



Swiss Forum for Migration
and Population Studies

Sebbene diversi studi abbiano analizzato la tratta di esseri umani allo scopo di sfruttamento sessuale, in Svizzera finora erano disponibili solo poche informazioni attendibili sulla tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo. Per colmare questa lacuna, il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT), collocato in seno all'Ufficio federale di polizia (fedpol), ha commissionato al SFM la realizzazione di uno studio in collaborazione con il Centro svizzero di competenza per i diritti umani. Lo studio mostra i retroscena, il contesto e le caratteristiche dello sfruttamento lavorativo in diversi settori economici e fornisce informazioni sul profilo delle persone coinvolte. I risultati evidenziano quanto la transizione tra le condizioni lavorative di sfruttamento e la tratta di esseri umani sia progressiva. L'analisi si concentra in particolare sui Cantoni di Berna, Ginevra, Ticino e Zurigo, tuttavia sono prese in considerazione anche misure su scala nazionale per prevenire e combattere questo fenomeno.

Autrici

Johanna Probst è sociologa e ricercatrice presso il SFM.

Denise Efonayi-Mäder è politologa e vice-direttrice del SFM.

ISBN 10: 2-940379-60-0

ISBN 13: 978-2-940379-60-6

Université de Neuchâtel, Institut SFM, Faubourg de l'Hôpital 106, 2000 Neuchâtel
T +41 32 718 39 20, secretariat.sfm@unine.ch, migration-population.ch



Swiss Forum for Migration
and Population Studies

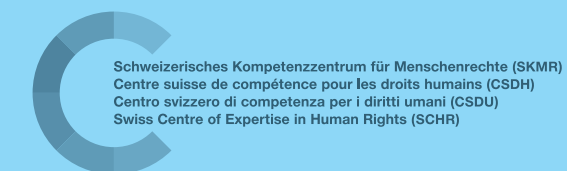
SFM Studies #65i

Johanna Probst e
Denise Efonayi-Mäder
con la collaborazione di Dina Bader

Sfruttamento lavorativo collegato alla tratta di esseri umani

Punto della situazione in Svizzera

Marzo 2016



Committente

SCOTT, Ufficio federale di polizia (fedpol)

Autrici

Johanna Probst,

Denise Efonayi-Mäder

Con la collaborazione di Dina Bader

Direzione del progetto

Denise Efonayi-Mäder

© 2016 SFM

ISBN 10: 2-940379-60-0

ISBN 13: 978-2-940379-60-6

Université de Neuchâtel, Institut SFM, Faubourg de l'Hôpital 106, 2000 Neuchâtel
T +41 32 718 39 20, secretariat.sfm@unine.ch, migration-population.ch

Executive Summary	3
Sintesi esecutiva	9
Introduzione	15
1 Tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo: un tentativo di definizione	19
In breve	19
1.1 Stato della ricerca: panoramica della letteratura specializzata	19
1.2 Quadro giuridico	22
1.3 Campo di ricerca e definizioni operative	26
1.4 Metodi e materiale empirico	29
2 Contrasto alla TEU-L in Svizzera: autorità e società civile	35
In breve	35
2.1 Evoluzione nei Cantoni selezionati	36
2.2 Inchieste e controlli (di polizia): esperienze acquisite	39
2.3 Procedure penali: conoscenze acquisite	43
2.4 Altri tribunali o organismi	45
2.5 Feedback dai consultori	47
2.6 Collaborazione tra gli attori	49
3 Sfruttamento lavorativo in Svizzera: dimensioni e caratteristiche del fenomeno	51
In breve	51
3.1 Diffusione del fenomeno: dati ufficiali e casi sommersi	52
3.2 Settori interessati	54
3.3 Caratteristiche generali delle situazioni di sfruttamento	63
4 Riflessioni sulla prevenzione e sull'individuazione	73
In breve	73
4.1 Combattere le cause	74
4.2 Sensibilizzazione dell'opinione pubblica in Svizzera	76
4.3 Formazione continua e networking tra gli addetti ai lavori	77
4.4 Controlli e protezione giuridica	79
4.5 Situazione giuridica e prospettive	80
Conclusioni	85
Bibliografia	89
Allegato	93

Abbreviazioni

BAC	Bureau de l'amiable compositeur
CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CNL	Contratto normale di lavoro
CP	Codice penale svizzero
CSP	Centre social protestant
FIZ	Centro d'assistenza alle migranti e alle vittime della tratta delle donne
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
GRETA	Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (<i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i>)
KOGE	Organismo di coordinamento
LAV	Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
PolCa	Polizia cantonale
SCOTT	Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti
SCP	Statistica criminale di polizia
SIT	Sindacato interprofessionale dei lavoratori dipendenti
SUS	Statistica delle condanne penali
TESEU	Tratta e sfruttamento di esseri umani
TEU-L	Tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo
TEU-S	Tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale
UFM	Ufficio federale della migrazione (ora: Segreteria di Stato della migrazione, SEM)

Executive Summary

Context and aims of the survey

Economic globalisation, greater European integration and the increase in communication and transport have all had a global impact on working conditions and working relations. The growing inequality of wealth between the countries and regions of the world has given rise to new or forgotten forms of labour exploitation. Some of these forms of exploitation are closely linked to human trafficking. Until now, human trafficking has been associated first and foremost with the sexual exploitation of women. Since coming on the international agenda, human trafficking has become an increasing source of worry to Europe due to this phenomenon's potential impact on the social and economic fabric of the region. This applies equally to Switzerland, which has implemented various measures in the last decade to counter human trafficking in all its forms. Switzerland's anti-trafficking strategy is based on four pillars: prevention, prosecution, victim protection and partnership (at the political level, across various disciplines and at the international level). Responsible for the fight against human trafficking is the Swiss Coordination Unit against the Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants (KSMM/SCOTT) at the Federal Office of Police.

Although a number of measures have been adopted to combat sexual exploitation, little has been undertaken with regard to human trafficking for the specific purpose of labour exploitation. Despite the increase in the number of research projects and reports at political level, empirical data on this form of trafficking is almost non-existent in Switzerland. The KSMM/SCOTT Permanent Secretariat therefore commissioned a study on the phenomenon in that country. Its three principal aims were to define labour exploitation in the Swiss context, to identify the economic sectors which are at risk or exhibit a significant occurrence of human trafficking for labour exploitation, and thirdly, to determine the profiles of (potential) perpetrators and victims.¹ In addition, the study considered measures that the authorities and civil society could adopt to prevent and detect this form of exploitation. On account of the methodological challenges involved in such an approach (Cyrus et al. 2010a ; ILO 2011), the study did not attempt to quantify the phenomenon, but adopted instead an exploratory approach.

Literature and field of research

Whereas trafficking for the purpose of sexual exploitation is well documented, there is relatively little reliable information on human trafficking for the purpose of labour exploitation in Europe. This is particularly true for Switzerland, where studies on the occurrence and characteristics of this phenomenon are lacking. This investigation therefore goes some way to filling the gap.

Much is known on the general phenomenon of trafficking from various international studies. However, these studies do not always differentiate between the various forms of trafficking. In so far as the existing literature focuses on trafficking for the purpose of labour exploitation, it uses different terms such as *forced labour*, *servitude*, *slavery*, etc. Some recent European studies are particularly relevant to studying labour exploitation and trafficking for that purpose. These include a comparative survey of labour exploitation within the European Union (FRA 2015), a series of publications on trafficking for the purpose of labour exploitation in Germany (Cyrus 2005, 2011 ; Cyrus et al. 2010a) and a paper offering an overview of concepts and definitions to develop the concept of 'the continuum of exploitation' (Skrivankova 2010). In short, international research on

¹ For methodological and practical reasons, the survey was limited to non-sexual exploitation, which is why sex work in the narrow sense or activities in the wider 'adult' sector, such as cabaret dancing, were not covered by the survey. On the other hand, the survey examined situations outside the sex industry where both sexual exploitation and labour exploitation exist.

trafficking for the purpose of labour exploitation depicts a phenomenon in which elements of criminal law and civil law are merged, often rendering a legal understanding of the phenomenon difficult. Without going into detail, the researchers who carried out the study in Switzerland were surprised by the many parallels between their research and the European studies, both with regard to the phenomenon of labour exploitation and trafficking for that purpose, as well as by the tepid response of the authorities.

In view of the absence within the social sciences of a consensual definition of labour exploitation and the meagre number of court decisions in Switzerland relating to human trafficking for that purpose, the researchers developed their own definition of labour exploitation for their use within the survey. The definition used in the research was based on the analysis of empirical data relating to instances of labour exploitation and trafficking to that end. Based on that definition (stated below), this report attempts to outline the phenomenon of labour exploitation. The authors consider the exploitation of labour and human trafficking as two (separate) phenomena. These two phenomena can culminate in human trafficking for labour exploitation when exploitation comes about as a result of trafficking. In the survey, labour exploitation was defined according to the prevailing legal standards for working conditions in Switzerland. A work situation diverging from the 'normal' working standards and putting the employee at a disadvantage was considered as labour exploitation. The key factor for determining the case for labour exploitation was not the employee's consent to working under exploitative conditions, but rather the employer's conduct: If an employer deliberately takes advantage of an employee's vulnerable situation, this indicates a case of exploitation. In other words, the definition of labour exploitation used in the survey emphasised the objective aspect of exploitation and not the (more or less) free will of the victim or the means of coercion used.

The study was based on the following working definitions:

Exploitation of labour

Exploitation of labour occurs when an employer benefits from the labour of a person without either providing adequate compensatory measures or guaranteeing decent working conditions. Remuneration and working conditions are significantly lower than the normal level in the relevant sector. The disproportion, to the disadvantage of the employee, between the labour provided and the benefits obtained is rendered possible by the employee's dependence on the employer. The employer takes advantage of the employee's vulnerable situation to enforce exploitative working conditions. Sometimes employers will also use other forms of physical or psychological coercion.

Human trafficking for the purpose of labour exploitation

Human trafficking for the purpose of labour exploitation corresponds to a succession of actions aimed at exploiting the labour of a person (as defined above by labour exploitation). By exploiting the vulnerable situation of a person and/or deceiving them as to the nature of the work or the working conditions, human traffickers force their victims to agree to recruitment and subsequently to work under exploitative conditions, sometimes by threatening their victims or exerting physical violence.

Method

The empirical research of a phenomenon that takes place largely in secret and illegally – as is the case with labour exploitation or trafficking for the purpose of exploiting labour – poses great challenges. For obvious reasons, research cannot be founded on the experience and information of those who are directly involved. Therefore, the researchers had to depend on the expertise of those who encounter cases of labour exploitation (and trafficking for that purpose) as part of their professional work. The research team gathered a maximum

amount of information from the experts by means of an exploratory questionnaire, by conducting interviews with around 30 specialists (for example from the judiciary, the police, victim assistance, migrant support services and trade unions) and by analysing police and judicial files. The researchers also conducted several interviews with workers who had experienced exploitative situations. The data was mainly gathered in the cantons of Bern, Geneva, Ticino and Zurich.

Economic sectors involved

The study revealed that labour exploitation exists in Switzerland and, to a lesser extent, so does trafficking for that purpose. Representatives from the public sector and civil society observe instances of labour exploitation in many sectors. Some cases suggest that trafficking is also involved although this can rarely be verified. Most of the experts consulted believed that a large number of cases involving labour exploitation go undetected. Besides the fact that criminal activities take place furtively, the vulnerability of victims of labour exploitation (and trafficking) is not conducive to their disclosure of abuse at work.

Based on the examples of labour exploitation reported in the survey, it was possible to identify certain risk sectors, although considerable differences existed between the cantons investigated (Bern, Geneva, Ticino, Zurich). The construction industry appears to be the most affected in all four cantons, whereby a particularly large number of cases involve Canton Zurich. The catering and hotel sector is in second place, with a slight concentration of cases in Canton Bern. Exploitation in domestic service is evident mainly in Canton Geneva, including in the private residences of people with diplomatic immunity. A considerable number of cases involving exploitation are connected with illegal activities such as begging, theft, burglary and drug trafficking, particularly in big cities like Geneva or Zurich. In Canton Geneva two trials recently resulted in convictions for trafficking under Article 182 of the Swiss Criminal Code. Exploitation is also evident in the agricultural sector, albeit to a lesser extent. The survey also shows that exploitation has many facets. For example, women working in brothels are subject not only to sexual exploitation but are sometimes also coerced into cleaning duties. Conversely, domestic employees are sometimes forced into prostitution.

According to the survey, the profile of the victims (i.e. gender and country of origin) depends on the economic sector in which they are employed. For example, victims in the domestic sector are primarily women while in the construction industry the victims are exclusively men. In other sectors, they can be men or women. The survey found that they have little scope for manoeuvre and their living conditions are precarious. For the majority, this is due to their plight as immigrants and their uncertain residential status. According to all experts consulted, the majority of those subject to labour exploitation have no or only a precarious residence permit in Switzerland. The ability of victims to act is in some cases restricted by their age (in the case of minors) or by a disability, both reinforcing their dependency.

General features of exploitation

Those subject to exploitation originate mainly from the poorer countries of the world, particularly from Eastern Europe (including EU countries), the Balkans (especially in the construction industry and in connection with criminal activities), Africa and Latin America (especially in domestic work), and Asia (especially in the hotel and catering sector). Victims and abusers often come from the same geographic region, but the latter usually have permanent residence status in Switzerland. In the field of domestic service and agriculture in particular, abusers are often also Swiss nationals with no immigrant background.

When employers and workers come from the same region, recruitment usually takes place through social and family connections. Those recruited are frequently deceived about the prospective work and working conditions. They enter Switzerland either on their own or with the help of, and accompanied by, the person who will

later exploit them. Often it is not even necessary to recruit workers abroad because the market for illegal labour in Switzerland has a sufficient number of persons who are prepared to work under very adverse conditions. Those already present in Switzerland are usually recruited within migrant communities and through recommendation. Swiss employers who have no connection to migrant circles often recruit workers through job advertisements or employment agencies.

Whether exploitation is a result of trafficking or not, employers benefit from the vulnerable situation of their employees, who often have little or no knowledge of the language or the law, few material resources, are socially isolated or whose family in the country of origin are put under pressure. According to the experts consulted, the use of severe coercion and punishment such as physical violence or restricted freedom of movement is rare in Switzerland. Rather, employers use psychological pressure (for example, by threatening to expose the victim's illegal stay in the country) or other forms of humiliation to enforce bad working conditions.

The strategy used by employers to exploit their labour force therefore consists of pushing the boundaries of what victims can endure while remaining within the limits of legality. By exploiting the vulnerability of their workers, employers can impose very adverse working conditions without having to resort to violence or to restrict freedom of movement. Also other surveys have found (Cyrus et al. 2010a ; FRA 2015), most situations involving exploitation take place largely on a consensual basis. Because of their vulnerability few victims report the abuse. Hence, labour exploitation remains a lucrative business in which the perpetrators run little risk of prosecution. Nor do victims, in general, have the resources necessary for legal redress; according to the cases observed in this survey, the few victims who managed to escape exploitation only decided to act once they met a person they could confide in and trust, and who was able to help them.

The fact that victims endure adverse working conditions for a long time before seeking help should not be interpreted as a deliberate choice; rather, this supposed contentment with bad working conditions is simply for want of a better job alternative. According to experts, victims only begin to cooperate with prosecution authorities once they realise they have rights that must be respected regardless of their residential status.

Legal framework and measures

The most important legal provision on human trafficking is the Palermo Protocol of 15 November 2000. It was ratified by Switzerland in 2006. On 1 December of the same year, Article 182 of the Swiss Criminal Code (Trafficking in Human Beings) came into force. This replaced Article 196, which outlawed trafficking only for the purpose of sexual exploitation. In keeping with international standards, the new provision extended the definition of trafficking to include exploitation of labour and trafficking of human organs. In more recent developments, the Council of Europe Convention on Fighting Trafficking was ratified and entered into force on 1 April 2013, at the same time Switzerland adopted a new federal law on the extra-procedural protection of witnesses. The rights of persons identified as victims are regulated in various statutory provisions. Where there is no evidence of human trafficking, some aspects of labour exploitation are covered by criminal or civil law provisions such as labour legislation (Code of Obligations, Employment Act, Illegal Employment Act, collective employment contracts, etc.). Unlike in some European countries, there are no legal provisions in Switzerland on labour exploitation or similar acts like bondage or forced labour that occur outside the context of trafficking. Moreover, since the term *exploitation of labour* can be interpreted in different ways, the survey's researchers decided to put forward their own definition for the purpose of the survey.

Very little case law exists on trafficking for the purpose of labour exploitation. There have been only four criminal convictions for this offence since 2007 (two in Geneva, one in Basel and one in St. Gallen). Although police inquiries and criminal investigations are more prevalent, their number in the four cantons analysed did not exceed twenty over the six years from 2009 to 2014. The small number of residence permits granted to

trafficking victims confirms these findings. However, it should be noted that the statistics are not complete, nor are they broken down according to the type of exploitation. Therefore, it is difficult to assess the true extent of trafficking for the purpose of labour exploitation. Above all – according to all the specialists consulted and the scientific literature – the figures reveal less about the extent of the phenomenon and more about the scope of law enforcement. Few measures exist at present to combat trafficking for labour exploitation, a situation similar to that of trafficking for sexual exploitation ten years ago. In the last decade, however, Switzerland has implemented various measures to combat trafficking for sexual exploitation; the various cooperation mechanisms that are now in place and achievements in detecting relevant cases bear witness to the progress in this field. In view of the high requirements of proof, which pose a particular challenge to law enforcement, several interviewees emphasised the crucial role of the public prosecutor with regard to human trafficking.

Although it is useful to draw on experience gathered from the field of sexual exploitation, new instruments are required to deal with trafficking for labour exploitation. This requires focusing on the broader phenomenon of labour exploitation before considering the aspect of trafficking. Those interviewed thought that cooperation with the labour market authorities and social partners should be strengthened since they are in the best position to detect exploitation. They are also the key players in implementing preventive measures or taking non-penal steps. The data collected shows that in the cantons of Basel-Land, Bern, Fribourg, Geneva, Neuchâtel and Valais, labour market authorities are already involved in anti-trafficking cooperation mechanisms. In Canton Geneva, a trade union is also involved. In fact, this canton has a network of associations that are very active in combating labour exploitation and trafficking. The absence of trade union involvement in Switzerland in general, however, is mirrored in other European countries such as Germany.

Thoughts on prevention

Cooperation between those involved in the areas of prevention, prosecution, victim assistance and partnership is just as important in fighting trafficking for the purpose of labour exploitation as it is in combating trafficking for sexual exploitation. The survey found that a major obstacle to effective cooperation was the absence of usable definitions of labour exploitation and trafficking for labour exploitation. The meanings of these concepts vary, sometimes within the same discipline but more so between different areas of intervention. This leads some to conclude that those who work in social services, for example, speak a completely different language from the judiciary. Establishing a consensual definition is only possible through a process of consultation between all those concerned. The wide experience of the specialists highlights that developing a proper cantonal strategy for combating trafficking depends on both the commitment of key players within public administration and NGOs, and the expertise of public prosecutors, police officers and victim assistance bureaux, amongst others. Implementing such a strategy will require availability of the necessary resources. And that, in turn, will require the appropriate political will.

Asked for their opinion on what preventive measures would be useful in fighting trafficking for the purpose of labour exploitation, the experts advocated measures to strengthen cooperation and networking between the various players, and further training. A checklist of indicators to help identify possible victims of exploitation would also be useful, as would information and awareness-raising campaigns for experts and the public. To ensure the effectiveness of such campaigns, resources for the necessary follow-up measures would have to be available and those involved in the various fields would have to be sure to take the necessary steps.

Several of the experts also pointed out that although the legal framework for victim assistance had improved, this was not the case in practice. The provisions on victim assistance leave wide scope for discretion, which leaves those concerned uncertain of the effectiveness of their efforts. Since most of the suspected victims are migrants, a preventive approach should be accompanied by measures in the field of migration, which respect human rights and ensure access to the courts by all migrant workers. In this respect, the approach taken by the

Permanent Mission of Switzerland to the United Nations regarding people employed by diplomats and international functionaries subject to diplomatic immunity is an interesting model, albeit with potential for improvement.

Because trafficking is difficult to prove, representatives from law enforcement and other specialists advocate improving the coherence and legitimacy of repressive measures by introducing a subsidiary or complementary criminal provision punishing the exploitation of labour outside the sphere of trafficking. Certain European countries such as the United Kingdom and France already have an appropriate clause; others such as Germany are seriously considering introducing one.

Often, it is the uncertain residential status of workers that is the real obstacle for enforcing their rights. Ultimately, it is in the best interests of society to adopt an approach that captures the whole scope of labour exploitation. This means respecting the fundamental rights of all, making the most of the various legal provisions (criminal law, employment law, foreign nationals law, etc.) and enhancing cooperation between all those involved.

Sintesi esecutiva

Contesto e obiettivi dello studio

La globalizzazione economica, l'esplosione dei mezzi di comunicazione, la mobilità crescente e l'integrazione europea influiscono sulle modalità e i rapporti di lavoro su scala planetaria. Il crescente divario di ricchezza tra Paesi e regioni del mondo intero genera o fa rinascere modelli di sfruttamento lavorativo talvolta legati a forme di tratta degli esseri umani (di seguito «tratta»). In passato quest'ultima veniva associata essenzialmente allo sfruttamento sessuale delle donne. Tuttavia, da quando figura nell'agenda internazionale, il fenomeno preoccupa anche i Paesi europei per la sua natura strutturale e le numerose conseguenze che può avere sul tessuto socio-economico. Nell'ultimo decennio anche la Svizzera ha adottato una serie di misure per lottare contro tutte le forme di tratta. La sua azione poggia su quattro pilastri – prevenzione, aiuto alle vittime, perseguimento penale e collaborazione (politica, multidisciplinare, internazionale) – ed è diretta dal Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) facente parte dell'Ufficio federale di polizia (fedpol).

Nel corso degli anni sono state adottate molteplici misure per combattere lo sfruttamento sessuale. Sono invece poche le iniziative avviate per combattere la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo (di seguito TEU-L). Nonostante numerosi progetti di ricerca e rapporti politici, in Svizzera non sono praticamente disponibili dati empirici su questa forma di tratta. Per ovviare a tale lacuna, l'Ufficio centrale di SCOTT ha commissionato uno studio sulle manifestazioni del fenomeno nel nostro Paese, con tre obiettivi principali: caratterizzare il fenomeno nel contesto svizzero, identificare i settori economici che presentano un rischio o una frequenza rilevante di situazioni di sfruttamento presumibilmente legate alla TEU-L e infine definire i profili degli autori e delle vittime (potenziali)². Il lavoro di ricerca presenta inoltre spunti di riflessione circa le misure di prevenzione e identificazione evocate dai rappresentanti di enti statali e della società civile attivi in questo ambito. In considerazione delle sfide che ciò comporterebbe a livello metodologico (Cyrus et al. 2010b ; ILO 2011), lo studio rinuncia a quantificare il fenomeno e si configura come un'indagine esplorativa.

Letteratura e campo di ricerca

Se da un lato la tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale è un fenomeno ben documentato, dall'altro sono relativamente poche le informazioni attendibili sulla TEU-L disponibili nel contesto europeo, soprattutto in Svizzera dove mancano studi sulla frequenza e le caratteristiche del fenomeno. Il presente studio si propone di colmare questa lacuna.

Il fenomeno generale della tratta è stato analizzato nell'ambito di diversi studi internazionali che però non effettuano sempre una distinzione tra le sue diverse forme. Quando si focalizzano sullo sfruttamento lavorativo, le ricerche utilizzano concetti quali il lavoro forzato, l'asservimento, la schiavitù ecc. Alcuni studi europei recenti sono di particolare pertinenza ai fini dell'analisi dello sfruttamento lavorativo e della tratta a tale scopo. Tra questi figurano un'indagine comparativa sul lavoro forzato nell'Unione europea (FRA 2015), una serie di pubblicazioni sulla TEU-L in Germania (Cyrus 2005, 2011 ; Cyrus et al. 2010b) e un articolo giuridico-concettuale sul «continuum» dello sfruttamento (Skrivankova 2010). Nel complesso la ricerca internazionale sulla TEU-L delinea un fenomeno in cui gli elementi di diritto penale e civile si confondono rendendo spesso poco chiaro il suo inquadramento giuridico. Senza entrare nei dettagli, le autrici sono rimaste colpite dai

² Per motivi metodologici e pratici, il campo di ricerca dello studio si limita allo sfruttamento non sessuale. Sono dunque esclusi il lavoro del sesso in senso stretto e qualsiasi attività nel settore erotico, ad esempio quella di artista di cabaret. Lo studio considera invece le situazioni di doppio sfruttamento: lavorativo (al di fuori dell'industria del sesso) e sessuale.

numerosi parallelismi tra questi studi e i risultati ottenuti in Svizzera, sia per quanto concerne il fenomeno della TEU-L e lo sfruttamento lavorativo, sia per quanto riguarda le risposte amministrative.

Data l'assenza di una definizione condivisa nelle scienze sociali e vista la scarsa giurisprudenza esistente in Svizzera in materia di TEU-L, nell'ambito del presente lavoro di ricerca è stata adottata una definizione ad hoc dello sfruttamento lavorativo. Questa definizione risulta dall'analisi delle manifestazioni empiricamente osservabili dello sfruttamento lavorativo e della tratta di esseri umani ad esso collegata e delinea i contorni del fenomeno trattato nel presente rapporto. Per sfruttamento lavorativo le autrici intendono un fenomeno distinto che può manifestarsi sia al di fuori che nell'ambito della TEU-L. Lo sfruttamento lavorativo è inoltre definito rispetto alle condizioni di lavoro normali, conformi ai requisiti legali: si configura una situazione di sfruttamento se le circostanze osservate si scostano in misura eccessiva da queste condizioni «normali» a sfavore dei lavoratori. Ad essere determinante per qualificare la situazione di sfruttamento non è l'eventuale consenso di questi ultimi, ma il comportamento dei datori di lavoro: se approfittano deliberatamente della condizione di vulnerabilità dei loro impiegati si è in presenza di una situazione di sfruttamento. In altre parole, la definizione operativa delle autrici propone di mettere in primo piano la situazione di sfruttamento oggettiva e non il consenso (più o meno libero) della presunta vittima o i mezzi di coercizione utilizzati.

Nel quadro del presente studio sono dunque proposte le seguenti definizioni operative:

Sfruttamento lavorativo

Lo sfruttamento lavorativo è una situazione in cui i datori di lavoro approfittano della forza lavoro di terzi senza corrispondere una retribuzione congrua né garantire condizioni di lavoro dignitose. La paga o le condizioni di lavoro sono quindi notevolmente inferiori o peggiori rispetto a quelle in uso nel settore interessato. La sproporzione tra lavoro fornito e prestazioni ricevute, a sfavore dei lavoratori, è resa possibile dalla dipendenza di questi ultimi dai datori di lavoro che approfittano di una situazione di vulnerabilità per imporre condizioni di sfruttamento. I datori di lavoro possono anche ricorrere ad altre forme di pressione psichica o fisica.

Tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo

La tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo è una successione di azioni aventi lo scopo di sfruttare la forza lavoro di una o più persone (cfr. definizione sopra). Approfittando della loro situazione di vulnerabilità e/o ingannandole sulla natura o sulle condizioni di lavoro previste, gli autori spingono le vittime ad acconsentire al reclutamento e successivamente al lavoro in condizioni di sfruttamento. Gli autori possono anche ricorrere alla minaccia o all'uso della violenza fisica.

Metodi

L'indagine scientifica di un fenomeno perlopiù sommerso che si manifesta fuori dal quadro legale comporta sfide notevoli. Per ovvie ragioni, la ricerca è stata condotta senza potersi basare sulle esperienze e le informazioni dei diretti interessati. Si è quindi dovuto far capo a specialisti che, nell'esercizio della loro professione, sono confrontati con situazioni di sfruttamento lavorativo (e di tratta ad esso collegata) per raccogliere più informazioni possibili sulle situazioni osservate. A tal fine si è elaborato un questionario standardizzato, sono state condotte interviste mirate con una trentina di esperti (giustizia, polizia, aiuto alle vittime, servizi di assistenza per migranti, sindacati ecc.) e si sono analizzati documenti giudiziari e di polizia. Sono inoltre stati intervistati lavoratori che avevano vissuto in prima persona situazioni di sfruttamento. La raccolta di dati si è concentrata su quattro Cantoni (BE, GE, TI, ZH).

Settori economici interessati

Lo studio evidenzia l'esistenza in Svizzera del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e, seppur in misura minore, del fenomeno della tratta ad esso collegato. In diversi settori, i rappresentanti di enti statali o della

società civile osservano situazioni di sfruttamento, alcune delle quali presentano indizi di tratta. Questi sospetti non possono tuttavia quasi mai essere verificati. La maggior parte degli attori consultati ritiene che in Svizzera vi siano molti casi sommersi di sfruttamento lavorativo. La reticenza a segnalare abusi sul lavoro è dovuta da un lato al fatto che le attività criminali si svolgono per definizione nella clandestinità e dall'altro alla condizione di vulnerabilità in cui si trovano le vittime di sfruttamento (e di tratta).

In base ai casi di sfruttamento segnalati nell'ambito dello studio si sono potuti identificare i settori economici più esposti. A questo proposito è opportuno rilevare che si sono riscontrate differenze significative tra i Cantoni considerati (BE, GE, TI, ZH). Il settore dell'edilizia è il più toccato in tutti i Cantoni, con un numero particolarmente elevato di casi nel Cantone di Zurigo. Al secondo posto vi è il settore alberghiero e della ristorazione, con una leggera prevalenza di casi nel Cantone di Berna. Situazioni di sfruttamento domestico sono state osservate soprattutto nel Cantone di Ginevra, tra l'altro nelle residenze private di persone che godono dell'immunità diplomatica. Un numero significativo di casi è stato segnalato in settori illegali (accattonaggio, furto, furto con scasso, traffico di stupefacenti), specialmente in grandi città come Ginevra o Zurigo. Nel Cantone di Ginevra, due processi si sono recentemente conclusi con la condanna degli autori per tratta in virtù dell'articolo 182 del Codice penale. Si riscontrano situazioni di sfruttamento anche nel settore agricolo, ma in misura ridotta. Lo studio ha peraltro rilevato l'esistenza di casi di sfruttamento multiplo: può succedere ad esempio che delle donne che lavorano in case chiuse non siano sfruttate solo a fini sessuali, ma anche per le pulizie, o viceversa che impiegate domestiche siano costrette a prostituirsi.

Il profilo delle vittime (genere e Paese d'origine) dipende dal settore economico in cui sono sfruttate: se nel settore domestico si riscontrano perlopiù donne, in quello dell'edilizia si rilevano esclusivamente uomini. Negli altri settori, le (presunte) vittime sono sia uomini che donne. Generalmente hanno un margine di manovra limitato e vivono nella precarietà. Nella maggior parte dei casi ciò è dovuto alla loro condizione di immigrati e a uno statuto di soggiorno provvisorio. Secondo tutti gli esperti consultati, la maggior parte delle persone sfruttate nel mercato del lavoro sono immigrati clandestini o in possesso di un permesso di soggiorno di breve durata in Svizzera. In alcuni casi l'età delle vittime (minori) o un handicap possono limitare la capacità di agire e rafforzare il rapporto di dipendenza.

Caratteristiche generali delle situazioni di sfruttamento

I lavoratori interessati provengono essenzialmente da Paesi poveri, soprattutto dall'Europa dell'Est (in alcuni casi dall'UE) e dai Balcani (soprattutto edilizia o attività illecite), dall'Africa, dall'America latina (soprattutto servizi domestici) e dall'Asia (soprattutto settore alberghiero/ristorazione). Spesso vittime e autori hanno le stesse origini geografiche. Tuttavia questi ultimi dispongono generalmente di un diritto di soggiorno permanente. Nel settore domestico e nell'agricoltura in particolare si riscontrano anche autori svizzeri per nascita, ossia senza passato migratorio.

Quando datori di lavoro e lavoratori sfruttati provengono dalla stessa regione, il reclutamento avviene di regola attraverso la rete sociale e familiare. Le vittime, che molto spesso vengono ingannate con la promessa di un lavoro rispettabile a condizioni decorose, entrano in Svizzera autonomamente o accompagnate dagli stessi autori. Tuttavia non è sempre necessario reclutare all'estero, visto che il mercato del lavoro clandestino in Svizzera offre un numero sufficiente di lavoratori in situazione irregolare disposti ad accettare condizioni decisamente sfavorevoli. Queste persone sono generalmente reclutate all'interno di collettività di migranti e su raccomandazione. Nel caso dei datori di lavoro svizzeri senza legami personali con la vittima, il reclutamento avviene di frequente attraverso piccoli annunci o agenzie di collocamento.

Che siano o no il risultato di un processo di tratta, le situazioni di sfruttamento si contraddistinguono per il fatto che i datori di lavoro approfittano della condizione di vulnerabilità dei lavoratori (scarsa o nessuna

conoscenza della lingua e del diritto locale, poche risorse materiali, pressioni esercitate su o dalla famiglia nel Paese d'origine, isolamento sociale ecc.). Molto meno frequente è il ricorso a mezzi di pressione forti e punibili (come la violenza fisica o la limitazione della libertà di movimento). Per imporre le loro condizioni, i datori di lavoro esercitano piuttosto pressioni psicologiche, come la minaccia di denuncia per soggiorno illegale, oppure si avvalgono di diverse forme di umiliazione.

La strategia di sfruttamento dei datori di lavoro consiste quindi nell'avvicinarsi il più possibile al limite del sopportabile, evitando di superare il confine del penalmente punibile. Approfittando semplicemente della vulnerabilità e dell'urgenza esistenziale dei lavoratori, essi riescono a imporre condizioni estremamente sfavorevoli senza limitare la libertà di movimento o ricorrere alla violenza fisica. Come riscontrato nell'ambito di altri studi (Cyrus et al. 2010b ; FRA 2015), la maggior parte delle situazioni di sfruttamento sono ampiamente consensuali. Tali circostanze rendono lo sfruttamento lavorativo un'attività lucrativa che comporta per gli autori soltanto pochi rischi a livello legale. Infatti, a causa della loro situazione di vulnerabilità, le vittime denunciano solo raramente gli abusi alle autorità. A ciò si aggiunge il fatto che le vittime non dispongono delle risorse necessarie per agire in tal senso. Dai casi analizzati per il presente studio risulta che le vittime decidono di affrancarsi dalla situazione di sfruttamento solo quando sanno di poter contare su una persona di fiducia in grado di aiutarle.

Il fatto che i lavoratori interessati sopportino condizioni di lavoro indecenti quasi fino all'inverosimile senza cercare aiuto non va dunque interpretato come una libera scelta, visto che il loro «consenso» è dovuto solo all'assenza di alternative migliori. A detta degli specialisti, le vittime sono disposte a collaborare con le autorità di perseguimento penale solo quando hanno la certezza che i loro diritti fondamentali saranno rispettati a prescindere dal loro statuto di soggiorno.

Quadro giuridico e proposte degli attori consultati

Sul piano internazionale, il documento di riferimento in materia di tratta è il Protocollo di Palermo del 15 novembre 2000, ratificato dalla Svizzera nel 2006. Il 1° dicembre dello stesso anno, l'articolo 182 del Codice penale ha sostituito l'articolo 196 che figurava tra i reati contro l'integrità sessuale. Con l'entrata in vigore della nuova normativa la definizione del concetto di tratta è stata estesa allo sfruttamento lavorativo e al traffico di organi e allineata così a quella internazionale. Più di recente, la Svizzera ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (entrata in vigore il 1° aprile 2013) e adottato simultaneamente la nuova legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni. I diritti delle vittime identificate sono definiti in diversi altri testi giuridici. Se si esula dall'ambito della tratta, alcuni aspetti dello sfruttamento lavorativo possono rientrare nel campo di applicazione di altre disposizioni penali e civili, segnatamente della legislazione sul lavoro (Codice delle obbligazioni, legge sul lavoro, legge contro il lavoro nero, contratti collettivi ecc.). A differenza di alcuni Paesi europei, il Codice penale svizzero non prevede la fattispecie dello sfruttamento lavorativo o fattispecie analoghe (schiavitù, lavoro forzato ecc.) fuori dall'ambito della tratta. Alla luce di queste considerazioni e visto che il termine «sfruttamento lavorativo» dà adito a diverse interpretazioni, le autrici hanno deciso di proporre una definizione ad hoc per le necessità dello studio.

La giurisprudenza in materia di TEU-L è piuttosto scarsa, tanto che è stato possibile identificare solo quattro casi di condanna penale dal 2007 (due a Ginevra, uno a Basilea Città e uno a San Gallo). Pur essendo più numerose, le indagini giudiziarie o di polizia non superano la ventina nei quattro Cantoni analizzati nel periodo dal 2009 al 2014, come conferma del resto il numero esiguo di permessi di soggiorno rilasciati a vittime di tratta. Va tuttavia precisato che le statistiche sono lacunose e non permettono di suddividere i casi in base alla forma di sfruttamento. La casistica giurisprudenziale non permette dunque di determinare l'ampiezza del fenomeno della TEU-L. Tutti gli specialisti consultati e la letteratura specializzata sottolineano inoltre che le cifre giuridico-amministrative non riflettono tanto l'ampiezza del fenomeno quanto le attività messe in campo

per determinarla. A questo proposito si rileva che le misure adottate per lottare contro la TEU-L sono attualmente poco numerose, una situazione che ricorda quella di una decina di anni fa in riferimento alla tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale. Da allora sono stati compiuti notevoli passi avanti, come dimostrano le cooperazioni messe in atto e i risultati conseguiti nell'identificazione dei casi. Diverse persone intervistate insistono sul ruolo cruciale del pubblico ministero, visto che l'assunzione delle prove è particolarmente complessa e costituisce una sfida notevole per la magistratura.

Le esperienze acquisite nel settore della prostituzione sono preziose, ma non bastano: per far fronte alla TEU-L sono necessari nuovi strumenti. A tal fine lo sfruttamento lavorativo dovrà essere considerato in una dimensione più ampia (e a monte della TEU-L). Gli attori consultati ritengono infatti che occorrerebbe intensificare la collaborazione con le autorità del mercato del lavoro e le parti sociali, le quali godono infatti di una posizione privilegiata per osservare e individuare situazioni di sfruttamento e costituiscono inoltre dei partner importanti per definire misure di prevenzione o tentare altri approcci rispetto al perseguimento penale. Dai dati raccolti risulta che i Cantoni di Basilea Campagna, Berna, Friburgo, Ginevra, Neuchâtel e del Vallese fanno partecipare le autorità del mercato del lavoro ai meccanismi di coordinamento cantonali contro la tratta e che solo il Cantone di Ginevra dispone di una rappresentanza sindacale. La rete associativa e sindacale di questo Cantone è peraltro molto attiva nella lotta contro lo sfruttamento lavorativo e la tratta. In generale va detto che lo scarso coinvolgimento degli attori sindacali in Svizzera è una realtà riscontrabile anche in altri Paesi europei (p. es. in Germania).

Spunti di riflessione per la definizione di misure di prevenzione

Se la cooperazione tra gli attori delle diverse aree d'azione – prevenzione, perseguimento, aiuto alle vittime, collaborazione – è fondamentale nella lotta contro la tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale, lo è altrettanto in quella contro la TEU-L. A nostro modo di vedere, il principale ostacolo alla cooperazione costruttiva degli attori consultati è la mancanza di definizioni (operative) dello sfruttamento lavorativo e della tratta ad esso legata. Le definizioni di questi concetti variano talvolta all'interno di una stessa disciplina e naturalmente tra i diversi settori di attività, il che può portare a concludere che gli attori sociali e quelli giudiziari non parlino la stessa lingua. Una definizione possibilmente condivisa non può che risultare da un processo di concertazione tra gli attori coinvolti (o da coinvolgere). In base alle esperienze acquisite dagli specialisti intervistati si può inoltre desumere che lo sviluppo di un'effettiva strategia antitratta nei Cantoni dipende inevitabilmente dall'impegno degli attori-chiave nelle amministrazioni e nelle ONG, da competenze specialistiche a diversi livelli (pubblico ministero, polizia, aiuto alle vittime ecc.) e dalla messa a disposizione di altre risorse. Tutto ciò implica evidentemente la chiara volontà politica di agire in tal senso.

Le persone invitate a pronunciarsi sulle misure di prevenzione che possono rivelarsi utili nella lotta contro la TEU-L consigliano di privilegiare iniziative che permettano di rafforzare la collaborazione, il networking e la formazione continua. Auspicano inoltre la messa a disposizione di un elenco di indicatori che consentano di caratterizzare la tratta nel contesto dello sfruttamento lavorativo. Infine incoraggiano la realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione degli operatori e del vasto pubblico in Svizzera, purché siano accompagnate da misure di monitoraggio, dalla ricerca di contatti diretti con gli operatori e da un sistema che permetta di rispondere alle segnalazioni e alle domande che tali iniziative possono suscitare.

Diversi interlocutori insistono sull'aiuto alle vittime, che è migliorato sul piano giuridico, ma non sempre nella realtà dei fatti. A questo proposito va rilevato che le disposizioni lasciano un ampio margine discrezionale aumentando l'insicurezza degli interessati circa l'esito dei passi da essi intrapresi. Dato che le presunte vittime sono essenzialmente migranti, un approccio preventivo dovrebbe inglobare misure di politica migratoria che siano rispettose dei diritti umani e garantiscano l'accesso ai tribunali (civili) a tutti i lavoratori migranti. In quest'ottica costituisce un modello interessante seppur perfettibile l'approccio sviluppato dalla Missione

permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite per le persone impiegate da diplomatici e funzionari internazionali che beneficiano di immunità.

Una proposta pertinente per migliorare la coerenza e la legittimità delle misure repressive – avanzata da rappresentanti delle autorità di perseguimento penale e menzionata nella letteratura specializzata – consisterebbe nell'istituire una fattispecie penale, sussidiaria o complementare, per punire lo sfruttamento lavorativo fuori dall'ambito della tratta, che è difficile da dimostrare giuridicamente. Alcuni Paesi europei hanno già adottato disposizioni di questo tipo (Gran Bretagna, Francia) o stanno seriamente valutando di farlo (Germania).

Infine lo statuto di soggiorno precario frena *de facto* i lavoratori nella volontà di far valere i propri diritti. Nell'interesse dell'intera società serve un approccio che copra l'ampio spettro dei rapporti di sfruttamento, garantisca il rispetto dei diritti fondamentali, favorisca la permeabilità tra i settori del diritto (diritto penale, diritto del lavoro, diritto in materia di stranieri) e incoraggi la collaborazione tra gli attori.

Introduzione

La tratta di esseri umani è un fenomeno globale considerato da alcuni una forma moderna di schiavitù. L'elemento distintivo che caratterizza la tratta a scopo di sfruttamento di manodopera è la violazione del diritto all'autodeterminazione di una persona in ambito lavorativo. Le vittime si trovano invischiati in una situazione in cui a trarre profitto del valore aggiunto del loro lavoro è una terza persona anziché loro stessi.

La tratta si inserisce generalmente nel contesto della migrazione internazionale. È un processo che culmina in una situazione di sfruttamento che, anche se considerata in modo isolato, implica gravi violazioni dei diritti umani e interessa quasi sempre immigrati senza statuto di soggiorno o con statuto di soggiorno precario. Il fatto di essere stranieri, spesso entrati illegalmente in un altro Paese, pone queste persone in una condizione di vulnerabilità che viene strumentalizzata dagli sfruttatori.

La tratta e lo sfruttamento di esseri umani a scopo sessuale o lavorativo sono un *business* miliardario che negli ultimi anni ha suscitato l'indignazione dell'opinione pubblica in tutto il mondo. Di fronte a questa reazione, la comunità internazionale ha sviluppato interventi di contrasto congiunti e ha investito considerevoli risorse in questo settore. Attualmente numerosi attori con interessi diversi sono impegnati nella lotta contro la tratta, che viene universalmente condannata quale violazione dei diritti umani e, in quanto reato transnazionale, perseguita dalle autorità statali.

C'è ampio consenso anche sui principali fattori che favoriscono la tratta di esseri umani, ovvero il divario globale di ricchezza tra i Paesi e la condizione di povertà in cui versa un'ampia parte della popolazione dei Paesi d'origine delle vittime. Questa disuguaglianza spiega perché vi siano persone che cadono nelle mani di sfruttatori e sopportano talvolta per molto tempo una situazione di grave sfruttamento nei Paesi di destinazione.

In che misura la Svizzera è toccata dal fenomeno? Oltre quella a scopo di sfruttamento sessuale, dal 2006 il Codice penale punisce anche la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo (di seguito TEU-L) e quella finalizzata al prelievo di organi. Nell'ultimo decennio si è osservato un aumento delle situazioni di sfruttamento potenzialmente riconducibili alla tratta. A tutt'oggi è assodato che la Svizzera è Paese di destinazione e di transito della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale (di seguito TEU-S). Per quanto riguarda invece lo sfruttamento in altri settori, finora vi sono molti indizi e supposizioni ma pochi dati documentati. Se, da un lato, l'integrazione economica e diplomatica della Svizzera a livello globale e l'elevato potere d'acquisto del franco sono considerati fattori che favoriscono la TEU-L, dall'altro gli esperti ritengono che l'alto tenore di vita, lo stretto controllo sociale e amministrativo e l'assenza di *bidonville* o di settori economici che sfuggono alla sorveglianza dello Stato permettono di contenere il fenomeno.

Finora sono stati scoperti soltanto casi isolati di TEU-L, di cui solo una minima parte è stata perseguita penalmente. Si tratta di un fenomeno sociale che ha rilevanza pubblica e giuridica soprattutto in qualità di delitto. Poiché la percezione del fenomeno dipende in primo luogo dall'intensità dei controlli e dall'attività investigativa sul posto, le cifre ufficiali dei casi e dei procedimenti non ne rispecchiano la reale portata. Sebbene in passato il mondo della politica e le forze di polizia hanno attribuito più attenzione allo sfruttamento sessuale che a quello lavorativo, da alcuni anni si tenta di invertire la tendenza. Sono state chieste misure in questo senso anche nel rapporto di monitoraggio pubblicato di recente da un gruppo internazionale di esperti (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, di seguito GRETA) che verifica l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani negli Stati firmatari (GRETA 2015).

Nel 2014, prima ancora che il rapporto di monitoraggio GRETA venisse pubblicato, il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) dell'Ufficio federale di polizia

aveva deciso di commissionare uno studio sulla tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo in Svizzera³. Uno dei motivi a sostegno di tale decisione è stata la constatazione emersa da un precedente studio di fattibilità (Bader e D'Amato 2013), secondo cui le conoscenze in merito a questa forma di tratta erano particolarmente lacunose. I risultati dello studio commissionato dal servizio SCOTT sono ora disponibili e sono esposti nel presente rapporto.

Affinché i fondi per la ricerca venissero utilizzati laddove le conoscenze e i dati disponibili sono particolarmente limitati, si è deciso di escludere dal campo di ricerca l'industria del sesso e di concentrare l'attenzione sullo sfruttamento a scopo non sessuale. La scelta della formulazione «sfruttamento lavorativo» non significa minimamente che le autrici e il committente non considerino la prostituzione un'attività lucrativa. Si tratta semplicemente di una convenzione linguistica per definire l'oggetto di studio. In mancanza di una definizione giuridica (o sociologica) precisa di «sfruttamento lavorativo» e di «tratta di esseri umani» è stata scelta una prospettiva relativamente ampia: lo scopo dello studio era di repertoriare tutte le situazioni di grave sfruttamento lavorativo, indipendentemente dall'esistenza di una correlazione documentabile con la tratta.

Dal punto di vista metodologico e delle sfide che questo campo di ricerca comporta, il presente studio è inteso come un'indagine esplorativa volta prioritariamente a individuare i settori economici caratterizzati da un alto rischio o da un'alta frequenza del fenomeno e mira a rilevare le specificità delle situazioni di sfruttamento osservabili, non da ultimo allo scopo di perfezionare i tentativi di definizione intrapresi finora. Si prefigge inoltre di analizzare il profilo e i tratti distintivi delle vittime (potenziali) e le sfide che il fenomeno pone all'azione di prevenzione e di individuazione da parte delle autorità e della società civile. A tal fine, lo studio è stato condotto combinando tre metodi di ricerca sociale, ossia un questionario esplorativo, interviste mirate a esperti e diretti interessati e un'analisi degli atti di polizia e giudiziari. Si è rinunciato a quantificare il fenomeno viste le sfide che questa metodologia combinata notoriamente comporta (Cyrus et al. 2010b ; ILO 2011).

Struttura dello studio

Il presente studio si articola in quattro capitoli di diversa lunghezza che possono anche essere letti singolarmente. All'inizio di ciascun capitolo figura una sintesi.

Il primo capitolo traccia una breve panoramica ragionata della letteratura sul tema della TEU-L in Svizzera e in Europa e presenta il quadro giuridico a livello internazionale e nazionale. Sono inoltre precisati l'oggetto della ricerca e le definizioni operative, fondamentali per la comprensione dei capitoli successivi. Il capitolo si chiude con una breve presentazione dei metodi applicati.

Il secondo capitolo si occupa delle strutture e delle azioni di contrasto della TEU-L nei Cantoni esaminati dal punto di vista delle autorità (tribunali, autorità di perseguimento penale) come pure nel settore della consulenza e dell'assistenza dispensate alle vittime. I contenuti poggiano principalmente sulle interviste agli esperti e sulle considerazioni tratte dal questionario e dai documenti raccolti.

Il terzo capitolo, che è anche il più lungo, raccoglie i temi centrali dello studio. Descrive le motivazioni, il contesto e i tratti distintivi dello sfruttamento di manodopera in vari settori economici e traccia il profilo delle vittime e degli sfruttatori e gli aspetti distintivi delle situazioni di sfruttamento. A titolo illustrativo presenta in

³ L'iniziativa si inquadra nel Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (2012-2014). Cfr: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/nationaler-aktionsplan-gegen-menschenhandel-2012_IT.pdf, ultima consultazione il 10.11.2015. Per fine 2016 è prevista la pubblicazione di un nuovo piano d'azione.

forma sintetica e anonima alcuni casi concreti. I contenuti si basano sulle indicazioni tratte dai questionari, dalle interviste agli esperti e ai migranti e dall'analisi degli atti e dei documenti.

Il quarto e ultimo capitolo affronta la questione della lotta alla TEU-L in Svizzera e spazia dalle misure di prevenzione fino all'individuazione e alla repressione del fenomeno. Finora dalla letteratura specializzata sono emerse poche evidenze empiriche e le esperienze della maggior parte delle persone intervistate sono relativamente limitate. Ciò nonostante anche le ipotesi speculative possono fornire spunti interessanti per definire un possibile approccio del lavoro di prevenzione.

Ringraziamenti

Il presente rapporto poggia essenzialmente sulle informazioni di base e sui dati che risultano dai colloqui personali e telefonici con gli esperti consultati (autorità, settore giudiziario, polizia, consultori, sindacati, ONG) che sono stati disposti a condividere le conoscenze e le esperienze raccolte nella loro attività quotidiana o a rispondere al questionario. Le autrici rivolgono loro un sentito ringraziamento per l'importante contributo fornito a questo studio. In allegato è riportato un elenco delle istituzioni e delle persone consultate o intervistate (cfr. Tabella 7).

Le autrici ringraziano in particolare i migranti per la fiducia dimostrata e per aver raccontato le loro esperienze in relazione allo sfruttamento di manodopera (diretto o per interposta persona). I loro nomi non vengono citati per garantire l'anonimato.

Un doveroso grazie va anche ai membri del gruppo di accompagnamento scientifico diretto da SCOTT, nelle persone di Karine Begey, Laurent Knubel e Boris Mesaric, per aver messo a disposizione le loro preziose conoscenze fornendo un contributo importante alla riuscita del progetto.

Composizione del gruppo di accompagnamento (in ordine alfabetico):

- Patrick Cereda, polizia cantonale, Zurigo
- Marco Maric, fedpol, Berna
- Selim Neffah, Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), Ginevra
- Daniel Stehlin, Ministero pubblico di Basilea Campagna, Liestal
- Esther Widmer, SECO, Berna

Le autrici desiderano infine ringraziare sentitamente Didier Ruedin per l'analisi statistica dei dati rilevati tramite questionario, Cristina Jensen per la revisione del testo tedesco e Daniel Stehlin per il grande impegno profuso, per aver messo a disposizione la sua competenza in ambito giuridico e per aver rivisto con spirito critico e costruttivo le prime versioni del presente rapporto.



1 Tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo: un tentativo di definizione

In breve

- Lo studio si propone di identificare i settori economici che presentano un rischio o una frequenza elevata di situazioni di TEU-L e di rilevare le caratteristiche delle situazioni di sfruttamento osservabili. Inoltre si prefigge di analizzare le sfide che il fenomeno comporta per l'azione di prevenzione e di individuazione da parte delle autorità e della società civile.
- Lo studio si avvale di una combinazione di tre metodi di ricerca sociale: un questionario esplorativo, interviste mirate a esperti e diretti interessati e un'analisi degli atti di polizia e giudiziari.
- Se da un lato la TEU-S è un fenomeno relativamente ben documentato, dall'altro sono poche le informazioni attendibili sulla TEU-L. Questo vale in particolare per la Svizzera, dove mancano studi sulla diffusione e le caratteristiche della TEU-L.
- Il campo di ricerca si limita allo sfruttamento a scopo non sessuale. Sono pertanto esclusi sia il lavoro sessuale in senso stretto sia tutte le attività nel settore erotico.
- In Svizzera la TEU-L è vietata dall'articolo 182 CP in vigore dal 2006. Lo sfruttamento lavorativo in quanto tale, ossia senza tratta, può avere rilevanza dal punto di vista penale, civile e del diritto del lavoro. La giurisprudenza in materia è tuttora scarsa.
- Sulla base delle conoscenze empiriche è stata sviluppata una definizione operativa del concetto di sfruttamento lavorativo e di TEU-L. Ai fini del presente studio lo sfruttamento lavorativo e la tratta sono considerati due fenomeni che, cumulati, possono sfociare nella TEU-L quando la situazione di sfruttamento è il risultato della tratta.
- In questo studio lo sfruttamento lavorativo è definito sulla base della discrepanza tra le condizioni di lavoro normali, conformi allo standard minimo stabilito dalla legge, e le condizioni di lavoro reali. Ad essere determinante non è tanto l'eventuale consenso o la libera scelta dei lavoratori quanto piuttosto il comportamento dei datori di lavoro. Si configura una situazione di sfruttamento quando il datore di lavoro approfitta deliberatamente della condizione di vulnerabilità del lavoratore.

1.1 Stato della ricerca: panoramica della letteratura specializzata

Mentre sulla tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale (di seguito TEU-S) esiste un'ampia letteratura specializzata e divulgativa, la TEU-L è un fenomeno molto meno studiato (Bader e D'Amato 2013), tant'è vero che finora in Svizzera non sono state realizzate ricerche scientifiche sull'argomento. A livello internazionale tuttavia alcuni lavori di ricerca recenti affrontano la questione della diffusione, delle forme, delle strategie di contrasto e dell'inquadramento giuridico del fenomeno. Poiché nella maggior parte dei casi la Svizzera non viene considerata negli studi comparativi europei (FRA 2015), vi è chiaramente una lacuna «nazionale» a livello di ricerca che questo studio vorrebbe colmare.

Considerando le ricerche condotte a livello nazionale e internazionale sulla TEU-L e sullo sfruttamento di manodopera o il lavoro forzato in generale, emerge che finora la quantità di dati empirici disponibili è molto scarsa. Molte pubblicazioni non si fondano su dati empirici rilevati appositamente bensì trattano il tema sotto il profilo giuridico o politico. Pur rappresentando un'importante fonte di informazioni, i rapporti e i pareri

pubblicati dalle organizzazioni di sostegno parastatali o della società civile non possono essere considerati frutto di ricerche empiriche. All'attenzione crescente del pubblico per la TEU-L si contrappongono conoscenze lacunose del fenomeno. Vari autori mettono inoltre in dubbio l'indipendenza degli studi finanziati dalle organizzazioni internazionali e la mancanza di trasparenza sui metodi utilizzati (Cyrus et al. 2010b: 23 ; Kelly 2005 ; Schloenhardt et al. 2009).

I paragrafi seguenti tracciano una panoramica selettiva sullo stato della ricerca in Svizzera, in Europa e a livello globale limitandosi tuttavia agli studi che riguardano contesti relativamente comparabili alla situazione svizzera. Oltre a studi sociologici dotati di una base empirica, sono presentati analisi giuridiche e rapporti delle autorità che trattano in via prioritaria il tema del lavoro forzato e della TEU-L. Vengono inoltre menzionati lavori di ricerca che non operano una distinzione tra TEU-L e TEU-S. La panoramica, articolata in aree geografiche, considera unicamente le pubblicazioni dell'ultimo decennio⁴.

1.1.1 Stato della ricerca in Svizzera

Finora in Svizzera sono stati condotti solo pochi studi sul tema della TEU-L. La nostra ricerca si propone di colmare almeno in parte le lacune in questo ambito, evidenziate in due lavori sulla tratta in Svizzera pubblicati negli ultimi anni (Bader e D'Amato 2013 ; Moret et al. 2007). Il tema è infatti stato affrontato solo da una pubblicazione del 2004, e per di più da un'ottica ristretta, ossia quella del lavoro forzato (*travail forcé*). In tale contesto, l'autore Philippe Sauvin (2004) descrive varie situazioni, che spaziano dalla prostituzione alle misure di inserimento nel mercato del lavoro dei richiedenti l'asilo fino a situazioni di sfruttamento lavorativo nel libero mercato.

Come a livello internazionale, anche in Svizzera è stata attribuita particolare importanza al settore del lavoro domestico (cfr. cap. 3.2.1): vari studi sono stati commissionati o realizzati da ONG e istituti universitari ad esempio sui lavori di pulizia, la custodia dei bambini e la cura degli anziani (Knoll et al. 2012 ; Schertenleib et al. 2000 ; Schilliger 2013). Sebbene abbiano evidenziato l'esistenza di rapporti di sfruttamento lavorativo eventualmente associati alla tratta di esseri umani, la loro impostazione è troppo ampia e non si focalizza sul fenomeno oggetto del presente rapporto.

A livello istituzionale è opportuno menzionare in via prioritaria un rapporto della Segreteria di Stato della migrazione (ex Ufficio federale della migrazione) sull'industria del sesso. Pur non trattando il tema affrontato in questa sede, lo studio permette di capire l'approccio adottato dalle autorità svizzere per lottare contro la tratta (Hilber e Nationale Expertengruppe 2014). Lo sfruttamento della forza lavoro è stato analizzato in un rapporto pubblicato dall'organo di coordinamento per la tratta del Cantone di Berna, che nel frattempo non esiste più come tale (KOGÉ 2014). Oltre a una breve panoramica della situazione, il rapporto contiene spunti per una definizione del concetto di sfruttamento lavorativo e per misure di prevenzione mirate. Le ricerche condotte dalle autorità svizzere per definire concettualmente ed empiricamente il fenomeno hanno portato alla realizzazione di una guida pratica del servizio SCOTT intesa come ausilio per agevolare l'identificazione di casi di TEU-L. In un recente rapporto di monitoraggio, il gruppo di esperti GRETA⁵ ha raccomandato di proseguire questi lavori. Il rapporto contiene tra l'altro una presentazione completa delle misure adottate dalla

⁴ Per una rassegna completa della letteratura nazionale e internazionale sul tema della tratta di esseri umani per il periodo 1995–2005 cfr. studio del 2007 (Moret et al. 2007)).

⁵ *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA)*: gruppo di esperti incaricato di monitorare l'applicazione da parte degli Stati firmatari degli obblighi previsti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani

Svizzera contro tutte le forme di tratta, pur segnalando a più riprese le lacune nell'azione di contrasto alla TEU-L (GRETA 2015).

1.1.2 Studi sulla situazione in singoli Paesi

Negli ultimi anni Cyrus et al. hanno pubblicato lavori di ricerca significativi e scientificamente fondati sulla situazione in Germania. Cyrus riassume la problematica fondamentale che sta alla base del concetto di tratta riferendosi alla «logica di inversione percettiva», per analogia all'immagine reversibile⁶: quando si osserva una situazione di sfruttamento lavorativo si può vedere una vittima i cui diritti umani sono stati violati dalla criminalità internazionale oppure una persona immigrata illegalmente o un lavoratore clandestino. L'interpretazione può quindi essere diametralmente opposta (Cyrus 2011: 51). Cyrus et al. hanno inoltre sviluppato una «piramide dello sfruttamento lavorativo» allo scopo di differenziare le situazioni di sfruttamento in base all'entità degli abusi e di inquadrarle giuridicamente (Cyrus et al. 2010b) (cfr. anche cap. 3.3.6). Vanno inoltre menzionati uno studio dell'Istituto tedesco per i diritti umani (*Deutsches Institut für Menschenrechte*) che si focalizza sulla tratta (Follmar-Otto e Rabe 2009) e uno studio pubblicato dal *Koordinierungskreis gegen Menschenhandel* (KOK) sulla TEU-L (Schwarze 2007).

Ad essere rilevante in questa sede è anche il rapporto periodico del Relatore nazionale olandese sulla tratta di esseri umani (*National Rapporteur on Trafficking in Human Beings*) che dal 2007 attribuisce un'importanza crescente alla tratta finalizzata allo sfruttamento non sessuale (Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings 2007, 2009). In una retrospettiva degli sforzi profusi in dieci anni da tale autorità neerlandese, Dettmeijer-Vermeulen rileva che nei Paesi Bassi vi sono situazioni di grave sfruttamento lavorativo, che grazie alla giurisprudenza più copiosa si delinea una definizione più netta del fenomeno, ma che le sue dimensioni restano tuttavia poco chiare (Dettmeijer-Vermeulen 2012: 285).

1.1.3 Studi comparativi nei Paesi dell'UE

Lo studio più completo e recente sullo sfruttamento della forza lavoro in Europa è quello dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (*European Union Agency for Fundamental Rights*; FRA). In considerazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo studio si è concentrato sul grave sfruttamento dei lavoratori nei Paesi dell'UE. Partendo da un approccio metodologico simile a quello adottato nel presente rapporto, gli autori hanno esaminato diverse situazioni di sfruttamento lavorativo facendo riferimento solo implicitamente alla tratta di esseri umani. Nel complesso lo studio mirava a identificare i fattori di rischio e i settori in cui il rispetto dei diritti fondamentali è problematico. Infine è giunto a risultati che corrispondono ampiamente a quelli del presente studio circoscritto alla Svizzera (FRA 2015).

Nel 2006 l'ONG *Anti-Slavery International* ha presentato un rapporto sul lavoro forzato in Gran Bretagna, Irlanda, Repubblica ceca e Portogallo evidenziando quattro fattori che favoriscono lo sfruttamento della forza lavoro o che sono all'origine della TEU-L. Le autrici partono dal presupposto che il lavoro forzato esiste in tutti i Paesi europei e, sulla base dei risultati dello studio, formulano una serie di raccomandazioni strategiche generali (Guichon e Van den Anker 2006). Degno di nota è anche il rapporto pubblicato dalla Joseph-Rowntree-Foundation sulla situazione nel Regno Unito, dove il lavoro forzato costituisce una fattispecie penale autonoma dal 2009. Sulla base degli esiti di *focus group* gli autori del rapporto evidenziano le strutture e le caratteristiche dell'economia che permettono o favoriscono il lavoro forzato e lo sfruttamento (Lalani e Metcalf 2012).

⁶ Un'immagine reversibile o ambigua mostra figure o contenuti diversi a seconda dell'angolazione scelta.

Nel dibattito in atto a livello internazionale sulla tratta in generale e sulla TEU-L in particolare, si attribuisce un'importanza crescente al ruolo delle strutture macroeconomiche e della domanda. Attualmente il progetto europeo interdisciplinare *Demand-side Measures Against Trafficking* (DemandAT) esamina il ruolo della domanda nella tratta di esseri umani e l'efficacia delle misure politiche incentrate su tale aspetto⁷. Dal canto loro, Hernandez e Rudolph (2015) hanno analizzato i fattori che determinano l'arrivo in Europa di vittime della tratta da una prospettiva scientifico-economica e hanno evidenziato le condizioni quadro che favoriscono la tratta senza limitarsi a una determinata forma del fenomeno. Gli autori di una raccolta pubblicata da Rijken (2011) discutono le misure di contrasto alla TEU-L adottate nei vari Paesi europei.

Uno studio belga esamina la giurisprudenza nazionale e internazionale in materia di tratta e lavoro forzato (Clesse et al. 2014) e commenta importanti sentenze pronunciate da vari tribunali. Alcuni sottocapitoli sono dedicati alla giurisprudenza in materia di TEU-L, mentre il capitolo conclusivo analizza due sentenze della Corte EDU sul divieto di lavoro forzato giusta l'articolo 4 CEDU, la cui giurisprudenza è stata oggetto anche di una ricerca a cura di Mantouvalou (2006) con particolare riferimento al lavoro domestico.

1.1.4 Studi internazionali

Tra le pubblicazioni internazionali degne di nota vi è il rapporto dell'OIL intitolato «*Une alliance globale contre le travail forcé*» che presenta e discute diverse definizioni e concetti di lavoro forzato, avanza una stima mondiale dei profitti generati dallo sfruttamento della manodopera e analizza il fenomeno nel contesto della migrazione internazionale e della tratta di esseri umani (ILO 2005). Nel 2012 l'OIL ha pubblicato un'altra stima corredata da indicazioni metodologiche (ILO 2012).

Anche a livello globale i ricercatori si occupano da diversi punti di vista delle misure di prevenzione statali. Cho et al. analizzano in base a un indice sviluppato ad hoc (Cho 2015) la diffusione di politiche anti-tratta (*anti-trafficking policies*) in 177 Paesi, constatando a sorpresa che i Paesi di destinazione esercitano poca pressione sui Paesi d'origine affinché questi approfondano sforzi per contrastare il fenomeno (Cho et al. 2011).

In un articolo significativo uscito nel 2010 Skrivankova esamina la legislazione di vari Paesi in materia di tratta e di lavoro forzato e tematizza l'accavallamento – o al contrario la separazione – dei due concetti nel codice penale. L'autrice sviluppa inoltre il concetto di «continuum dello sfruttamento» con il quale auspica un'analisi differenziata delle situazioni rinunciando a tracciare una separazione netta tra sfruttamento e non sfruttamento e invocando la permeabilità dei vari ambiti del diritto (diritto del lavoro, diritto degli stranieri e diritto penale).

1.2 Quadro giuridico

Da tempo diverse organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite e la loro organizzazione specializzata OIL, hanno adottato una serie di convenzioni e protocolli per combattere la tratta di esseri umani, segnatamente di bambini e donne. Tuttavia fino alla fine degli anni 1990 solo una cerchia ristretta di esperti si è occupata di questo tema. La situazione è cambiata nel novembre 2000 a seguito dell'adozione del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (di seguito Protocollo di Palermo). La politica in materia di tratta di esseri umani della Svizzera ma anche di numerosi altri Paesi

⁷ Cfr. http://www.demandat.eu/sites/default/files/DemandAT_Leaflet.pdf, ultima consultazione il 29.10.2015. Per ora non vi sono pubblicazioni ma è possibile seguire l'avanzamento dei lavori di ricerca sul blog: <http://www.demandat.eu/blog>, ultima consultazione il 29.10.2015.

(europei) è stata inoltre influenzata dagli interventi delle Nazioni Unite e successivamente del Consiglio d'Europa.

I sottocapitoli successivi illustrano il quadro giuridico in vigore in Svizzera in materia di TEU-L come pure le fonti rilevanti di diritto internazionale.

1.2.1 Convenzioni internazionali e basi giuridiche

Come già accennato, attualmente la base giuridica più importante in materia di tratta è il Protocollo di Palermo del 15 novembre 2000. La definizione di cui all'articolo 3 trova ampio consenso tra gli attori coinvolti, anche se le interpretazioni variano e le priorità cambiano con il passare del tempo. Anche in Svizzera l'articolo 3 funge da base per l'interpretazione della fattispecie della tratta di esseri umani contemplata nel Codice penale svizzero.

Art. 3 Terminologia

Ai fini del presente Protocollo

- a) «tratta di persone» indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi;
- b) il consenso di una vittima della tratta di persone allo sfruttamento di cui alla lettera a) del presente articolo è irrilevante nei casi in cui qualsivoglia dei mezzi usati di cui alla lettera a) è stato utilizzato;
- c) il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un bambino ai fini di sfruttamento sono considerati «tratta di persone» anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera a) del presente articolo;
- d) «bambino» indica qualsiasi persona al di sotto di 18 anni⁸.

La Svizzera ha ratificato nel 2006 il Protocollo di Palermo come pure il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia. Con la ratifica la Svizzera si impegna ad armonizzare la sua legislazione alle norme internazionali. L'articolo 3 del Protocollo facoltativo definisce la vendita di fanciulli come:

- i) il fatto di offrire, consegnare o accettare un fanciullo, indipendentemente dal mezzo utilizzato, al fine di:
 - a. sfruttare il fanciullo a fini sessuali,
 - b. trasferire gli organi del fanciullo contro remunerazione,
 - c. costringere il fanciullo al lavoro forzato;
- ii) il fatto di ottenere indebitamente, in quanto intermediario, il consenso all'adozione di un fanciullo in violazione degli strumenti giuridici internazionali in materia di adozione⁹.

Nel 2005 il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani¹⁰ che considera in primo luogo la tratta una violazione dei diritti umani, attribuisce un'importanza particolare alla protezione e all'aiuto alle vittime e propone misure concrete che però non hanno valore vincolante. La Svizzera è stata il 38° Paese a ratificare la Convenzione, che è entrata in vigore nell'aprile 2013 e che ha dato tra l'altro

⁸ Cfr. <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040856/index.html>, consultato il 12.10.2015

⁹ Cfr. <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20022618/index.html>, consultato il 12.10.2015

¹⁰ Cfr. <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20101963/index.html>, consultato il 26.11.2015

spunto per l'elaborazione delle disposizioni dell'ordinanza del 7 novembre 2012 sulla protezione extraprocessuale dei testimoni (cfr. anche le considerazioni sul ruolo di GRETA nel cap. 1.2.2).

1.2.2 Base giuridica in Svizzera

Anche in Svizzera l'articolo 3 del Protocollo di Palermo funge da base interpretativa della fattispecie della tratta di esseri umani, che ingloba il lavoro o le prestazioni forniti su costrizione, schiavitù o rapporti di lavoro affini alla schiavitù. Nel dicembre 2006 è entrato in vigore l'articolo 182 del Codice penale relativo alla tratta di esseri umani. Sostituisce il vecchio articolo 196 del Codice penale che puniva unicamente lo sfruttamento a fini sessuali, mentre nel nuovo articolo lo sfruttamento del lavoro è un elemento costitutivo della tratta. L'articolo 182 CP ha il seguente tenore:

1. Chiunque, come offerente, intermediario o destinatario, fa commercio di un essere umano a scopo di sfruttamento sessuale, di sfruttamento del suo lavoro o di prelievo di un suo organo, è punito con una pena detentiva o con una pena pecuniaria. Il reclutamento di un essere umano per i medesimi scopi è parificato alla tratta.
2. Se la vittima è minorenne o se l'autore fa mestiere della tratta di esseri umani, la pena è una pena detentiva non inferiore a un anno.
3. In ogni caso è pronunciata anche una pena pecuniaria.
4. È punibile anche chi commette il reato all'estero. Gli articoli 5 e 6 sono applicabili.

L'articolo del Codice penale è completato da un corpus giuridico formato da varie sentenze emesse dalle sezioni di diritto penale dei tribunali cantonali e del Tribunale federale. Per una panoramica completa e un commento si rinvia alla letteratura specializzata. Qui di seguito ci limitiamo a menzionare alcuni punti che nelle interviste hanno sollevato qualche interrogativo. Ad esempio, in una sentenza del Tribunale federale del 2002 (DTF 128 IV 117) sulla TEU-S, la Corte ha precisato che anche il reclutamento di una persona ai fini di sfruttamento sessuale in una struttura gestita da due persone adempie la fattispecie di tratta, mentre all'origine si presupponeva che alla base della tratta vi fosse una struttura triangolare formata da intermediario, vittima e sfruttatore. Nella medesima sentenza la Corte ha stabilito che il consenso della vittima non è rilevante se è condizionato da una situazione di necessità economica nel Paese d'origine e se tale situazione viene sfruttata da terze persone. Inoltre, nel *messaggio sull'approvazione del Protocollo facoltativo del 25 maggio 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia come pure la corrispondente modifica della disposizione penale sulla tratta di esseri umani* si specifica che ai sensi dell'articolo 182 CP è punibile anche chi esercita la tratta una sola volta ai danni di una o più persone (Bundesrat 2005). Il fatto di limitare la tratta a un'ottica puramente economica viene considerato troppo restrittivo (Niggli e Wiprächtiger 2013: 1224).

Spiegazione di termini utilizzati in relazione alla TEU-L

Schiavitù

L'elemento distintivo della schiavitù è il diritto di proprietà che una persona esercita su un'altra per un periodo indeterminato al fine di disporre della sua forza lavoro o della sua persona. Il diritto di proprietà su una persona deriva da un ordinamento giuridico secondo cui un individuo può costituire oggetto di proprietà altrui. Si tratta di un sistema sociale durato fino all'epoca precapitalistica, che fu successivamente messo al bando e vietato. Oggi il divieto di schiavitù fa parte dei principi di diritto internazionale consuetudinario. La Convenzione concernente la schiavitù¹¹ è entrata in vigore in Svizzera nel 1930, il relativo Accordo addizionale¹² nel 1964.

Lavoro forzato (secondo OIL e UIL¹³)

Per lavoro forzato si intende qualsiasi lavoro o servizio imposto a una persona sotto minaccia di punizione o sanzione e per il quale la persona non si è offerta spontaneamente. Oggi il lavoro forzato si configura come rapporto di sfruttamento limitato nel tempo dal quale la vittima può liberarsi vista l'eccessiva offerta di manodopera non protetta. La Convenzione n. 29 dell'UIL (1930) sul lavoro forzato e obbligatorio è entrata in vigore per la Svizzera nel 1941. Secondo la definizione dell'OIL il lavoro forzato è caratterizzato da due elementi: il lavoro è estorto a una persona sotto minaccia di sanzione o punizione e il lavoro non viene prestato per libera scelta (Cyrus et al. 2010b: 19).

Servitù per debiti/prestazione forzata

Si tratta dello stato o della condizione di chi fornisce lavoro forzato per estinguere debiti che possono risultare da un precedente negozio giuridico compiuto legalmente dalla persona interessata o dalla sua famiglia nei confronti di uno o più creditori o di uno o più «padroni». Nei Paesi in sviluppo la servitù per debiti è un modo per estinguere i debiti contratti. Si può trattare anche di debiti fittizi che derivano da situazioni di tratta di esseri umani o di traffico di migranti.

Focalizzandosi sulla TEU-L, il Consiglio federale fornisce i primi elementi per una definizione del concetto di sfruttamento lavorativo, anche se a tutt'oggi non vi è ancora una giurisprudenza chiara in materia. Secondo il messaggio già citato, «si deve presupporre sfruttamento del lavoro allorché, in violazione delle prescrizioni di diritto del lavoro o delle norme relative a salario, salute e sicurezza sul posto di lavoro, si impedisce costantemente a una persona di esercitare i suoi diritti fondamentali. Concretamente, si può trattare di privazione di nutrimento, maltrattamenti fisici, ricatto, isolamento o anche lesioni corporali, violenza sessuale o minacce di morte» (Bundesrat 2005: 2836). A differenza di altri Paesi europei, la Svizzera non ha adottato una definizione vincolante di sfruttamento lavorativo senza tratta di esseri umani e non vanta una fattispecie penale residuale, che invece esiste per la TEU-S (art. 195 CP, Promovimento della prostituzione).

Nell'ottobre 2015 GRETA, il gruppo di esperti indipendenti del Consiglio d'Europa composto di 15 persone al massimo e incaricato di valutare l'applicazione della Convenzione contro la tratta di esseri umani, ha presentato il primo rapporto di monitoraggio sulla situazione in Svizzera. Il gruppo ha raccomandato tra l'altro di esplicitare nella legge l'irrelevanza del consenso della vittima a determinate condizioni e di prevedere l'esenzione da pene e sanzioni per le presunte vittime di tratta (p. es. per reati contro il diritto degli stranieri). Sebbene questi due principi siano applicati (o possano essere applicati) già oggi sulla base dei principi generali del Codice penale, le raccomandazioni di GRETA sono rilevanti alla luce dei risultati del presente studio, in quanto manifestamente non si può partire dal presupposto che le autorità di perseguimento penale e giudiziarie

¹¹ <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19260034/index.html>, consultato il 2.12.2015

¹² <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19560177/index.html>, consultato il 2.12.2015

¹³ L'Ufficio internazionale del lavoro (UIL) è l'unico organo permanente dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

conoscano sempre a sufficienza le possibilità offerte dalle normative. Il gruppo di esperti raccomanda inoltre di rafforzare la lotta alla TEU-L e l'azione di sensibilizzazione su questo fenomeno.

1.3 Campo di ricerca e definizioni operative

Poiché finora in Svizzera non esiste una definizione condivisa di TEU-L, nell'ambito del presente studio è stata adottata una definizione ad hoc, che risulta dai dati raccolti, dalle disposizioni normative e dai risultati di altri studi.

1.3.1 Esclusione dell'industria del sesso e del settore erotico dal campo di ricerca

Per circoscrivere la ricerca al campo meno studiato, le autrici dello studio operano una distinzione tra tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale (TEU-S) e tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo (TEU-L)¹⁴. Con questa distinzione non si vuole affatto suggerire che le attività prestate nell'industria del sesso, ad esempio da prostitute o artiste di cabaret, non sono considerate lavoro (Cyrus et al. 2010b: 42). Lo studio propone piuttosto una distinzione giuridica tra tre forme di tratta di esseri umani (art. 182 CP) allo scopo di analizzare con maggiore precisione le situazioni di sfruttamento in determinati settori economici. Pertanto, dal campo di ricerca sono esclusi, oltre al lavoro sessuale (prostituzione), anche il caso limite delle artiste di cabaret, attività considerata facente parte del settore erotico. Lo studio tiene tuttavia conto di situazioni nelle quali entrambe le forme di sfruttamento coesistono. Emerge infatti che finora lo sfruttamento multidimensionale di donne obbligate ad effettuare lavori di pulizia e a fornire prestazioni sessuali non è stato riconosciuto come tale dalle autorità di perseguimento penale. Nello studio queste situazioni vengono considerate ed evidenziate esplicitamente (cfr. cap. 3.2.6).

In questa sede va inoltre precisato che il lavoro nero *non* è oggetto del presente studio. Questo concetto, (anch'esso) non definito dalla legge, indica diversi fenomeni, tra cui l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente o indipendente in violazione delle disposizioni del diritto degli stranieri¹⁵. Sebbene dai dati disponibili risulti che in circa la metà dei rapporti di lavoro non autorizzati secondo il diritto degli stranieri si configura una situazione di sfruttamento (cfr. cap. 3.1) riconducibile spesso a scopi di evasione fiscale o contributiva¹⁶, lo sfruttamento può verificarsi anche nell'ambito di rapporti di lavoro dichiarati. Viceversa, numerosi rapporti di lavoro non autorizzati secondo le norme regolamentari si rivelano consensuali e corretti dal punto di vista della retribuzione e delle condizioni di lavoro se non fosse per l'assenza di un permesso di soggiorno o/e di lavoro. In altre parole vi è un punto di contatto tra lavoro nero e sfruttamento lavorativo, anche se i due fenomeni non vanno confusi.

¹⁴ Il presente rapporto non considera la tratta di esseri umani finalizzata al prelievo di organi.

¹⁵ Cfr. spiegazione della SECO: <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/01905/index.html?lang=it>, ultima consultazione il 13.11.2015, o la legge federale contro il lavoro nero: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20020224/index.html>, ultima consultazione il 13.11.2015

¹⁶ Spesso i rapporti di lavoro non dichiarati secondo il diritto degli stranieri non sono annunciati alle assicurazioni sociali e all'amministrazione fiscale. È possibile che il datore di lavoro di persone senza permesso di soggiorno paghi tutti i contributi sociali e le imposte alla fonte (lavoro grigio).

1.3.2 Definizione complementare di sfruttamento lavorativo e tratta

Per focalizzarsi meglio sullo sfruttamento lavorativo, il presente studio va oltre la definizione di TEU-L fornita dalla legge nel tentativo di includere varie situazioni che si trovano a cavallo tra violazione del diritto degli stranieri, violazione del diritto del lavoro e violazione del diritto penale, incluse quelle non contemplate dall'ordinamento giuridico svizzero. Mentre la legislazione svizzera non prevede una fattispecie penale autonoma per lo sfruttamento di manodopera o il lavoro forzato e punisce il favoreggiamento di tali situazioni unicamente in relazione alla fattispecie di tratta di esseri umani¹⁷, altri Paesi hanno introdotto una fattispecie penale residuale o una fattispecie penale autonoma (*stand-alone offense*). Come indica Skrivankova, alcuni Paesi europei si sono allontanati dalla definizione internazionale focalizzando il perseguimento penale sul risultato, ossia la situazione di sfruttamento, più che sulle cause, applicando il concetto di violazione della dignità umana (Skrivankova 2010: 12). Questo vale per il Belgio, la Francia, la Germania e il Regno Unito. Nel 2009 quest'ultimo ha introdotto nella *Coroners and Justice Act Section 71* la fattispecie autonoma di *slavery, servitude and forced or compulsory labour*¹⁸ (schiavitù, servitù e lavoro forzato o coatto) che punisce le situazioni di lavoro forzato. Nel luglio 2015 è entrato in vigore il *Modern Slavery Act*¹⁹ che raggruppa in un'unica normativa la tratta di esseri umani, la schiavitù, la servitù domestica (*domestic servitude*) e il lavoro forzato per permettere una strategia di contrasto coerente e il monitoraggio dei casi oggetto di indagine (IDMG 2015 ; Office 2015). Anche il *Code pénal* francese contempla dal 2013 fattispecie corrispondenti che possono essere applicate indipendentemente da quella di tratta (art. 224-1 A e B, 224-14 1 e 2).

Il presente rapporto poggia su una definizione complementare dei fenomeni di sfruttamento lavorativo e di tratta, come d'altronde sostenuto da Skrivankova:

Trafficking and forced labour are two linked but distinct concepts, and it is important to understand that not all forced labour is a result of trafficking. (Skrivankova 2010: 8)

In altre parole, lo sfruttamento lavorativo può esistere da solo o come conseguenza o risultato della tratta. In entrambi i casi vige una situazione lavorativa contraddistinta da sfruttamento. La distinzione risiede nelle modalità con le quali la vittima è stata coinvolta, ossia reclutamento e/o immigrazione. Nel caso della tratta deve sussistere l'elemento della mercificazione della persona, ossia il fatto di considerare una persona come un oggetto o una merce della quale si può disporre a piacimento. Il campo di ricerca del presente studio considera tutti i rapporti di lavoro contraddistinti da sfruttamento, indipendentemente che siano o no il risultato della tratta di esseri umani.

1.3.3 Condizioni lavorative di sfruttamento

È opportuno ora definire con la maggiore precisione possibile cosa si intende per condizioni lavorative di sfruttamento, espressione che in questo rapporto è usata come sinonimo di sfruttamento lavorativo. Le autrici si sono avvalse anzitutto della definizione adottata da Cyrus et al., che a sua volta poggia sulla definizione adottata dal diritto tedesco. L'articolo 233 del Codice penale tedesco dedicato alla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della forza lavoro (*Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft*) enfatizza la strumentalizzazione della situazione di necessità e fa leva sul confronto con le condizioni di lavoro applicate in Germania come elemento per identificare un'eventuale situazione di sfruttamento.

¹⁷ Talvolta viene invocata la fattispecie dell'usura (art. 157 CP) per punire lo sfruttamento lavorativo. Nella DTF 130 IV 106 il Tribunale federale ha fatto rientrare in questa fattispecie un rapporto di lavoro domestico contraddistinto da sfruttamento.

¹⁸ Cfr.: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/25/section/71>, ultima consultazione il 13.11.2015

¹⁹ La legge si applica all'Inghilterra e al Galles; anche la Scozia e l'Irlanda del nord hanno adottato una normativa di questo tipo (*Human Trafficking and Exploitation Act 2015*).

(1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Beschäftigung bei ihm oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, bringt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer in Satz 1 bezeichneten Beschäftigung bringt (Deutsches Strafgesetzbuch, § 233: Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft).

Riallacciandosi al Codice penale tedesco, per sfruttamento lavorativo Cyrus et al. intendono una situazione che si distingue nettamente dai vincoli tipici del mercato del lavoro competitivo tedesco e dalle condizioni standard di impiego e che penalizza il lavoratore:

[...] die sich deutlich von üblichen Zwängen und Beschäftigungsstandards im kompetitiven deutschen Arbeitsmarkt zu Ungunsten der Beschäftigten abhebt. (Cyrus et al. 2010b: 42)

Secondo la giurisprudenza tedesca vi è una sproporzione notevole (*auffälliges Missverhältnis*, cfr. art. summenzionato) quando vengono violati gli standard minimi prescritti dalla legge e la retribuzione è inferiore di due terzi allo stipendio prescritto dal tariffario o allo stipendio in uso nella regione (Cyrus et al. 2010b: 43). Anche il Codice penale francese definisce il lavoro forzato (*travail forcé*) attraverso lo squilibrio manifesto tra la retribuzione percepita e il lavoro prestato²⁰. Da parte sua, Skrivankova considera pertinente identificare e definire lo sfruttamento di manodopera sulla base del confronto con le condizioni di lavoro di altre persone che svolgono lo stesso lavoro. In realtà, quest'approccio consente di mettere in secondo piano la questione del consenso e della (im)possibilità per il lavoratore di porvi fine senza subire notevoli svantaggi. Sotto quest'aspetto le autrici dello studio si distanziano da Cyrus et al., che descrivono le situazioni di sfruttamento tra l'altro sulla base del grado di consenso (Cyrus et al. 2010b: 72-73). Anche nella definizione di lavoro forzato dell'OIL²¹ la questione della libera scelta della vittima è fondamentale. Come mostra il presente studio, la situazione di vulnerabilità (costrizione) e di necessità delle vittime di sfruttamento è complessa e solo in parte condizionata dall'azione diretta dei datori di lavoro (cfr. cap. 3.3.4). Per motivi pragmatici e metodologici, nell'ambito della definizione operativa adottata in questa sede le autrici propongono di porre in secondo piano la questione della libera scelta della vittima e di concentrarsi soprattutto sugli aspetti oggettivi della situazione di sfruttamento e sulla strumentalizzazione da parte dei datori di lavoro della situazione di necessità delle vittime. Pertanto, la definizione proposta in questa sede coincide ampiamente con la concezione di sfruttamento lavorativo su cui si fonda il rapporto FRA:

However, while severe labor exploitation may be the result of trafficking, this is not always the case. Nor have victims of severe labor exploitation necessarily been coerced into working; they are victims of severe labor exploitation because their experience of work encompasses working conditions that extend far below what can be considered acceptable in law. (FRA 2015: 12)

²⁰ Articolo 225-14-1 del Codice penale francese; cfr.:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027806855&cidTexte=LEGITEXT000006070719>, ultima consultazione l'11.11.2015

²¹ Nella Convenzione dell'OIL n. 29 del 1930 il termine lavoro forzato indica «ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente».

1.3.4 Definizioni operative

Sulla base dei dati raccolti e delle riflessioni e definizioni presentate nei sottocapitoli precedenti, le autrici hanno sviluppato una definizione di sfruttamento lavorativo e di tratta di esseri umani funzionale al presente rapporto. Le seguenti definizioni tentano di descrivere, generalizzandola, la realtà osservabile empiricamente di questi due fenomeni in Svizzera:

Sfruttamento lavorativo

Lo sfruttamento lavorativo è una situazione in cui i datori di lavoro approfittano della forza lavoro di terzi senza corrispondere una retribuzione congrua né garantire condizioni di lavoro dignitose. La paga o le condizioni di lavoro sono quindi notevolmente peggiori rispetto a quelle in uso. La sproporzione tra lavoro fornito e prestazioni ricevute, a sfavore dei lavoratori, è resa possibile dalla dipendenza di questi ultimi dai datori di lavoro che approfittano di una situazione di vulnerabilità per imporre condizioni di sfruttamento. I datori di lavoro possono anche ricorrere ad altre forme di pressione psichica o fisica.

Tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo

La tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo è una successione di azioni aventi lo scopo di sfruttare la forza lavoro di una o più persone (cfr. definizione sopra). Approfittando della loro situazione di vulnerabilità e/o ingannandole sulla natura o sulle condizioni di lavoro, gli autori inducono le vittime ad acconsentire al reclutamento e successivamente al lavoro in condizioni di sfruttamento. Gli autori possono anche ricorrere alla minaccia o all'uso della violenza fisica.

È indubbio che tra la definizione proposta in questa sede e quella dell'OIL vi siano molti punti comuni (cfr. cap. 1.2.2). Va tuttavia sottolineato che nel caso di sfruttamento lavorativo (secondo la definizione delle autrici) non deve esserci necessariamente coercizione diretta da parte del datore di lavoro né prima né durante la situazione di sfruttamento (cfr. cap. 3.3). Va inoltre aggiunto che lo sfruttamento di manodopera e la tratta correlata ad esso si inseriscono per lo più nel contesto della migrazione internazionale e che, secondo le autrici, il fatto di varcare una frontiera internazionale non rappresenta un elemento della definizione poiché la situazione di sfruttamento può configurarsi anche solo come conseguenza indiretta dell'ingresso in un altro Paese (cfr. cap. **Error! Reference source not found.**).

1.4 Metodi e materiale empirico

L'analisi empirica di un fenomeno per lo più sommerso come quello dello sfruttamento di manodopera e della tratta ad esso collegata pone notevoli sfide ai ricercatori (Tyldum e Brunovskis 2005). Per ovvie ragioni, la ricerca è stata condotta senza potersi basare sulle esperienze e le conoscenze dei diretti interessati e si è quindi dovuto cercare un approccio alternativo.

Per raccogliere i dati sulle situazioni di (tratta finalizzata allo) sfruttamento lavorativo in Svizzera sono stati utilizzati tre metodi sociologici: un questionario esplorativo, l'analisi di documenti delle forze di polizia, dei pubblici ministeri e dei tribunali e interviste a esperti e migranti potenzialmente esposti a sfruttamento. Al fine di approfondire l'analisi del fenomeno in determinati contesti geopolitici, la ricerca si è concentrata su quattro Cantoni, situati in regioni linguistiche diverse: Berna, Ginevra, Ticino e Zurigo. La scelta è stata operata in base all'ipotesi secondo cui questi Cantoni sono particolarmente toccati dal fenomeno non da ultimo per i loro centri urbani. Si trattava inoltre di coprire un ventaglio per quanto possibile ampio di contesti sociodemografici o linguistici, istituzionali e rilevanti per il mercato del lavoro. Come descritto qui di seguito, il rapporto è stato integrato da informazioni raccolte anche nel resto del Paese.

Di seguito presentiamo in ordine cronologico i metodi utilizzati e il materiale empirico ottenuto, pur sottolineando che l'applicazione dei diversi metodi si è in parte sovrapposta sotto il profilo temporale.

1.4.1 Questionario esplorativo

In collaborazione con il gruppo di accompagnamento scientifico, il team di ricerca ha elaborato un questionario esplorativo²² con dodici domande di contenuto (variabili) allo scopo di tracciare una panoramica del fenomeno, delle sue caratteristiche e dei settori economici interessati. Viste le dimensioni ridotte del campione, abbiamo rinunciato a quantificare il fenomeno della TEU-L in Svizzera e abbiamo puntato solo in misura molto limitata alla valutazione statistica dei dati. Per questa ragione il questionario ha dato ampio spazio alle risposte formulate liberamente che sono state valutate nell'ottica qualitativa. D'altra parte il questionario ha permesso di instaurare contatti sul terreno e di identificare partner adatti per le interviste.

Il questionario è stato elaborato in tre lingue (tedesco, francese e italiano) con il programma Qualtrics, che è poi stato attivato online. Il link d'accesso è stato inviato per posta elettronica ai partecipanti. Il campione è stato definito secondo le modalità seguenti:

- a livello nazionale sono stati contattati per iscritto tutti i servizi di aiuto alle vittime, altri consultori specializzati e tutte le autorità del mercato del lavoro;
- nei quattro Cantoni prescelti (BE, GE, TI, ZH) sono stati contattati per iscritto tutti i tribunali distrettuali, regionali e d'appello come pure i corpi cantonali di polizia;
- a livello federale e sovraregionale sono state contattate alcune autorità e organizzazioni (Associazione intercantonale per la protezione dei lavoratori, SEM, OIM Berna, Tribunale federale, UNIA).

La mail con il link al questionario è stata inviata all'indirizzo centrale di ciascuna istituzione o organizzazione o a un interlocutore già identificato con la richiesta di coinvolgere il o i collaboratore/i con l'esperienza più vasta del fenomeno di TEU-L o di sfruttamento lavorativo. A tutti i servizi contattati che non hanno risposto entro il termine stabilito è stata inviata una sollecitazione. Successivamente, il questionario è stato inviato puntualmente ad altri esperti di rilievo.

La partecipazione non ha fornito un quadro uniforme. Mentre alcuni dei servizi contattati non hanno risposto²³, altri hanno compilato più questionari accedendo al link inviato. Il campione ottenuto con questo metodo presenta quindi alcune particolarità. Conformemente alle attese, i quattro Cantoni prescelti (ad eccezione del Ticino) hanno inviato più questionari. All'interno della polizia cantonale zurighese l'inchiesta ha trovato manifestamente ampia diffusione e la maggior parte dei questionari inoltrati sono stati compilati da collaboratori di quest'autorità. Ciò ha comportato un'asimmetria del campione che si rispecchia nella valutazione, visto che all'occorrenza vengono calcolati due risultati: uno per il campione totale (N=286 partecipanti) e uno per il campione ridotto (N=57), ossia senza le risposte fornite dai collaboratori della polizia cantonale di Zurigo (PolCa ZH)²⁴.

Come mostra la Tabella 6, il campione totale consta di 286 questionari compilati (di cui 229 compilati dalla PolCa ZH). Il questionario è stato strutturato in modo che già nelle domande iniziali il rispondente doveva

²² Cfr. Allegato 1: il questionario esplorativo utilizzato nel presente studio (versione italiana)

²³ Nessun tribunale ticinese ha reagito alla nostra lettera. Nel complesso la partecipazione dei servizi di consulenza e di aiuto a favore delle vittime è stata bassa: ha risposto soltanto circa la metà.

²⁴ Di seguito utilizzeremo i termini «campione totale» e «campione senza PolCa ZH» (229 partecipanti).

indicare se dal 2007, nel quadro della sua attività professionale, era venuto a conoscenza di casi di condizioni lavorative di sfruttamento²⁵, che nel questionario sono definite come segue:

Per *condizioni lavorative di sfruttamento* s'intendono le situazioni che presentano almeno due delle caratteristiche seguenti:

- salario estremamente basso, trattenuto o non corrisposto
- estrema dipendenza materiale nei confronti del datore di lavoro
- controllo della sfera privata
- limitazione della libertà di movimento
- sequestro dei documenti d'identità
- minacce o uso di diverse forme di violenza nei confronti del lavoratore e/o dei suoi familiari.

Solo chi aveva risposto affermativamente a questa domanda poteva passare alle domande successive che concernevano i casi osservati. Questo requisito è stato adempiuto da 112 persone del campione totale (39 %) e da 39 persone del campione senza PolCa ZH (68 %; cfr. Tabella 6). Nonostante l'indicazione esplicita e in corsivo secondo cui lo sfruttamento sessuale e la prostituzione forzata erano espressamente esclusi dallo studio, alcune risposte aperte fanno supporre che i rispondenti abbiano tenuto conto anche di questi due fenomeni. Inoltre, poiché il campione è ridotto e non equilibrato, in sede di interpretazione dei risultati andava usata la massima prudenza.

1.4.2 Analisi di atti di polizia e giudiziari

L'analisi degli atti di polizia, giudiziari e dei pubblici ministeri perseguiva un obiettivo multidimensionale. Mirava infatti a ottenere informazioni su situazioni concrete di TEU-L e sugli attori coinvolti come pure a capire meglio i meccanismi di indagine e di perseguimento penale in relazione alle fattispecie rilevanti. In ognuno dei quattro Cantoni prescelti sono stati contattati per iscritto la polizia cantonale e i tribunali distrettuali e d'appello (tra cui anche il Tribunale del lavoro di Ginevra). La richiesta di accesso agli atti è stata inviata congiuntamente all'invito a compilare il questionario (corredato del link di accesso). I criteri per la scelta dei casi rilevanti (atti) sono stati definiti in collaborazione con giuristi del gruppo di accompagnamento e riportati in una scheda allegata alla mail (cfr. Allegato 2: Descrizione dei casi cercati utilizzata nella domanda di consultazione degli atti (versione tedesca)).

In generale la difficoltà consisteva nel riuscire a identificare, partendo dai casi di tratta accertati, quelli che non erano associati (esclusivamente) a sfruttamento sessuale, un compito solo parzialmente possibile vista la configurazione delle banche dati e delle maschere di ricerca in dotazione delle autorità. Analogamente alla Statistica delle condanne penali (SUS) e alla Statistica criminale di polizia (SCP), la fattispecie di tratta di esseri umani non era suddivisa nelle tre forme di sfruttamento che la caratterizzano (sfruttamento lavorativo e sessuale, prelievo di organi). Estremamente difficile si è rivelata anche l'identificazione dei casi di sfruttamento lavorativo per i quali la fattispecie di tratta non è stata considerata. La speranza che i collaboratori delle forze di polizia, dei tribunali e dei pubblici ministeri ritrovassero documenti e atti collegati alla fattispecie sulla base di ricordi ed elementi memorizzati è stata disattesa. Molte delle autorità contattate hanno risposto che l'identificazione dei casi oggetto dello studio era tecnicamente impossibile o richiedeva troppo tempo.

²⁵ Il termine «condizioni lavorative di sfruttamento» corrisponde al termine «sfruttamento lavorativo» definito nel cap. 1.3.4 del presente rapporto.

Nessuna di esse è stata in grado di consegnare al team di ricerca una raccolta completa di atti concernenti tutti i casi (sospetti) di TEU-L dal 2007.

Grazie all'impegno di alcune autorità è stato comunque possibile allestire un campione di oltre 40 casi, di cui 24 rilevanti ai fini del presente studio. I dati provenivano dalle seguenti fonti:

- banca dati della polizia cantonale di Zurigo
- banca dati online dei tribunali di Zurigo²⁶
- Ministero pubblico di Ginevra
- Ministero pubblico Berna-Mittelland
- Ministero pubblico del Cantone Ticino
- archivio di SCOTT.

I documenti sono stati forniti al team di ricerca sotto forma anonimizzata o riservata e in formato digitale o cartaceo. Per una selezione più accurata il team di ricerca si è recato a Ginevra, Zurigo e in Ticino per consultare sul posto – previa autorizzazione delle autorità competenti – una parte della documentazione e ha fotocopiato gli estratti utilizzabili. Alcuni atti contenevano più documenti riguardanti lo stesso caso. Il materiale raccolto è stato archiviato e analizzato dal punto di vista dei contenuti.

1.4.3 Interviste a esperti

Le interviste sono un metodo di ricerca sociale utilizzato spesso che permette di ottenere conoscenze riservate su una determinata tematica. Le persone da intervistare sono scelte in funzione della loro esperienza professionale e delle loro conoscenze specifiche dell'ambito studiato. Lo scopo delle interviste di questo studio era di raccogliere le conoscenze e le esperienze delle persone che nella loro attività quotidiana sono in contatto con il fenomeno dello sfruttamento lavorativo e della tratta (collaboratori di autorità, organizzazioni di assistenza, sindacati, tribunali ecc.).

Gli esperti intervistati sono stati selezionati su indicazione del gruppo di lavoro e del committente. Sono poi state considerate le persone di contatto indicate nei questionari come pure quelle indicate dagli esperti già intervistati, il che ha permesso di operare una scelta più ampia e indipendente delle persone da intervistare. Nell'allestimento del campione (in totale 31 interviste) il lavoro di ricerca si è concentrato sui quattro Cantoni prescelti. Sono stati però intervistati anche esperti di altri Cantoni che vantavano conoscenze o esperienze particolarmente rilevanti per lo studio²⁷.

²⁶ Cfr. <http://www.gerichte-zh.ch/entscheide/entscheide-suchen.html>, ultima consultazione il 4.11.2015

²⁷ Per consultare l'elenco degli esperti intervistati cfr. Tabella 7 in allegato.

Tabella 1 – Campione degli esperti intervistati per Cantone e istituzione

Cantone	Istituzione	Associazione	Autorità	Polizia	Giustizia	Totale
BE				2	2	4
GE		4	5	2	1	12
TI		1	1	1		3
ZH		3		3	1	7
CH		1	2	1	1	5

Le interviste a persone di servizi attivi a livello federale o di Cantoni non compresi nel campione sono riportati nella categoria «CH».

Le interviste focalizzate sono state realizzate in parte con la modalità faccia a faccia, in parte per telefono. Tutti i colloqui sono stati registrati con il consenso della persona intervistata e verbalizzati in forma sintetizzata. I verbali delle interviste sono stati codificati con l'ausilio di un software per l'analisi di dati qualitativi (MAXQDA) e analizzati dal punto di vista del contenuto. I risultati illustrati nel presente studio si riferiscono essenzialmente alle risposte dei 31 intervistati, che sono state confrontate con le informazioni ottenute con altri metodi e sottoposte ad analisi critica.

1.4.4 Interviste a migranti

Per tener conto della prospettiva dei lavoratori sfruttati, la struttura dello studio prevedeva interviste a migranti vittime di sfruttamento. L'allestimento del campione si è però rivelato difficile. Nel rispondere al questionario, infatti, solo poche persone avevano indicato al team di ricerca di poterli mettere in contatto con le vittime. Nemmeno gli esperti intervistati lo ritenevano un'opzione praticabile, sia perché non disponevano dei dati di contatto per ragioni di protezione dei dati, sia perché volevano evitare alle vittime lo stress psicologico di un'intervista. Per varie ragioni non è stata considerata l'eventualità di interrogare le vittime durante un procedimento in corso. Inoltre, le vittime di casi di sfruttamento conclusi non erano generalmente più rintracciabili. Grazie all'intermediazione di un servizio specializzato è stato possibile organizzare un'intervista con una vittima. Un altro servizio specializzato ha acconsentito a che venissero intervistate due operatrici di lungo corso che hanno fornito informazioni approfondite su casi di TEU-L di cui si erano occupate. Inoltre, per il tramite di un rappresentante di un gruppo di migranti, il gruppo di ricerca ha contattato e intervistato cinque persone con retroterra migratorio che, pur non essendo vittime di sfruttamento lavorativo ai sensi del presente rapporto, avevano lavorato in Svizzera in condizioni estremamente discriminatorie.

Tabella 2 – Campione dei migranti intervistati

Persona intervistata	Numero	Cantone
Vittima di TEU-L	1	GE
Migranti	5	BE/GE
Consulenti di vittime di TEU-L ²⁸	2	ZH

Per l'archiviazione e la valutazione di queste interviste sono state applicate le stesse modalità di quelle utilizzate per le interviste agli esperti (cfr. ultimo paragrafo del cap. 1.4.3).

²⁸ Queste persone figurano anche nell'elenco riportato nella Tabella 7 in allegato.

2 Contrasto alla TEU-L in Svizzera: autorità e società civile

In breve

- In tutti i Cantoni analizzati, la lotta alla TEU-S e l'aiuto alle vittime sono una realtà consolidata. Le competenze in materia di indagini e perseguimento penale e i meccanismi di cooperazione sono ben definiti. Nell'ambito della TEU-L, gli interventi e le esperienze sono invece scarsi.
- Per svariati motivi, i dati e le statistiche non permettono di individuare le caratteristiche dello sfruttamento lavorativo in generale e, più in particolare, di quello collegato alla tratta di esseri umani. Il fatto che solo in quattro casi (due a Ginevra, uno a Basilea Città e uno a San Gallo) sia stata pronunciata una condanna per TEU-L dice molto di più sulla densità dei controlli e sull'orientamento scelto a livello di politica criminale che non sull'effettiva diffusione del fenomeno.
- Spesso si ritiene che il pubblico ministero rivesta un ruolo centrale a livello di perseguimento penale, anche se il suo spazio di manovra è limitato da vincoli finanziari e politici oltre che da considerazioni di politica di lotta alla criminalità. A tutt'oggi vi è poca chiarezza su come vada contrastato dal punto di vista penale lo sfruttamento lavorativo non rilevante o solo parzialmente rilevante. Le eventuali conseguenze a livello di diritto degli stranieri ostacolano la possibilità di far valere i diritti civili o del lavoro soprattutto nel caso di migranti con uno statuto di soggiorno precario.
- La collaborazione tra attori di ambiti molto diversi tra loro (polizia, giustizia, aiuto alle vittime, consulenza ai migranti) è imprescindibile ma si rivela impresa ardua, tanto più che la definizione di questo fenomeno complesso lascia ampio spazio di interpretazione. Le interpretazioni divergenti del concetto ostacolano l'armonizzazione delle procedure.
- È sempre più evidente che la lotta contro la TEU-L richiede in parte l'intervento di altri attori rispetto a quelli che si occupano di TEU-S. La maggior parte degli operatori ritiene fondamentale coinvolgere maggiormente le autorità preposte al mercato del lavoro, le parti sociali, i tribunali del lavoro e gli organi di conciliazione.

Le considerazioni esposte qui di seguito si fondano in parte sulle interviste fatte ad esperti federali e cantonali (cfr. cap. 1.4.3) e in parte sulla quarantina di atti forniti da tribunali, pubblici ministeri o corpi di polizia riguardanti cause concluse di rilevanza penale (cfr. cap. 1.4.2). È importante ricordare che l'obiettivo primario dell'analisi era di individuare le caratteristiche del fenomeno, non di entrare nel merito delle procedure²⁹.

In uno Stato federalista come la Svizzera, la percezione e la valutazione della TEU-L possono essere capite solo se contestualizzate nella realtà locale, poiché l'organizzazione delle autorità di perseguimento penale e dell'aiuto alle vittime è regolamentata in primo luogo a livello cantonale. Per motivi di budget, per il presente studio sono stati scelti i Cantoni di Berna, Ginevra, Ticino e Zurigo (cfr. cap. 1.4).

²⁹ Una ricerca di questo tipo sarebbe senz'altro interessante ma presupporrebbe un iter giuridico oneroso, in particolare in termini di tempo, alla stregua di quanto fatto ad esempio da Zschokke (2005) per la TEU-S in Svizzera e da Herz (2015) in Germania o da Clesse et al. (2014).

2.1 Evoluzione nei Cantoni selezionati

Per contestualizzare il fenomeno, qui di seguito analizziamo l'evoluzione e la situazione attuale nei Cantoni oggetto dello studio. Non si tratta di valutare le politiche cantonali in materia di tratta di esseri umani (*policies*), che di per sé non sono una priorità di questa ricerca, bensì di rilevare i nessi tra autorità e società civile e di capire come viene percepita la TEU-L. L'esposizione della situazione nei Cantoni non ha dunque alcuna pretesa di sistematicità o esaustività. Inoltre, finora, i Cantoni hanno adottato solo in parte misure nell'ambito della TEU-L ed è attualmente troppo presto per valutarne l'efficacia.

Nei Cantoni di Berna, Ticino e Zurigo, la tratta di esseri umani è stata oggetto di studio già nella prima metà degli anni 2000, soprattutto ai fini della regolamentazione e del controllo del mercato del sesso. È in questo contesto che sono state create le prime piattaforme di discussione e/o reti di coordinamento (Ticino). SCOTT ha promosso questa collaborazione tra l'altro pubblicando nel 2005 un manuale nel quale spiega dettagliatamente come funzionano le tavole rotonde con le parti coinvolte in caso di tratta di esseri umani e quali attori dovrebbero parteciparvi (KSMM 2005). In altri Cantoni la lotta alla tratta di esseri umani non era considerata prioritaria. A Ginevra, ad esempio, le autorità sostenevano che l'adozione di misure di controllo incisive e dissuasive nell'ambiente della prostituzione permettesse di bloccare sul nascere situazioni di sfruttamento (Moret et al. 2007). Questo parere è condiviso anche da alcune – peraltro poche – delle persone interpellate nell'ambito del presente studio. È invece diffusa la convinzione che i controlli sul posto (mercato del lavoro, industria del sesso, quartieri ecc.) permettono di smascherare casi di tratta. Le posizioni appena esposte sono solo in parte contraddittorie³⁰. Purtroppo, non esistono studi empirici che possano far chiarezza sulla questione. Rivestono invece un certo interesse le conclusioni cui giungono Hernandez e Rudolph (2015), che in un confronto condotto su scala internazionale non individuano nessi diretti tra la regolamentazione del mercato del sesso, ossia l'intensificazione dei controlli, e i casi di tratta di esseri umani, pur documentando una correlazione tra questi ultimi e l'intensità della lotta³¹. Anche qui non vi sono contraddizioni, dato che i controlli nell'industria del sesso seguono prioritariamente un approccio normativo, mentre la lotta alla tratta in ambito repressivo si concentra sugli autori.

Negli ultimi anni la maggior parte dei Cantoni svizzeri (18) ha introdotto delle tavole rotonde sulla questione della tratta di esseri umani. In parte diverse per impostazione e organizzazione (GRETA 2015), di solito queste strutture si occupano prevalentemente di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale. Ciò si spiega con motivazioni storiche³², ma può anche essere riconducibile alla (presunta) presenza di casi. I pubblici ministeri dei quattro Cantoni analizzati hanno istituito la figura dello specialista in materia di tratta di esseri umani. Inoltre, negli ultimi anni Berna e Ginevra hanno creato dei gruppi di lavoro che si occupano specificamente di TEU-L.

2.1.1 Berna

All'inizio degli anni 2000 il Cantone di Berna ha attivato un gruppo di lavoro per la tratta di esseri umani, composto principalmente da rappresentanti di autorità e associazioni della città di Berna. La formalizzazione delle misure e l'attivazione di una tavola rotonda sono state tuttavia posticipate a causa di altre priorità politiche. Stando ai rapporti redatti sulla base delle interviste, in diversi casi erano state avviate indagini per sospetto di TEU-L.

³⁰ Se i controlli permettessero effettivamente di prevenire il fenomeno, non ci sarebbero casi di sfruttamento. Non vi è alcuna contraddizione se si parte dall'idea che i controlli permettono di arginare la TEU-S e, nel contempo, di individuare casi concreti.

³¹ L'attuazione è misurata sulla base del cosiddetto indice «3P» (*Anti-trafficking Policy Index*) che per la maggior parte degli Stati UE/AELS si colloca attualmente tra 10 e 15 (11 per la Svizzera, 2014). Cfr. anche (Cho 2015).

³² L'ampliamento della definizione di tratta di esseri umani è in vigore dal dicembre 2006.

La polizia municipale degli stranieri, corpo che in Svizzera riveste una funzione particolare, ha giocato e gioca tuttora un ruolo chiave nella lotta alla tratta di esseri umani poiché, oltre a svolgere compiti amministrativi, dispone di competenze di polizia: diversi servizi (controllo abitanti, migrazione e polizia degli stranieri) sono riuniti sotto lo stesso tetto e intrattengono una collaborazione efficace che agevola sensibilmente gli scambi. In seno alla polizia cantonale è il *Dezernat für besondere Ermittlungen*, ossia il reparto indagini speciali, a occuparsi della tratta di esseri umani. Lavora in stretta collaborazione con le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro (*beco Berner Wirtschaft*), il cui ambito di attività è anch'esso molto vasto.

Già qualche anno fa è stato istituito un gruppo di lavoro per la TEU-L del quale faceva parte anche la *beco*. Dopo un'interruzione piuttosto lunga dell'attività, nel marzo 2014 il gruppo di lavoro ha presentato un breve rapporto (KOGÉ 2014) nel quale definisce gli ispettori del lavoro attori potenziali e partner importanti ai fini dell'individuazione della TEU-L. Il rapporto deplora per contro che le autorità non dispongano di strumenti idonei o procedure predefinite da seguire in caso di sospetto. In un'intervista viene menzionata la possibilità di organizzare controlli concertati con diversi attori (polizia cantonale, degli stranieri, del commercio e locale nonché autorità competenti in materia di mercato del lavoro).

Diversi interpellati hanno menzionato casi sospetti in relazione al lavoro stagionale nel settore agricolo del Seeland, alla ristorazione come pure a una panetteria, che hanno in parte suscitato vivo scalpore nei media. Stando alle nostre ricerche, attualmente nel Cantone risulta tuttora pendente un caso riguardante il lavoro domestico.

2.1.2 Ginevra

A Ginevra presunti casi di TEU-L nell'ambiente diplomatico sono assurti alle cronache già nel 1995. Il fatto ha portato alla creazione di un organo di mediazione, il *Bureau de l'Amiable Compositeur (BAC)*, incaricato di gestire in particolare i casi nei quali i presunti autori godono dell'immunità diplomatica. Stando alle dichiarazioni degli specialisti, spesso si giunge a una soluzione consensuale sotto forma di indennizzo o pagamento degli arretrati. Negli ultimi anni la Missione permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite, che lavora a stretto contatto con il BAC, ha fornito un contributo fondamentale per garantire rapporti d'impiego corretti ai collaboratori domestici di persone che godono dell'immunità. L'ordinanza del 2011 sui domestici privati definisce le condizioni a tutela delle persone provenienti dall'estero che si presentano annualmente alla Missione svizzera per ottenere o rinnovare la carta di legittimazione (nessun legame familiare, salario minimo, versamento dello stipendio su un conto intestato unicamente al domestico, conoscenza di una lingua nazionale, possibilità di cambiare datore di lavoro ecc.). Questi provvedimenti dovrebbero prevenire in buona parte la TEU-L in questo ambito – e in tutta la Svizzera³³. Singoli intervistati denunciano tuttavia l'impossibilità di escludere lo sfruttamento in caso di rapporti d'impiego non dichiarati, come del resto si osserva in altre tipologie di nuclei familiari. Inoltre, l'inasprimento della regolamentazione potrebbe favorire il ripiego verso il mercato del lavoro nero.

Se si escludono i casi citati, il tema della tratta di esseri umani figura sull'agenda politica ginevrina solo a partire dal 2009, quando gli input di SCOTT trovano terreno fertile tra le neolette autorità decisionali in materia di sicurezza. In particolare, è stato creato un meccanismo di coordinamento, con obbligo di rendere conto al Gran Consiglio, che raggruppa molti attori rilevanti e due gruppi di lavoro (TEU-L e informazione/campagne). Il piano d'azione 2014–2016 del Dipartimento della sicurezza e dell'economia³⁴

³³ L'attività della Missione svizzera non si limita al Cantone di Ginevra, ma riguarda tutti i rapporti d'impiego privati nelle residenze di diplomatici che beneficiano dell'immunità. La maggior parte dei datori di lavoro che godono di privilegi e immunità diplomatici vive tuttavia nei Cantoni di Ginevra e Vaud.

³⁴ Cfr. <https://www.ge.ch/traite-etres-humains/doc/notice-accueil.pdf>, ultima consultazione l'11.10.2015

prevede misure in tutti gli ambiti (prevenzione, perseguimento penale e aiuto alle vittime), tra cui una helpline che fornisce consulenza telefonica ai testimoni di tratta di esseri umani, due campagne di sensibilizzazione condotte nell'autunno 2014 e 2016, diverse misure di formazione continua e la creazione di una brigata di polizia ad hoc a partire dal 2016, la *Brigade de lutte contre la traite et la prostitution illicite*. Ginevra dispone inoltre di un gruppo che si occupa di lotta all'accattonaggio e alla criminalità itinerante e che mette le proprie conoscenze al servizio della nuova brigata. Nel quartiere Grottes attorno alla stazione è stata allestita una struttura che accoglie donne vittime di violenza e tratta di esseri umani e le aiuta a reintegrarsi (cfr. cap. 2.5).

Anche i risultati cui giungono gli studi condotti in altri Cantoni mostrano chiaramente che in questo ambito politico complesso, in parte controverso e impegnativo, si possono conseguire progressi solo se le autorità competenti (pubblico ministero, polizia, autorità migratorie ecc.), una società civile sensibilizzata (aiuto alle vittime, assistenza, *advocacy*) e personalità impegnate di tutti i settori collaborano a prescindere dalle diverse priorità d'interesse.

2.1.3 Ticino

Anche il Ticino vanta una lunga esperienza nella lotta alla tratta di esseri umani. Competente in materia è la sezione Tratta e sfruttamento esseri umani (TESEU) della polizia cantonale. Dopo l'entrata in vigore nel 2002 della nuova legge sulla prostituzione è stata allestita una rete sociosanitaria per le operatrici del sesso (incluse le vittime di tratta) che assicura un accesso gratuito a determinati servizi. Responsabili di questa rete sono i coordinatori del Servizio cantonale per l'aiuto alle vittime. Lavorano in stretta collaborazione con l'antenna MayDay che si occupa di migranti in situazioni d'emergenza e vanta una buona rete di contatti. Anche le autorità penali e di polizia hanno da tempo riconosciuto l'importanza di questa problematica nell'industria del sesso.

Per esperienza si sa che le indagini riguardanti la tratta di esseri umani sfociano raramente in un verdetto di colpevolezza. La quota delle condanne in Ticino è tuttavia relativamente alta, come anche nel Cantone di Berna. Purtroppo, le esperienze nell'ambito della TEU-L sono ancora limitate nonostante le indagini (preliminari) mirate condotte tra l'altro nel settore agricolo. Singoli attori ritengono che la densità dei controlli abbia un effetto dissuasivo e che la forte presenza nel Cantone di manodopera volenterosa e a basso costo faccia da deterrente a una maggiore domanda di TEU-L. Se tali affermazioni fossero confermate, sussisterebbe un rischio molto elevato in materia di grave sfruttamento lavorativo (senza tratta di esseri umani).

2.1.4 Zurigo

Nessuno degli esperti interpellati mette in discussione il ruolo di pioniere di Zurigo, Cantone che ha attivato una tavola rotonda nel 2001 e continua ad investire molto nella formazione continua in seno alle autorità, tra l'altro mettendo a disposizione competenze speciali e risorse nell'ambito del perseguimento penale. L'elevato tasso di risposta da parte della polizia cantonale è da ricondurre all'efficacia della comunicazione all'interno di questa istituzione e dimostra che la problematica è molto sentita. A Zurigo si registra il numero più alto in Svizzera di casi di tratta scoperti, di autori perseguiti e di vittime protette (almeno temporaneamente). Chiaramente ciò non si spiega solo con la grandezza (critica) del Cantone. La presenza del FIZ, il centro di assistenza alle migranti e alle vittime della tratta delle donne, il più importante su scala nazionale, e il suo centro d'intervento Makasi³⁵ hanno certamente incrementato la consapevolezza nel Cantone. FIZ-Makasi, che collabora da tempo con le autorità, è responsabile per l'organizzazione e il coordinamento dell'aiuto alle

³⁵ Makasi è un servizio specializzato in seno al FIZ che si rivolge alle donne vittime di tratta. Vi fanno capo anche altri Cantoni oltre a Zurigo. Di seguito i nomi FIZ, Makasi e FIZ-Makasi vengono utilizzati indistintamente. Cfr: www.fiz-info.ch, ultima consultazione il 15.11.2015.

vittime (alloggio, sostegno finanziario, aiuti sociali, assistenza medica e psicologica). La collaborazione con la polizia si contraddistingue per il fatto che le operatrici del FIZ vengono coinvolte nelle indagini in cui vi è un forte sospetto di tratta di esseri umani.

Eppure, perfino Zurigo sta solo muovendo i primi passi per contrastare la TEU-L. Questo è un indizio del fatto che le esperienze raccolte con la TEU-S non possono essere riportate integralmente alla TEU-L, poiché gli interessi, gli attori e la costellazione vittime-autori sono almeno in parte diversi.

2.2 Inchieste e controlli (di polizia): esperienze acquisite

Se analizziamo l'evoluzione nei Cantoni e le numerose esperienze maturate in altri Paesi (FRA 2015), possiamo desumere che la consapevolezza del problema presuppone una formazione mirata delle autorità, che può essere garantita solo intraprendendo i passi necessari, mettendo a disposizione risorse e designando autorità competenti per le indagini. La tratta di esseri umani rientra infatti tra i reati penali che vengono individuati grazie ai controlli della polizia o del personale di sicurezza e che altrimenti passerebbero inosservati poiché i diretti interessati non li denunciano praticamente mai. La tratta si distingue però da questi reati per il fatto che i casi vengono scoperti soprattutto grazie a un lavoro di prossimità e a ricerche mirate, ad esempio indagini o osservazioni proattive³⁶.

2.2.1 Basi statistiche limitate

La Tabella 3 riporta le denunce di polizia e le sentenze cresciute in giudicato per tratta di esseri umani nei Cantoni analizzati tra il 2009 e il 2014 nella misura in cui sono state inserite nelle statistiche criminali di polizia e delle condanne penali³⁷. Il numero relativamente esiguo di condanne rispetto alle indagini di polizia è una realtà in molti altri Stati europei (Dettmeijer-Vermeulen 2012 ; Kelly 2005 ; Schloenhardt e Jolly 2011 ; Skrivankova 2010). Ciò è dovuto alla complessità della fattispecie, alla scarsa disponibilità delle vittime a sporgere denuncia come pure alle condizioni quadro e alle strategie generali dell'inchiesta (penale). Su questo aspetto in relazione alla TEU-L torneremo nei prossimi capitoli.

Singoli studi documentano una flessione generale delle inchieste o delle misure di lotta contro la tratta di esseri umani (Cho 2015 ; Cyrus et al. 2010b: 41), sebbene l'analisi dei dati internazionali, dei motivi all'origine di questa evoluzione e delle cifre riguardanti le fattispecie residuali (sempre che siano disponibili) necessiterebbe un approfondimento. Sorprende comunque che dal 2012 in Gran Bretagna si registri un aumento delle inchieste e delle condanne se, oltre alla tratta di esseri umani, si considerano altri reati contemplati nel *Modern Slavery Act* (cfr. cap. 1.3.2). Emerge inoltre che altre forme di sfruttamento (lavoro o servizi forzati) sono in sostanza altrettanto diffuse di quello a scopi sessuali (IDMG 2015: 20).

³⁶ In riferimento alla tratta di esseri umani, Frommel (2011) rileva che si può parlare solo limitatamente di reato individuato grazie ai controlli, visto che nella maggior parte dei procedimenti si assiste a un cambiamento di ruolo da accusato in virtù del diritto in materia di stranieri a vittima o testimone in virtù del diritto penale.

³⁷ Non è purtroppo possibile operare una suddivisione in base allo scopo della tratta di esseri umani. La statistica criminale di polizia esiste nella forma attuale dal 2009. La statistica delle condanne penali permette di risalire più indietro nel tempo, ma nulla permette di stabilire che tra il dicembre 2006 (entrata in vigore dell'art. 182 CP) e il 2008 siano state pronunciate condanne per TEU-L. Negli ultimi anni il tasso di chiarimento, ossia la percentuale di reati per i quali è stata individuata almeno una persona responsabile, oscilla tra il 90 % (2010) e il 74 % (2014). La percentuale considera la tratta di esseri umani nel suo insieme.

Poiché non è possibile suddividere le statistiche in base al tipo di sfruttamento³⁸, la Tabella 3 riporta informazioni supplementari raccolte durante le interviste o nell'ambito della valutazione degli atti riguardanti la TEU-L. Di fatto, tutti gli interpellati hanno dichiarato di non poter fornire alcuna garanzia di completezza per i dati messi a disposizione (cfr. cap. 1.4)³⁹. Va inoltre rilevato che nelle interviste si parla generalmente di *casi*, senza distinguere tra autore e vittima, e che nel settore alberghiero e della ristorazione o nell'accattonaggio sono spesso coinvolte diverse vittime e la cerchia degli autori è più vasta.

Sebbene i dati a disposizione sulla TEU-L debbano essere interpretati con prudenza, basta uno sguardo alla Tabella 3 per capire che negli ultimi sei anni solo in rari casi i sospetti erano penalmente rilevanti e sono state condotte le pertinenti indagini. Questa considerazione rispecchia le dichiarazioni dei rappresentanti delle autorità interpellati che, in buona parte, possono vantare solo un'esperienza limitata in materia di TEU-L. In realtà, solo nel Cantone di Ginevra le indagini hanno portato a due condanne per accattonaggio forzato, in un caso associato al sesso a pagamento. In tutta la Svizzera sono state pronunciate altre due condanne, una a Basilea Città e l'altra a San Gallo. In entrambi i casi si trattava di sfruttamento domestico.

Tabella 3 – Denunce e condanne per tratta di esseri umani (tutte le forme) e TEU-L, 2009–2014

SCP: reati e imputati registrati dalla polizia a tenore dell'art. 182 CP

SUS: condanne cresciute in giudicato per Cantone (autori) a tenore dell'art. 182 CP

2009–2014	BE	GE	TI	ZH	4 Cantoni	CH
SCP: reati (art. 182 CP)	55	45	18	105	223	332
SCP: imputati (art. 182 CP)	31	41	23	138	233	327
SUS: condanne (art. 182 CP)	17	2	6	15	40	65
<i>Indagini per TEU-L¹</i>	<i>(5)</i>	<i>8</i>	<i>(2)</i>	<i>3</i>	<i>11 (18)</i>	<i>15</i>
<i>Condanne per TEU-L²</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>4</i>

Fonti: Statistica criminale di polizia (SCP) e statistica delle condanne penali (SUS) dell'Ufficio federale di statistica, stato febbraio 2015

¹ Stima dei casi denunciati o anche solo accertati dalla polizia (cifre indicate tra parentesi) in base alle informazioni raccolte attraverso le interviste e consultando gli atti.

² Sentenze in base agli atti a disposizione e alla statistica delle condanne penali.

Stando alle dichiarazioni degli addetti ai lavori, le autorità si vedono spesso obbligate a denunciare, invece della tratta di esseri umani, reati meno difficili da comprovare. Di fronte alla scarsità di mezzi, per i responsabili è difficile investire in un ambito complesso e ad alta intensità di risorse come quello della TEU-L, quando opinione pubblica e politica premono affinché i fondi disponibili vengano utilizzati per indagare su reati che toccano la popolazione (locale) in modo più diretto, come furti e rapine. Inoltre, il numero esiguo di condanne per TEU-L rende ancora più difficile giustificare la priorità che il fenomeno meriterebbe. Infine, solo gli iniziati si rendono conto che i risultati ottenuti dalle autorità inquirenti rispecchiano soprattutto l'attività svolta in questo ambito e non permettono di tracciare un quadro preciso della portata dello sfruttamento della

³⁸ Poiché, stando alle nostre informazioni, finora vi è stata una sola indagine importante sulla tratta di esseri umani finalizzata al prelievo di organi (nessuna condanna), questa categoria può essere trascurata in sede di valutazione dei dati.

³⁹ Non tutti i corpi di polizia, gli archivi dei tribunali e i pubblici ministeri dispongono di un'indicizzazione sistematica dei dati rilevati elettronicamente oppure l'indicizzazione non è tale da permettere un rilevamento unitario ed esaustivo. Anche gli esperti internazionali deplorano le lacune nella documentazione statistica della tratta di esseri umani in Svizzera a scopi scientifici (GRETA 2015).

manodopera e della tratta di esseri umani. Un agente di polizia con una discreta esperienza nella lotta alla TEU-S vede un parallelismo tra gli sviluppi osservati in passato in questo ambito e l'attuale situazione sul fronte della TEU-L.

Wir sind uns in der Schweiz noch nicht so sicher, wo Arbeitsausbeutung beginnt und wo es nur arbeitsrechtliche Verfehlungen sind. Aber das ist wie vor 10-15 Jahren, als man die Prostituierte auch eher als eine Delinquente angesehen, sie ins Visier genommen und die Sache nicht weiter hinterfragt hat. Ich hoffe, dass man bei der Arbeitsausbeutung nicht genauso lange braucht, um festzustellen, dass vielleicht da Leute [im Verborgenen] dahinter sind, die verfolgt werden müssen. ZH_E_01

Questi parallelismi sono effettivamente avvalorati da tutta una serie di fattori. È possibile ad esempio trasporre almeno in parte in un altro contesto i meccanismi di cooperazione o le esperienze maturate da agenti specializzati che indagano nel settore a luci rosse cercando di instaurare un rapporto di fiducia con le vittime potenziali. D'altra parte si riscontrano però differenze sostanziali che possono ostacolare le sinergie tra i due campi di attività e, nella peggiore delle ipotesi, generare una gara per l'assegnazione delle risorse notoriamente scarse.

2.2.2 Ostacoli alle indagini

È un dato di fatto che l'opinione pubblica e gli addetti ai lavori tendono tuttora ad associare la tratta di esseri umani all'industria del sesso. Ciò dipende senza dubbio anche dall'immagine veicolata dai media quando sporadicamente affrontano questo tema. Ne sono un esempio le campagne mirate lanciate nell'ambito di due importanti eventi calcistici come i Mondiali del 2006 e l'EURO 2008. Per quanto concerne la lotta alla TEU-L, la sensibilizzazione inizia appena a muovere i primi passi, da un lato perché lo sfruttamento lavorativo con le sue molteplici sfaccettature e varietà di contesti è più difficile da delimitare che non la prostituzione e dall'altro perché la fattispecie nella sua formulazione attuale è stata inserita solo più tardi nel Codice penale (dicembre 2006). Pertanto, all'atto di stabilire se si è in presenza o no di tratta di esseri umani – fattispecie di per sé particolarmente complessa – sorgono difficoltà di concettualizzazione dello sfruttamento lavorativo, per il quale manca una definizione operativa e giuridica esaustiva (cfr. cap. 1).

Inoltre, nei casi di sfruttamento sessuale, la polizia può far capo a gruppi di esperti del settore della prostituzione. La collaborazione è proficua soprattutto quando questi gruppi si guadagnano la fiducia lavorando sul campo, ossia non adottano un approccio repressivo ma indagano miratamente sulle situazioni di sfruttamento con l'obiettivo di proteggere le vittime.

Un esempio interessante in questo contesto è quello della polizia cantonale di Zurigo che ha distribuito il nostro questionario a un vasto numero di interessati assicurandoci un tasso di risposta elevato. La polizia della città di Zurigo è tra i pionieri della lotta alla tratta di esseri umani, anche se soprattutto in relazione allo sfruttamento sessuale. Dispone di ampie competenze investigative che le consentono di chiarire accuratamente la fattispecie prima di trasmettere il caso al pubblico ministero. Nell'ambito di una riorganizzazione, si è deciso di istituire in seno alla polizia cantonale un servizio specializzato nella lotta alla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo, mentre la polizia municipale concentra i suoi sforzi sul settore della prostituzione⁴⁰. Come emerge dalle risposte della polizia cantonale zurighese, questo corpo non si avvale unicamente del meccanismo di collaborazione cantonale (41/98) ma spesso trasmette anche casi al proprio servizio interno

⁴⁰ Cfr. anche articolo a firma di Brigitte Hürlimann, NZZ del 24.07.2015, Polizei rüstet auf. Verstärkt gegen Menschenhandel. <http://www.nzz.ch/zuerich/verstaerkt-gegen-menschenhandel-1.18585093>, ultima consultazione il 15.10.2015

(15/98). Succede però con una certa frequenza che gli esperti della polizia non sappiano a chi rivolgersi (19/98); questa eventualità riguarderebbe soprattutto i posti periferici.

Se l'attività di controllo della buon costume nel mercato del sesso è prassi corrente, intervenire in altri rami economici è più difficile. Nelle interviste la possibilità di collaborare ad esempio con la polizia del commercio o con le parti sociali è stata menzionata raramente. Un intervistato ha riferito di un caso palese di sfruttamento lavorativo⁴¹: sullo sfondo di un'attività apparentemente legale, cittadini di Paesi terzi arrivavano in Svizzera in autobus dai Balcani con passaporti «presi in prestito» per lavorare nel settore agricolo. Visto però che le potenziali vittime si sono rifiutate di testimoniare, non è stato possibile sporgere denuncia per TEU-L e tutte le persone coinvolte sono state condannate «solo» per lavoro nero. È ben noto che queste sanzioni pesano meno di una reputazione rovinata. In seguito la polizia ha organizzato un incontro informativo nel Cantone per spiegare ai datori di lavoro il fenomeno e i rischi di una complicità per quanto involontaria. L'iniziativa ha rischiato di generare un incidente diplomatico con l'associazione dei contadini. Questo esempio lascia intendere quanto sia impegnativo e delicato il lavoro delle autorità che devono comprovare la TEU-L. Stando alle dichiarazioni raccolte, anche i costi degli accertamenti e dell'aiuto alle vittime giocano un ruolo fondamentale. Infine, sono proprio settori come quello agricolo o quello domestico che sfuggono al controllo statale (del mercato del lavoro).

Interessante in questo contesto è la considerazione di un quadro di polizia che evidenzia le lacune a livello di ricerca e la necessità di disporre di un maggiore spazio d'azione ai fini dell'individuazione degli autori. L'interessato deplora la mancanza di studi specifici sugli autori e sulle possibilità di provarne la colpevolezza, quando invece esistono molteplici studi internazionali sull'identificazione delle potenziali vittime di tratta e sull'assistenza di cui necessitano, come anche perizie giuridiche e confronti internazionali (cfr. cap. 1.2). Questa considerazione si giustifica tanto più che, nonostante le supposizioni di possibili relazioni mafiose, dati empirici indicherebbero piuttosto una fitta presenza di piccole reti addirittura di stampo familiare, come confermano anche le conclusioni esposte al capitolo 3 (Cyrus 2011; D'Amato et al. 2005; Moret 2007) e, in parte, la letteratura specializzata internazionale sulla TEU-L (FRA 2015).

2.2.3 Ruolo delle autorità preposte al mercato del lavoro

Numerosi intervistati rilevano che nell'ambito della TEU-L è fondamentale la collaborazione con le autorità di sorveglianza del mercato del lavoro che, attraverso la loro normale attività di controllo, hanno le maggiori possibilità di avvicinarsi al fenomeno. Alcuni concordano tuttavia nell'affermare che raramente si giunge a una segnalazione da questa fonte: in un solo caso è stata denunciata una potenziale situazione di sfruttamento sulla base di un'indagine condotta dalla giustizia.

Wir haben noch *nie* eine Zuweisung von einem Arbeitsinspektorat bekommen! Dabei könnte man ja vermuten, dass die sehr nah dran sind. Da gibt es wohl schon eine Offenheit, aber es muss einfach noch ein Paradigmenwechsel stattfinden, so wie es bei der Polizei geschehen ist: Dass man die Betroffenen nicht als Täter_innen sieht, sondern eben als Betroffene oder Opfer. [...] Aber was da fehlt, ist das Interesse für die Situation dieser Personen, ungeachtet der Aufenthaltsrechtlichen Fragen. Die werden dann oft einfach als Schwarzarbeiter_innen behandelt. ZH_E_05

⁴¹ I lavoratori guadagnavano 5 franchi all'ora dedotte le spese di vitto e alloggio.

Questa osservazione trova conferma anche nelle risposte fornite nei questionari da tutte le autorità cantonali competenti per il mercato del lavoro⁴²: quattordici (circa la metà) hanno risposto, ma solo tre hanno dichiarato di aver già avuto a che fare con lo sfruttamento lavorativo e di partecipare ai meccanismi cantonali di cooperazione (BE, GE, BL)⁴³. Le autorità preposte al mercato del lavoro non si sono purtroppo messe a disposizione per un'intervista; in un solo caso vi è stato un colloquio telefonico.

Diversi rappresentanti delle autorità hanno dichiarato che in questo ambito non sono praticamente stati organizzati corsi di formazione e che forse per questa ragione le autorità competenti si sentono poco coinvolte. Ciò può essere riconducibile al fatto che le tavole rotonde continuano a concentrarsi prevalentemente sullo sfruttamento a fini sessuali. Dopo che l'articolo del Codice penale è stato esteso, sembra che nella maggior parte dei Cantoni non vi sia stato un adeguamento mirato, né tanto meno che sia stata diffusa una comunicazione in tal senso, sebbene numerosi rappresentanti delle autorità e delle ONG abbiano sottolineato quanto sia importante tenere conto anche dello sfruttamento lavorativo.

Alla luce del fatto che la definizione di tratta di esseri umani, ma soprattutto quella di sfruttamento lavorativo mette in difficoltà perfino gli specialisti, è più facile capire che gli attori che finora si sono occupati solo marginalmente della tematica non siano per forza interessati a partecipare. Come la polizia, anche le autorità competenti per il mercato del lavoro sono confrontate con la difficoltà di far collimare un'attività impostata prioritariamente sulla repressione (diritto in materia di stranieri, lotta al lavoro nero) con misure di protezione (protezione delle vittime e non solo dei lavoratori).

A Ginevra questa difficoltà è stata superata e si è giunti all'adozione di soluzioni concertate con i servizi coinvolti invitando alle tavole rotonde le autorità del mercato del lavoro. Questo processo richiede tuttavia un accompagnamento. In passato ha dato buoni risultati la scelta di sostenere gli adeguamenti istituzionali nell'ambito della tratta di esseri umani anche con misure *top down*. Ciò implica un intervento da parte della Confederazione.

2.3 Procedure penali: conoscenze acquisite

Gli intervistati di tutti i settori evidenziano il ruolo centrale del pubblico ministero. Ciò vale indubbiamente anche per altri reati, ma la complessità della tratta di esseri umani in generale e della TEU-L in particolare come pure le difficoltà nell'assunzione delle prove costituiscono una sfida non indifferente, come emerge chiaramente anche dalla letteratura specializzata (Cyrus 2011 ; Herz 2005). Molti casi, oltre ad essere impegnativi, sono anche molto incerti quanto all'esito della procedura: è difficile prevedere il comportamento delle potenziali vittime, la cui collaborazione è a volte inconsistente. Mancando prove oggettive, è impossibile giungere a una condanna poiché è la parola dell'uno contro quella dell'altro. È il caso segnatamente quando le dichiarazioni delle vittime sono contraddittorie e non costituiscono prove sostenibili in un processo. Un esperto della polizia ritiene che la vittima sia sempre l'anello più debole nei casi di TEU-L (disponibilità a testimoniare, credibilità).

⁴² Di norma questi servizi, la cui organizzazione varia da un Cantone all'altro, assicurano la vigilanza del mercato del lavoro in particolare per quanto riguarda la lotta al lavoro nero e la tutela dei lavoratori ed elaborano le misure d'accompagnamento nell'ambito della libera circolazione delle persone.

⁴³ Nella Svizzera francese i rappresentanti delle autorità preposte al mercato del lavoro partecipano alle tavole rotonde, ad eccezione di quelle del Cantone di Vaud. Il Cantone del Giura non dispone di meccanismi di cooperazione.

2.3.1 Poche condanne per TEU-L

I dati disponibili mostrano che, in generale, si giunge raramente a una condanna nonostante le denunce per tratta di esseri umani (Tabella 3). Alcuni indizi lasciano inoltre presumere che questa realtà sia più marcata per la TEU-L che non per la TEU-S. Le due sentenze cresciute in giudicato per TEU-L durante il periodo oggetto della ricerca sono state emesse nel Cantone di Ginevra e riguardano entrambe bande di mendicanti di origine rumena. In un caso la vittima era un uomo, nell'altro un gruppo di persone di ambo i sessi (cfr. Casistica: esempio 6), mentre gli autori erano giovani uomini. In entrambi i casi sono state inflitte pene pecuniarie e pene privative della libertà piuttosto lievi e sospese con la condizionale a causa probabilmente delle circostanze specifiche o della durata dello sfruttamento. Uno degli accusati ha comunque trascorso diversi mesi in carcere preventivo. A livello nazionale sono noti solo due altri casi in cui si è giunti a una condanna, uno a Basilea Città e l'altro a San Gallo (cfr. Casistica: esempio 1), riguardanti collaboratori domestici (cfr. cap. 3.2.1). In pratica, tutti gli esperti sottolineano che il numero esiguo di condanne fornisce qualche indicazione sulla prassi penale, ma non può assolutamente essere considerato indicatore del fatto che lo sfruttamento di manodopera sia un fenomeno di nicchia.

Il numero limitato di indagini per TEU-L e *a fortiori* di condanne non permette di trarre conclusioni sull'effettiva diffusione del fenomeno e su eventuali tendenze. Da studi europei emerge che le indagini e le condanne per TEU-L sono praticamente inesistenti anche in altri Stati e che, quindi, a una realtà sommersa che si suppone ampia si contrappone una realtà visibile molto piccola (Cyrus et al. 2010b: 42). Si potrebbe ipotizzare che ciò dipenda dai processi che si sono conclusi con un'assoluzione. È naturale che alla luce di queste esperienze le autorità competenti diano prova di una certa prudenza o diano la precedenza ad altre fattispecie. Questa supposizione è confermata da altri studi (Hernandez e Rudolph 2015) che rilevano tra l'altro come le autorità penali tendano a concentrare le risorse disponibili sulle grandi inchieste aventi per oggetto la tratta di esseri umani. Nelle nostre interviste con la polizia e i pubblici ministeri è inoltre emerso che le autorità penali tengono conto, oltre che di considerazioni di politica criminale, anche di aspetti legati alla (non) disponibilità di risorse.

Je préfère une décision avec une sanction modérée et une condamnation qui entre en force, plutôt qu'une longue procédure avec un acquittement au bout qui est contraire au but recherché: les gens qui continuent à faire ce qu'ils font. Ce sont aussi des questions de politique criminelle qui se posent. GE_E_03

In questo contesto si fa riferimento in particolare ai reati contro la libertà (minaccia, coazione, matrimoni forzati, sequestro di persona e rapimento), contro la vita e l'integrità (lesioni, sfruttamento dello stato di bisogno) e reati contro il patrimonio (truffa, estorsione, usura, appropriazione indebita di trattenute salariali ecc.). L'elenco non è esaustivo (cfr. Allegato 2). Usura, truffa e coazione ricorrono con una certa frequenza.

Ancora più frequenti sono le denunce per violazioni del diritto in materia di stranieri da parte dei datori di lavoro e occasionalmente anche dei dipendenti. La legislazione svizzera non prevede una protezione particolare per le vittime di tratta che hanno violato il diritto in materia di stranieri, sebbene le disposizioni generali del CP ammettano la concessione dell'impunità (SKMR 2015: 365). Il doppio ruolo di potenziale vittima e accusato riveste un'importanza centrale in questo contesto: rinvia al conflitto di interessi sul piano giuridico tra politica normativa e migratoria da un canto e lotta al crimine dall'altro. Il fatto che l'aiuto alle vittime e l'eventuale penalizzazione delle persone coinvolte – spesso clandestini – si inquadri in un conflitto di interessi di natura strutturale grava sul rapporto tra queste persone e le autorità inquirenti.

Nell'ottica delle potenziali vittime vanno inoltre menzionate le conseguenze della scelta di spostare il focus delle indagini su fattispecie più facili da comprovare, in particolare su reati contemplati dal diritto degli stranieri. Nel caso di una denuncia per tratta di esseri umani, interviene l'aiuto alle vittime e si aprono possibilità di soggiorno e di assistenza. Se, invece, è prioritaria la fattispecie attinente al diritto degli stranieri, nella peggiore delle ipotesi le stesse persone potrebbero essere considerate autori di reato. Anche se non viene

inflitta una sanzione, di fronte all'incertezza sull'esito della procedura, la posta in gioco per i lavoratori irregolari è alta nel senso che devono fare i conti con l'espulsione o un divieto di entrata in Svizzera. Questa circostanza induce molti di loro, e a volte anche i servizi preposti, a una certa diffidenza verso una procedura penale (Ginevra), ma anche verso i tribunali civili o quelli del lavoro (cfr. cap. 2.4.1).

2.3.2 Divergenze nell'interpretazione del diritto

Le autorità temono che concedendo con generosità l'aiuto alle vittime si possano favorire gli abusi soprattutto nei casi in cui il quadro probatorio non è univoco, una situazione che, di fatto, si riscontra con una certa frequenza. La valutazione della credibilità delle potenziali vittime assume quindi un ruolo importante durante la procedura. Dato il numero limitato di procedure riguardanti la TEU-L, nell'ambito della nostra ricerca ci è successo di essere confrontati con la valutazione degli stessi casi da ottiche differenti a seconda degli attori. Questo ci ha permesso di capire come può risultare diversa la valutazione di uno stesso aspetto, in particolare della credibilità delle presunte vittime. In effetti gli operatori che intrattengono con i lavoratori una relazione più lunga ed empatica sviluppano un'ottica diversa rispetto ai rappresentanti delle autorità il cui rapporto con i diretti interessati è caratterizzato da riserve reciproche. Una consulente sottolinea l'importanza in questo contesto della specializzazione degli attori coinvolti.

Es kommt vor, dass die Staatsanwaltschaft an der Wahrhaftigkeit der Geschichte zweifelt. Sicher ist, dass zu wenig Sensibilisierung da ist, und dass es spezialisierte Staatsanwälte braucht, die alle diese Fälle übernehmen. Die Verfahrensführung sollte schon vor der Anklageerhebung breiter ermitteln, damit es auch Präzedenzfälle gibt. Wenn so ein Fall am Anfang in falsche Hände kommt, ist er verloren. ZH_M_08

Les associations et le Ministère public n'ont vraiment pas la même définition de la traite. GE_E_12

Dalle interviste emerge ripetutamente che nemmeno tra i rappresentanti del settore giudiziario vi è sempre unanimità. Le autrici partono dal presupposto che l'evoluzione storica della definizione di TEU-L giochi un ruolo importante, soprattutto se si considerano l'ampia discrezionalità concessa nell'interpretazione del diritto e la regolamentazione (ancora) esigua. Singoli rappresentanti del settore giudiziario menzionano ad esempio la necessità di adottare criteri in materia di intenzionalità, passaggio dei confini internazionali o dell'agire in bande degli autori, mettendo in discussione le asserzioni della letteratura specializzata.

En ce qui concerne l'infraction de traite d'êtres humains (art. 182. 1 CP), aucun élément du dossier ne permet d'établir une éventuelle filière entre les écoles et le recrutement des étudiants dans le restaurant du prévenu. (...) Les conditions de l'ouverture de l'action pénale n'étant pas remplies, le classement de la présente procédure pénale sera ordonné (...). (Dossier classé, Ministère public GE)

Discutere le interpretazioni divergenti della TEU-L nei singoli casi non rientrava nelle intenzioni della ricerca e sarebbe andato oltre le competenze giuridiche delle autrici. Un aspetto che merita attenzione è invece la molteplicità di interpretazioni del concetto nei singoli settori di attività e tra gli attori dei vari ambiti. Un professionista osserva che autorità giudiziarie e servizi sociali non parlano affatto la stessa lingua. Alla luce dell'importanza di una stretta collaborazione tra i diversi organismi, questo aspetto solleva numerosi interrogativi (cfr. cap. 2.6).

2.4 Altri tribunali o organismi

Diversamente dai collaboratori competenti presso i pubblici ministeri, quelli dei tribunali vantano raramente una formazione specifica. Ciò potrebbe spiegare perché la maggior parte dei tribunali contattati non hanno fornito informazioni. Nel Cantone di Ginevra, il tribunale del lavoro e quello dei minorenni hanno risposto di aver avuto a che fare con casi di sfruttamento lavorativo e tratta di esseri umani, ma non hanno accettato di partecipare all'intervista.

2.4.1 Azioni davanti ai tribunali civili o del lavoro

La situazione di Ginevra si distingue per due aspetti da quella di altri Cantoni. Prima di tutto, le indagini condotte per sospetto di TEU-L sono più numerose anche se, ad eccezione dell'accattonaggio, non hanno portato a una condanna. In secondo luogo, in nessun altro Cantone i sindacati si occupano esplicitamente di potenziali vittime di (tratta a scopo di) sfruttamento lavorativo (cfr. cap. 2.5) e le rappresentano davanti al tribunale del lavoro che non segnala l'assenza di un permesso di soggiorno alle autorità migratorie. Come si evince dall'intervista con un'operatrice di Zurigo, è raro che gli interessati si rivolgano al tribunale del lavoro.

Das ist sehr selten, weil die Personen viel zu grosse Angst haben, dass der unregelmässige Aufenthalt dabei auffliegt. Beim Friedensrichter ist das zwar noch nicht zwingend, aber beim Arbeitsgericht dann schon. Also, unserer Erfahrung gemäss machen nicht alle Richter automatisch eine Meldung, aber es gibt schon solche, die das dem Migrationsamt melden. Die befürchteten Konsequenzen sind in der Abwägung dann so schlimm, dass die schlechten Arbeitsbedingungen eher in Kauf genommen werden als die drohende Ausschaffung. ZH_E_04

Per quanto ci è dato sapere, la situazione negli altri Cantoni rispecchia quella di Zurigo, ossia non ci sono garanzie che le persone senza permesso di soggiorno non vengano segnalate. Per la maggior parte questo è motivo sufficiente per rinunciare all'azione davanti al tribunale del lavoro. Una soluzione per indurre i lavoratori ad affrancarsi da una situazione di sfruttamento potrebbe essere quella di far capo alle alternative al perseguimento penale. In questo caso bisogna sostenerli nell'azione volta a far valere i loro diritti adendo le vie civili. Un'impostazione pragmatica delle condizioni quadro istituzionali è tuttavia contraria alla concezione manicheista che vede da un lato una vittima indifesa e incapace di agire e dall'altro un migrante autodeterminato che si pone intenzionalmente al di sopra delle prescrizioni in materia di immigrazione.

Spesso si consiglia, per quanto possibile, di far valere innanzitutto i diritti attinenti al diritto del lavoro e di intraprendere la via penale solo se l'esito è negativo⁴⁴. Dai feedback del SIT di Ginevra e di altri interpellati si deduce che in alcune procedure di mediazione o di diritto del lavoro è stato possibile ottenere almeno un indennizzo o il pagamento degli arretrati. In altri casi il datore di lavoro ha negato categoricamente di avere obblighi da rispettare o addirittura che sussistesse un rapporto d'impiego e questo, senza prove valide e testimoni, è difficile da contestare.

2.4.2 Altri organismi

Diversi successi sono ascritti anche al *Bureau de l'Amiable Compositeur* (BAC) di Ginevra. Come già spiegato, si tratta di un organo di mediazione della *Genève internationale* (cfr. cap. 2.1.2) istituito una ventina di anni fa, il cui modello suscita nel frattempo l'interesse di altri Paesi nonostante qualche critica per i limiti procedurali e la mancanza di trasparenza. La mediazione tra le persone che godono dell'immunità diplomatica e i loro collaboratori domestici vittime di sfruttamento è gestita da personalità di spicco della politica o delle autorità che collaborano anche con i sindacati. Non di rado questo iter porta a soluzioni condivise che permettono di indennizzare le vittime anche se i responsabili hanno già lasciato il Paese. Praticamente tutti gli interpellati considerano il BAC un organismo utile che fornisce un aiuto pragmatico e che tratta i casi con discrezione senza dare loro risalto nelle statistiche per ovvi motivi.

Infine numerosi intervistati menzionano elementi specifici che ostacolano il sostegno alle possibili vittime di tratta di esseri umani nel settore dell'asilo. Per quanto si tratti piuttosto di sfruttamento sessuale, la situazione nell'ambito dell'asilo solleva questioni di principio in relazione all'aiuto alle vittime. Ciò riguarda in

⁴⁴ Attualmente si sta cercando di introdurre la possibilità che, nelle procedure penali, persone senza regolare permesso di soggiorno non vengano segnalate alle autorità migratorie.

particolare richiedenti l'asilo rientranti nella procedura Dublino che vengono in linea di massima rinviati nello Stato di primo asilo (o nello Stato europeo che ha rilasciato il visto), anche se è possibile che in Svizzera siano stati vittima di tratta⁴⁵. Il problema si acuisce se si considera che, stando alle dichiarazioni degli intervistati, in singoli casi è stato loro esplicitamente raccomandato di presentare una domanda di asilo.

2.5 Feedback dai consultori

Per quanto l'organizzazione della consulenza e dell'aiuto alle vittime non sia oggetto della nostra ricerca⁴⁶, il parere dei consultori e dei servizi di sostegno per i lavoratori (immigrati) è una fonte preziosa di informazioni sul background del fenomeno, visto che gli operatori godono di una posizione di fiducia e possono avvicinare più facilmente le potenziali vittime di TEU-L. Queste informazioni completano quelle raccolte sulla base degli atti delle indagini e delle dichiarazioni delle autorità, in quanto l'attività di questi servizi si concentra sullo sfruttamento e le discriminazioni subite dalle vittime.

In linea di massima gli specialisti che hanno a che fare con l'industria del sesso (consulenza, assistenza sanitaria ecc.) sanno cos'è la tratta di esseri umani anche se non vi si sono confrontati da vicino. Non è invece il caso in altri campi di attività. Le organizzazioni specializzate in materia di tratta di esseri umani in Svizzera si contano sulle dita di una mano anche se, almeno nei grandi centri, esistono consultori a bassa soglia per immigrati o *sans-papiers* (MayDay in Ticino, *Centre social protestant* a Ginevra, SPAZ a Zurigo) che conoscono la problematica, vantano una buona rete di contatti e sanno quindi a chi rivolgersi in caso di dubbio.

Oltre al FIZ-Makasi di Zurigo, finora l'unico servizio specializzato in questo ambito, a Losanna è stata istituita di recente un'associazione che si occupa prettamente di aiuto alle vittime di tratta e sfruttamento⁴⁷. A Ginevra il *Centre social protestant* (CSP) gestisce una helpline che non solo fornisce informazioni telefoniche sulla tratta di esseri umani, ma assicura anche consulenza e accompagnamento alle potenziali vittime in collaborazione con altri attori. Sempre a Ginevra, un centro di accoglienza per donne situato nei pressi della stazione nel quartiere Grottes – il *Foyer Coeur des Grottes (coeur.ch)* – ha avviato un programma innovativo di accoglienza in caso di emergenza e di assistenza psicosociale per le donne vittime di violenza domestica, tratta di esseri umani, matrimoni forzati o con problemi familiari.

In tutti e quattro i Cantoni i consultori di aiuto alle vittime sono bene integrati nei meccanismi di cooperazione e dispongono di competenze specifiche nell'ambito della tratta di esseri umani sebbene, alla stregua delle autorità inquirenti, abbiano finora acquisito poca esperienza in materia di sfruttamento lavorativo. L'aiuto alle vittime include, oltre alla consulenza, l'assistenza medica, psicologica, sociale, materiale e giuridica. Tra il 2009 e il 2014 nei quattro Cantoni sono state registrate 549 consulenze per tratta di esseri umani in generale, pari a una media annua di 110 casi (fonte: aiuto alle vittime, Ufficio federale di statistica, stato giugno 2015). A parte forse nel Cantone di Ginevra, la percentuale di vittime di TEU-L dovrebbe essere piuttosto esigua. Ai questionari indirizzati ai 37 consultori di aiuto alle vittime presenti in Svizzera hanno risposto in 11.

Diverse dichiarazioni permettono di affermare che negli ultimi anni la situazione giuridica nell'ambito dell'aiuto alle vittime sia migliorata grazie anche agli interventi internazionali⁴⁸.

⁴⁵ Ciò implica che determinati meccanismi di protezione delle vittime di tratta di esseri umani, introdotti nell'ambito della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa, non possono essere applicati direttamente poiché sono contemplati dal diritto degli stranieri.

⁴⁶ Cfr. anche Moret et al. (2007)

⁴⁷ Il suo obiettivo è di coordinare l'assistenza alle vittime focalizzandosi su quattro priorità: identificazione, accoglienza, presa a carico e lobbying (cfr. *astree.ch*). L'associazione non è tuttavia stata contattata poiché ha iniziato la propria attività quando abbiamo concluso la ricerca.

⁴⁸ Quale ad es. la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, ratificata dalla Svizzera nel 2013.

Tabella 4 – Consulenze fornite nell'ambito dell'aiuto alle vittime e casi di rigore per tratta di esseri umani (tutte le forme)

2009–2014	BE ⁴⁹	GE	TI	ZH	4 Cantoni	CH
Casi di consulenza nell'ambito dell'aiuto alle vittime	88	100	25	336	549	798
Casi di rigore	2012–2014					
Sospensione dell'obbligo di lasciare la Svizzera (periodo di riflessione)	30	1	0	7	38	62
Permesso per dimoranti temporanei (L)	20	11	0	90	121	150
Permessi per casi di rigore ¹	9	2–3 ²	0	21	30	33

Fonti: aiuto alle vittime, Ufficio federale di statistica, stato giugno 2015. Permessi rilasciati (art. 35, 36 e 31 OASA), UFM

¹ Al termine del procedimento penale

² Secondo le informazioni dell'ufficio competente in materia di migrazione (OCPM)

Una collaboratrice di FIZ-Makasi precisa che la maggior parte delle donne entra in contatto con il consultorio quasi «per caso», ad esempio dopo aver parlato con una vicina, un membro della propria comunità religiosa o una commessa. Altri intervistati rilevano che i testimoni di situazioni di sfruttamento lavorativo accusano spesso un «certo malessere», ma non sanno come esprimerlo. Finché non ci sono indizi solidi, la maggior parte esita ad andare in polizia e nella migliore delle ipotesi si rivolge a un servizio a bassa soglia per immigrati. La polizia zurighese si avvale della collaborazione del FIZ soprattutto nell'ambito di interventi speciali, ma anche per casi sospetti isolati. Diversi rappresentanti delle autorità di polizia sottolineano l'importanza di collaborare con i consultori specializzati che permettono di avviare un dialogo costruttivo con le potenziali vittime incoraggiandole, dato il caso, a testimoniare.

Tuttavia, stando alla polizia, queste collaborazioni presuppongono un rapporto di fiducia tra autorità e consultori – nello specifico il FIZ – che può instaurarsi solo attraverso uno scambio costruttivo sul lungo periodo. I meccanismi di cooperazione giocano un ruolo importante in questo contesto: convincono gli attori a partecipare e agevolano uno scambio più intenso.

Partendo dal principio che per avvicinare le potenziali vittime nell'industria del sesso conta soprattutto l'attività delle unità di strada o dei servizi sanitari specializzati, si potrebbe supporre che nell'ambito dello sfruttamento lavorativo questa funzione spetti ai sindacati. Questa supposizione non trova tuttavia conferma, tanto più che finora sono pochissimi i sindacati che hanno affrontato la questione. Basta poco per capire che ciò è imputabile alla scarsa copertura sindacale nei settori più colpiti dal fenomeno e alle condizioni di lavoro precarie. Del resto, i rappresentanti sindacali non sembrano associare i rapporti di lavoro problematici alla tratta di esseri umani e mostrano un certo scetticismo nei confronti di questi lavoratori – soprattutto se sprovvisti del permesso di lavoro: li considerano corresponsabili del dumping salariale e sociale e, come riportato, talvolta li denunciano. Di fatto, i sindacati lavorano a stretto contatto con le autorità di controllo nella lotta contro condizioni di impiego illegali. Ciò non fa che alimentare (complici in parte anche i datori di lavoro) la sfiducia delle potenziali vittime di TEU-L nei confronti dei funzionari e delle persone che collaborano con loro (cfr. controlli del mercato del lavoro, cap. 3.3).

⁴⁹ In merito hanno fornito indicazioni le città di Berna, Thun e Bienne ma non il Cantone.

Esistono tuttavia alcune offerte sindacali alternative. Degna di nota è l'attività del *Syndicat interprofessionnel des travailleurs* (SIT) di Ginevra che da anni si batte in difesa dei lavoratori precari di diversi settori e di quelli senza permesso di soggiorno. Il SIT è rappresentato nel meccanismo di cooperazione e lavora a stretto contatto con i consultori per i migranti, il BAC e la Missione svizzera.

2.6 Collaborazione tra gli attori

Gli intervistati concordano nell'affermare che negli ultimi anni le tavole rotonde cantonali hanno dato importanti input alla lotta contro la tratta di esseri umani nel suo insieme e non solo nei quattro Cantoni oggetto della ricerca (vgl. GRETA 2015). Le tavole rotonde sono uno strumento valido, per quanto insufficiente, ai fini della sensibilizzazione e della legittimazione della collaborazione. I meccanismi di cooperazione messi a punto in questo contesto si sono rivelati un riferimento irrinunciabile per gli attori. Oltre la metà di coloro che hanno risposto al questionario e hanno avuto esperienze concrete con lo sfruttamento lavorativo affermano di collaborare nell'ambito del meccanismo cantonale di cooperazione (53 %, 18/32 senza PolCa ZH) se non dispongono di reti o servizi propri come, ad esempio, la polizia.

È incontestato che una lotta mirata alla tratta di esseri umani necessita del sostegno politico ai fini di una cooperazione efficace. Servono anche risorse, tra cui una formazione adeguata di tutti i partecipanti fino al perseguimento penale. Un punto critico in questo contesto rimane tuttavia la definizione operativa di TEU-L.

2.6.1 Interpretazioni divergenti del concetto

Il confine tra rapporti di lavoro sfavorevoli e situazioni di estremo sfruttamento (Skrivankova 2010) – non solo nel contesto della tratta di esseri umani – è permeabile, per cui il concetto viene interpretato in modo molto diverso a seconda del livello di conoscenza e della prospettiva degli attori coinvolti, generando non di rado malintesi nella collaborazione. Diversi specialisti, in particolare quelli a contatto diretto con i lavoratori, deplorano che non esistano guide o liste di controllo per l'identificazione delle vittime di TEU-L. I documenti disponibili sono considerati strumenti di lavoro molto utili e sono ampiamente utilizzati da polizia, aiuto alle vittime, consultori ecc. ma sono pensati soprattutto per le vittime di TEU-S. In alcuni ambiti circolano liste di controllo di altri Stati e pare che Ginevra stia elaborando un proprio strumento per definire la TEU-L.

En ce moment on part de la grille pour exploitation sexuelle et on aménage. Mais du coup c'est pas clair. C'est pas adapté pour la traite-force du travail. GE_E_06

Una consulente ricorda che, se usate «meccanicamente», le liste di controllo possono rivelarsi inutili. In alcuni casi, ad esempio, si è esclusa la tratta di esseri umani solo perché le possibili vittime erano in possesso di un passaporto. In questo contesto un agente precisa che gli autori informati badano a che le vittime siano sempre in possesso di un passaporto (spesso di terzi) per non suscitare sospetti in caso di controllo.

2.6.2 Dimensioni socioculturali

Un altro ostacolo alle indagini è la percezione che le vittime o gli autori hanno della situazione. Pur essendo particolarmente importante ai fini del procedimento penale, questa percezione non coincide sempre con la prospettiva prettamente svizzera degli esperti. Ciò vale in particolare quando le vittime e/o gli autori usano altri codici giuridici o socioculturali. Per gestire adeguatamente queste differenze servono solide competenze transculturali e la capacità di riflettere sui potenziali pregiudizi e di comprendere e valutare le prospettive degli altri, attitudini che vengono trasmesse (ancora) raramente durante la formazione dei rappresentanti delle autorità, della giustizia e della polizia e solo in parte a livello di lavoro sociale (Kaya e D'Amato 2013). È sintomatico che numerosi rappresentanti delle autorità esitino apertamente ad affrontare queste tematiche e ad

esporsi all'accusa di culturalizzazione⁵⁰. Singoli operatori puntano il dito contro la difficoltà di gestire le differenze culturali, come ben documentano le dichiarazioni seguenti.

Les gens arrivent chez nous quand ils sont au bout du rouleau. Une femme est arrivée dernièrement en me disant qu'elle n'avait pas été payée pendant deux ans. Elle m'a expliqué, de manière crédible, qu'elle ne pouvait pas dire « non » à son employeur. Mais j'ai beaucoup de mal à faire comprendre cela aux prud'hommes, ce biais culturel. Les juges ne comprennent pas comment la personne peut tolérer une telle situation aussi longtemps.
GE_E_07

C'est culturel aussi, le rapport à la domesticité en Afrique. GE_E_04

Per ovviare a questa difficoltà può essere utile conoscere ad esempio le abitudini tipiche dei Paesi d'origine o chiedere l'intervento di un mediatore socioculturale. Diversamente da quanto molti credono, tuttavia, la promozione della competenza transculturale non consiste nel diffondere sapere su altre culture ma nel gestire le differenze in modo riflessivo e senza pregiudizi (Keuk 2011).

Da uno dei pochi studi empirici disponibili su questo tema si evince che in Svizzera le motivazioni delle sentenze pronunciate nei confronti di autori stranieri di reati penali non contengono giudizi culturalistici o etnicizzanti. Ciò si spiegherebbe con il fatto che questi argomenti avrebbero scarsa tenuta in un eventuale ricorso (Maurer 2002). Wicker (2005) presume invece che considerazioni di questo tipo siano ben presenti in ambito giudiziario o in seno alla polizia, ma che non trovino spazio nelle deliberazioni verbali sulle sentenze.

I consultori hanno più volte espresso il dubbio che le autorità inquirenti non tengano conto in misura sufficiente del background socioculturale e della situazione delle potenziali vittime di sfruttamento lavorativo e che, occasionalmente, simpatizzino addirittura con i datori di lavoro che espongono il loro parere con più abilità e coerenza rispetto alla controparte. D'altra parte è evidente che i consulenti si fondano maggiormente sulla valutazione e le prospettive delle vittime che non le autorità. In merito, la letteratura internazionale parla della prospettiva di protezione con riferimento alle esigenze della vittima (*victim-centered*). Questa è una delle dimensioni della strategia delle 4P (*prevention, protection, prosecution, partnership*)⁵¹. L'approccio empirico offre il vantaggio di favorire quel rapporto di fiducia spesso necessario per avvicinare le persone interessate e creare i presupposti per indurre le vittime a testimoniare e a individuare le situazioni di sfruttamento.

Bisogna tuttavia tenere conto anche delle restrizioni con le quali sono confrontate le autorità inquirenti che spesso non dispongono delle risorse necessarie per entrare nel merito dei casi di lavoratori potenzialmente sfruttati, soprattutto se questi ultimi assumono atteggiamenti di diffidenza e rifiuto. Per esperienza si sa che queste persone si rivolgono direttamente alla polizia o ai servizi cantonali di aiuto alle vittime solo in casi eccezionali, preferendo consultori a bassa soglia raccomandati da terzi, che assicurano confidenzialità e discrezione in particolare a chi è sprovvisto di permesso di soggiorno. In questo senso è degno di nota il caso di una collaboratrice domestica intervistata che ha trovato il coraggio di uscire dalla sua situazione di sfruttamento grazie ai contatti allacciati durante gli incontri sporadici con l'operatrice di un centro giovanile. Probabilmente, se le due donne non avessero potuto comunicare in una lingua comune, l'inglese, ciò non sarebbe mai successo (cfr. Casistica: esempio 2). La helpline telefonica allestita a Ginevra è una soluzione valida per ottenere in modo semplice e discreto informazioni corrette, tant'è che viene utilizzata soprattutto da testimoni di potenziali situazioni di sfruttamento.

⁵⁰ Culturalizzazione significa assimilare le persone prima di tutto all'appartenenza presunta o effettiva a una determinata cultura anziché percepirle nella loro individualità e diversità.

⁵¹ Nel 2010 un gruppo di ricercatori americani (*Colorado Project*) ha aggiunto un quarto pilastro alla strategia delle 3P, *partnership*, per evidenziare l'approccio necessariamente trasversale e multisettoriale.

3 Sfruttamento lavorativo in Svizzera: dimensioni e caratteristiche del fenomeno

In breve

- Il presente studio giunge alla conclusione che lo sfruttamento lavorativo e, in misura minore, la tratta a esso collegata sono fenomeni presenti anche in Svizzera.
- A detta di molti specialisti, nel nostro Paese le situazioni di sfruttamento non denunciate (casi sommersi) sono numerose.
- I settori economici più colpiti dal problema dello sfruttamento lavorativo sono l'edilizia, il ramo alberghiero e della ristorazione, il lavoro domestico (nel questionario: economia domestica), i settori illegali (in particolare accattonaggio e furti) e l'agricoltura.
- Si rilevano anche casi di sfruttamento multiplo: può succedere ad esempio che donne che lavorano in case chiuse siano sfruttate non solo a fini sessuali, ma anche per svolgere lavori di pulizia, o viceversa che impiegate domestiche siano costrette a prostituirsi.
- Nella maggior parte dei casi, le vittime di sfruttamento lavorativo sono persone vulnerabili che vivono in situazioni di precarietà. La vulnerabilità e la ridotta libertà di scelta sono il risultato innanzitutto di condizioni economiche disagiate nei Paesi d'origine, di un sentimento di estraneità dovuto al passato migratorio e dello statuto di soggiorno precario delle vittime.
- Il ricorso a mezzi di pressione forti e punibili, come la violenza fisica o la limitazione della libertà di movimento, è raro. Per far sì che le vittime accettino condizioni di grave sfruttamento, i datori di lavoro esercitano piuttosto pressioni psicologiche, come la minaccia di una denuncia per soggiorno illegale, oppure si avvalgono di varie forme di umiliazione facendo leva sul fatto che le vittime non hanno libertà di scelta.
- L'aspetto determinante che qualifica le situazioni di sfruttamento, indipendentemente che siano collegate alla tratta, è il comportamento dei datori di lavoro, ovvero il fatto che approfittino deliberatamente della condizione di vulnerabilità dei loro impiegati. La strategia di sfruttamento consiste nell'avvicinarsi il più possibile al limite del sopportabile, evitando di superare il confine del penalmente punibile.

Negli ultimi anni, i casi sospetti di TEU-L portati alla luce in Svizzera si sono moltiplicati, suscitando allarme tra gli specialisti e richiamando l'attenzione dei politici su questa problematica. Per tracciare un quadro approssimativo delle dimensioni e delle caratteristiche dello sfruttamento lavorativo in Svizzera, nell'ambito del presente studio sono stati consultati diversi professionisti per mezzo di un questionario e di interviste. I dati raccolti indicano che in Svizzera il fenomeno dello sfruttamento lavorativo esiste, anche associato alla tratta. Per capire meglio i due fenomeni trattati nel presente studio (cfr. cap. 1.3.2), è opportuno innanzitutto analizzare separatamente la diffusione dell'uno e dell'altro (sfruttamento lavorativo e tratta). Di seguito vengono approfondite le caratteristiche (settoriali) di questi due fenomeni intrecciati.

3.1 Diffusione del fenomeno: dati ufficiali e casi sommersi

Per sfruttamento lavorativo, o sfruttamento della manodopera, s'intende in questa indagine una situazione di estrema sproporzione – nettamente a sfavore dei lavoratori – tra lavoro fornito e prestazioni ricevute. L'imposizione e la persistenza di condizioni di lavoro illegali e penalmente punibili sono il risultato della complessa situazione di necessità in cui si trovano i lavoratori, che viene sfruttata dai datori di lavoro (cfr. cap. 1.3.4). Il questionario esplorativo distribuito nell'ambito dello studio chiedeva per prima cosa agli interpellati di quantificare i casi di sfruttamento lavorativo in cui si erano imbattuti dal 2007 nell'esercizio della loro professione (cfr. cap. 1.4.1).

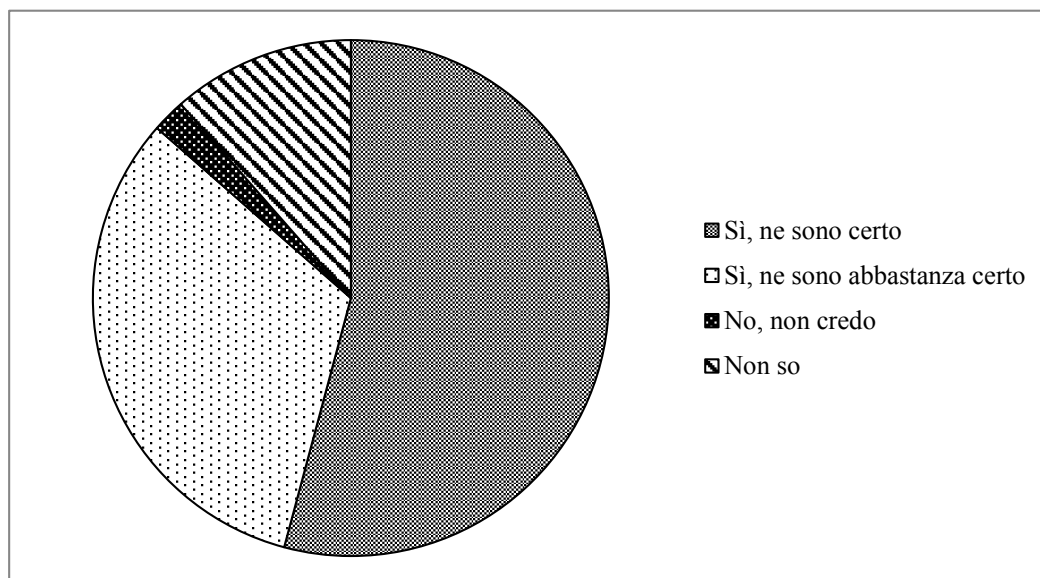
Dalle risposte, e da quanto riferito anche dagli specialisti durante le interviste, emerge che lo sfruttamento lavorativo in Svizzera è un fenomeno piuttosto diffuso. Circa il 40 per cento delle persone che hanno compilato il questionario ammette di essersi imbattuto a partire dal 2007 in casi di sfruttamento lavorativo nell'ambito dell'attività professionale. Se escludiamo i dati forniti dalla polizia cantonale di Zurigo (PolCa ZH), questo dato sale al 68 per cento. Sulla base dell'intero campione, i casi osservati sono stati in media dieci (dal 2007)⁵². La maggior parte delle persone consultate ritiene che i casi sommersi siano numerosi. Alla domanda «Ritiene che il numero effettivo di casi in Svizzera di vittime di condizioni lavorative di sfruttamento sia superiore a quello dei casi segnalati alle autorità e ai consultori?», il 54 per cento degli interpellati ha risposto «Sì, ne sono certo», il 32 per cento «Sì, ne sono abbastanza certo» e solo il 2 per cento «No, non credo». L'11 per cento ha risposto di non saperlo (cfr. Grafico 1).

La supposizione, formulata da molti, che le dimensioni del sommerso siano importanti costituisce solo in parte un indizio dell'esistenza di un fenomeno nascosto. Questo dato emerso dal questionario, avvalorato da numerose dichiarazioni raccolte durante le interviste, indica comunque che gli specialisti s'imbattono frequentemente in situazioni a loro avviso sospette, che però non hanno modo di approfondire e chiarire. Nel questionario, la presunta esistenza di una realtà sommersa di vasta portata è motivata per lo più con la vulnerabilità delle vittime e la conseguente rinuncia a denunciare la loro situazione⁵³. Secondo gli interpellati, isolamento, scarse conoscenze dei propri diritti e paura delle ritorsioni che potrebbero subire denunciando la situazione sono le ragioni principali che scoraggiano le vittime dall'uscire allo scoperto. Nei colloqui, gli esperti riferiscono di situazioni frequenti in cui le vittime di grave sfruttamento lavorativo non si sentono «sfruttate» e anche per questo motivo non considerano minimamente l'idea di denunciare la loro situazione (cfr. cap. 3.3.4).

⁵² Alla domanda: «Nel quadro della Sua attività professionale, è venuta/o a conoscenza, a partire dal 2007, di casi di condizioni lavorative di sfruttamento?», 112 su 289 persone interpellate hanno risposto «Sì», indicando complessivamente 1165 casi. Nel calcolo non sono stati conteggiati i valori anomali estremi (oltre 100 casi). Il dato va ponderato in ogni caso con estrema cautela, poiché, nonostante le definizioni fornite nel questionario, è fortemente condizionato dall'interpretazione personale del concetto di «condizioni di sfruttamento lavorativo» ed è certo che il numero fornito include anche molti casi di sfruttamento sessuale (cfr. cap. 1.4.1).

⁵³ Agli interpellati è stato chiesto di argomentare la risposta utilizzando l'apposito campo di testo libero.

Grafico 1 – Stima dei casi sommersi di sfruttamento lavorativo (in per cento dei partecipanti)



Fonte: questionario, intero campione esaminato, numero dei partecipanti = 98

Se si considerano ora i risultati del questionario sotto il profilo della diffusione della TEU-L, si nota che solo una frazione dei casi di sfruttamento lavorativo osservati presenta, secondo la valutazione degli specialisti consultati, elementi associabili alla tratta. Dei 112 interpellati che hanno avuto a che fare con casi di sfruttamento lavorativo, solo una scarsa metà (49) dice di essersi imbattuta, nell'esercizio della propria attività professionale, in situazioni che classificherebbe inequivocabilmente come tratta a scopo di sfruttamento del lavoro ai sensi dell'articolo 182 CP⁵⁴. Considerazioni analoghe emergono anche dalle interviste con gli specialisti, i quali non mettono in dubbio l'esistenza del fenomeno della TEU-L in Svizzera, ma non ritengono nemmeno che sia largamente diffuso. Molte delle persone consultate preferiscono non azzardare ipotesi sull'entità del fenomeno sommerso.

Dall'analisi degli atti giudiziari e d'indagine dei pubblici ministeri si evince che dal 2007 in Svizzera sono state pronunciate solo quattro condanne penali per TEU-L e che il numero di procedimenti avviati per questo capo d'imputazione è assai ridotto. Come hanno precisato molti specialisti, ciò non deve indurre a pensare che in Svizzera il fenomeno non sia presente, o lo sia solo in misura molto limitata. Viene continuamente ribadito che la TEU-L è un reato smascherabile soltanto effettuando controlli e che i casi noti sono venuti alla luce grazie a ispezioni mirate o ad altri fattori esterni, più che a seguito delle denunce spontanee delle vittime. Il rischio di abusi è considerato più elevato in situazioni poco trasparenti di forte isolamento lavorativo che sfuggono all'attenzione pubblica (specialmente in ambito domestico, ma anche nei settori della ristorazione, dell'edilizia e dell'agricoltura, cfr. cap. 3.2)⁵⁵.

⁵⁴ È lecito supporre che alcuni abbiano incluso nel conteggio anche casi attinenti al settore a luci rosse (in particolare artiste di cabaret).

⁵⁵ Dalle interviste con i migranti si sono ricavati pochi spunti per poter trarre conclusioni sulla diffusione del fenomeno. Sei persone tra quelle intervistate hanno lavorato in condizioni molto sfavorevoli o al limite della legalità, ma non sono state vittime di sfruttamento

Come accennato sopra, la stima quantitativa del fenomeno della TEU-L in Svizzera non era e non è l'obiettivo del presente studio. I tentativi di attribuire un ordine di grandezza al fenomeno e di stimare i dati sommersi della tratta e dello sfruttamento lavorativo (Cyrus et al. 2010b: Kapitel 5 ; ILO 2012 ; Jensen e Pearson 2002 ; Kutnick et al. 2007 ; Leyland et al. 1993) hanno messo in evidenza le difficoltà metodologiche delle analisi quantitative come il sistema di *capture-recapture*. Anche lo studio di fattibilità considera inutile il tentativo di stimare il numero delle vittime di TEU-L in Svizzera (Bader e D'Amato 2013: 59)⁵⁶. Ciò che emerge globalmente in questo studio, è che la TEU-L ai sensi dell'articolo 182 capoverso 1 CP è un fenomeno piuttosto raro in Svizzera. Si riscontrano invece molto frequentemente situazioni di sfruttamento lavorativo che però rientrano nelle fattispecie penali dell'usura (art. 157 CP) o della truffa (art. 146 CP)⁵⁷.

3.2 Settori interessati

I chiarimenti forniti dagli esperti e gli studi condotti a livello internazionale consentono di individuare i settori potenzialmente a rischio di sfruttamento lavorativo. Nel questionario è stato chiesto agli specialisti di indicare in quali settori avessero già osservato casi di sfruttamento lavorativo. Vi era la possibilità di indicare più risposte e di selezionare la categoria «Altro».

Il quadro che emerge dalla valutazione dei questionari è avvalorato anche dai risultati delle interviste⁵⁸. Dall'esame dell'intero campione di questionari⁵⁹ risulta maggiormente colpita l'edilizia (28 %), seguita dal ramo alberghiero e della ristorazione (22 %), dal lavoro domestico e dall'assistenza a domicilio (21 %) e infine dall'agricoltura e dal settore agroalimentare (19 %). Escludendo i dati della polizia cantonale di Zurigo, al primo posto troviamo il settore del lavoro domestico e dell'assistenza a domicilio (38 %), seguito da quello alberghiero e della ristorazione (22 %), dall'edilizia (16 %), dall'agricoltura e dal settore agroalimentare (12 %) e infine dalle attività illegali⁶⁰ (12 %). Queste differenze tra i due campioni esaminati mettono in luce realtà specifiche a ogni Cantone: come riferiscono gli specialisti intervistati, il settore del lavoro domestico è fortemente colpito dal problema dello sfruttamento nel Cantone di Ginevra, mentre a Zurigo si segnalano più casi nel settore dell'edilizia.

L'industria tessile è stata menzionata una sola volta nell'intero campione. Sotto la categoria «Altro» sono stati indicati in pochissimi casi officine meccaniche, imprese di trasloco, servizi postali e corrieri e compagnie circensi.

lavorativo come inteso nel presente studio. Hanno inoltre riferito di non conoscere, nel loro entourage, persone che in Svizzera avrebbero lavorato in condizioni di grave sfruttamento lavorativo.

⁵⁶ Per ragioni finanziarie e di tempo, nel quadro del presente studio non è possibile stimare l'ordine di grandezza del fenomeno in Svizzera. A prescindere dalle risorse finanziarie disponibili, per la natura stessa del fenomeno in esame occorre chiedersi se sia possibile effettuare una stima seria della casistica annuale.

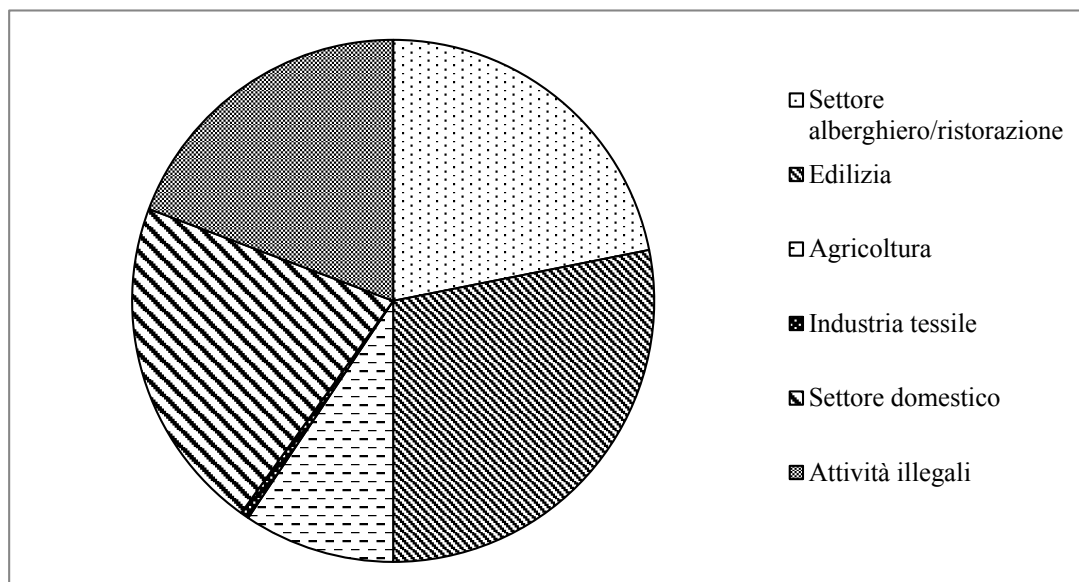
⁵⁷ Eventualmente associate ad estorsione (art. 156 CP), minaccia (art. 180 CP) o coazione (art. 181 CP).

⁵⁸ È opportuno sottolineare che lo studio si è concentrato su quattro Cantoni (BE, GE, TI e ZH) e che quindi i dati rispecchiano queste realtà cantonali: il quadro che emerge si applica dunque alla Svizzera soltanto con la dovuta riserva.

⁵⁹ Formulazione originale: «A quali attività erano riconducibili i casi di cui Lei è venuta/o a conoscenza dal 2007 (possibilità di indicare più risposte)?». Tenuto conto della possibilità di selezionare più risposte, le percentuali indicate di seguito si riferiscono al dato complessivo dei settori specificati (esclusi «Altro» e «Non so»).

⁶⁰ Accattonaggio, furto, traffico di stupefacenti ed effrazioni.

Grafico 2 – Settori maggiormente colpiti dal fenomeno dello sfruttamento lavorativo (in per cento delle risposte fornite)



Fonte: questionario, intero campione, possibilità di indicare più risposte, esclusi «Altro» e «Non so», intervistati = 101, risposte fornite = 192.

Il profilo delle vittime dipende dal settore economico in cui sono sfruttate. Per ogni settore s'individuano costellazioni e meccanismi tipici che illustreremo di seguito. La descrizione generica è completata da un caso concreto recensito nel presente studio (analisi degli atti) o ricavato da altre fonti. Nei capitoli successivi vengono descritte le caratteristiche generali delle situazioni di sfruttamento riscontrabili in tutti i settori.

3.2.1 Settore domestico

In Svizzera, il settore in cui finora si è registrato il maggior numero di procedimenti penali per TEU-L è quello domestico. Delle quattro condanne pronunciate per questo capo d'imputazione, due riguardavano l'ambito domestico. Stando alle risposte sull'esistenza del fenomeno in Svizzera fornite nel questionario, il settore domestico figura solo al terzo posto. Il maggior numero di casi di sfruttamento della manodopera nel settore domestico è stato finora registrato nel Cantone di Ginevra.

Nel presente studio, i termini «settore domestico» o «lavoro domestico» riassumono diversi tipi di lavoro che spaziano dalle pulizie casalinghe alla preparazione di pasti, agli acquisti, alla custodia di bambini, all'assistenza agli anziani⁶¹. Pulire e cucinare sono attività praticate anche nel settore alberghiero e della ristorazione, ma la situazione lavorativa nel settore domestico presenta differenze sostanziali rispetto ad altri rapporti di lavoro ed è particolarmente esposta al rischio di abusi di vario tipo. Il settore domestico, come l'agricoltura, non è sottoposto alla legge sul lavoro: in questi due rami dell'economia, i rapporti lavorativi sono regolamentati soltanto in contratti normali di lavoro cantonali. Spesso lavoro domestico e assistenza a domicilio non sono considerati attività economiche, poiché la linea di demarcazione tra lavoro riproduttivo retribuito e lavoro

⁶¹ Care è il termine inglese comunemente usato per designare la custodia di bambini e soprattutto l'assistenza agli anziani.

riproduttivo non retribuito non è così netta. Diversi studi svizzeri individuano altre peculiarità degli impieghi nel settore domestico (Knoll et al. 2012 ; Schertenleib e Hug 2003 ; Schilliger 2013): l'intimità con il datore di lavoro, l'isolamento dei lavoratori e il rapporto di dipendenza che ne consegue.

Il presente studio conferma che nel settore domestico il rischio di sfruttamento lavorativo è particolarmente elevato. Stando alle interviste con gli specialisti e al questionario, il ricorso alle minacce e l'uso della violenza sono più frequenti che in altri settori. Eccesso di ore supplementari e controllo della sfera privata sono altre due caratteristiche che contraddistinguono i lavori in ambito domestico (cfr. Grafico 4 nell'allegato). Le situazioni in cui una persona lavora e vive per una famiglia che le fornisce vitto e alloggio (*live-in*) presentano un rischio particolarmente elevato. Gli impieghi a ore presso diversi datori di lavoro danno apparentemente meno adito a situazioni di grave sfruttamento e ad altri tipi di abusi (Knoll et al. 2012). L'impiego di personale in residenze private di persone che godono dell'immunità diplomatica rappresenta un caso particolare: in seguito alla mediatizzazione, in passato, di abusi in questo settore, la Svizzera ha introdotto una serie di vincoli e controlli (cfr. cap. 2.1.2).

Come prevedibile, quasi tutte le persone vittime di sfruttamento lavorativo in contesti domestici privati sono donne. Sebbene siano stati segnalati casi di ragazze molto giovani, addirittura minorenni, le vittime in generale sono piuttosto di mezza età. Molte donne provengono dall'America latina (soprattutto dal Brasile), dall'Europa dell'Est (anche da Paesi dell'UE come la Polonia) e dal continente africano.

Nei casi di TEU-L in ambito domestico, gli sfruttatori sono spesso coppie di nazionalità mista in cui uno dei due, il più delle volte la donna, ha un passato migratorio e attraverso i contatti che mantiene con il Paese d'origine recluta una conoscente o un membro della famiglia offrendogli un lavoro alle proprie dipendenze, in condizioni di sfruttamento. Nell'ambito diplomatico internazionale non è insolito che le famiglie si trasferiscano in Svizzera portando al seguito il proprio personale domestico (anche giardinieri, autisti ecc.).

Il lavoro alle dipendenze di famiglie private comporta tipicamente orari di lavoro estremamente lunghi – fino a pretendere una disponibilità continua 24 ore su 24 – e in taluni casi anche salari non corrisposti e servitù per debiti. La libertà di movimento e i contatti sociali delle vittime vengono limitati con l'imposizione di divieti che vengono fatti rispettare non tanto attraverso il controllo fisico (reclusione), quanto piuttosto ricorrendo a pressioni psicologiche. Alle minacce si aggiungono spesso umiliazioni e costrizioni morali che in parte sono riconducibili allo stretto legame che viene a crearsi tra la vittima e la famiglia sfruttatrice.

Casistica: esempio 1

Una coppia svizzero-brasiliana residente nel Cantone di San Gallo assume una domestica brasiliana attraverso la sorella della consorte che vive in Brasile. Appena la giovane brasiliana giunge in Svizzera, con un visto valido tre mesi, i datori di lavoro le confiscano il biglietto di ritorno prenotato in precedenza. Sin dall'inizio le condizioni di lavoro pattuite oralmente non vengono rispettate: il tempo libero è quasi inesistente e lo stipendio corrisposto non è di 2000 – come inizialmente concordato – bensì di soli 100 franchi mensili, differenza che i padroni giustificano come trattenuta a copertura del denaro anticipato per acquistare il biglietto d'aereo. La giovane viene accusata ripetutamente di furto, altro pretesto addotto dai suoi datori di lavoro per motivare i miseri stipendi che le versano. I suoi contatti sociali vengono monitorati sempre più da vicino, in un'escalation che culmina in minacce di violenza. Il caso viene alla luce quando i vicini di casa, insospettiti, allertano la polizia. I due complici vengono condannati e puniti per tratta, incitazione al soggiorno a scopo di arricchimento e impiego di stranieri non autorizzati a lavorare.

Fonte: SCOTT

Casistica: esempio 2

Una ragazza tanzaniana minorenne di ceto povero, non scolarizzata, giunge in Svizzera accompagnata da una conoscente della famiglia che la affida a un'amica. Invece di studiare la lingua e seguire una formazione, la giovane è costretta per anni a lavorare come «tuttofare», subendo continui rimproveri, umiliazioni e in alcuni casi venendo segregata fuori casa al freddo. Nelle conversazioni telefoniche occasionali, la madre della giovane, rimasta sola nel Paese d'origine, la incoraggia a sopportare tali sofferenze che, dice, «fanno parte della vita». Nel recarsi a prendere a scuola il figlio della datrice di lavoro la ragazza, nel frattempo maggiorenne, incontra in più di un'occasione un'assistente giovanile di cui con il tempo riesce a fidarsi, poiché entrambe parlano inglese. Trascorrono nove mesi finché, all'ennesimo episodio di scontro con la padrona di casa, la giovane decide di scappare e chiedere aiuto alla direttrice del centro giovanile, che le trova un posto in una struttura di assistenza. Come riferito dall'interessata, la cosa più terribile era la condizione di solitudine e isolamento, il dover essere sempre a disposizione degli altri, senza essere nessuno.

Fonte: intervista

Occorre precisare che le situazioni di sfruttamento lavorativo in ambito domestico costituiscono l'eccezione. La maggior parte dei datori di lavoro tratta gli impiegati domestici in modo corretto, rispettando la legge, senza approfittare della loro situazione (stranieri in condizioni economiche precarie), anzi, dimostrando di volerli aiutare, come ha sottolineato una persona qualificata. Ciò non toglie che il settore del lavoro domestico è, e continuerà a essere anche in futuro – per le ragioni menzionate sopra – esposto al rischio di sfruttamento. Viste le attuali tendenze demografiche, si prevede un aumento della richiesta di manodopera (a basso costo) nel settore sia dell'assistenza agli anziani sia della custodia privata di bambini, il che spianerà ancor più la strada a pratiche d'impiego irregolari.

3.2.2 Settore alberghiero e della ristorazione

Nel settore alberghiero e della ristorazione si segnalano molti casi sospetti di sfruttamento lavorativo (associato alla tratta). Stando ai risultati del questionario, è il secondo settore economico maggiormente colpito dal fenomeno, con un'incidenza di casi molto elevata nel Cantone di Berna. Sebbene la polizia monitori da tempo il problema del lavoro nero nel ramo alberghiero e della ristorazione, in passato le condizioni di lavoro delle persone in esso impiegate hanno ricevuto in generale scarsa attenzione. Nel 2014, per esempio, fu predisposta un'imponente retata tra i ristoranti asiatici, ma le indagini si concentrarono sul lavoro nero e trascurarono la TEU-L. Da quanto ci risulta, finora in Svizzera non sono state pronunciate condanne per TEU-L nel settore della ristorazione; giuristi esperti riferiscono di alcuni casi finiti a processo.

I casi sospetti vedono coinvolti il più delle volte ristoranti asiatici, soprattutto cinesi e indiani, e riguardano le attività che si svolgono al riparo dagli sguardi della clientela. I professionisti interpellati riferiscono di situazioni sospette anche nel ramo alberghiero e delle panetterie gestite da Turchi. Le indagini della polizia si scontrano qui con una realtà fatta di lavoratori che vengono rapidamente sostituiti, che si dileguano al momento dei controlli e che si astengono dal rilasciare qualsiasi dichiarazione. Gli esperti della polizia e dei consultori segnalano un altro fattore d'intralcio all'accertamento dei fatti, ovvero la difficoltà di trovare interpreti qualificati dalle lingue cinesi.

Casistica: esempio 3

Nel suo ristorante ginevrino, un datore di lavoro bengalese impiega quattro studenti indiani e bengalesi senza permesso di soggiorno e di lavoro, imponendo loro condizioni non conformi alla legislazione sul lavoro: più di nove ore di lavoro al giorno, sette giorni su sette, nessun riposo né vacanze, per una paga mensile di circa 800 franchi, importo nettamente inferiore allo stipendio minimo stabilito nel contratto collettivo di lavoro. L'affitto dell'appartamento in cui vivono, situato nei pressi del ristorante e messo loro a disposizione dal datore di lavoro, viene detratto dalla paga mensile. A questo indirizzo vengono recapitate ai ragazzi lettere minatorie scritte dal datore di lavoro, il quale in seguito negherà di esserne l'autore accusando a sua volta due degli studenti. I quattro studenti lo denunciano. A questo punto il datore di lavoro mette in atto un'aggressione fisica per cercare di costringerli a ritirare la denuncia e a interrompere i contatti con i sindacati. Gli studenti non si lasciano intimorire e il datore di lavoro viene condannato per usura, minaccia, falsa accusa, aggressione e per violazione degli articoli 116 e 117 della legge sugli stranieri. L'accusa di tratta viene per finire considerata infondata in quanto il ministero pubblico non riesce a dimostrare l'esistenza di un collegamento tra il centro di formazione dove sono iscritti gli studenti e il ristorante del datore di lavoro.

Fonte: Ministero pubblico di Ginevra

Nel settore della ristorazione si segnalano casi di donne e uomini di mezza età, ma anche di giovani «praticanti» e «studenti». In linea con le specialità culinarie proposte dai ristoranti coinvolti, i lavoratori provengono in gran parte da Paesi asiatici. Il reclutamento avviene tra connazionali, sfruttando una rete di contatti molto ben sviluppata, in cui spesso le vere condizioni di lavoro vengono taciute ai futuri lavoratori, i quali finiscono per percepire stipendi estremamente bassi, lavorando un numero eccessivo di ore, e si vedono limitata la sfera privata (cfr. Grafico 4 nell'allegato). I datori di lavoro generalmente hanno la cittadinanza svizzera o sono titolari di un permesso di domicilio, mentre i lavoratori non hanno uno statuto di soggiorno regolare.

3.2.3 Edilizia

Secondo i risultati del questionario, l'edilizia è il settore più colpito dal fenomeno dello sfruttamento della manodopera. Ciononostante, a oggi non ci risulta che siano stati avviati procedimenti giudiziari. La maglia nera va al Cantone di Zurigo, dove stando ai dati raccolti, si riscontra il maggior numero di casi.

Lo sfruttamento della manodopera è diffuso soprattutto nei rami accessori dell'edilizia (p. es. ferraioli, gessatori, imbianchini). Il settore delle costruzioni è fatto di rapporti di lavoro opachi e frazionati, in cui entrano in gioco varie imprese subappaltatrici e in cui le responsabilità spesso non sono chiare. L'ultimo anello di questa catena è costituito da lavoratori stranieri (esclusivamente uomini), provenienti per lo più dall'Europa dell'Est e dall'Europa meridionale, che non parlano la lingua locale e si fermano in Svizzera per un periodo limitato, svolgendo lavori gravosi per paghe misere e irregolari. Il reclutamento avviene quasi sempre

attraverso conoscenti e il passaparola. Le persone interpellate non erano a conoscenza di reti organizzate e poche loro osservazioni ne indicherebbero l'esistenza⁶².

*Casistica: esempio 4*⁶³

Un cittadino italiano residente in Ticino denuncia un'impresa di costruzioni che vende case prefabbricate provenienti dalla Serbia, avendone egli ordinata una senza però averla mai ricevuta. Il denunciante accusa l'impresa di aver fatto entrare in Ticino otto lavoratori serbi e di averli impiegati per due mesi senza permesso, senza copertura sociale e assicurativa (assicurazione contro gli infortuni) e senza averli annunciati all'autorità fiscale. Le indagini dimostrano che la denuncia per violazione della legislazione sugli stranieri è fondata, ma l'accusa di tratta non trova conferma, perché secondo il ministero pubblico mancano gli elementi costitutivi del reato.

Fonte: Ministero pubblico del Cantone Ticino

Spesso i lavoratori edili vengono assunti a breve termine per accelerare i lavori di completamento di edifici, al termine dei quali vengono licenziati altrettanto velocemente. Paghe misere, eccesso di ore supplementari e reclutamento nei Paesi d'origine sono pratiche molto ricorrenti nei cantieri edili, come indicano i risultati del questionario (cfr. Grafico 4 nell'allegato). Viene riferito di casi di lavoratori che pernottano in costruzioni grezze o che vengono fatti alloggiare in edifici non abitati nelle immediate vicinanze del cantiere. Finora in Svizzera non è stata pronunciata nessuna sentenza di condanna per TEU-L nel settore dell'edilizia. Sono invece numerosi i casi di datori di lavoro, e di lavoratori, puniti per aver violato la legge sugli stranieri (lavoro nero).

3.2.4 Agricoltura

In base ai risultati del questionario, l'agricoltura si colloca appena al quinto posto nella classifica dei settori più colpiti dal fenomeno dello sfruttamento lavorativo. Molti specialisti tra quelli consultati ipotizzano tuttavia l'esistenza di molti casi sommersi in questo settore e descrivono diverse situazioni sospette osservate in particolare nel Cantone di Berna e in Ticino.

Il settore agricolo, come quello domestico, non è sottoposto alla legge sul lavoro; i rapporti di lavoro sono in parte regolamentati in contratti normali di lavoro cantonali (e dal 2011 anche nazionali). I lavoratori agricoli, analogamente agli impiegati domestici, si muovono solitamente in realtà piuttosto isolate, dove lo sfruttamento della manodopera riesce ad attecchire con una certa facilità. Gli esperti individuano due tipi di situazioni di sfruttamento ricorrenti nelle aziende agricole. Nella prima, simile al reclutamento di personale nel settore domestico privato, singoli lavoratori stranieri sono impiegati a lungo termine in un'azienda agricola per svolgere varie mansioni (in cambio di vitto e alloggio). La seconda riguarda l'assunzione in massa di lavoratori stagionali stranieri durante il raccolto o per i lavori nei campi. Dove e come trovino alloggio questi lavoratori

⁶² Un esperto qualificato di un'autorità del mercato del lavoro riferisce di un procedimento penale molto articolato intentato in un altro Cantone che ha permesso di accertare un imponente traffico di lavoratori edili clandestini provenienti dai Balcani. Questa persona è stata sentita nell'ambito di uno studio sui *sans-papiers* in Svizzera. Cfr. anche Casistica: esempio 4.

⁶³ La scarsa giurisprudenza nell'ambito dell'edilizia e le difficoltà di svolgere ricerche in questo settore hanno spinto l'ufficio incaricato dei controlli nei cantieri di Basilea Città (BASKO) e le commissioni paritetiche dei rami interessati ad appellarsi alla protezione dei dati dopo che li abbiamo interrogati su un caso di cui si erano occupati la Basler Zeitung (cfr. articolo del 04.10.2012) e la Basellandschaftliche Zeitung (cfr. articoli del 29.11.2012 e del 06.11.2012), riguardante il presunto ingaggio di lavoratori edili sottopagati e la presunta violazione delle norme in materia di sicurezza durante il completamento del centro fieristico di Basilea.

è un aspetto ancora da chiarire: sono stati segnalati casi sporadici di persone che pernottano in automobili parcheggiate ai margini dei campi.

Casistica: esempio 5

Un agricoltore svizzero recluta un lavoratore in Polonia per impiegarlo nella sua fattoria. Gli confisca il passaporto e richiede un permesso L, che gli viene rilasciato e che consegna al lavoratore. Secondo quanto riferisce alla polizia cantonale di Zurigo, questi è costretto a lavorare dalle cinque del mattino alle otto di sera e ha diritto a un'unica breve pausa giornaliera e a un solo giorno libero a settimana, nel quale deve comunque mungere le mucche. La paga gli viene versata in modo discontinuo e sotto forma di «anticipi» (per i primi quattro mesi percepisce 2000 franchi). Quando informa il datore di lavoro di doversi recare in Polonia per un impegno urgente, questi gli confisca il permesso L in cambio del passaporto. Al rientro in Svizzera, il lavoratore continua a percepire uno stipendio nettamente inferiore a quanto pattuito. Incoraggiato da una signora polacca conosciuta in un'agenzia di viaggi, decide infine di denunciare il proprio datore di lavoro. La signora traduce le dichiarazioni dell'interessato alla polizia e depone in qualità di testimone. La polizia apre un'indagine nei confronti del datore di lavoro per coazione, incitazione all'entrata illegale e sospetto di tratta, e nei confronti del lavoratore per soggiorno illegale e attività lucrativa senza autorizzazione. Non sappiamo come si sia concluso il caso.

Fonte: polizia cantonale di Zurigo

Le aziende agricole sono gestite solitamente da cittadini svizzeri di nascita: il reclutamento dei lavoratori avviene dunque per lo più attraverso agenzie o annunci nei giornali, e non tanto attraverso reti informali di conoscenti. Tra i lavoratori figurano spesso anche presunti praticanti o finti studenti. La maggior parte sono uomini di mezza età provenienti dai Paesi dell'Europa dell'Est e più di rado da Paesi dell'UE come il Portogallo. Sono stati segnalati casi di sfruttamento lavorativo nel settore ortofrutticolo, ma anche in quello della macellazione e degli stabilimenti lattiero-caseari. Dal questionario emerge che orari di lavoro eccessivamente lunghi sono tipici del settore agricolo e che al momento del reclutamento, vengono fornite molto spesso informazioni ingannevoli sulle attività da svolgere (cfr. Grafico 4 nell'allegato), aspetto che non è invece stato evidenziato durante le interviste con gli esperti.

3.2.5 Attività illegali: accattonaggio, furto, effrazione e traffico di stupefacenti

Accattonaggio, furto, effrazione e traffico di stupefacenti sono attività illegali⁶⁴ inammissibili nel quadro di un rapporto di lavoro regolare. Anche in questi settori può esservi sfruttamento della forza lavoro, se le persone vengono incitate o costrette a svolgere le suddette attività. Situazioni di questo tipo sono state osservate con una certa frequenza negli ultimi anni in particolare nei centri urbani. Stando ai dati del questionario, lo sfruttamento lavorativo è piuttosto frequente nell'ambito delle attività illegali (interessa circa il 20 % dei casi). Lo sfruttamento nell'ambito dell'accattonaggio merita un'attenzione particolare, poiché due delle quattro condanne pronunciate finora in Svizzera per TEU-L (entrambe nel Cantone di Ginevra) riguardano proprio questo settore.

⁶⁴ Ad eccezione dell'accattonaggio, che è vietato solo in alcuni Cantoni.

Casistica: esempio 6

Un trentenne rumeno è accusato di complicità in tratta di esseri umani per aver aiutato ripetutamente due uomini a reclutare persone povere in Romania e a organizzare il loro viaggio in Svizzera, precisamente a Ginevra. Giunti sul posto, gli uomini e le donne sono costretti a mendicare, prostituirsi e rubare nonché a consegnare i guadagni al soggetto incriminato e ai suoi complici. Al loro arrivo, il prezzo del viaggio è ritoccato, passando dai 120 euro inizialmente pattuiti a 800, somma che le vittime sono obbligate a restituire. Il denaro che guadagnano con le succitate attività viene loro sottratto per ripagare il debito, dietro minaccia di ritorsioni sui familiari in Romania. Otto persone decidono di denunciare la situazione e depongono dinanzi alle autorità di perseguimento penale. L'uomo in questione viene condannato per (complicità in) tratta di esseri umani e per violazioni della legge sugli stranieri ed è punito con una pena detentiva di 180 giorni con sospensione condizionale (termine di 3 anni).

Fonte: SCOTT / Ministero pubblico di Ginevra

Le attività summenzionate implicano violazioni della legge: si presume quindi che chi opera in questo settore sia organizzato in strutture criminali. Autori e vittime dei casi finora osservati provengono per lo più dai Paesi balcanici, in particolare da Romania, Albania e Bulgaria. Tra le vittime troviamo uomini e donne di diverse età e sempre più anche minorenni. Per svolgere le loro attività, le vittime si muovono per la città, ma sempre sotto stretta sorveglianza dei loro sfruttatori. La confisca dei documenti di viaggio è una tattica ricorrente in questo settore, assieme alla minaccia e all'uso della violenza che sono particolarmente diffusi nell'ambito dello sfruttamento della forza lavoro in settori illegali (cfr. Grafico 4 nell'allegato).

3.2.6 Sfruttamento lavorativo e mercato del sesso

In alcuni casi lo sfruttamento lavorativo nell'ambito del lavoro domestico, dei lavori di pulizia e nei settori illegali (cfr. Casistica: esempio 6) coesiste con lo sfruttamento sessuale⁶⁵. Gli esperti s'imbattono tipicamente nelle seguenti situazioni: lavoratori domestici che oltre a svolgere i mestieri di casa sono costretti a prostituirsi e a consegnare il denaro così guadagnato al padrone di casa e/o alla padrona di casa; lavoratori domestici costretti a soddisfare le richieste di prestazioni sessuali del padrone di casa e/o della padrona di casa. D'altro canto accade anche che le lavoratrici del sesso, oltre all'attività principale nella prostituzione, siano costrette a svolgere lavori di pulizia, situazione molto ricorrente per esempio nei postriboli thailandesi, dove nei momenti liberi le prostitute devono occuparsi delle pulizie.

Fornire prestazioni sessuali per conto del proprio datore di lavoro ed eseguire lavori di pulizia per il gestore del postribolo sono ambedue prestazioni che hanno un valore monetario: sembra che questo aspetto venga talvolta trascurato nell'analisi giuridica delle situazioni citate, soprattutto quando la prostituzione costituisce l'attività principale. Evidentemente manca ancora la consapevolezza del fenomeno dello sfruttamento multiplo, perché la tendenza comune è di operare una distinzione tra sfruttamento sessuale e sfruttamento lavorativo. Gli specialisti spiegano però che far svolgere lavori di pulizia alle prostitute nei postriboli (o addirittura nell'abitazione privata del gestore di un postribolo) senza corrispondere loro un adeguato compenso è a tutti gli effetti un'ulteriore forma di sfruttamento lavorativo.

⁶⁵ Teoricamente queste infiltrazioni possono succedere in qualsiasi situazione di sfruttamento, ma i casi concreti che ci sono stati segnalati riguardano soltanto i settori menzionati.

Bei den Prostitutionsfällen gab es in letzter Zeit eine Häufung mit thailändischen Prostituierten, und da kommt es schon dazu – aber ich habe es noch nie unter dem Aspekt angeschaut –, dass die natürlich auch in die „Hausarbeit“ in diesem Bordell einbezogen werden. Also: Zuerst wird geputzt, dann müssen sie sich bereit machen, und dann kommt die ganze Ausbeutung in der Prostitution dazu. Aber ich habe das nie als Ausbeutung der Arbeitskraft angeschaut, weil für mich immer klar war: Da geht es um Förderung der Prostitution und Menschenhandel. Das habe ich mir nie [...], aber das könnte man sich schon überlegen. CH_E_04

Thai-Frauen, Opfer von Menschenhandel, werden im Bordell nicht nur in der Prostitution, sondern auch zusätzlich als Putzfrauen ausgebeutet. Sie müssen 24 Stunden sexuell zur Verfügung stehen, man weckt sie, wenn Kunden kommen. Und stehen um neun Uhr auf und putzen die ganze Bude. Das gehört wie dazu. Sie hinterfragen das nicht, für sie ist es das kleinere Übel. Die Frauen sind nur in dem Salon, schlafen dort, essen dort [...], putzen dort. Erst nach einiger Zeit und vielen Gesprächen mit mir realisieren die Frauen, wie sie ausgebeutet wurden. Stimmt, das hat Parallelen zum Privathaushalt. ZH_M_07

Oltre a casi simili di sfruttamento parallelo in due diversi settori, una donna riferisce di essersi imbattuta più volte nella seguente situazione: ingannate con la promessa di allettanti prospettive di lavoro, le donne sono reclutate attraverso i canali della tratta per lavorare nella prostituzione, ma poi non possono essere impiegate in questo mercato per ragioni varie (decisi rifiuti, età troppo avanzata). A questo punto, i reclutatori sfruttano le vittime obbligandole a lavorare nelle loro abitazioni private come babysitter e donne delle pulizie. Queste donne sfuggono sì alla prostituzione, ma si ritrovano in un'altra situazione di sfruttamento.

3.2.7 Settori interessati: un confronto internazionale

A parte il mercato del sesso, che in quasi tutti i Paesi è, per quanto si sa, il settore maggiormente toccato dal fenomeno della tratta di esseri umani, gli studi condotti in Europa individuano puntualmente alcuni settori particolarmente a rischio (Cyrus et al. 2010b ; Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings 2009 ; Guichon e Van den Anker 2006) che coincidono in ampia misura con i comparti economici svizzeri in cui si riscontrano situazioni di sfruttamento della manodopera.

Come emerge da un'indagine comparativa condotta recentemente a livello europeo, i settori più colpiti variano da Paese a Paese⁶⁶. Secondo lo studio, nell'UE figura al primo posto il settore agricolo, forestale e della pesca, seguito da quello delle costruzioni e dal ramo alberghiero e della ristorazione, mentre per esempio in Germania l'edilizia risulta essere nettamente più a rischio dell'agricoltura (FRA 2015: 46-48). Gli specialisti interpellati in Svizzera non segnalano situazioni di sfruttamento nei comparti della silvicoltura e della pesca, ad eccezione di un unico caso osservato nel settore della costruzione del paesaggio.

Come pronosticato dallo studio di fattibilità (Bader e D'Amato 2013: 3-4), i settori toccati dallo sfruttamento della manodopera coincidono con quelli in cui dilagano rapporti di lavoro non autorizzati secondo il diritto in materia di stranieri (Cattacin e Chimenti 2008: 197 - 198 ; Longchamp et al. 2006 ; Morlok et al. in Vorbereitung)⁶⁷. Secondo Cyrus et al. (2010b) e Dettmeijer-Vermeulen (2007), i settori maggiormente a rischio di sfruttamento lavorativo presentano le seguenti caratteristiche:

- lavori umili, pericolosi e umilianti;
- domanda di forza lavoro a buon mercato e flessibile;

⁶⁶ Come appurato sopra, anche nel contesto svizzero possono emergere differenze tra un Cantone e l'altro.

⁶⁷ Fatto confermato anche dalle risposte fornite nel questionario, secondo cui gran parte delle vittime sfruttate vive in Svizzera senza uno statuto di soggiorno legale (cfr. cap. 3.3.2), circostanza che in parte ne spiega la vulnerabilità.

- margini di profitto risicati: i costi del personale rappresentano una quota rilevante dei costi di produzione;
- basse qualifiche richieste;
- ricorso a subappaltatori.

A queste caratteristiche se ne possono aggiungere altre sulla base dei risultati del presente studio:

- lavori che richiedono poche conoscenze linguistiche;
- mestieri nascosti al pubblico che non presuppongono contatti con i clienti;
- lavori legati al territorio che non possono essere delocalizzati;
- economia privata (nessun caso rilevato in settori pubblici);
- numero elevato di rapporti di lavoro non autorizzati secondo il diritto in materia di stranieri.

I risultati di questo studio incentrato sulla realtà svizzera coincidono in larga misura con quelli delle indagini comparabili condotte a livello europeo. Il contesto nazionale è tuttavia fondamentale per comprendere a fondo le caratteristiche del fenomeno, come viene messo in evidenza soprattutto nel capitolo 2 del presente rapporto.

3.3 Caratteristiche generali delle situazioni di sfruttamento

Oltre alle situazioni specifiche ai singoli settori, dal materiale empirico raccolto si possono estrapolare tratti generali tipici dello sfruttamento lavorativo (o della tratta a fini di sfruttamento lavorativo) in Svizzera. In base alla definizione di lavoro adottata nel presente rapporto (cfr. cap. 1.3.4), vengono qui illustrate le caratteristiche dei casi di sfruttamento lavorativo segnalati, parte dei quali presentano indizi di tratta. Esamineremo dapprima le fasi cruciali costitutive della fattispecie nota come tratta di esseri umani, vale a dire il reclutamento e l'ingresso in Svizzera (ovvero l'insorgere della situazione di sfruttamento), e in seguito analizzeremo i meccanismi tipici dello sfruttamento lavorativo.

3.3.1 Come viene a crearsi una situazione di sfruttamento

Sono diversi gli scenari in cui vengono a crearsi situazioni di sfruttamento lavorativo. Solo in pochi casi è possibile individuare una catena continua di azioni e attori che, partendo dal Paese d'origine, porta direttamente alla situazione di sfruttamento in Svizzera. Nella fase del reclutamento si distinguono le tre funzioni specificate nell'articolo 182 CP, ripartite tra più persone o riconducibili a un unico soggetto: offerente, intermediario e destinatario. Il destinatario è chi sfrutta la vittima facendola lavorare per conto proprio e traendo così profitto dalle sue prestazioni lavorative. Basandosi sulla definizione adottata nel presente studio (cfr. cap. 1.3.4), un rapporto di sfruttamento lavorativo può configurarsi anche senza l'intervento di terzi che agiscono da offerenti o intermediari. Può altresì accadere che più persone agiscano da offerenti e intermediari senza che tra l'una e l'altra vi siano legami diretti.

Reclutamento

Il reclutamento nel Paese d'origine e l'organizzazione del viaggio da parte dell'offerente sono fattori riscontrabili in circa la metà dei casi di sfruttamento lavorativo segnalati nel questionario (cfr. Tabella 5 – Caratteristiche delle situazioni di sfruttamento lavorativo classificate in base alla loro frequenza). Stando alle risposte degli specialisti, sono più rari i casi in cui qualcuno agisce da intermediario diretto o indiretto tra l'offerente e lo sfruttatore. Il reclutamento può dunque avvenire sia nel Paese d'origine sia in Svizzera. Come

nel mercato del lavoro regolare, esistono due strategie per reclutare persone ai fini dello sfruttamento lavorativo:

- reclutamento attraverso contatti personali: tra la vittima e lo sfruttatore esiste un – quant’anche lontano – rapporto di conoscenza o parentela su cui si fa leva per stabilire il contatto e indurre la vittima nella situazione di sfruttamento. Al riguardo, gli specialisti riferiscono di ricorrenti reclutamenti tramite il passaparola, reti informali o raccomandazioni;
- reclutamento anonimo: il contatto tra la vittima e lo sfruttatore è stabilito attraverso una piattaforma d’intermediazione (inserzioni nei giornali o in Internet, agenzie di collocamento o – nel caso specifico dei matrimoni fittizi – le chat).

Indipendentemente dal canale attraverso cui la vittima finisce nelle mani dello sfruttatore, il consenso da parte della prima è quasi sempre estorto con l’inganno. Mentire sulle condizioni di lavoro⁶⁸ è un espediente molto diffuso, secondo quanto emerge dal questionario (cfr. Tabella 5). Accade invece meno di frequente che le vittime vengano ingannate sul tipo di attività da svolgere⁶⁹. Secondo gli esperti intervistati, il rapimento con la forza è una pratica assente nello scenario europeo.

Ingresso in Svizzera

Esaminando ora l’organizzazione e il momento dell’ingresso in Svizzera, si scopre che tra le vittime figurano persone che scivolano in una situazione di sfruttamento lavorativo solo dopo una lunga permanenza in Svizzera, dove inizialmente erano giunte per motivi familiari o di asilo o con l’allora statuto di «lavoratori stagionali», rimanendovi poi con uno statuto precario o irregolare.

La maggior parte delle future vittime di sfruttamento lavorativo utilizza le stesse strategie d’ingresso cui ricorrono i migranti non autorizzati a entrare nel Paese. Molti si affidano ai trafficanti: in questo caso, mancando il collegamento con il futuro datore di lavoro, dal punto di vista giuridico viene a configurarsi un «traffico di migranti» e non la «tratta di esseri umani». I professionisti interpellati hanno inoltre riferito di casi in cui le vittime di sfruttamento lavorativo esibiscono documenti di Stati per i quali non è richiesto il visto, ottenuti manifestamente corrompendo qualche funzionario (è il caso di cittadini del Bangladesh in possesso di passaporti rumeni). In altri casi l’ingresso in Svizzera avviene con un visto turistico regolare. Nell’ambiente diplomatico è pratica corrente che i datori di lavoro giungano in Svizzera con i loro impiegati domestici al seguito (cfr. cap. 3.2.1). Nei casi inequivocabili di tratta, gli autori o complici organizzano l’ingresso nel Paese e all’occorrenza accompagnano le vittime durante il viaggio. In alcuni casi si è osservato che i futuri datori di lavoro prestano il proprio passaporto svizzero alle vittime (dietro pagamento di ingenti somme di denaro).

3.3.2 Profilo delle vittime e degli sfruttatori

Nel questionario la stragrande maggioranza degli specialisti riferisce di persone vittime di sfruttamento (82 %) che, quando il loro caso è stato scoperto, si trovavano in Svizzera senza un regolare permesso di soggiorno (*sans-papiers*)⁷⁰. Nel 37 per cento dei casi le vittime erano in possesso di un permesso di soggiorno di breve

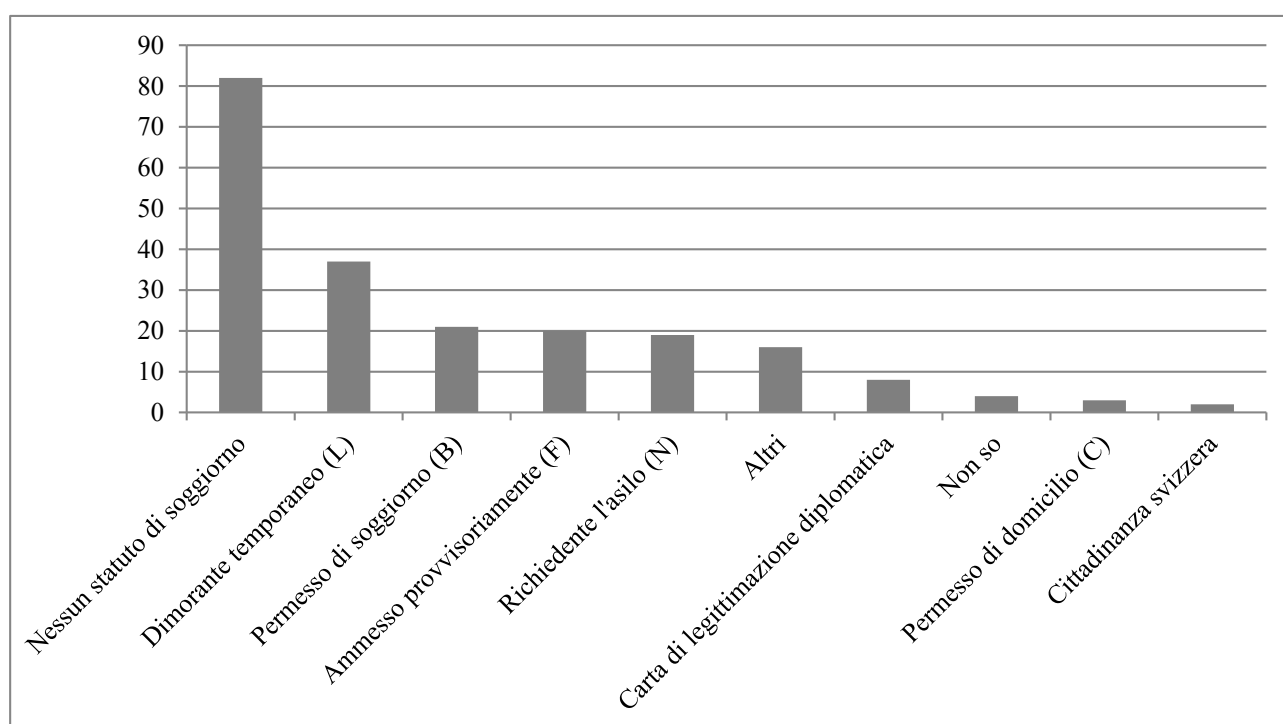
⁶⁸ Formulazione nel questionario: «Le condizioni di lavoro (salario, tempo di lavoro...) non corrispondono all’annuncio di lavoro».

⁶⁹ Formulazione nel questionario: «Il tipo d’impiego non corrisponde all’annuncio di lavoro».

⁷⁰ Domanda formulata nel questionario: «Di quale statuto di soggiorno godevano i lavoratori in questione durante la loro permanenza in Svizzera? (*sono possibili più risposte*)». Le percentuali indicate si riferiscono al totale degli specialisti che hanno risposto al questionario.

durata (permesso L)⁷¹. La restante parte è formata da persone con permesso B (21 %), persone ammesse provvisoriamente (permesso F, 20 %), richiedenti l'asilo con permesso N (19 %) e titolari di una carta di legittimazione diplomatica (8 %). I domiciliati titolari di un permesso C e gli svizzeri rappresentano ciascuno circa il due per cento. Conclusione: quanto più precario è lo statuto di soggiorno, tanto più grande è il rischio di finire nelle maglie dello sfruttamento lavorativo. Lo statuto precario delle vittime è la causa principale della situazione forzata in cui rimangono intrappolate e della limitazione della loro libertà di azione.

Grafico 3 – Statuto di soggiorno delle vittime di sfruttamento lavorativo (in per cento dei partecipanti)



Fonte: questionario, campione intero, possibilità di indicare più risposte, numero dei partecipanti = 101

È chiaro che le persone con limitata capacità di agire e intendere sono più esposte al rischio di cadere nelle mani di datori di lavoro che le sfruttano e dai quali finiscono per dipendere. È per questo motivo che tra le vittime s'incontrano spesso persone minorenni e disabili mentali o fisici. Dagli atti esaminati e dai colloqui emergono vari indizi in tal senso: tre casi di vittime con disabilità lievi e tre casi di vittime minorenni (settore domestico e accattonaggio, cfr. Casistica: esempio 2). La minore età delle vittime è un aspetto che nel questionario è stato rilevato soprattutto nelle attività illegali (accattonaggio, furto) e in alcuni casi nel settore domestico e della ristorazione. Nel complesso, lo sfruttamento del lavoro minorile e la tratta di bambini sembrano essere due fenomeni marginali in Svizzera, conclusione cui giunge anche uno studio sull'argomento condotto dall'UNICEF (Holzwarth e King 2007: 7 ff.).

⁷¹ Si suppone che molti specialisti abbiano considerato anche artiste di cabaret, che però non rientrano nel campo di ricerca del presente studio.

Il profilo delle vittime (età, provenienza e soprattutto sesso) dipende dal settore economico in cui sono sfruttate (cfr. cap. 3.2). Diversamente dallo sfruttamento sessuale, nel quale le vittime sono quasi esclusivamente donne (Moret et al. 2007: 56 ff.), lo sfruttamento della manodopera vede coinvolti molti uomini, specialmente nell'edilizia, ma anche nell'agricoltura, nel settore alberghiero e della ristorazione e nelle attività illegali. L'età media delle vittime della TEU-L sembra essere leggermente più alta che nella TEU-S, ma il frequente coinvolgimento di minorenni nei settori illegali (accattonaggio e furti) e nell'ambito del lavoro domestico abbassa l'età media. Le persone sfruttate come forza lavoro provengono in gran parte da Paesi economicamente molto svantaggiati di varie parti del mondo.

Sui profili generali degli sfruttatori sono state raccolte poche informazioni, ma sappiamo che molti, pur avendo un passato migratorio, possiedono uno statuto di soggiorno regolare o addirittura la cittadinanza svizzera. In questi casi, vittime e sfruttatori provengono il più delle volte dallo stesso Paese o dalla stessa regione d'origine. Gli specialisti segnalano che tra gli sfruttatori figurano tuttavia anche molti svizzeri per nascita, specialmente nell'ambito del lavoro domestico e nell'agricoltura. Secondo quanto riferiscono gli specialisti interpellati, nel caso di coppie miste (un coniuge svizzero e uno straniero) entrambi i coniugi hanno un ruolo decisivo nel reclutare manodopera straniera da impiegare nell'ambito domestico. Non solo la provenienza geografica, ma anche l'estrazione sociale degli sfruttatori è molto varia: c'è chi vive in condizioni molto precarie, chi è benestante e chi vive in condizioni molto agiate. È dunque evidente che la sicurezza socioeconomica dei datori di lavoro non è sempre garanzia di rapporti di lavoro corretti e conformi alla legge.

3.3.3 Situazioni di sfruttamento: una prigionia senza sbarre

Le caratteristiche delle situazioni di sfruttamento lavorativo in Europa sono descritte in diversi studi (Cyrus et al. 2010b ; FRA 2015 ; Guichon e Van den Anker 2006), ma finora non sono state inquadrare con chiarezza dal profilo giuridico e sociologico. Uno degli obiettivi del presente studio era di esaminare le caratteristiche tipiche delle situazioni di sfruttamento osservate in Svizzera e la loro frequenza. Va tenuto presente innanzitutto che le situazioni di sfruttamento della manodopera sono in apparenza simili a quelle del lavoro nero, tanto che i due fenomeni – comunque intrecciati – vengono spesso confusi: rapporti di lavoro il più delle volte non disciplinati con un contratto scritto, datori di lavoro che non versano i contributi sociali e lavoratori senza protezione assicurativa in caso di malattia, infortunio o altri rischi. Concretamente vi è coesistenza tra lavoro nero e sfruttamento della manodopera quando il rapporto di lavoro in condizioni di sfruttamento non è autorizzato secondo il diritto degli stranieri e/o non è stato dichiarato alle assicurazioni sociali e alle autorità fiscali⁷². Oltre a questa considerazione di base, analizzando le risposte del questionario si ricavano informazioni dettagliate su alcune caratteristiche tipiche⁷³.

⁷² In Svizzera è tuttora possibile assicurare e assoggettare al regime delle imposte attività lucrative non autorizzate secondo le norme regolamentari (il cosiddetto lavoro grigio).

⁷³ Nella domanda numero 5 del questionario, gli interpellati dovevano indicare con quale frequenza avessero riscontrato, nei casi di sfruttamento lavorativo osservati, le 13 caratteristiche elencate. Per ogni caratteristica potevano indicare una frequenza approssimativa (0; 1-5; 6-20; 21-50; >50). Calcolando e sommando le medie delle frequenze indicate si sono potuti valutare i dati con l'obiettivo di stabilire quali fossero le caratteristiche più frequenti (cfr. Tabella 5).

Tabella 5 – Caratteristiche delle situazioni di sfruttamento lavorativo classificate in base alla loro frequenza

Caratteristica	Posizione	Frequenza
Eccesso di ore supplementari, mancanza di tempo libero	1	Molto spesso
Salario estremamente basso	2	
Nessun alloggio privato ⁷⁴	3	
Condizioni di lavoro ingannevoli ⁷⁵	4	
Salario trattenuto o non corrisposto	5	Abbastanza spesso
Tipo di attività ingannevole ⁷⁶	6	
Reclutamento nel Paese d'origine ⁷⁷	7	
Sequestro dei documenti d'identità ⁷⁸	8	Raramente
Minacce o uso della violenza ⁷⁹	9	
Impossibilità di disdire il rapporto di lavoro ⁸⁰	10	Raramente
Assegnazione del lavoratore al datore di lavoro ⁸¹	11	
Limitazione della libertà di movimento, sequestro	12	
Servitù per debiti	13	

Fonte: questionario. Le caratteristiche sono elencate in base alla frequenza con cui sono state riscontrate nei casi di sfruttamento lavorativo osservati dai partecipanti che hanno compilato il questionario (dalla più alla meno frequente).

Come emerge dalla Tabella 5, la perpetrazione da parte dei datori di lavoro di atti estremamente lesivi dell'integrità e della libertà dei lavoratori è piuttosto rara. La maggior parte delle situazioni di sfruttamento lavorativo è caratterizzata da orari di lavoro molto lunghi, salari eccessivamente bassi, nessuna privacy (i lavoratori dormono sul posto) e mancato adempimento da parte dei datori di lavoro delle condizioni inizialmente pattuite. Esperti riferiscono che le già misere paghe spesso sono ulteriormente decurtate applicando deduzioni salariali non pattuite (p. es. per l'affitto, il trasporto o altro) o che i datori di lavoro pretendono dai lavoratori il rimborso di somme anticipate o di spese sostenute per il loro ingresso in Svizzera⁸².

⁷⁴ Formulazione nel questionario: «Il lavoratore dorme sul luogo di lavoro, non ha un alloggio privato».

⁷⁵ «Le condizioni di lavoro (salario, tempo di lavoro...) non corrispondono all'annuncio di lavoro».

⁷⁶ «Il tipo d'impiego non corrisponde all'annuncio di lavoro».

⁷⁷ «Reclutamento nel Paese d'origine e organizzazione del viaggio da parte del reclutatore».

⁷⁸ «Sequestro dei documenti d'identità da parte del datore di lavoro».

⁷⁹ «Minacce o uso di diverse forme di violenza sul lavoratore e/o sui suoi familiari».

⁸⁰ «Il rapporto di lavoro non può essere disdetto dal lavoratore».

⁸¹ «Assegnazione del lavoratore al datore di lavoro da parte del reclutatore».

⁸² Evidentemente gli interpellati non usano la designazione «servitù per debiti» per indicare questo genere di richieste di pagamento, perché nel questionario la s'incontra molto sporadicamente.

Questi debiti vengono detratti dal salario e i lavoratori finiscono per percepire paghe mensili quasi inesistenti. Inoltre, sia il tipo sia le condizioni di lavoro spesso non corrispondono a quanto inizialmente pattuito e si rivelano più svantaggiosi del previsto per le vittime. Le condizioni di lavoro solitamente peggiorano con il trascorrere del tempo, ma secondo gli esperti intervistati in alcuni casi possono anche migliorare. Nel caso, molto comune, dei datori di lavoro che forniscono ai lavoratori l'alloggio, le possibilità di controllo dei primi e il rapporto di dipendenza dei secondi si accentuano ulteriormente.

Viste queste caratteristiche dei rapporti di sfruttamento lavorativo, viene da chiedersi cosa spinga i lavoratori ad accettare e sopportare simili condizioni. Per capirne i meccanismi, è utile esaminare separatamente due aspetti della situazione di costrizione in cui vengono a trovarsi le vittime⁸³:

- da un lato, la situazione di generale vulnerabilità delle vittime, di cui approfittano gli sfruttatori;
- dall'altro, i mezzi di pressione cui ricorrono gli sfruttatori.

Da questa indagine emerge chiaramente che data la situazione di necessità in cui già si trovano le vittime, gli sfruttatori solitamente non hanno bisogno di ricorrere a mezzi di pressione punibili.

Mezzi di pressione utilizzati

Secondo il primo Protocollo di Palermo⁸⁴, il reato di tratta si configura quando vengono impiegati mezzi di coercizione illegali per indurre e costringere altre persone a lavorare in condizioni di sfruttamento. Sono mezzi di coercizione:

- la minaccia o l'impiego della forza o di altre forme di coercizione,
- il rapimento,
- la frode,
- l'inganno,
- il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona.

Stando ai risultati di questa indagine, l'inganno, la frode e la pretesa di rimborso di spese di viaggio eccessivamente gonfiate sono frequenti anche in Svizzera, mentre gli altri mezzi di pressione citati trovano poco riscontro nella nostra realtà: rapimenti, lesioni fisiche e coercizione sono azioni che esporrebbero i datori di lavoro al rischio di procedimenti penali e che richiedono una notevole dose di intento criminale e sangue freddo, presupponendo dunque una soglia elevata di propensione al rischio. La confisca da parte del datore di lavoro dei documenti d'identità è solitamente indicativa di una situazione di sfruttamento, ma secondo gli intervistati non è un mezzo di coercizione usato sistematicamente. Essere senza documenti d'identità è una circostanza che attira sempre l'attenzione della polizia, inducendola a effettuare ulteriori accertamenti che i datori di lavoro non in regola cercano invece di evitare.

Secondo gli specialisti interpellati, il mezzo di pressione più usato è la violenza psicologica sotto forma di umiliazioni e minacce. Le vittime sono generalmente vulnerabili a minacce che fanno leva sul loro statuto di stranieri, poiché nella maggior parte dei casi vivono e lavorano illegalmente in Svizzera e dunque violano la legge. La denuncia, che con una certa probabilità comporterebbe l'espulsione, è pertanto una delle tattiche

⁸³ Cyrus ha elaborato un concetto di vulnerabilità basato su quattro dimensioni (Cyrus 2011: 50).

⁸⁴ Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040856/index.html> (ultima consultazione il 4.11.2015)

intimidatorie predilette dai datori di lavoro, che secondo quanto riferito ricorrono invece meno frequentemente a minacce di violenza ai danni delle vittime o dei familiari. Nelle condizioni di vulnerabilità in cui si trovano i lavoratori, intimidazioni e altri atti lesivi come ingiurie, umiliazioni e offese si rivelano metodi efficaci.

Abuso della condizione di vulnerabilità

Oltre ai mezzi di coercizione menzionati sopra, il Protocollo di Palermo ne cita altri due che riteniamo particolarmente rilevanti alla luce dei risultati del presente studio:

- abuso di potere,
- abuso della condizione di vulnerabilità.

Il rapporto di sottomissione del lavoratore al datore di lavoro fa leva sullo statuto illegale o precario del primo⁸⁵. La paura del lavoratore di essere espulso offre al datore di lavoro l'arma per sottometterlo. Questa paura affonda le radici nel passato migratorio e nella situazione generale in cui vivono queste persone. È appurato, infatti, che le vittime di sfruttamento lavorativo provengono generalmente da situazioni economiche precarie. La prospettiva di un lavoro in Europa rappresenta per molti l'unica via per uscire dalla povertà. In questo contesto, i familiari rimasti nel Paese d'origine hanno un ruolo fondamentale, poiché di solito sono in qualche modo coinvolti nel progetto di emigrazione, per esempio perché finanziano il viaggio in cambio di successive rimesse di denaro da parte di chi emigra. Nei casi di tratta, la famiglia nel Paese d'origine può essere addirittura promotrice dell'intero piano. In ogni caso, le elevate aspettative che la famiglia rimasta nel Paese d'origine nutre nei confronti del familiare partito per l'Europa mettono ancora più sotto pressione la vittima. Viene riferito che in alcuni Paesi africani chi emigra viene sottoposto prima di partire a riti voodoo che affliggono ulteriormente le vittime costringendole a sottomettersi al volere dei datori di lavoro.

La vulnerabilità dei migranti è caratterizzata inoltre dalle scarse conoscenze della lingua, dei propri diritti e dei canali di aiuto esistenti. In molti casi, l'isolamento sociale è aggravato dal fatto che i datori di lavoro limitano la loro libertà di movimento e i contatti con il «mondo esterno». Soprattutto nel caso di vittime minorenni e persone con disabilità mentali, gli sfruttatori abusano palesemente della loro condizione d'impotenza.

3.3.4 Situazioni di costrizione

La situazione di costrizione in cui vengono a trovarsi le vittime di sfruttamento lavorativo è dovuta quindi non tanto all'impossibilità materiale di abbandonare il posto di lavoro, quanto alla mancanza di risorse per prendere una decisione in tal senso. Secondo le persone interpellate, sequestri e reclusioni fisiche sono uno scenario estremamente raro.

Freiheitsentzug, also dass die Person wirklich eingesperrt oder festgesetzt wird, ist eigentlich sehr untypisch. CH_E_01

On leur paye le billet d'avion. On leur enlève le passeport. Mais ils sont libres de quitter la maison de l'employeur. GE_E_07

Ce n'est pas si facile de partir malgré le fait qu'elle pouvait. GE_E_04

Also es ist ziemlich krass. Aber man sieht keine blauen Flecken. Und die Türe ist offen! CH_E_04

⁸⁵ Alcuni studi mettono in evidenza le ripercussioni di un soggiorno illegale o precario in Svizzera sulle opportunità di inserimento nel mercato regolare del lavoro (Efionayi Mäder et al. 2010).

Questo aspetto subdolo di una situazione forzata, che per l'appunto viene a crearsi senza restrizioni fisiche concrete, rende difficile dimostrare dal profilo giuridico l'esistenza del reato di tratta e comprendere il comportamento delle vittime.

Dass die Person keine Hilfe sucht und nicht flieht, liegt am psychischen Druck, der Erniedrigung und Einschüchterung, nicht an der physischen Unmöglichkeit zu gehen. Aber das verstehen die Behörden oft nicht: Warum ist die Person nicht gegangen, wenn sie so mies behandelt wurde? Auch die Polizei fragt sich: Wo ist da jetzt der Zwang? Sie hätte doch gehen können! ZH_E_05

Per capire meglio perché le vittime di sfruttamento lavorativo (o di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo) non chiedano aiuto e vengano scoperte solo durante i controlli o tramite altre circostanze esterne, occorre spiegare anche il rapporto paradossale che li lega al datore di lavoro e il fatto che spesso non siano consapevoli di subire un'ingiustizia da parte di quest'ultimo. Come nei casi di violenza domestica, subentrano anche quei vincoli interiori in grado di condizionare le azioni più di qualsiasi altra costrizione materiale esterna.

L'insieme delle circostanze summenzionate impedisce alle vittime sfruttate di rivolgersi ai consultori o ai sindacati per chiedere aiuto. Spesso non sanno nemmeno a quali strutture rivolgersi. Si apprende inoltre che quasi tutte le vittime di sfruttamento lavorativo si rivolgono ai sindacati solo dopo che il datore di lavoro ha interrotto il rapporto d'impiego e che spesso cercano di difendere e proteggere il loro (ex) datore di lavoro, sebbene questi abbia commesso gravi abusi nei loro confronti. Ciò accade in particolare nell'ambito domestico, dove tra la vittima e la famiglia sfruttatrice viene a crearsi un forte legame, per esempio una forma di obbligo morale nei confronti dei bambini accuditi. Talvolta il rapporto prende invece una piega negativa, fortemente conflittuale, come emerge da un colloquio con una delle vittime, che riferendosi alla figlia della padrona la definisce «piccola strega» dispotica. Quando vittima e sfruttatore appartengono alla stessa famiglia – situazione riscontrabile in diversi settori –, la solidarietà verso il secondo è ancora più grande.

Alcune vittime si rendono conto solo a posteriori, venendo a contatto con i consultori, che le loro condizioni di lavoro sono nettamente peggiori rispetto agli standard comuni nei Paesi occidentali. Per quanto – non c'è dubbio – soffrano profondamente a causa della situazione in cui si trovano, non si sentono vittime sfruttate. Secondo gli esperti, spesso riescono a capire la portata degli abusi subito solo quando un consultorio le informa circa i diritti di cui godono in Svizzera pur soggiornandovi irregolarmente. Ciò si spiega in parte per il profondo divario tra le condizioni cui sono abituate nel Paese d'origine, il livello di benessere che trovano in Svizzera e gli standard previsti dalla normativa sul lavoro.

Queste distorsioni dovute al background culturale si osservano anche nei datori di lavoro stranieri, alcuni dei quali sembrano applicare in Svizzera i livelli salariali praticati nel Paese d'origine, senza rendersi conto del divario esistente tra le due realtà. Questa tendenza è segnalata soprattutto nell'ambito diplomatico. Gli esperti riferiscono che molti datori di lavoro, non appena informati da un ufficio competente sugli standard applicati in Svizzera, adeguano senza obiezioni le loro condizioni d'impiego. Tuttavia, è lecito presumere che solo una percentuale ridotta dei datori di lavoro – e solo fino a un certo punto – non conosca il quadro giuridico svizzero. I datori di lavoro che risiedono in Svizzera da lungo tempo, e a maggior ragione quelli svizzeri, sono poco credibili quando affermano di non conoscere gli standard nazionali.

Un aspetto evidenziato più volte dagli esperti interpellati, che riguarda tutti i settori economici, è la soglia di tolleranza sorprendentemente elevata delle vittime alle condizioni di lavoro pessime. L'atteggiamento di sopportazione della situazione di sfruttamento e la grande paura per le ripercussioni di un'eventuale denuncia inducono generalmente le vittime ad astenersi dal testimoniare dinanzi alla polizia contro il proprio datore di lavoro. Il fatto che le vittime non siano disposte a collaborare nel perseguimento penale ostacola notevolmente le indagini delle autorità (cfr. cap. 2.2.2).

3.3.5 Sopportare o fuggire

L'atteggiamento di sopportazione descritto sopra è riscontrabile sia nelle situazioni di «mero» sfruttamento lavorativo sia nei casi manifesti di TEU-L. Come prevedibile, è in condizioni di grave sfruttamento associato ad abusi multipli che le vittime maturano la consapevolezza dell'ingiustizia subita, il bisogno di porre fine alla situazione e la decisione di denunciare la situazione. Solitamente le vittime decidono di interrompere il rapporto di lavoro quando sentono che la situazione in cui si trovano non costituisce più un'alternativa «migliore» rispetto a ciò cui vanno incontro rinunciandovi. Questo accade per esempio quando viene superato il limite del sopportabile o quando subentrano altre circostanze che rendono la situazione intollerabile (p. es. problemi di salute).

Oltre alle enormi sofferenze patite, che possono diventare debilitanti per le vittime, un altro fattore decisivo è il profilarsi di una possibilità concreta di affrancarsi dalla situazione. Spesso le vittime decidono di «fuggire» quando incontrano una persona estranea al loro contesto, di cui sentono di potersi fidare, con la quale riescono a comunicare e che sanno offrirà loro assistenza. Il contatto con una persona di fiducia sembra rappresentare per molti il momento in cui trovano la forza di fuggire (cfr. Casistica: esempio 5). È attraverso questi contatti che le vittime vengono indirizzate ai consultori in grado di aiutarle (cfr. cap. 2.5).

Diversi esperti ritengono che lo sfruttamento sessuale, che comporta sempre una violazione dell'integrità fisica (sessuale), arrechi maggiori sofferenze alle vittime rispetto allo sfruttamento lavorativo. È lecito presumere che i mezzi di coercizione necessari per costringere le vittime a sottostare a situazioni di sfruttamento lavorativo che comportano una violazione quotidiana dell'integrità fisica (prostituzione) debbano essere molto più duri, e per gli sfruttatori molto più difficili da mettere in atto. Come è stato dimostrato in altri studi, gli abusi subiti e la vergogna provata dalle donne costrette a lavorare nel mercato del sesso possono raggiungere livelli tali da rendere impensabile il loro rientro nel Paese d'origine (Moret et al. 2007 ; Zschokke 2005).

Ciò che caratterizza lo sfruttamento lavorativo, è la possibilità di imporre condizioni pessime e disumane anche senza dover ricorrere a mezzi di pressione duri, come la violenza fisica e la limitazione della libertà di movimento. Lo sfruttamento della forza lavoro è quindi un'attività molto lucrativa che espone gli sfruttatori a un rischio minimo di perseguimento penale: in ragione della situazione vulnerabile delle vittime (v. sopra), solo una minoranza decide di denunciare i datori di lavoro e le pene previste per chi viola la legge sul lavoro sono esigue. La strategia degli sfruttatori consiste dunque nell'avvicinarsi il più possibile al limite del sopportabile.

3.3.6 Rapporti di sfruttamento lavorativo consensuali

Lo sfruttamento lavorativo presenta, come descritto nel presente capitolo, alcune caratteristiche comuni, ma nella realtà si riscontrano situazioni molto eterogenee. Le questioni fondamentali sono due: chiarire in che misura una data situazione si discosti dalle condizioni di lavoro «normali» (salario, tempo di lavoro, sicurezza sul lavoro ecc.) e accertare se per imporre le condizioni di sfruttamento siano stati usati mezzi di coercizione penalmente rilevanti. Il presente studio ha chiarito che molti rapporti di lavoro, malgrado condizioni d'impiego nettamente inferiori agli standard normali, funzionano su base consensuale, rendendo superfluo il ricorso a mezzi di coercizione penalmente rilevanti. A questa conclusione sono giunte anche altre indagini esplorative sul tema della TEU-L. Cyrus et al. (2010b: 72-73) propongono di distinguere quattro categorie di sfruttamento lavorativo in base al grado di consenso delle vittime:

- condizioni di sfruttamento consensuali (pieno consenso delle vittime);
- condizioni di sfruttamento imposte successivamente;
- condizioni di sfruttamento dissimulate (p. es. trattenute salariali definite «provvisorie»);

– condizioni di sfruttamento forzate.

Le autrici raffigurano l'entità delle diverse forme di sfruttamento lavorativo utilizzando l'immagine della piramide (Cyrus et al. 2010b: 10).

Mit dem Bild der ‚Pyramide der Ausbeutung‘ wird die graduelle und kumulative Dynamik verdeutlicht. Die Basis bilden die überwiegend einvernehmlichen oder durch Anwendung subtiler Formen des Zwangs verschlei-erten oder nachträglich aufgenötigten ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisse. Offen erzwungene Ausbeutung bildet eine zahlenmäßig schmale Spitze.

Sotto il profilo giuridico – spiegano le autrici –, nei rapporti di sfruttamento lavorativo manifestamente consensuali si configurano esclusivamente pretese di diritto privato. La punta della piramide rappresenta invece i casi penalmente rilevanti⁸⁶. I risultati del presente studio confermano che in Svizzera le situazioni di sfruttamento forzato sono rare o che gli esperti interpellati non ne sono a conoscenza. Promesse ingannevoli circa le condizioni di lavoro e la dissimulazione di condizioni svantaggiose che subentreranno in seguito sono tattiche messe in atto già in fase di reclutamento (cfr. cap. 3.3.1), ma anche a rapporto di lavoro consolidato. Nel quadro del presente studio si è potuto constatare che i rapporti di sfruttamento consensuali implicano talvolta condizioni di lavoro talmente indecenti da rasentare il limite di ciò che viene comunemente «percepito» come sanzionabile.

In realtà, la logica di una distinzione basata sull'accettazione «volontaria» e «consensuale» sembra raggiungere i suoi limiti: gli specialisti intervistati descrivono molti casi in cui non sono i datori di lavoro a «costringere» le vittime ad accettare condizioni di lavoro disumane, bensì sono i lavoratori a sopportarle per la loro condizione vulnerabile. Secondo la giurisprudenza nei casi di TEU-S⁸⁷, il consenso della vittima non ha rilevanza penale se l'autore del reato approfitta intenzionalmente della situazione economica della persona sfruttata e se l'aver deliberatamente approfittato della mancanza di alternative per la vittima costituisce uno strumento di reato. Uno dei criteri determinanti è che un individuo (lo sfruttatore) si arricchisce approfittando della miseria altrui. Per impedire che i datori di lavoro ricorrano a pratiche palesemente inaccettabili, lo Stato dovrebbe intervenire anche quando le vittime accettano liberamente una situazione di sfruttamento.

La forma di sfruttamento lavorativo osservabile oggi in Svizzera nasce, globalmente parlando, dal profondo divario di ricchezza esistente tra i Paesi d'origine e i Paesi verso i quali si dirigono i lavoratori migranti. Le condizioni di lavoro e di vita accettate da questi lavoratori rispecchiano le situazioni di forte disagio da cui sono scappati emigrando verso l'Europa⁸⁸. Quasi tutte le persone interpellate concordano nel dire che la situazione economica disastrosa nei Paesi d'origine è il principale motore della tratta di esseri umani e dello sfruttamento lavorativo.

⁸⁶ Si tenga presente che qui le autrici del rapporto si riferiscono al quadro giuridico tedesco.

⁸⁷ Cfr. DTF 128 IV 117

⁸⁸ È certo che queste persone sopportano le situazioni di sfruttamento anche nella speranza che le cose migliorino.

4 Riflessioni sulla prevenzione e sull'individuazione

In breve

- Se da un lato si menziona spesso la prevenzione quale rimedio per combattere la TEU-L alla radice, ossia nei Paesi d'origine delle vittime, dall'altro sono poche le idee concrete sull'approccio e le strategie da adottare in tal senso.
- Nella lotta contro la TEU-L in Svizzera è difficile tracciare una linea netta fra prevenzione, individuazione e in parte anche repressione, tre dimensioni strettamente interdipendenti. Occorrono un'intensa attività di sensibilizzazione pubblica, ma anche e soprattutto una formazione continua e mirata di attori potenzialmente coinvolti, specialmente presso le forze di polizia, le autorità giudiziarie e altre autorità a contatto con i migranti.
- Molte voci concordano sul fatto che le autorità preposte al mercato del lavoro e le parti sociali non sono sufficientemente sensibilizzate e coinvolte nella prevenzione e nell'individuazione della TEU-L, una lacuna che riguarda soprattutto gli organismi a diretto contatto con i lavoratori.
- Gli intervistati considerano inoltre fondamentali lo scambio coordinato e il networking continuo tra gli attori interessati, come già avviene nell'ambito dei meccanismi di coordinamento contro lo sfruttamento sessuale adottati da tutti i Cantoni analizzati. Una soluzione analoga per lottare contro lo sfruttamento lavorativo richiederebbe adeguamenti significativi delle modalità esistenti, se non addirittura un loro ripensamento.
- Lo scambio e la formazione continua devono anche permettere di chiarire determinati concetti e di creare una base univoca per tutti gli attori coinvolti. Interpretazioni divergenti del fenomeno della TEU-L ostacolano una cooperazione libera da condizionamenti.
- Sono inoltre richiesti un'intensificazione dei controlli in settori particolarmente toccati dallo sfruttamento lavorativo, così come un'offerta di servizi di consulenza a bassa soglia e di prossimità destinati ai migranti. I lavoratori che non possono far valere i propri diritti civilmente a causa di barriere inerenti al diritto di soggiorno cadono più facilmente vittima dello sfruttamento.
- L'introduzione di una fattispecie penale residuale di sfruttamento lavorativo dovrebbe agevolare il lavoro di repressione nella misura in cui coprirebbe la specificità della situazione d'ingiustizia e permetterebbe di sanzionare adeguatamente anche i casi in cui per vari motivi non può essere pronunciata una condanna per tratta di esseri umani. Questi casi sono frequenti e si configurano quando la vittima non è stata «trattata» nel senso inteso dalla fattispecie penale, quando le prove assunte non sono sufficienti e quando non sono adempiute fattispecie alternative perché lo strumento del reato si riduce al solo sfruttamento di una situazione economica senza via d'uscita.

La prevenzione presenta la stessa complessità e varietà del fenomeno della TEU-L: implica inevitabilmente il coinvolgimento di molteplici attori (nazionali e internazionali), con priorità molto diverse a seconda della prospettiva degli attori consultati. È un approccio che si riscontra pure nella letteratura che da alcuni anni si focalizza maggiormente sulla prevenzione della tratta di esseri umani. Anche in questo caso è opportuno rilevare che si tratta spesso di documenti normativi che rispecchiano il punto di vista di organizzazioni o istituzioni attive nella lotta contro la tratta di esseri umani. Se da un lato gli autori espongono molte riflessioni interessanti e presentano possibilità di intervento riprese in parte nelle nostre interviste, dall'altro sono

pochissime le ricerche empiricamente fondate sull'efficacia delle misure preventive, se si prescinde dalla valutazione di singoli progetti.

In un'interessante sintesi retrospettiva della letteratura specializzata, Ragaru (2007) evidenzia come nel corso degli anni molteplici organizzazioni, coalizioni e ONG internazionali si sono interessate alla questione della lotta contro la tratta di esseri umani. Spesso, tuttavia, queste iniziative non sono state altro che tentativi di affermazione istituzionale che hanno portato alla definizione di priorità poco chiare, a una molteplicità di manuali e strumenti di lavoro e a un'interpretazione talvolta contraddittoria dei concetti. Nei primi anni 2000 la lotta contro la criminalità organizzata e la tratta delle donne occupava una posizione di primo piano. Successivamente l'attenzione si è spostata sullo sfruttamento lavorativo e l'aiuto alle vittime, e il ruolo del Consiglio d'Europa e dell'OIL in questo contesto è andato assumendo un'importanza crescente. A riguardo è opportuno rilevare che questo sviluppo composito sul piano globale ha apparentemente influenzato anche i dibattiti e gli attori nei singoli Paesi, rendendo talvolta difficile – questa è perlomeno la nostra impressione – un'elaborazione coerente della tematica.

Secondo l'articolo 9 del Protocollo di Palermo, recante la rubrica Prevenzione della tratta di persone, la prevenzione comprende politiche, programmi e altre misure per prevenire e combattere la tratta di persone (1), ricerche, attività di informazione, campagne mediatiche (2), la cooperazione su base partenariale (3), l'attenuazione di fattori quali la povertà, il sottosviluppo e la mancanza di pari opportunità (4) e misure legislative, educative, sociali o culturali per scoraggiare la richiesta (5).

Il termine «prevenzione» dà adito a diverse interpretazioni tra gli addetti ai lavori, alcuni dei quali vi fanno rientrare anche l'individuazione e il controllo: parafrasando una metafora epidemiologica, si potrebbe parlare di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, che spazia dalla lotta contro le cause all'individuazione di casi di sfruttamento lavorativo fino alla repressione⁸⁹. Occorre inoltre considerare che qui l'accento è posto sulla TEU-L in Svizzera. Ovviamente ciò non significa che le aziende, la società civile e il Governo svizzero non hanno una responsabilità indiretta anche nei confronti dei lavoratori che operano in altri Stati (OSCE 2014). Poiché un questionario standardizzato non si prestava per tematizzare la prevenzione, l'argomento è stato affrontato esclusivamente nel quadro delle interviste. Tuttavia non tutti i nostri interlocutori si sono pronunciati sulla questione e molti di essi, com'era prevedibile, hanno risposto solo in merito al proprio campo di attività.

4.1 Combattere le cause

In tema di prevenzione, molti interpellati di tutti i settori hanno accennato alla situazione nei Paesi d'origine della maggioranza delle potenziali vittime di tratta o sfruttamento lavorativo. Come dimostra la seguente dichiarazione, rappresentativa di molte altre, anche gli esperti attribuiscono le cause del fenomeno al crescente divario di prosperità su scala mondiale e all'assenza di prospettive delle vittime potenziali:

Die einzige präventive Massnahme, die wahrscheinlich greifen würde, ist die Verbesserung der Situation der betroffenen Menschen im Heimatland. Die Leute kommen, um ihre sozialen und finanziellen Probleme zu lösen. Das ist für mich das Hauptproblem. Diese Migrationsfragen kann man nur in den Herkunftsländern lösen, nicht hier. ZH_E_03

Queste osservazioni sono state formulate in riferimento alle disparità socio-economiche tra la Svizzera e i Paesi poveri del Sud del mondo o i Paesi emergenti dell'Europa orientale. In molti casi però sono state menzionate

⁸⁹ La prevenzione primaria mira alla promozione della salute e all'eliminazione dei fattori di rischio. La prevenzione secondaria prevede misure per l'individuazione precoce e il trattamento tempestivo dei disturbi. La prevenzione terziaria punta a evitare l'insorgere di complicanze e l'aggravamento di malattie già in atto.

anche fasce disagiate della popolazione nei nuovi Stati membri dell'UE. Per quanto riguarda l'accattonaggio, gli intervistati hanno citato spesso la Romania. Il divario socio-economico fa sì che molte persone intenzionate a migrare scelgono di concretizzare il proprio progetto anche in circostanze avverse accettando successivamente di lavorare in condizioni di sfruttamento purché questa attività permetta loro di aiutare la famiglia nel Paese d'origine. Anche se il salario è basso, il potere d'acquisto del franco svizzero può essere di vitale importanza nel Paese d'origine.

Alcuni interpellati sono dell'avviso che una grande parte di responsabilità ricada sulle organizzazioni di trafficanti attive nel business della tratta di esseri umani, che si arricchiscono obbligando i migranti a transitare clandestinamente lungo la rotta del Mediterraneo o lungo altre rotte. La questione fondamentale che si pone a questo riguardo è di capire quando il «semplice» traffico di migranti, ma anche il fatto di aiutare profughi di guerra a fuggire a fini umanitari, può trasformarsi in tratta di esseri umani. Proprio nel periodo dell'indagine era in corso un acceso dibattito tra chi voleva chiudere le rotte della migrazione legale verso l'Europa e chi invece sosteneva che questa misura avrebbe spinto i profughi mediorientali nelle braccia dei trafficanti. La questione si ricollega alla ben nota dicotomia tra politica di sicurezza (e protezione delle frontiere) e aiuto a migranti e profughi, anch'essa oggetto di intense discussioni in sede di stesura del Protocollo di Palermo (Carling et al. 2015 ; Schloenhardt 2015). In ogni caso diverse persone intervistate si sono dichiarate favorevoli all'apertura di vie di migrazione e immigrazione legali (non solo per i profughi) per evitare che le persone intenzionate a migrare si indebitino pagando somme esorbitanti alle organizzazioni criminali e diventino potenziali vittime di tratta.

Die Illegalität der Opfer sagt sehr viel aus, da ist das Ausnutzungspotenzial sehr hoch. Je illegaler jemand hier ist, desto mehr wird er ausgenutzt. CH_E_04

Benché esistano situazioni di sfruttamento anche tra chi lavora o soggiorna in Svizzera legalmente, le nostre ricerche mostrano che l'entrata e il soggiorno illegali tendono a favorirle (cfr. cap. 3.3). Anche la letteratura specializzata chiede che si valuti criticamente, in un'ottica preventiva, la criminalizzazione dell'entrata e del soggiorno che dagli anni 1990 è aumentata in molti Stati europei e in altri Paesi del mondo (Schloenhardt e Jolly 2011).

Oltre alla cooperazione allo sviluppo e alla lotta contro la povertà, alcuni esperti accennano alle campagne di sensibilizzazione condotte nei Paesi d'origine. Queste iniziative suscitano un certo scetticismo tra gli interpellati, come risulta dalle considerazioni di un rappresentante della polizia:

Eigentlich müsste man schon im Herkunftsland aufklären. (...) Doch wir fragen uns auch immer: Ab wann wird Aufklärung zynisch? Ich komme da mit einem Hochglanzprospekt und erkläre dem, er soll nicht auf einen Menschenhändler hereinfallen und dann gehe ich wieder. Und dann sagt der sich: Danke, dass du mir das erklärt hast. Aber was mache ich jetzt? Ich brauche unbedingt Arbeit! Sicher gibt es auch Leute, die sagen würden: hätte ich das gewusst, wäre ich nicht mitgegangen. Wir haben auch Opfer, die eigentlich eine gute Arbeit hatten aber einfach dachten, sie würden hier mehr verdienen. ZH_E_01_Gähwiler

Presumibilmente il successo di queste campagne dipende in ampia misura dalla loro impostazione e dal target. Ragaru (2007: 85) cita a questo riguardo una campagna video sui pericoli della TEU-S in Moldavia, che le future vittime avevano visto prima di lasciare il Paese senza però riuscire a identificarsi né con i contenuti né con il profilo delle vittime, come è scaturito da colloqui con l'OIM. Mancando esperienze concrete, questi aspetti non sono stati approfonditi. Alcune delle persone intervistate ritengono che sarebbe meglio evitare i messaggi dissuasivi e privilegiare iniziative di sensibilizzazione mirate sulle condizioni di lavoro, i diritti e le possibilità esistenti in Svizzera.

4.2 Sensibilizzazione dell'opinione pubblica in Svizzera

Tendenzialmente le campagne di informazione realizzate in Svizzera riscuotono il consenso degli operatori, sebbene diversi di essi non le considerino tanto uno strumento di prevenzione, quanto un aiuto all'identificazione di casi di tratta. Alcuni specialisti sono peraltro dell'avviso che le campagne di informazione possano senz'altro avere un effetto preventivo se raggiungono anche i datori di lavoro. Qui l'attenzione si sposta però sul lato della domanda⁹⁰.

Dans le contexte d'une campagne d'informations, il faudrait rendre attentif les employeur_euses de tous les secteurs que profiter de la vulnérabilité d'une personne, alors qu'on sait pertinemment dans quelles conditions elle est arrivée en Suisse et qu'il s'agit peut-être d'une victime de traite, les rend également coupable de traite. En d'autres termes, le fait qu'ils bénéficient en quelque manière de la traite et du travail de la victime, qu'ils sont les destinataires pour laquelle cette infraction a été commise, les rend passibles de poursuites pour traite.
TI_E_01

L'assenza quasi totale di condanne per TEU-L fuori dal settore domestico o da quello dell'accattonaggio può rendere difficile il lavoro di sensibilizzazione. Ciò nonostante merita qualche riflessione il fatto che, se non sono informati adeguatamente, datori di lavoro e consumatori possono rendersi colpevoli – senza volerlo – di complicità. Nel settore della prostituzione sono peraltro noti diversi casi di clienti sensibilizzati che hanno denunciato situazioni di TEU-S (Brunovskis e Tyldum 2004). Non si può pertanto escludere che un'informazione mirata potrebbe aumentare la consapevolezza o il senso critico dei datori di lavoro e dei consumatori⁹¹.

Contro questa argomentazione si possono però sollevare diverse obiezioni: considerato il notevole investimento in termini di tempo e risorse per un'adeguata sensibilizzazione degli addetti, si può presumere che un'informazione su larga scala della popolazione implichi un onere ancora maggiore, tanto più che si dovrebbero spiegare i nessi indiretti fra tratta di esseri umani e consumo di prodotti o servizi ottenuti dallo sfruttamento della manodopera lavorativa. Occorre inoltre chiedersi in che misura sia opportuno tematizzare un fenomeno giuridicamente complesso, carico di emotività e pregiudizi, o se sia invece preferibile focalizzarsi «solo» sullo sfruttamento lavorativo. Una nostra interlocutrice ha infine rilevato che oltre al rischio di banalizzare le irregolarità che toccano perlopiù soggetti di gruppi emarginati (talvolta stigmatizzati o addirittura percepiti come criminali [illegali]), vi è quello di alimentare atteggiamenti xenofobi.

Eine verbreitete Haltung, die unbedingt auch in der [in der Schweiz geplanten] Kampagne aufgebrochen werden muss, ist dass diese Personen doch froh sein können hier überhaupt Arbeit zu haben. Das Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen von der Herkunft abhängig zu machen ist absolut unmöglich, diese Haltung muss sich ändern. Das ist auch eine Entschuldigung für den Ausbeuter selber, der sich so rechtfertigt. ZH_E_05

Un rappresentante della polizia ritiene che il mondo politico sostenga maggiormente la lotta contro la prostituzione che non quella contro lo sfruttamento lavorativo, visto che a usufruire dei servizi e dei prodotti ottenuti da una manodopera sottopagata sono fasce potenzialmente più ampie della popolazione. Queste considerazioni trovano conferma nelle conclusioni dello studio FRA (2015) realizzato negli Stati membri dell'UE, secondo cui gli interessi economici in gioco e l'emarginazione profonda delle potenziali vittime

⁹⁰ A livello di domanda si distinguono tre livelli: 1) titolari di aziende, subappaltatori, management ecc. 2) consumatori: industrie di trasformazione, nuclei familiari (lavoro domestico) ecc. e 3) terzi coinvolti: intermediari, agenzie, trasportatori (Pearson 2005).

⁹¹ In quest'ottica occorrerebbe anche valutare se l'impunità *de lege ferenda* (secondo una norma non ancora in vigore) concessa in caso di cooperazione con le autorità di perseguimento penale non potrebbe favorire la disponibilità a testimoniare dei soggetti che potrebbero rendersi colpevoli di complicità se richiedono prestazioni lavorative a una vittima di tratta.

portano a chiudere gli occhi e far finta che il problema non esista. In questo contesto è opportuno chiedersi se anche in Svizzera il vasto pubblico approfitti di attività svolte (in parte all'estero) in condizioni di sfruttamento.

Le persone da noi interpellate sono dell'avviso che le campagne di informazione realizzate in Svizzera si focalizzino non tanto sui datori di lavoro e sui consumatori, quanto sui potenziali testimoni di situazioni di sfruttamento e tratta di esseri umani, ad esempio clienti, vicini di casa, membri di comunità religiose ecc. o operatori di qualsiasi ambito di attività (sanità, vendita, trasporto ecc.). Ovviamente non ci si può attendere che la popolazione sviluppi un senso critico verso la TEU-L, una competenza difficile da acquisire persino per gli esperti. È tuttavia possibile iniziare a sensibilizzare l'opinione pubblica sul fatto che determinate persone lavorano in condizioni indegne, peraltro facilmente riconoscibili se non si tratta di attività sommerse, e incoraggiarla ad avere un atteggiamento più critico e a richiedere l'intervento di servizi ad hoc. Molti intervistati ritengono piuttosto improbabile che le vittime si facciano vive a seguito di una campagna informativa, come tendono a confermare le esperienze fatte a Ginevra. Altri operatori fanno tuttavia notare che nel quadro di una campagna è importante predisporre i mezzi necessari per rispondere alle segnalazioni e alle domande che l'iniziativa può suscitare.

A nostra conoscenza, Ginevra è l'unico Cantone svizzero ad aver lanciato, nell'autunno 2014, una campagna informativa di un anno dedicata alla tratta di esseri umani in generale, con manifesti, un opuscolo tradotto in nove lingue e cartoline distribuite nei mezzi pubblici. I messaggi, illustrati con fotografie di donne e uomini al lavoro, si rivolgevano sia alle vittime, sia a eventuali testimoni⁹². Un elemento centrale della campagna è stata la helpline del *Centre social protestant*, finanziata tramite fondi privati. Oggi è tuttora in funzione e risponde ogni pomeriggio alle chiamate fornendo informazioni concrete, anche di natura giuridica, e indirizzando gli interlocutori verso servizi di assistenza specifici (servizi sanitari, alloggio).

Une ligne toute seule ne sert à rien. Il fallait pouvoir immédiatement donner des conseils juridiques, faire une évaluation juridique et offrir un suivi gratuit. Parallèlement un gros travail d'information a été fait directement sur le terrain : santé, églises, lieux d'accueil des migrants, etc. GE_E_02

Non è prevista una valutazione della campagna, ma la maggior parte degli intervistati nel Cantone di Ginevra ne dà un giudizio positivo. A detta dei responsabili, all'inizio della campagna sono giunte molte chiamate e il loro numero è andato aumentando nei mesi successivi. In molti casi le segnalazioni non riguardavano direttamente casi di tratta, bensì situazioni di sfruttamento lavorativo o rapporti di lavoro problematici, alcuni dei quali sono stati trasmessi ai sindacati che si occupano generalmente dei casi in cui non viene sporta denuncia penale. Anche qui un networking ottimale e un approccio multidimensionale sono requisiti indispensabili per centrare gli obiettivi.

4.3 Formazione continua e networking tra gli addetti ai lavori

Se da un lato gli operatori intervistati lasciano trapelare un certo scetticismo sull'efficacia delle campagne informative realizzate su larga scala, dall'altro concordano praticamente tutti sul fatto che la formazione continua e la conseguente specializzazione di tutti gli attori che si occupano di TEU-L sono imprescindibili per identificare le vittime e affrontare il fenomeno in modo adeguato. Questa preparazione permette agli addetti di comprendere meglio non solo le reazioni e gli atteggiamenti delle potenziali vittime e degli autori, ma anche il funzionamento della tratta di esseri umani e le modalità dello sfruttamento. Grazie alle competenze acquisite, gli operatori possono inoltre indagare in modo proattivo e svolgere un lavoro sociale di prossimità. Formazione continua e specializzazione si inquadrano nell'approccio globale basato sul principio delle 4P (*prevention*,

⁹² Cfr. <http://www.ge.ch/traite-etres-humains/doc/campagne-traite-etres-humains.pdf>, ultima consultazione il 5.11.2015.

prosecution, protection, partnership) che include sia l'aiuto alle vittime sia il perseguimento penale (cfr. cap. 2.6 e Piano nazionale d'azione 2012–2014).

Dalle interviste e dai questionari risulta chiaramente che gli attori, che provengono da diversi ambiti professionali e che operano in svariati campi o contesti istituzionali, possono instaurare una collaborazione seria e duratura soltanto se gli interventi sono coordinati in modo ottimale e se il livello di fiducia reciproca è sufficiente. Due operatori sottolineano ad esempio quanto sia importante che procuratori pubblici, giudici, agenti di polizia, specialisti in psicologia sociale e rappresentanti sindacali partecipino congiuntamente agli incontri di formazione continua. In tali occasioni acquisiscono non solo informazioni fattuali, ma si fanno anche un'idea dell'ambito di attività di altri protagonisti e dei vincoli cui sono soggetti. Un altro punto fondamentale è la conoscenza, da parte dei rappresentanti delle autorità di perseguimento penale, delle possibilità previste dal CP di concedere l'impunità alle vittime. Gli intervistati di tutti i Cantoni ritengono che la formazione continua e la sensibilizzazione siano fondamentali anche a livello di autorità.

Il faudrait des magistrats convaincus de la traite qui soient au fait des arrêtés du tribunal fédéral, de la définition du SCOTT⁹³. Il faudrait des magistrats reconnus qui prennent le problème au sérieux. Il y a un bon travail avec la police, même si elle pourrait faire plus. La table ronde aide beaucoup. GE_E_06

Oltre ad una maggiore specializzazione delle autorità inquirenti e di perseguimento penale, gli interpellati chiedono in particolare che le attività di formazione continua e sensibilizzazione vengano estese agli attori regolarmente in contatto con i datori di lavoro, specialmente agli ispettorati del lavoro e agli organismi di controllo del mercato del lavoro, come spiegato in dettaglio al capitolo 2.2.

Sensibilisierung nicht nur der staatlichen Akteure, der Arbeitsinspektoren sondern vielleicht auch von Spitex-Mitarbeiter_innen, Gesundheitsdiensten, kirchlichen Kreisen, usw. Die Kooperationsmechanismen müssten eben ein bisschen auf das Phänomen MH-A angepasst und ausgeweitet werden, erweitert werden. (...) Die Rolle der Gewerkschaften ist extrem wichtig. Sie müssten auch noch mehr sensibilisiert werden, dass sie dann auch die Opferberatungsstellen informieren etc. ZH_E_05

Da una prospettiva esterna (quella dei ricercatori), un punto centrale sul quale sorprendentemente gli interpellati non si sono quasi mai espressi concerne le interpretazioni divergenti del concetto di TEU-L, anche tra gli addetti ai lavori. Tutt'al più è stata evocata l'assenza di strumenti (p. es. di una «lista di controllo» per identificare i casi di sfruttamento lavorativo), l'insufficienza dell'attività di sensibilizzazione o la mancanza di empatia. Ovviamente è difficile che le definizioni pratiche collimino con quelle giuridiche. Sorprende invece che anche giuristi esperti abbiano interpretazioni diverse della fattispecie. Ciò è dovuto presumibilmente al fatto che il concetto, di per sé già molto complesso, si è sviluppato sotto il profilo giuridico e che non tutti gli attori hanno sempre un quadro completo della giurisprudenza. Più in generale è opportuno rilevare che nessun tribunale di massima istanza ha mai emesso sentenze su questo tema, sentenze che potrebbero fungere da aiuto interpretativo.

Dalle testimonianze raccolte emerge che le diverse concezioni del fenomeno ostacolano una collaborazione libera da condizionamenti e possono creare malintesi o una diffidenza reciproca. Questa situazione può essere pregiudizievole per l'aiuto alle vittime, in quanto i casi di TEU-L non vengono riconosciuti come tali dalle autorità interessate. È dunque importante che gli incontri di formazione continua servano anche a spiegare determinati concetti, in modo da permettere ai partecipanti di adottare una terminologia comune. Un'interpretazione condivisa non preclude in alcun modo un'applicazione pratica differenziata: a questo proposito il rappresentante di un consultorio precisa che nel suo ambito il dubbio va a vantaggio della presunta vittima, mentre in ambito penale si applica il principio della presunzione d'innocenza dell'imputato.

⁹³ Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti

Au pénal le doute profite à l'accusé, à la LAVI, il profite à la victime. GE_E_06

Da parte sindacale è però giunta l'informazione che i casi sospetti di tratta trasmessi ai servizi di aiuto alle vittime sono identificati come tali solo in rarissimi casi, un fatto che il nostro interlocutore attribuisce al problema delle diverse sensibilità verso il fenomeno.

Un'ulteriore e complessa dimensione della cooperazione tra gli attori è costituita infine dalle indagini internazionali che non abbiamo avuto modo di approfondire in questo studio. Se da un lato diversi Cantoni hanno istituito un'efficace cooperazione di polizia con alcuni Paesi d'origine o di transito (p. es. Ginevra-Romania, Zurigo-Ungheria o Ticino-Italia), dall'altro le autorità ritengono che la cooperazione con determinati Paesi nell'ambito di indagini transfrontaliere e azioni penali resti molto laboriosa e richieda parecchio tempo. GRETA (2015) esprime un giudizio positivo sulle iniziative di cooperazione intraprese dalla Svizzera.

4.4 Controlli e protezione giuridica

I controlli e un lavoro d'indagine sistematico da parte delle autorità di perseguimento penale per individuare casi potenziali di TEU-L possono avere un impatto preventivo nella misura in cui contribuiscono a evitare reati o riducono i profitti procurati dalla TEU-L attraverso la confisca dei guadagni illeciti degli autori. A seconda dei casi le sanzioni possono inoltre avere un effetto deterrente sugli autori potenziali. Quasi tutti gli interpellati, che operano in svariati settori, giudicano criticamente il numero esiguo di procedimenti penali per TEU-L, l'assenza quasi totale di condanne e la clemenza delle sanzioni. Sul perché di questa situazione i pareri divergono: mancanza di risorse, difficoltà nell'assunzione delle prove, know-how insufficiente e priorità sbagliate tra le autorità inquirenti.

Je vois que les peines sont peu lourdes et que la magistrature est souvent un peu frileuse. Il faudrait que les peines soient plus lourdes. Pas seulement pour la prévention mais aussi pour reconnaître le tort fait aux victimes.
CH_E_02

Non vi è consenso nemmeno sul rafforzamento dei meccanismi di controllo, nonostante una debole tendenza di pareri favorevoli. Nelle loro risposte, gli agenti di polizia collegano molto più spesso rispetto ad altri attori l'assenza di controlli all'elevato numero di casi sommersi di sfruttamento lavorativo. Un'inchiesta condotta tra 51 ufficiali incaricati di indagini di polizia in Germania (Cyrus 2011: 101) giunge a risultati analoghi. È nell'ordine delle cose che le autorità condividano generalmente questa posizione, mentre le ONG temono che le richieste in tal senso possano criminalizzare gli immigrati senza permesso di soggiorno.

Oltre che dei controlli di polizia e del mercato del lavoro, durante le interviste si è discusso anche della protezione delle frontiere e delle procedure di notifica rilevanti per il diritto di soggiorno, che in taluni casi possono aiutare a identificare situazioni di tratta o rapporti di lavoro problematici. In questo contesto è utile menzionare l'operato della Missione svizzera presso le Nazioni Unite a Ginevra che in seguito alle irregolarità riscontrate negli anni 1990 ha istituito un sistema con carta di legittimazione a tutela dei domestici privati impiegati da soggetti che godono dell'immunità (cfr. cap. 2.4). Ogni anno quasi 400 impiegati domestici⁹⁴ sono invitati a un colloquio personale durante il quale vengono discusse le loro condizioni di lavoro. Se ci sono problemi, la Missione contatta il datore di lavoro e, se non viene posto rimedio alle irregolarità, aiuta i lavoratori a trovare un altro impiego e, eventualmente, informa la rispettiva ambasciata. In caso di conflitto, si può chiedere l'intervento del *Bureau de l'Amiable Compositeur* che compone la lite o promuove un'azione per risarcimento di danni. Benché non siano disponibili cifre precise, sembra che l'intermediazione di questo

⁹⁴ Secondo i responsabili della Missione permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite, nel 2015 i domestici privati impiegati in Svizzera erano 378.

organismo sia particolarmente utile ai fini della risoluzione di conflitti. Dato che la Svizzera non rilascia altre autorizzazioni a impiegati domestici di Stati terzi, il modello non può essere applicato ad altre tipologie di nuclei familiari.

Se da un lato le associazioni e gli ambienti politici chiedono a intervalli regolari che venga ridotta la burocrazia, dall'altro molti interpellati fanno notare che i controlli in virtù del diritto degli stranieri permettono di indagare su rapporti d'impiego problematici e di proteggere chi ne è vittima. Si sospettano gravi violazioni delle disposizioni normative soprattutto negli impieghi retti dalla legge sui lavoratori distaccati che sfuggono a qualsiasi controllo sistematico per effetto della procedura di notifica semplificata. Un esperto giudiziario osserva quanto segue:

Wir bräuchten sicherlich noch mehr Kontrollen, bei denen Amtspersonen involviert sind. Die sind verpflichtet Hinweise auf Straftaten zu melden. Man sucht ja im Moment auch nach Instrumenten, die Einwanderung in die Schweiz zu regulieren ohne gleich die Schotten ganz dicht zu machen. Da wäre eine Möglichkeit die Unternehmen zu zwingen, die landesüblichen Löhne zu zahlen. CH_E_01

I consultori per migranti vedono queste iniziative con occhio piuttosto critico, dato che le contravvenzioni alla normativa in materia di soggiorno riscontrate nell'ambito di questi controlli sono denunciate senza tener conto della situazione dei diretti interessati (che vengono espulsi), mentre le sanzioni pronunciate per impiego illegale sono tutto sommato clementi. Insieme ad attori di altri settori di attività, questi ambienti chiedono pertanto un potenziamento delle offerte di consulenza a bassa soglia e una maggiore certezza del diritto per le potenziali vittime. Per queste ultime è spesso difficile valutare le conseguenze di una denuncia, in quanto le attività dei servizi di aiuto alle vittime sono rette da disposizioni potestative oppure sono subordinate alla condizione della partecipazione al processo penale (sebbene in virtù delle disposizioni generali del CP i tribunali e le autorità di perseguimento penale possano concedere l'impunità alle vittime). Da diverse testimonianze e dalle risposte al questionario emerge che le potenziali vittime senza statuto di soggiorno (sicuro) evitano qualsiasi contatto con enti e organismi pubblici. Questo vale anche per i centri di consulenza alle vittime e i sindacati che non offrono servizi specifici per i migranti. Un migrante intervistato nel Cantone di Berna spiega così il proprio dilemma:

Non, je n'ai jamais pensé demander de l'aide à un syndicat ou autre. Il faut attendre l'autorisation de séjour pour cela. Je ne sais pas ce qui aurait pu m'aider dans ma situation. Je ne sais pas où il faut aller. BE_M_06

Un'interpellata che fornisce consulenza ai *sans-papiers* è convinta che gli ostacoli maggiori siano l'illegalità, la paura (delle autorità) e i problemi di comunicazione dovuti alla scarsa conoscenza della lingua locale. Anche in situazioni di grande sofferenza, è raro che le vittime di sfruttamento lavorativo cerchino aiuto se non possono contare su una persona di fiducia in grado di sostenerle (cfr. cap. 3.3.5). Questa realtà richiama ancora una volta l'attenzione sulla necessità di provvedere affinché tra le autorità e i servizi di consulenza privati si instauri una collaborazione coordinata. Nel contempo si devono ripensare le garanzie e le modalità di intervento dei servizi di sostegno pubblici e delle autorità di controllo. Con l'adeguamento dell'aiuto alle vittime nel quadro dell'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sono stati compiuti primi passi in questa direzione. Altri adeguamenti sono adottati nei Cantoni nell'ambito di progetti pilota.

4.5 Situazione giuridica e prospettive

Il presente studio non ha la pretesa di analizzare approfonditamente i concetti giuridici e la giurisprudenza in materia di tratta di esseri umani, argomenti sui quali esiste già una letteratura molto ampia, perlomeno a livello internazionale. Tuttavia, dato che i fatti rilevabili empiricamente nella prassi penale vengono collegati alla fattispecie giuridica della TEU-L, è inevitabile un cenno alle basi giuridiche. Poiché queste ultime sono state tematizzate solo in alcune interviste con giuristi esperti, dalle risposte ricevute non è possibile estrapolare una

tendenza. Si rileva tuttavia che la maggior parte degli intervistati attribuisce le difficoltà incontrate in relazione alla TEU-L essenzialmente a problemi di attuazione e si esprime solo di rado sulle basi giuridiche.

Le interpretazioni divergenti del concetto di TEU-L e le ripercussioni che possono avere in materia di aiuto alle vittime sono già state trattate in dettaglio (cfr. cap. 4.3). A questo proposito si può aggiungere che una formulazione per quanto possibile univoca ed esplicita dei testi di legge eviterebbe anche ad attori non specializzati che non hanno un quadro completo della giurisprudenza di incorrere in errori di definizione (cfr. anche raccomandazioni GRETA al cap. 1.2.2). Questo vale in particolare per i rappresentanti delle autorità che non si occupano regolarmente di questo reato, peraltro raramente oggetto di denuncia. Per spiegare che non si può sempre presumere che gli attori non specializzati abbiano una conoscenza approfondita della giurisprudenza, un nostro interlocutore ha paragonato la sua situazione a quella di un chirurgo che esegue un determinato intervento solo una volta all'anno.

Diversi interpellati del settore della polizia e della giustizia hanno rilevato una difficoltà di fondo, ossia quella di trovare una risposta giuridica adeguata nei casi che per vari motivi non adempiono la fattispecie di TEU-L. In queste situazioni specifiche vi è da un lato il complesso reato della tratta di esseri umani, con requisiti molto severi a livello di assunzione delle prove, e dall'altro diverse fattispecie penali potenzialmente soddisfatte (reati puniti dal diritto in materia di stranieri, strozzinaggio, inganno ecc.). Queste fattispecie non sembrano tuttavia adeguate alla situazione d'ingiustizia percepita in caso di rapporti di lavoro particolarmente degradanti e umilianti. O, secondo quanto dichiarato da un esperto, non coprono la specificità della situazione d'ingiustizia derivante da questi fenomeni. Inoltre le sanzioni sono spesso clementi.

Anche dal punto di vista delle (potenziali) vittime, il ripiego su reati di gravità minore non è una soluzione soddisfacente, in quanto può essere pregiudizievole per l'aiuto che possono ricevere. Occorre inoltre considerare che in molti casi neanche le procedure avviate in virtù del diritto del lavoro si concludono positivamente, per cui non sussiste alcuna possibilità di ottenere la restituzione dei salari trattenuti. Secondo la letteratura specializzata ed esperti di altri Paesi, queste risultanze processuali, oltre ad essere insoddisfacenti per tutte le parti in causa, sono problematiche per il loro effetto catalizzatore (FRA 2015): da un lato suscitano incomprensione e talvolta indignazione tra le vittime e dall'altro portano gli ambienti vicini agli autori a banalizzare il fenomeno.

On a clairement un problème de malentendus, des incompréhensions et des frustrations de part et d'autre.
GE_E_03

In un'ottica preventiva può inoltre essere problematico il fatto che nel peggiore dei casi lo sfruttamento lavorativo rimane impunito. A ciò si aggiunge che il numero esiguo di condanne viene spesso usato, ad esempio da taluni Cantoni, come argomento per non impegnarsi maggiormente per contrastare il fenomeno. Il fatto, noto solo agli specialisti, che il numero di condanne non è un indizio probante dell'esistenza di casi di tratta e sfruttamento lavorativo non cambia nulla a questa situazione. Spingendosi ancora oltre si potrebbe persino affermare che la focalizzazione sulla fattispecie di grado superiore, estremamente rara, può distogliere l'attenzione da reati di gravità minore, ma più frequenti.

Diversi interlocutori rilevano una lacuna penale in riferimento ai rapporti d'impiego che si situano a metà sull'asse tra TEU-L palese e condizioni di lavoro «semplicemente» pessime. Nella letteratura specializzata questo asse viene rappresentato sotto forma di continuum (multidimensionale) (Skrivankova 2010) o, come in Cyrus (2011), sotto forma di piramide (cfr. cap. 3.3.6). Per colmare questa lacuna, alcuni degli interpellati propongono di istituire la fattispecie di sfruttamento lavorativo non collegato alla tratta di esseri umani, analogamente alla fattispecie residuale di promovimento della prostituzione (art. 195 CP) per la TEU-S.

Der MH-Tatbestand müsste korrigiert werden, aber da bin ich einsamer Rufer. Man braucht ein Instrument, um diese Zwischenschicht zu bearbeiten, wo der Tatbestand [MH-A] nicht erfüllt ist, wo aber sehr Grenzwertiges passiert. Der Druck ist auf der ausländerrechtlichen Schiene. Migranten können ja heute kaum noch aus Drittstaaten legal in die Schweiz einreisen. Deshalb läuft der Druck immer über die Aufenthaltsbewilligung, die wird zum Druckmittel. BE_E_02

Wir werden Kriterien entwickeln müssen, um diese Fälle richtig einzuordnen. Wenn jemand 2800 anstatt 3800 Franken verdient, spürt man ja schon, dass das eigentlich keine Straftat sein kann. Das muss über den Zivilweg geltend gemacht werden. Wenn aber jemand nur 1000 Franken bekommt, statt 3800, dann sollte das auch nicht straffrei sein. Im einen Fall bin ich ein Geizkragen, im anderen ein Sklaventreiber. CH_E_01

Basandosi su riflessioni analoghe, altri Stati hanno introdotto fattispecie autonome per lo sfruttamento lavorativo o la schiavitù, ad esempio la Gran Bretagna nel 2009, ma anche la Francia e il Belgio (cfr. cap. 1.3.2). Questa opzione è oggetto di intense discussioni anche in Germania (Cyrus 2015). Nell'ambito di un'indagine sulla tratta di esseri umani condotta tra rappresentanti della polizia in Germania, il 60 per cento dei partecipanti si è dichiarato favorevole alla creazione di una fattispecie di sfruttamento lavorativo, ritenendo che costituirebbe uno strumento (piuttosto) efficace per perseguire penalmente o prevenire la tratta di esseri umani (Cyrus 2011: 101).

L'introduzione di una fattispecie autonoma implica la sfida di tracciare una linea di demarcazione, nel continuum delle diverse forme di sfruttamento lavorativo, tra i cosiddetti «Geizkragen» e i cosiddetti «Sklaventreiber» (cfr. citazione). Il fatto di focalizzare l'attenzione sulla situazione di sfruttamento oggettiva, piuttosto che sul modo in cui è venuta a crearsi, potrebbe contribuire a disinnescare i problemi in riferimento all'assunzione delle prove.

Le autrici del presente studio sono dell'avviso che, oltre a valutare le misure appena descritte, occorra riflettere su alcuni aspetti toccati solo marginalmente dai partecipanti, forse perché gli specialisti tendono a valutare la situazione dal proprio punto di vista e facendo riferimento al proprio ambito di attività. Le informazioni raccolte confermano che la TEU-L e lo sfruttamento lavorativo costituiscono solo la punta di un iceberg la cui parte sommersa è profondamente condizionata dalle trasformazioni in atto sul mercato del lavoro e dalla ridefinizione delle politiche migratorie, che vanno anch'esse seguite con attenzione. Infine, le (potenziali) vittime di tratta sono perlopiù persone in cerca di impiego che nel loro percorso migratorio sono incappate in organizzazioni criminali o datori di lavoro senza scrupoli che approfittano della loro situazione di soggiorno precaria e della (apparente) impossibilità di far valere i diritti fondamentali in Svizzera. L'aspetto scandaloso che, secondo la nostra concezione dello Stato di diritto, merita di essere punito, è quello di arricchirsi sfruttando l'indigenza e la vulnerabilità altrui. Porre fine a queste situazioni, che possono ripercuotersi sull'intera società, è compito dello Stato. L'interpretazione dei risultati del presente studio non deve tuttavia portare a criminalizzare sistematicamente i rapporti di impiego nei settori esposti a forti pressioni sui costi. Lo sfruttamento di manodopera si contraddistingue per il fatto che i bassi costi di produzione non tornano a vantaggio dei clienti finali, bensì dei datori di lavoro. Ciò vale anche per la maggior parte delle vittime di sfruttamento sessuale. Tuttavia, rispetto alla situazione specifica del mercato del sesso e della TEU-S, nella lotta alla TEU-L occorre focalizzare maggiormente l'attenzione su priorità e riflessioni attinenti al mercato del lavoro, coordinando meglio gli interventi in ambito penale, civile e del diritto del lavoro e concertando l'azione degli attori coinvolti.

Al di là della tradizionale dicotomia tra vittima e autore, i diretti interessati andrebbero considerati innanzitutto come dei lavoratori. Questo permetterebbe loro di accedere liberamente ai tribunali civili o del lavoro senza essere ostacolati dall'eventuale assenza di un permesso di lavoro. Si può dunque affermare che l'aiuto alle vittime e la prevenzione dello sfruttamento lavorativo in generale devono essere vincolati al rispetto dei diritti

umani e della normativa sul lavoro. Ciò vale in particolare per le persone il cui margine d'azione è limitato a causa dello statuto migratorio. In questo senso occorrono soluzioni pragmatiche che tengano conto della tutela della sovranità nazionale e del rispetto dei diritti umani dei migranti. È richiesto anche l'impegno delle autorità preposte al mercato del lavoro e delle parti sociali, che finora si sono occupate solo marginalmente della problematica. Se questo atteggiamento era comprensibile in passato, non lo è più alla luce delle sfide e delle opportunità che la mobilità crescente ci riserva per il futuro.

Dal punto di vista scientifico, per poter mettere in campo azioni di prevenzione mirate occorrono un'attività continua di ricerca e una documentazione dettagliata dei casi di sfruttamento lavorativo in tutte le sue forme e manifestazioni. Lo studio ha evidenziato che le banche dati della polizia e delle autorità giudiziarie, pur essendo difficilmente utilizzabili, possono costituire una preziosa fonte di informazioni (cfr. anche cap. 2.3). Una prima raccomandazione sarebbe di registrare sistematicamente ed esaustivamente i casi archiviati in base al tipo di sfruttamento e altri criteri. Per indicazioni e raccomandazioni dettagliate sulla raccolta e il trattamento statistico dei dati sull'aiuto alle vittime (consultazioni, permessi per casi di rigore ecc.) rimandiamo a Moret et al. (2007). Sarebbe inoltre utile documentare sistematicamente, almeno per un certo periodo, i casi sospetti (di TEU-L) già durante le indagini di polizia, al fine di permettere un'analisi approfondita delle procedure. Anche studi empirici sulla prassi penale e sul modo in cui i tribunali civili gestiscono i casi presunti di tratta di esseri umani potrebbero fornire preziose indicazioni nell'ottica della prevenzione e dello sviluppo dell'aiuto alle vittime. Sarebbero certamente interessanti anche approcci comparativi. Le autrici del presente studio identificano necessità di ricerca sociale soprattutto in settori poco studiati ma che sembrano particolarmente toccati dal fenomeno, come l'edilizia, il ramo alberghiero e della ristorazione e l'agricoltura. Anche i casi di sfruttamento parallelo in diversi settori meriterebbero di essere analizzati con maggiore attenzione.



Conclusioni

La globalizzazione economica, la mobilità in aumento sul piano internazionale e l'abolizione dei controlli alle frontiere interne nel contesto dell'integrazione europea hanno dato vita a nuove forme di sfruttamento lavorativo. Il crescente divario di ricchezza tra Paesi e regioni del mondo contribuisce in ampia misura a questo sviluppo, portando gli attori della governance globale, sovranazionale e nazionale a dedicare maggiore attenzione alla TEU-L e alla protezione delle potenziali vittime. È così che negli ultimi anni numerosi Paesi hanno apportato adeguamenti alla propria legislazione e giurisprudenza, che però non sono stati recepiti in modo uniforme dai vari attori coinvolti.

Le interviste da noi realizzate hanno evidenziato l'esistenza di diverse interpretazioni del concetto di TEU-L, già di per sé indeterminato e multiforme, che talvolta mette le ali all'immaginazione e induce a cadere in paragoni storici. La TEU-L è ad esempio definita una forma moderna di schiavitù. Pur non essendo del tutto insensata, questa metafora alimenta fantasie ben lontane dalla realtà. Immagini come queste hanno un profondo impatto emotivo e permettono di mobilitare ampie fasce della popolazione, ma si prestano solo limitatamente a descrivere la situazione attuale, perlomeno nel Nord del mondo. Celano inoltre il rischio che eventuali contromisure si limitino alla liberazione delle vittime da situazioni di costrizione e che si trascurino altri aspetti dello sfruttamento lavorativo.

La formulazione più recente del concetto di tratta di esseri umani, così come figura nel Protocollo di Palermo, è stata adottata nel 2000 con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Questo quadro influenza profondamente la concezione classica che abbiamo del concetto, visto che tradizionalmente per tratta di esseri umani intendiamo la mercificazione di persone che vengono trasportate da un luogo all'altro, vendute e/o sfruttate al fine di conseguire lauti profitti. Un'altra convinzione ampiamente diffusa è che gli autori siano organizzati in gruppi criminali dediti ad attività illecite su vasta scala che sequestrano, nascondono e rinchiudono le vittime contro la loro volontà.

La realtà osservabile empiricamente è molto diversa. I risultati del presente studio indicano chiaramente che in Svizzera esistono situazioni di sfruttamento lavorativo nell'edilizia, nel ramo alberghiero e della ristorazione, nell'agricoltura e nel settore domestico, come anche in ambiti illeciti (p. es. accattonaggio). In alcune delle situazioni di sfruttamento lavorativo osservate dagli esperti di organizzazioni statali e della società civile vi era anche il sospetto di tratta di esseri umani. Quest'ultima, tuttavia, può essere dimostrata solo in rarissimi casi. Le situazioni di sfruttamento, a prescindere che siano collegate o meno alla tratta di esseri umani, si contraddistinguono per il fatto che i datori di lavoro approfittano della vulnerabilità dei lavoratori (scarsa conoscenza della lingua, dei diritti e dei canali di aiuto, nessuna risorsa materiale, pressioni dei familiari nel Paese d'origine, statuto di soggiorno precario o inesistente ecc.) e che di conseguenza non devono ricorrere a forme di pressione di per sé sanzionabili. La loro strategia consiste piuttosto nell'avvicinarsi il più possibile al limite del sopportabile attraverso forme subdole di coercizione. Dal canto loro, le vittime rinunciano a far valere i diritti sanciti dalla normativa sul lavoro, semplicemente perché in generale non dispongono delle risorse necessarie per agire in tal senso. Da una prospettiva esterna il rapporto d'impiego sembra quindi consensuale. Tuttavia, la «libera scelta» delle vittime è dovuta solo all'assenza di alternative migliori (rischio di espulsione, di perdere la fonte di reddito ecc.).

Il bene giuridico dell'autodeterminazione in ambito lavorativo, tutelato dall'articolo 182 CP, è violato in molte delle situazioni di sfruttamento che si riscontrano oggi e che non sono connesse alla tratta di esseri umani. Se ne può dedurre che la fattispecie penale di TEU-L copre singoli casi di sfruttamento lavorativo, ma che la realtà osservabile empiricamente evidenzia un problema sociale più ampio che non rientra nell'ambito definitorio classico della TEU-L. Il Codice penale non sanziona lo sfruttamento lavorativo in quanto tale (ossia senza tratta), vale a dire che attualmente non prevede, per la TEU-L, una fattispecie residuale analoga a quella

sancita dall'articolo 195 CP per la TEU-S (divieto di promovimento della prostituzione). Altri Paesi, tra cui il Regno Unito, hanno disciplinato penalmente lo sfruttamento lavorativo e fenomeni analoghi in articoli distinti. A questo riguardo va osservato, soprattutto in riferimento a diverse fattispecie del Codice penale, che lo sfruttamento lavorativo non è riferito solo al salario, ma anche alle condizioni di lavoro (cfr. cap. 1.3.4).

La qualificazione giuridica dello sfruttamento lavorativo (senza elementi di tratta) si presenta dunque complessa nella misura in cui i rapporti d'impiego si muovono in una zona grigia tra infrazioni sanzionabili civilmente e fatti punibili penalmente. Occorre dunque una riflessione sulla necessità di intervento a livello legislativo con l'introduzione di una fattispecie residuale o a livello giurisprudenziale con l'estensione del campo di applicazione dell'articolo 182 CP.

Molti elementi caratteristici dello sfruttamento lavorativo si ritrovano anche nello sfruttamento sessuale. Gli esperti interpellati rilevano analogie – ma anche differenze – tra queste due forme di abuso. La lotta alla TEU-S è relativamente ben strutturata grazie all'impegno e alla perseveranza di diversi attori nei Cantoni analizzati. Non vi è invece chiarezza su come vada contrastato lo sfruttamento lavorativo «percepito come sanzionabile». Ciò è in parte dovuto alle interpretazioni divergenti della TEU-L e delle sue componenti. In ogni caso l'attuazione della strategia delle 4P (*prevention, protection, prosecution, partnership*), comprovata in ambito internazionale, è molto meno avanzata per la TEU-L che non per la TEU-S. A questa conclusione giunge anche il rapporto di monitoraggio sulla situazione in Svizzera redatto da un gruppo internazionale di esperti (GRETA 2015) e pubblicato recentemente.

A livello cantonale, ma anche sul piano nazionale e internazionale, si denotano meccanismi di lotta complessi che coinvolgono molteplici attori talvolta opposti da conflitti d'interesse dovuti alla delimitazione definitoria del fenomeno. A questa difficoltà si aggiunge il fatto che il contrasto alla TEU-L richiede attori in parte diversi rispetto alla lotta alla TEU-S, benché vi siano punti di convergenza. Alla luce di questa situazione occorre dunque interrogarsi sulla necessità di istituire autorità inquirenti ad hoc per lo sfruttamento lavorativo. Molti specialisti ritengono inoltre che sia fondamentale coinvolgere maggiormente le autorità preposte al mercato del lavoro, le parti sociali, i tribunali del lavoro e gli organi di conciliazione.

Stando ai risultati di questo e di altri studi, lo sfruttamento lavorativo deve essere considerato un continuum (FRA 2015; Skrivankova 2010), visto che il confine tra rapporti di lavoro sfavorevoli e situazioni di grave sfruttamento è permeabile. Per tenere conto di questo aspetto è necessaria una collaborazione costante e multidisciplinare tra i diversi attori, che non si ferma al confine tra diritto penale e civile o tra il quadro regolamentare e quello del perseguimento penale. Un approccio così ampio presuppone però anche la volontà politica di lottare con determinazione contro lo sfruttamento lavorativo, sia esso o no il risultato di un processo di tratta.

Il fatto che finora sia stato dato maggiore peso agli aspetti rilevanti dal punto di vista penale, può essere controproducente nell'ottica dell'aiuto alle vittime, in quanto parte dall'idea manicheista che vede solo vittime indifese da un lato e migranti che violano intenzionalmente le prescrizioni del diritto degli stranieri dall'altro. Questa concezione fa sì che le vittime di sfruttamento lavorativo rimangano (volontariamente) nell'ombra o vengano addirittura perseguite. L'aiuto alle vittime dovrebbe quindi essere vincolante alla stregua dell'obbligo di perseguimento penale degli autori da parte del pubblico ministero. Facendo riferimento alle proprie esperienze, diversi professionisti dichiarano che le vittime si convincono a svolgere un ruolo attivo nella procedura di perseguimento penale soltanto quando percepiscono che il rispetto dei diritti umani è preso sul serio a prescindere dal loro statuto di soggiorno. A questo proposito è opportuno rilevare che la lotta alla tratta di esseri umani si colloca all'intersezione tra priorità repressive (protezione delle frontiere e limiti all'ammissione di manodopera) e la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali delle potenziali vittime. Per risolvere questo conflitto (apparente) di obiettivi occorrono approcci innovativi che presuppongono a loro volta

segnali politici a sostegno di una collaborazione concertata e pragmatica tra gli attori cantonali, finalizzata all'aiuto alle vittime e al perseguimento degli autori.



Bibliografia

- Bader, Dina e Gianni D'Amato (2013). *Etude de faisabilité sur les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse*. Bern: CSDH SKMR.
- Brunovskis, Annette e Guri Tyldum (2004). *Crossing borders: an empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings* Oslo: Fafo.
- Bundesrat (2005). *Botschaft über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes*. Bern: Bundeskanzlei.
- Carling, Jorgen, Anne T. Gallagher e Christopher Horwood (2015). *Beyond Definitions - Global migration and the smuggling–trafficking nexus*. Nairobi: Danish Refugee Council.
- Cattacin, Sandro e Milena Chimenti (2008). "Migrationspolitik und Vulnerabilität. Eine Analyse der Schweizer Politik gegenüber Migrantinnen und Migranten in vulnerabler Lage", in Bonoli, Giuliano e Fabio Bertozzi (a cura di). *Les nouveaux défis de l'Etat social - Neue Herausforderungen des Sozialstaats*. Lausann, Bern: Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 185-204.
- Cho, Seo-Young (2015). *Report on the 3P Anti-trafficking Policy Index 2014*. Philips Universität Marburg.
- Cho, Seo-Young, Axel Dreher e Eric Neumayer (2011). "The Spread of Anti-trafficking Policies-Evidence from a New Index." *CESifo Working Papers*, 3376 (March 2011).
- Clesse, Charles-Eric et al. (2014). *La traite des êtres humains et le travail forcé*. Bruxelles: Larcier.
- Cyrus, Norbert (2005). *Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland*. Genf: Internationales Arbeitsamt ILO.
- Cyrus, Norbert (2011). *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung*. Berlin: BMAS, KOK.
- Cyrus, Norbert (2015). "Outlawing Exploitation: Recent developments in law-making in Germany." *Blog: DemandAT - Demand-side measures against trafficking*.
- Cyrus, Norbert, Dita Vogel e Katrin de Boer (2010). *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg*. Berlin: Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (BBGM).
- Dettmeijer-Vermeulen, Corinne (2012). "Trafficking in Human Beings. Ten Years of Independent Monitoring by The Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings." *European journal on criminal policy and research*, 18(3): 283-302.
- Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2007). *Trafficking in human beings: Fifth report of the Dutch National Rapporteur*. The Hague: Bureau NRM.
- Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2009). *Trafficking in human beings: Seventh report of the Dutch National Rapporteur*. The Hague: Bureau NRM.
- Efionayi Mäder, Denise, Silvia Schönenberger e Ilka Steiner (2010). *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz : Entwicklungen 2000-2010*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Follmar-Otto, Petra e Heike Rabe (2009). *Menschenhandel in Deutschland: die Menschenrechte der Betroffenen stärken*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- FRA (2015). *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Frommel, Monika (2011). "Menschen-und Frauenhandel-welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll? Weiterführend: Das Prostitutionsgesetz und seine Umsetzung, Ina Hunecke." *Neue Kriminalpolitik*, 23(3): 117-120.

- GRETA (2015). *Rapport concernant la mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse*. Strasbourg: Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains.
- Guichon, Audrey e Christien Van den Anker (2006). *Trafficking for Forced Labour in Europe. Report on a study in the UK, Ireland, the Czech Republic and Portugal*. London: Anti-Slavery International.
- Hernandez, Diego e Alexandra Rudolph (2015). "Modern day slavery: What drives human trafficking in Europe?" *European Journal of Political Economy*, 38: 118-139.
- Herz, Annette Louise (2005). *Menschenhandel: eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis*. Max-Planck-Institut.
- Hilber, Kathrin e Nationale Expertengruppe (2014). *Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe*. Bern: BFM.
- Holzwarth, Vera-Maria e Alison King (2007). *Kinderhandel und die Schweiz*. Zürich: Schweizerisches Komitee für UNICEF.
- IDMG (2015). *2015 Report of the Inter-Departmental Ministerial Group on Modern Slavery*. London: Home Office, Department of Justice.
- ILO (2005). *A Global Alliance Against Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and rights at Work 2005*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2011). *Hard to see, harder to count. Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2012). *ILO Global Estimate of Forced Labour 2012: Results and Methodology*. Geneva: International Labour Office.
- Jensen, R. e M. Pearson (2002). *Rapid assessment/Capture-recapture (RA-CR) - A field guide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaya, Bülent e Gianni D'Amato (2013). *Kulturelle Vielfalt und die Justiz*. Zürich: Seismo.
- Kelly, Liz (2005). "You Can Find Anything You Want": a critical reflection on research on trafficking in persons within and into Europe." *International Migration*, 43(1/2): 235-265.
- Keuk, Eva van (2011). *Diversity : transkulturelle Kompetenz in klinischen und sozialen Arbeitsfeldern*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Knoll, Alex, Sarah Schilliger e Bea Schwager (2012). *Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung*. Zürich: Seismo-Verlag.
- KOGE (2014). *Bericht Arbeitsausbeutung*. Bern: Kooperationsgremium Menschenhandel.
- KSMM (2005). *Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel, Leitfaden*. Bern: Bundesamt für Polizei, KSMM.
- Kutnick, Bruce, Patrick Belser e Gergana Danailova-Trainor (2007). *Methodologies for global and national estimation of human trafficking victims: current and future approaches. Working paper No. 29*. Geneva: International Labour Office.
- Lalani, Mumtaz e Hilary Metcalf (2012). "Forced labour in the UK : the business angle." *The Joseph Rowntree Foundation (JRF)*, April: 1-36.
- Leyland, Alastair, Marina Barnard e Neil McKeganey (1993). "The Use of Capture-Recapture Methodology to Estimate and Describe Covert Populations: an Application to Female Street-Working Prostitution in Glasgow." *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 38(Mars): 52-73.
- Longchamp, Claude et al. (2006). *Phänomene der Schwarzarbeit. Schlussbericht zur Grundlagen-Studie "Schwarzarbeit" im Auftrag des SECO*. Bern: GfS-Forschungsinstitut.
- Mantouvalou, Virginia (2006). "Servitude and forced labour in the 21st century: the human rights of domestic workers." *Industrial law journal*, 35(4): 395-414.

- Maurer, Gabi (2002). *Die rechtliche Beurteilung: Tötungsdelikt. Urteilsbegründungen betreffend Schweizer und Nichtschweizer im Vergleich. Lizentiatsarbeit*. Bern: Uni Bern
- Moret, Joëlle, Denise Efionayi-Mäder e Fabienne Stants (2007). *Traite des personnes en Suisse : quelles réalités, quelle protection pour les victimes ? / Joëlle Moret, Denise Efionayi-Mäder, Fabienne Stants*. Neuchâtel: Neuchâtel : Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM), 2007.
- Morlok, Michael et al. (in Vorbereitung). *Sans-Papiers in der Schweiz 2015*. Bern: SEM, BSS, SFM, IDemo.
- Niggli, Marcel Alexander e Hans Wiprächtiger (2013). *Basler Kommentar - Strafrecht II Art. 111 - 392 StGB*. Basel: Helbling-Lichthahn.
- Office, Home (2015). *Victims of modern slavery – frontline staff guidance*. London: Home Office
- OSCE (2014). *Ending Exploitation - Ensuring that Businesses do not Contribute to Trafficking in Human Beings: Duties of States and the Private Sector*. Vienna: OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings.
- Pearson, Elaine (2005). *The Mekong Challenge: Human Trafficking: Redefining Demand*. Geneva: International Labour Organization.
- Ragaru, Nadège (2007). "Du bon usage de la traite des êtres humains." *Genèses*, 66(1): 69-89.
- Rijken, Conny (2011). *Combating trafficking in human beings for labour exploitation*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Sauvin, Philippe (2004). *Travail forcé, façon helvétique: recherche sur le travail forcé et la traite des personnes en Suisse*. Genève: Centre Europe-Tiers Monde (CETIM).
- Schertenleib, Marianne e Annette Hug (2003). *Illégales mais indispensables: employées domestiques sans permis de séjour valide dans la région de Zurich*. Zurich: FIZ.
- Schertenleib, Marianne, Annette Hug e Brigitte Marassi (2000). *Illegal unentbehrlich: Hausangestellte ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Region Zürich*. Zürich: FIZ.
- Schilliger, Sarah (2013). *Transnationale Care-Arbeit: Osteuropäische Pendelmigrantinnen in Privathaushalten von Pflegebedürftigen*. Zürich: Seismo Verlag.
- Schloenhardt, Andreas (2015). "Samariter, Schlepper, Straftäter; Fluchthilfe und Migrations schmuggel im 21. Jahrhundert." *APuZ - Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25/2015.
- Schloenhardt, Andreas, Genevieve Beirne e Toby Corsbie (2009). "Trafficking in persons in Australia: myths and realities." *Global Crime*, 10(3): 224-247.
- Schloenhardt, Andreas e Jarrod Jolly (2011). "Trafficking in Persons: A Critical Appraisal of Criminal Offences in Australia." *The University of Queensland, TC Beirne School of Law Human Trafficking Working Group*.
- Schwarze, Sarah (2007). *Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft*. Berlin: KOK.
- SKMR, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (2015). *Handbuch Migrationsrecht Schweiz : Handbuch Migrationsrecht Schweiz: Europa- und bundesrechtliche Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts*. Bern: Stämpfli.
- Skrivankova, Klara (2010). *Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Tyldum, Guri e Annette Brunovskis (2005). "Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking." *International Migration*, 43(1/2): 17-34.
- Zschokke, Rahel (2005). *Frauenhandel in der Schweiz: Business as usual?* Luzern: Orlux-Verlag.



Allegato

Allegato 0

Tabella 6 – Campione di questionari per Cantone e istituzione

Istituzione Cantone	Consultorio /Associaz- ione	Autorità	Polizia	Tribunale	Sindacato	Altri	Totale
AG	0	1	1	0	0	0	2
BE	3	2	1	5	1	1	13
BL	0	1	0	0	0	0	1
BS	1	0	0	0	0	0	1
FR	1	0	0	0	0	0	1
GE	3	3	1	5	0	2	14
GR	1	0	0	0	0	0	1
JU	1	0	0	0	0	0	1
LU	0	1	0	0	0	0	1
NE	1	1	0	0	0	0	2
NW	0	1	0	0	0	0	1
SG	1	0	0	0	0	0	1
SH	0	1	0	0	0	0	1
SZ	0	1	0	0	0	0	1
TG	1	1	0	0	0	0	2
TI	0	1	1	0	0	0	2
UR	0	3	0	0	0	0	3
VS	1	0	0	0	0	0	1
VD	1	0	0	0	0	0	1
ZG	0	1	0	0	0	0	1
ZH	3	2	229	0	0	0	234

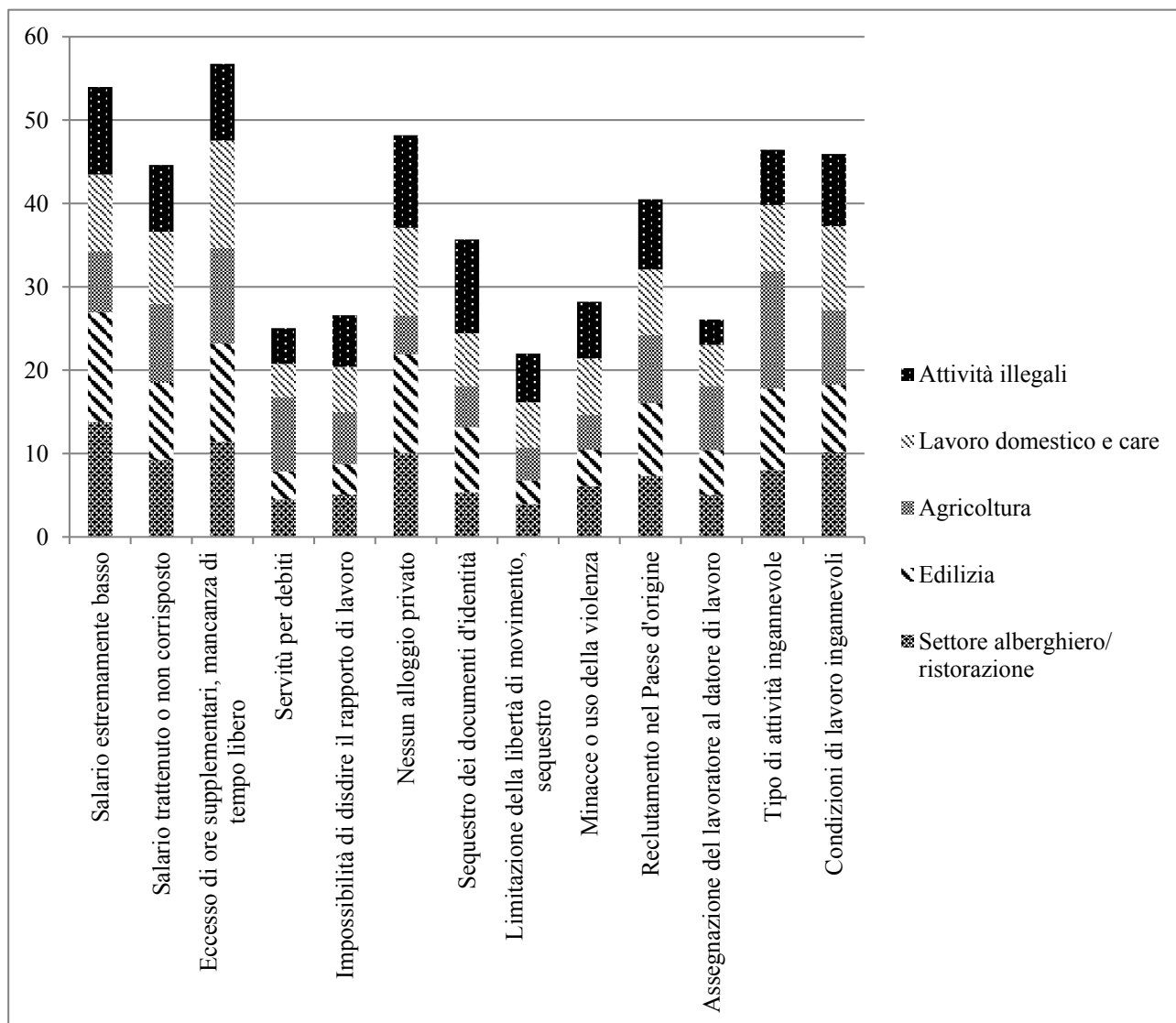
Nel questionario le categorie «Autorità» e «Ispettorato del lavoro» figurano separatamente, mentre qui sono riunite sotto «Autorità» e le categorie «Consultorio o centro di assistenza pubblico» e «Associazione» sono ora riunite sotto «Consultorio/Associazione». Sono elencati soltanto i Cantoni dai quali è pervenuta una risposta.

Tabella 7 – Elenco degli esperti intervistati

Nome	Organizzazione	Cantone
Boujol, Christophe	Police judiciaire cantonale	GE
Brunschwig Graf, Martine	Bureau de l'Amiable Compositeur	GE
Bugnon, Fabienne	Département de la Sécurité et de l'Economie	GE
Corthay, Claudiane	CSP	GE
Danzl, Eva	FIZ	ZH
Devrel, Sergio	Ministero Pubblico di Lugano, Ufficio del Procuratore Generale	TI
Froideveau, Didier	Police cantonale de Genève	GE
Gähwiler, Markus	Stadtpolizei Zürich	ZH
Giacomini, Dario	Centre LAVI Genève	GE
Gobetti, Karine	Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale	NE
Gosteli, Evelyne	Au cœur des grottes	GE
Haldemann, Jürg	Kantonspolizei Zürich	ZH
Kerner, Roland	Staatsanwaltschaft Bern Mittelland	BE
Lance-Pasquier, Catherine	Departement Economie et Sécurité	GE
Marcionetti, Monica	Mayday	TI
Maric, Marco	Analista fedpol	BE
Marinello, Laura	Kantonspolizei Bern	BE
Marro, Patrice	Office cantonal de la population et des migrations	GE
Neffah, Selim	Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs	GE
Nlabu, Sascha	IOM	BE
Ott, Alexander	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern	BE
Schmid, Daniel	Kantonspolizei Zürich	ZH
Schultz, Annatina	Staatsanwaltschaft Bern für besondere Aufgaben	BE
Schwager, Bea	Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich	ZH
Serfilippi, Alex	Polizia Cantonale del Ticino, TESEU	TI
Seytter, Susanne	FIZ	ZH
Spirgi, Irina	FIZ	ZH
Stehlin, Daniel	Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft	BL
Steiner, Silvia	Staatsanwältin Zürich	ZH
Stoll, Linda	Schweizerisches Rotes Kreuz, Meditrina	ZH
Van Hove, Gaelle	Ministère public du canton de Genève	GE
Von Arx-Vernon, Anne-M.	Au cœur des grottes	GE
Werthmüller, Danielle	Mission suisse auprès de l'ONU	GE

Le persone che hanno espresso il desiderio di restare anonime non figurano nel presente elenco.

Grafico 4: Caratteristiche delle situazioni di sfruttamento per settore



Fonte: questionario; la somma delle singole caratteristiche presenti all'interno di un settore è pari al 100%; l'altezza delle colonne è proporzionale al numero medio di casi riscontrati.

Allegato 1: il questionario esplorativo utilizzato nel presente studio (versione italiana)

Questionario sullo sfruttamento della manodopera nell'ambito della tratta di esseri umani

Nel quadro di uno studio sullo sfruttamento della manodopera in Svizzera connesso alla tratta di esseri umani intendiamo sottoporre il presente questionario agli attori che, in virtù del proprio campo d'intervento, si sono occupati o si occupano tuttora del fenomeno in questione. Lo scopo del presente studio, che è condotto dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione della Università di Neuchâtel su mandato del Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT – fedpol), è di individuare le caratteristiche e la diffusione in Svizzera delle condizioni lavorative di sfruttamento nonché del lavoro forzato. *I fenomeni dello sfruttamento sessuale e della prostituzione forzata sono espressamente esclusi dal presente studio. La invitiamo a tenerne conto nella compilazione del presente questionario.*

La compilazione del questionario richiede all'incirca 10 minuti. Ma, se la Sua organizzazione non è venuta a conoscenza di condizioni lavorative di sfruttamento successivamente al 2007 (ovvero in seguito all'entrata in vigore il 1° dicembre 2006 dell'articolo 182 del Codice penale), qualche minuto le sarà sufficiente per rispondere alle domande.

Le Sue risposte saranno trattate con la massima riservatezza e saranno utilizzate esclusivamente per gli obiettivi perseguiti dal presente studio. Esse non potranno essere per nessun motivo divulgate a terzi. Per qualsiasi informazione o per ricevere una versione PDF o cartacea del presente questionario, La invitiamo a rivolgersi alla signora Johanna Probst (johanna.probst@unine.ch, tel. 0327183957) o alla signora Denise Efionayi (denise.efionayi@unine.ch, tel. 0327183933). Grazie della Sua preziosa collaborazione!

Informazioni sull'organizzazione e sulla Sua attività professionale

1. In quale Cantone lavora?

- | | | |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> AG | <input type="checkbox"/> GR | <input type="checkbox"/> SZ |
| <input type="checkbox"/> AI | <input type="checkbox"/> JU | <input type="checkbox"/> TG |
| <input type="checkbox"/> AR | <input type="checkbox"/> LU | <input type="checkbox"/> TI |
| <input type="checkbox"/> BE | <input type="checkbox"/> NE | <input type="checkbox"/> UR |
| <input type="checkbox"/> BL | <input type="checkbox"/> NW | <input type="checkbox"/> VS |
| <input type="checkbox"/> BS | <input type="checkbox"/> OW | <input type="checkbox"/> VD |
| <input type="checkbox"/> FR | <input type="checkbox"/> SG | <input type="checkbox"/> ZG |
| <input type="checkbox"/> GE | <input type="checkbox"/> SH | <input type="checkbox"/> ZH |
| <input type="checkbox"/> GL | <input type="checkbox"/> SO | |

2. Presso quale istituzione / organizzazione lavora?

- Un consultorio o centro di assistenza pubblico
(specificare quale): _____
- Un'associazione (professionale o altro)
(specificare quale): _____
- Un'autorità (specificare quale): _____
- Un posto di polizia (specificare quale): _____
- Un tribunale (specificare quale): _____
- Un ispettorato del lavoro (specificare quale): _____
- Un sindacato (specificare quale): _____
- Un servizio medico d'urgenza (specificare quale): _____
- Altro (specificare): _____

3. Qual è la Sua funzione e di che tipo di attività si occupa (p. es. consulenza, valutazione ecc.)?

Conoscenza di casi di condizioni lavorative di sfruttamento

4. Nel quadro della Sua attività professionale, è venuta/o a conoscenza, a partire dal 2007, di casi di condizioni lavorative di sfruttamento (cfr. definizione qui di seguito)?

Per *condizioni lavorative di sfruttamento* s'intendono le situazioni che presentano almeno due delle caratteristiche seguenti:

- salario estremamente basso, trattenuto o non corrisposto
- estrema dipendenza materiale nei confronti del datore di lavoro
- controllo della sfera privata
- limitazione della libertà di movimento
- sequestro dei documenti d'identità
- minacce o uso di diverse forme di violenza nei confronti del lavoratore e/o dei suoi familiari

Sì → Quanti (casi stimati)? _____

No → *Andare direttamente alla domanda 15.*

5. Nei casi di cui è venuta/o a conoscenza successivi al 2007, quante volte ha individuato le caratteristiche seguenti? La preghiamo di barrare, per ogni caratteristica elencata, la casella corrispondente al numero approssimativo di casi riscontrati.

Condizioni di lavoro generali						
	0	1-5	6-20	21-50	> 50	Non so
Salario estremamente basso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Salario trattenuto o non corrisposto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eccesso di ore supplementari, mancanza di tempo libero	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Servitù per debiti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altro:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Controllo e sorveglianza						
	0	1 - 5	6-20	21-50	> 50	Non so
Il rapporto di lavoro non può essere disdetto dal lavoratore	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Il lavoratore dorme sul luogo di lavoro, non ha un alloggio privato	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sequestro dei documenti d'identità da parte del datore di lavoro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Limitazione della libertà di movimento, sequestro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Minacce o uso di diverse forme di violenza sul lavoratore e/o sui familiari	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altro: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reclutamento e trasporto						
	0	1 - 5	6-20	21-50	> 50	Non so
Reclutamento nel Paese d'origine e organizzazione del viaggio da parte del reclutatore	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Assegnazione del lavoratore al datore di lavoro da parte del reclutatore	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Il tipo d'impiego non corrisponde all'annuncio di lavoro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le condizioni di lavoro (salario, tempo di lavoro ...) non corrispondono all'annuncio di lavoro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altro: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. I casi di cui Lei è venuta/o a conoscenza sono stati denunciati alla polizia o a organi giudiziari?

Le persone che lavorano per la polizia o nel settore della giustizia possono saltare questa domanda.

- Sì, tutti
- Sì, la maggior parte di essi
- Sì, alcuni di essi
- No
- Risposta libera: _____

7. A quali attività erano riconducibili i casi di cui Lei è venuta/o a conoscenza dal 2007?
(sono possibili più risposte)

La preghiamo inoltre d'indicare, se possibile, il profilo delle vittime di tali casi: sesso, età (presenza di minori?) e provenienza geografica.

- Settore alberghiero / ristorazione
→ profilo tipico: _____
- Edilizia
→ profilo tipico: _____
- Agricoltura et settore agroalimentare
→ profilo tipico: _____
- Industria tessile
→ profilo tipico: _____
- Economia domestica et assistenza a domicilio
→ profilo tipico: _____
- Accattonaggio, furto, traffico di stupefacenti, effrazioni
→ profilo tipico: _____
- Non so
- Altro: _____

8. Di quale statuto di soggiorno godevano i lavoratori in questione durante la loro permanenza in Svizzera? (sono possibili più risposte)

- Nessuno statuto di soggiorno
- Ammesso provvisoriamente (permesso F)
- Richiedente l'asilo (N)
- Dimorante temporaneo (L)
- Permesso di dimora (B)
- Permesso di domicilio (C)
- Carta di legittimazione diplomatica
- Cittadinanza svizzera
- Non so
- Altro: _____

9. Saprebbe a chi indirizzare i lavoratori in questione in caso di bisogno?

- Sì, lavoriamo nel quadro di un meccanismo di cooperazione creato dai Cantoni che definisce le competenze in materia di assistenza.
- Sì, abbiamo sviluppato delle proprie procedure di cooperazione e indirizziamo le persone in questione verso (*specificare*): _____
- No, generalmente è difficile sapere a chi rivolgersi.
- Risposta libera: _____

10. Con quale frequenza riceve segnalazioni da parte di organizzazioni terze (organizzazioni di assistenza, autorità...)?

- Spesso
- Occasionalmente
- Raramente
- Mai
- Risposta libera: _____

11. Ritieni che il numero effettivo di casi in Svizzera di vittime di condizioni lavorative di sfruttamento sia superiore a quello dei casi segnalati alle autorità e ai consulatori? Per quali motivi?

- Sì, ne sono certo, perché: _____
- Sì, ne sono abbastanza certo, perché : _____
- No, non credo, perché: _____
- Sono sicuro di no, perché: _____
- Non so

12. Nel corso della Sua attività professionale, è venuta/o a conoscenza di casi che erano inequivocabilmente qualificabili come tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della manodopera ai sensi dell'articolo 182 capoverso 1 del Codice penale*?

- Sì → Quanti? _____
- No
- Risposta libera: _____

*Art. 182 cpv. 1 CP: «*Chiunque, come offerente, intermediario o destinatario, fa commercio di un essere umano a scopo di sfruttamento sessuale, di sfruttamento del suo lavoro o di prelievo di un suo organo, è punito con una pena detentiva o con una pena pecuniaria. Il reclutamento di un essere umano per i medesimi scopi è parificato alla tratta.*»

Colloquio supplementare e contatto diretto

13. Sarebbe disposta/o ad approfondire i temi trattati nel questionario in occasione di un colloquio con un esperto o un collaboratore ne nostro team?

Sì → La preghiamo d'indicare un indirizzo e-mail o un numero di telefono di contatto: _____

No

14. Potrebbe metterci in contatto con persone che sono state vittime di condizioni lavorative di sfruttamento*?

Sì → La preghiamo d'indicare un indirizzo e-mail o un numero di telefono di contatto: _____

No

*Naturalmente sarà loro garantita l'assoluta anonimità.

15. Ha delle domande o delle osservazioni in merito allo studio o al questionario?

Grazie per la Sua collaborazione!

Allegato 2: Descrizione dei casi cercati utilizzata nella domanda di consultazione degli atti (versione tedesca)

Anfrage Akteneinsicht bei Gerichten und Polizei:

Relevante Fälle:

Im Rahmen dieser Forschung sind alle Polizei- oder Gerichtsakten von Interesse (Urteile aber auch nicht zur Verurteilung gekommene Fälle), die Fälle von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit oder Menschenhandel zu selbigem Zweck dokumentieren (seit 01.01.2007). Relevant sind für uns zunächst Fälle, in denen die Ausbeutung der Arbeitskraft unmittelbar Gegenstand des Verfahrens war, und die etwa die folgenden Straftatbestände – nebst anderen – betrafen:

- Delikte gegen die Freiheit (z.B. Drohung, Nötigung, Zwangsheirat [seit dem 01.07.2013], Menschenhandel, Freiheitsberaubung und Entführung)
- Delikte gegen das Vermögen (z.B. Betrug, Erpressung, Wucher, Missbrauch von Lohnabzügen).

Ebenso interessant sind für uns Fälle, die Vorstufen der Ausbeutung der Arbeitskraft dokumentieren oder Zustände beschreiben, die unter den Begriff der Ausbeutung der Arbeitskraft hätten subsumiert werden können, aus irgendeinem Grund jedoch nicht untersucht, angeklagt oder entschieden wurden. Die Ausbeutung der Arbeitskraft könnte nebst anderen in folgenden Deliktsgruppen eine Rolle gespielt haben:

- Delikte gegen Leib und Leben (z.B. Körperverletzungsdelikte, Gefährdung des Lebens)
- Delikte gegen die sexuelle Integrität (insb. Ausnützung einer Notlage, aber auch sexuelle Handlungen mit Abhängigen, sexuelle Nötigung, etc.)
- Urkundendelikte (z.B. Urkundenfälschung, Fälschung von Ausweisen)
- Ausländerdelikte (insb. Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung)
- Verstöße gegen die Arbeitsgesetzgebung (Verletzung von Arbeits- und Ruhezeiten)
- Sozialversicherungsdelikte (Entzug von der Beitragspflicht für AHV-Beiträge o.ä.).

Explizit ausgeklammert werden Fälle, bei denen es nur um sexuelle Ausbeutung geht.

