
Prostituzione e tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale

Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati
12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri e
13.4045 Fehr

5 giugno 2015

COMPENDIO

In quattro postulati depositati tra il 2012 e il 2013, il Consiglio nazionale ha incaricato il Consiglio federale di analizzare nel dettaglio la tematica della lotta alla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale e le possibilità per migliorare la protezione delle persone dedite alla prostituzione. Il DFGP è stato quindi incaricato di allestire un rapporto in merito.

In Svizzera la regolamentazione della prostituzione rientra primariamente nelle competenze dei Cantoni che possono, ad esempio, emanare prescrizioni volte a combattere la violenza o a migliorare le condizioni igieniche e la posizione giuridica delle persone che esercitano la prostituzione. I limiti della competenza normativa dei Cantoni sono fissati dal diritto federale. Ciò significa che le prescrizioni cantonali devono rispettare il principio di proporzionalità e allinearsi alla Costituzione e non possono quindi ostacolare la prostituzione in modo inappropriato o al di là del necessario. Attualmente il legislatore federale commina, in virtù della propria competenza, unicamente la multa quale sanzione a livello nazionale per la violazione delle prescrizioni cantonali o comunali in materia di esercizio della prostituzione.

La prostituzione è un fenomeno caratterizzato dall'eterogeneità di attori, luoghi e condizioni quadro. Si tratta inoltre di un mercato estremamente lucrativo, retto dal principio della domanda e dell'offerta. La presenza di molti profittatori fa aumentare il rischio di sfruttamento cui sono esposte le persone che lavorano in tale settore.

Da un confronto tra vari Paesi emerge che il divieto o la liberalizzazione della prostituzione, da soli, non permettono di gestire gli effetti collaterali per i diretti interessati e la società. Per ottenere risultati servono misure complementari. Gli esempi degli Stati Uniti e della Svezia confermano inoltre che nemmeno vietando (parzialmente) la prostituzione si può contrastare efficacemente la lotta alla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale.

La ricerca di una soluzione è ostacolata da diverse difficoltà, in Svizzera come a livello internazionale. Nelle discussioni sulla prostituzione e la tratta di esseri umani, i vari gruppi d'interesse fanno valere argomenti e valutazioni morali diametralmente opposti. Spesso la questione morale sulla dignità della donna si mescola agli aspetti della lotta alla criminalità.

Del resto occorre tener presente che le conoscenze sulla prostituzione e sulla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale si fondano in buona parte su stime. A livello internazionale si concorda nell'affermare che i dati documentati sono pochi e non vi sono cifre attendibili in merito. Pertanto è praticamente impossibile valutare con piena cognizione di causa l'evoluzione di questi fenomeni.

L'individuazione di casi di tratta di esseri umani richiede indagini di lungo periodo condotte da unità specializzate di polizia. Spesso, tuttavia, i corpi cantonali di polizia sono costretti a rinunciare per mancanza di risorse o perché tenuti a dare priorità ad altre problematiche. Attualmente i casi di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale possono quindi essere scoperti solo se la vittima cerca aiuto spontaneamente.

Dalle informazioni raccolte nel presente rapporto si può concludere che lo Stato deve concentrarsi su un aspetto in particolare: proteggere le persone dedite alla prostituzione dalla violenza fisica e psicologica. Non esistono soluzioni semplici e non si possono trarre conclusioni vincolanti. Osservare la prassi adottata da altri Paesi può essere utile per ricavare eventuali spunti; per far fronte alla prostituzione e alle sue ripercussioni negative ogni Stato deve, tuttavia, adottare un proprio approccio che dipende dalla concezione dell'individuo e dall'ideale di società che promuove. Sulla base di questa considerazione, il Consiglio federale, alla fine del presente rapporto, presenta possibili obiettivi e misure in materia di prostituzione e tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale.

INDICE

COMPENDIO	3
1 Introduzione	8
1.1 Tenore dei postulati.....	8
1.2 Questioni generali sollevate dai postulati	9
1.3 Iter, metodologia per la redazione del rapporto, terminologia.....	10
2 Quadro normativo in materia di prostituzione e tratta di esseri umani	11
2.1 Prostituzione	11
2.1.1 Legalità della prostituzione in Svizzera	11
2.1.2 Disposizioni penali sulla prostituzione	11
2.2 Tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale	12
2.2.1 La tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale è un crimine internazionale..	12
2.2.2 Fattispecie penale dell'articolo 182 CP	13
2.2.3 Normativa federale in materia di lotta alla tratta di esseri umani	14
2.3 Distinzione tra prostituzione e tratta di esseri umani	15
2.4 Principali normative internazionali in materia di prostituzione e tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale.....	15
2.5 Competenza federale limitata in materia di regolamentazione della prostituzione	17
2.6 Competenza cantonale	18
2.7 Disposizioni civilistiche e amministrative in materia di prostituzione	18
2.7.1 Il contratto di prostituzione è contrario alla morale?	18
2.7.2 Attività lucrativa indipendente o dipendente	19
2.7.3 Case di tolleranza.....	21
2.7.4 Misure in materia di diritto degli stranieri	22
2.7.5 Diritto delle assicurazioni sociali.....	26
2.7.6 Obblighi fiscali	33
2.8 Esempi di normative cantonali o comunali sulla prostituzione	35
2.8.1 Cantone di Berna	35

2.8.2	Cantone Ticino: inasprimento della normativa	37
2.8.3	Città di Zurigo	37
2.8.4	Business plan quale prova del permesso di lavoro	39
3	Prostituzione e ruolo dello Stato	43
3.1	Scientificità, morale e ideologia	43
3.2	Prostituzione come scelta volontaria	43
3.3	Valutazione della prostituzione e ruolo dello Stato	44
4	Prostituzione in Svizzera	45
4.1	I luoghi della prostituzione	45
4.1.1	Categorie generali	45
4.1.2	Numero di persone prostitute, ripartizione nei vari setting, numero di strutture e caratterizzazione del mercato	45
4.2	Regolamentazione dei luoghi della prostituzione	47
4.2.1	Box del sesso	48
4.2.2	Parchimetri del sesso	48
4.3	Profilo delle persone dedite alla prostituzione	49
4.3.1	Dati generali	49
4.3.2	Prostituzione femminile	50
4.3.3	Prostituzione maschile	50
4.3.4	Prostituzione transgender	51
4.3.5	Persone prostitute sans-papiers	52
4.4	Salute fisica e psichica delle persone che si prostituiscono	53
4.5	Violenza	55
4.6	Accesso all'assistenza sanitaria	56
4.6.1	Osservazioni generali	56
4.6.2	Difficoltà di accesso alle prestazioni sanitarie	56
4.6.3	Accesso a prestazioni sanitarie a bassa soglia	56
4.7	Difficoltà in generale	57
4.8	Controlli in materia di diritto di soggiorno e lavoro	58

4.9	Migrazione di persone esercitanti la prostituzione	58
4.10	Clienti.....	59
4.10.1	Motivazioni dei clienti	59
4.10.2	Punibilità dei clienti di vittime della prostituzione forzata	62
4.11	Nuove tecnologie	63
4.12	Prospettiva economica	64
5	Tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale in Svizzera	65
5.1	Dati specifici sulla tratta di esseri umani	65
5.1.1	Contesto internazionale.....	65
5.1.2	Svizzera.....	65
5.2	Misure attuali contro la tratta di esseri umani.....	66
5.3	Esempio di tratta di esseri umani in Svizzera	67
5.4	Paesi d'origine degli autori e delle vittime	69
5.5	Approfondimento: tratta di esseri umani correlata alla Romania, la Bulgaria e l'Ungheria...69	
5.6	Sviluppi e sfide	70
5.7	Problematica delle indagini e del perseguimento penale	70
5.8	Prospettiva economica	71
6	Prostituzione e tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale: gestione del problema in alcuni Paesi e da parte delle organizzazioni internazionali	73
6.1	Sviluppi a livello europeo	73
6.1.1	Unione europea.....	73
6.1.2	Consiglio d'Europa	74
6.1.3	OSCE	75
6.2	Stati Uniti, divieto di prostituzione.....	76
6.2.1	Prostituzione	76
6.2.2	Tratta di esseri umani.....	77
6.3	Paesi che hanno legalizzato la prostituzione ma che puniscono i clienti	79
6.3.1	Svezia.....	79
6.3.2	Francia	84

6.4	Paesi nei quali la prostituzione è legale e regolamentata.....	87
6.4.1	Germania.....	87
6.4.2	Paesi Bassi	90
7	Risultati e conclusioni	94
7.1	Risultati.....	94
7.1.1	In generale.....	94
7.1.2	Svizzera.....	94
7.1.3	A livello internazionale.....	95
7.2	Conclusioni	95
8	Obiettivi e misure in Svizzera	97
8.1	Obiettivi possibili.....	97
8.2	Elenco di misure per raggiungere gli obiettivi.....	97
8.2.1	Prostituzione	97
8.2.2	Tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale.....	99
	ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI	101
	BIBLIOGRAFIA	103
	Allegato 1: Panoramica dei consultori	109
	Allegato 2: Panoramica delle legislazioni cantonali	115
	Allegato 3: Misure consigliate nel rapporto di esperti Hilber	122
	Allegato 4: Fact Sheet del Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (Situazione: gennaio 2015)	132
	Allegato 5: Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti – Checklist per l’identificazione di vittime della tratta di esseri umani	138

1 Introduzione

1.1 Tenore dei postulati

Nel 2012 e 2013 in Consiglio nazionale sono stati depositati quattro postulati che incaricavano il Consiglio federale di presentare un rapporto sulle misure adottate per contrastare la tratta di essere umani finalizzata allo sfruttamento sessuale e per migliorare la protezione delle persone dedite alla prostituzione. Qui di seguito riportiamo il tenore dei postulati.

1. Postulato Streiff-Feller 12.4162: Fermare la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale

«Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento un rapporto sulla lotta alla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale esaminando in particolare gli aspetti seguenti:

1. Quali esperienze hanno maturato i Paesi che hanno vietato la prostituzione? In particolare: in che misura tale divieto può essere imposto ed è efficace? Quali sono le conseguenze per le donne interessate?
2. In che modo tale divieto si ripercuote sulla lotta alla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale?»

Il 27 febbraio 2013 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato che è stato trasmesso dal Consiglio nazionale il 22 marzo 2013. Successivamente il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato incaricato di redigere un rapporto.

2. Postulato Caroni 13.3332: Rafforzare lo statuto giuridico degli operatori del sesso

«Il Consiglio federale è incaricato di stilare un rapporto sullo statuto giuridico degli operatori del sesso che risponda alle domande seguenti:

1. Che cosa intraprende il Consiglio federale per migliorare lo statuto giuridico degli operatori del sesso?
2. Come provvede a che le misure repressive per regolamentare l'industria del sesso e la politica migratoria non si ripercuotano in ultima analisi sulle vittime della tratta di esseri umani?»

Il 26 giugno 2013 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato che è stato trasmesso dal Consiglio nazionale il 27 settembre 2013. Successivamente il DFGP è stato incaricato di analizzare la problematica nell'ambito del rapporto in adempimento del postulato Streiff-Feller 12.4162.

3. Postulato Feri 13.4033: Rapporto sulla situazione delle persone dedite alla prostituzione in Svizzera

«La sorveglianza e il disciplinamento dell'esercizio della prostituzione rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni. Per offrire una buona protezione alle persone dedite alla prostituzione e ai loro clienti è opportuno illustrare in un rapporto le singole disposizioni cantonali in materia. Il Consiglio federale è pertanto incaricato di stilare un rapporto sulla prostituzione in cui siano esposti i differenti approcci cantonali e indicate le lacune, in particolare rispondendo alle seguenti domande:

1. Quali sono le disposizioni applicabili alle persone dedite alla prostituzione per quanto riguarda i permessi di dimora?
2. Quali requisiti queste persone devono soddisfare per ottenere un permesso di lavoro?

3. Come si garantisce che siano protette dalla tratta di esseri umani, che non dimorino illegalmente in Svizzera e che non lavorino in nero?
4. Esistono consultori su scala nazionale per tali persone e i loro clienti (come p. es. il centro d'informazione per donne di Zurigo – Fraueninformationszentrum Zürich)?
5. Quali sono le misure adottate per individuare e combattere lo sfruttamento della prostituzione?
6. Come si garantisce che tali persone, indipendentemente dal loro statuto di soggiorno, possano accedere facilmente e rapidamente alle prestazioni sanitarie?
7. Quali disposizioni sono applicabili al posto di lavoro («sexbox», postriboli, strada, ecc.)?
8. È possibile emanare prescrizioni nazionali relative al permesso di dimora, al permesso di lavoro, alla consulenza ecc.?
9. Come sono disciplinati l'accesso alle assicurazioni sociali e l'imposizione fiscale?
10. Le persone dedite alla prostituzione comprendono anche stranieri privi di documenti («sans papiers»)?
11. Quante persone sono attive nell'ambiente della prostituzione?
12. A quanto ammontano i costi della sicurezza in relazione al sesso a pagamento?»

Il 12 febbraio 2014 il Consiglio federale ha proposto di accogliere le domande 1–11 del postulato e di respingere la domanda 12, in quanto è impossibile fornire una risposta. Il 21 marzo 2014 il Consiglio nazionale ha trasmesso il postulato. Successivamente, il DFGP è stato incaricato di rispondere alle domande nell'ambito del rapporto in adempimento del postulato Streiff-Feller 12.4162.

4. Postulato Fehr 13.4045: Studio comparato sulla prostituzione e l'industria del sesso

«Il Consiglio federale è incaricato di condurre uno studio comparato sulla prostituzione e l'industria del sesso che comprenda anche la Svezia. Lo studio dovrà illustrare le strategie adottate nella lotta contro lo sfruttamento e la tratta di esseri umani legati alla prostituzione e all'industria del sesso, nonché l'evoluzione della situazione nel tempo per i diretti interessati e la reazione della società. Farà infine il punto della situazione per la Svizzera, proponendo misure concrete.»

Il 12 febbraio 2014 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato che è stato trasmesso dal Consiglio nazionale il 21 marzo 2014. Successivamente, il DFGP è stato incaricato di rispondere alle domande nell'ambito del rapporto in adempimento del postulato Streiff-Feller 12.4162.

1.2 Questioni generali sollevate dai postulati

Tutti e quattro gli interventi parlamentari mirano a combattere indirettamente la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale attraverso due strumenti:

- *una regolamentazione più severa della prostituzione*: si tratta di analizzare quale regolamentazione potrebbe ridurre il numero di vittime della tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale. Questo approccio parte dal presupposto che una legislazione più incisiva in materia di prostituzione comporti la riduzione del fenomeno della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale;

- *una maggiore protezione delle persone dedite alla prostituzione*: questo approccio si propone di migliorare la posizione giuridica e sociale di tali persone e parte dal presupposto che attualmente non possano esercitare adeguatamente i loro diritti e siano pertanto poco tutelate a livello sanitario ed esposte al rischio di diventare vittime di violenze e sfruttamenti.

1.3 Iter, metodologia per la redazione del rapporto, terminologia

Per la redazione del rapporto l'Ufficio federale di polizia fedpol ha consultato esperti di varie unità organizzative dell'Amministrazione federale. I dati e le informazioni serviti per tracciare un quadro della situazione attuale in Svizzera provengono essenzialmente dallo studio «Marché du sexe en Suisse» pubblicato nel 2009 dall'Università di Ginevra, da studi condotti nell'ambito del Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani 2012–2014 (PNA)¹ e dalla circolare (incluso il relativo rapporto) sulla problematica del settore a luci rosse pubblicata dall'UFM nel 2012, da informazioni e valutazioni di specialisti, da conclusioni della letteratura scientifica e da sentenze giudiziarie. Si è inoltre tenuto conto dei risultati e delle raccomandazioni formulate nel rapporto del gruppo nazionale di esperti istituito dal DFGP e presieduto da Kathrin Hilber intitolato «Misure a tutela delle donne che lavorano nell'industria del sesso» (rapporto di esperti Hilber), pubblicato nel 2014 all'attenzione del Consiglio federale. Per illustrare la legislazione e le politiche in materia di prostituzione e di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale in altri Paesi, sono stati consultati rapporti, sentenze e studi relativi ai Paesi corrispondenti.

Nel presente rapporto è utilizzato il termine «prostituzione» anziché «lavoro sessuale» per coerenza con i vari disciplinamenti vigenti a livello federale (ad es. art. 199 CP) e in vari Cantoni e Comuni (ad es. ordinanza municipale sull'esercizio della prostituzione a Lugano)². Questa precisazione non si applica alle citazioni (ad es. interventi parlamentari).

¹ Nello studio CSDU (PNA azione 6a) è stato accertato in che modo, con ulteriori studi e ricerche, si potrebbe far luce sulla cosiddetta realtà sommersa della tratta di esseri umani in Svizzera, dove per realtà sommersa si intendono gli aspetti non visibili di situazioni già conosciute (ad es. sfruttamento sessuale nella prostituzione). Lo studio di Biberstein/Killias si è invece concentrato sul rilevamento dell'entità e delle caratteristiche del mondo della prostituzione (PNA azione 6c).

² Ordinanza municipale del 21 marzo 2002 sull'esercizio della prostituzione, Municipio di Lugano, 2 gennaio 2014.

2 Quadro normativo in materia di prostituzione e tratta di esseri umani

2.1 Prostituzione

2.1.1 Legalità della prostituzione in Svizzera

In Svizzera la prostituzione è legale. Per esercitare la prostituzione, i cittadini stranieri devono avere un permesso di dimora e di lavoro. I ricavi dell'attività di prostituzione sono soggetti all'imposizione fiscale e al versamento dei contributi sociali (obbligo di pagare i contributi AVS/AI/IPG/AD). L'età minima per esercitare è fissata a 18 anni³. Il ricorso a prestazioni sessuali di minori in cambio di denaro è punito con una pena detentiva fino a tre anni, mentre i minori coinvolti non sono puniti.

2.1.2 Disposizioni penali sulla prostituzione

Secondo il diritto penale vigente la prostituzione consiste nell'offrire il proprio corpo, occasionalmente o per mestiere, per il piacere sessuale altrui in cambio di denaro o di altri vantaggi economici. Si parla di «vendita» del corpo unicamente in relazione alla tratta di esseri umani che considera le persone alla stregua di merci⁴. Perché vi sia prostituzione devono essere soddisfatti tre criteri:

1. *La persona che si prostituisce mette a disposizione il proprio corpo.* Non occorre che lo faccia regolarmente o per mestiere; è sufficiente che ciò avvenga occasionalmente o per la prima volta. Il criterio non è invece soddisfatto nel caso di servizi erotici o pornografici offerti da operatori telefonici (linee erotiche, sesso telefonico).
2. *Viene fornita una prestazione sessuale di qualsiasi tipo.* Per adempiere questo criterio è sufficiente un atto eterosessuale o omosessuale volto a soddisfare il o la cliente attraverso il contatto fisico. Non sono considerate prostituzione attività quali lo strip-tease, la *table dance* o le esibizioni in cui il o la cliente si limita a guardare. Non è necessario giungere all'atto sessuale completo o procurare soddisfazione sessuale al o alla cliente. È inoltre irrilevante che l'atto sia stato compiuto attivamente o subito passivamente.
3. *La prostituzione è un rapporto di scambio.* Chi si prostituisce offre una prestazione sessuale a un o una cliente in cambio della promessa di un corrispettivo in denaro o di altro tipo (stupefacenti, alloggio, cibo, articoli griffati, vacanze, altri valori materiali o rimborso di un debito contratto a titolo personale o da terzi).

Il Codice penale (CP) prevede varie disposizioni che mirano a prevenire gli abusi e lo sfruttamento nella prostituzione, tra cui in particolare quelle che puniscono le seguenti fattispecie:

- tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale (art. 182 CP);
- atti sessuali con persone dipendenti, ad esempio minori affidati (art. 188 CP);
- induzione di minori alla prostituzione (art. 195 lett. a CP);
- promovimento della prostituzione (art. 195 lett. b–d CP);
- atti sessuali con minorenni contro remunerazione (art. 196 CP).

³ Quadro giuridico dopo l'entrata in vigore dell'art. 196 CP, in data 1° luglio 2014, a seguito dell'adesione della Svizzera alla Convenzione di Lanzarote. L'innalzamento del limite di età da 16 a 18 anni previsto dalla nuova disposizione penale mira ad evitare che bambini e adolescenti cadano nella prostituzione (cfr. FF 2012 6761, 6837 e 6843 e comunicato stampa del DFGP del 7 marzo 2014).

⁴ Cfr. FF 1985 II 974 segg., FF 2012 6761 (messaggio concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali [Convenzione di Lanzarote] e la sua trasposizione [modifica del Codice penale]), BSK CP-Meng ad art. 195, DTF 129 III 604 consid. 5.3, DTF 129 IV 71 pag. 75.

In Svizzera lo *sfruttamento della prostituzione* è perseguito penalmente a titolo di promovimento della prostituzione (art. 195 CP) o tratta di esseri umani (art. 182 CP). A seguito della revisione del 1992, il Codice penale non prevede più le fattispecie del lenocinio e dello sfruttamento passivo della prostituzione (farsi mantenere/finanziare da una persona prostituta).

Secondo la giurisprudenza, la fattispecie del *promovimento della prostituzione* si configura quando l'attività di una persona dedita alla prostituzione viene sorvegliata e quando a questa persona vengono imposti il luogo, il tempo, l'estensione o altri vincoli per l'esercizio dell'attività. Non è invece perseguibile penalmente il gerente di una «sauna» che espone un tariffario e trattiene il 40 per cento del fatturato delle prostitute per coprire le spese di affitto e infrastruttura. Non è perseguibile nemmeno la persona che protegge una prostituta senza sfruttarla, mentre lo è chi mantiene una persona nella prostituzione, ad esempio esercitando pressione psicologica o invischiandola in un rapporto di dipendenza finanziaria⁵. In realtà, spesso è difficile determinare se la persona di riferimento sia uno sfruttatore, un protettore o un facilitatore: si pensi ad esempio al ruolo degli autisti che trasportano le prostitute – per lo più rumene e bulgare – dai Cantoni di Argovia e Soletta a Lucerna per la prostituzione di strada. Secondo i dati della polizia di Lucerna molte di queste donne sono affiancate da protettori o facilitatori che provengono dal loro stesso Paese, spesso addirittura dallo stesso villaggio. Poiché in molti casi i potenziali sfruttatori sono parenti, le donne temono ritorsioni in seno alla famiglia e per questo non li denunciano praticamente mai alla polizia⁶.

Il bene giuridico protetto dall'articolo 195 CP è l'autodeterminazione sessuale della persona che si prostituisce. Secondo la giurisprudenza questa disposizione tutela non solo le persone indotte alla prostituzione contro la loro volontà, ma anche e soprattutto quelle che già si prostituiscono e la cui posizione di dipendenza o di sottomissione viene sfruttata e incoraggiata, ad esempio favorendo la loro tossicodipendenza (cfr. DTF 129 IV 79). Non basta che il reo prospetti alla vittima la possibilità di prostituirsi; per rendersi punibile deve esercitare pressione su di essa⁷.

Chi promuove la prostituzione è punito con una pena pecuniaria o con una pena detentiva fino a dieci anni. La polizia può intervenire senza che sussista un sospetto concreto di reato. I casi di promovimento della prostituzione e di tratta di esseri umani vengono generalmente scoperti grazie alle dichiarazioni delle vittime o alle segnalazioni di terzi. Le indagini sul crimine organizzato (identificazione delle reti e delle modalità operative degli sfruttatori) richiedono infatti ingenti risorse finanziarie e di personale che superano le capacità della maggior parte dei Cantoni. Pertanto, nei casi in cui non vi sono sufficienti prove di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale, vengono spesso pronunciate condanne per promovimento della prostituzione.

2.2 Tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale

2.2.1 La tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale è un crimine internazionale

Quella finalizzata allo sfruttamento sessuale è la forma di tratta più nota e discussa a livello internazionale, anche se i dati sulle dimensioni e le caratteristiche del fenomeno restano limitati. In molti casi, nel dibattito politico e nei media vengono utilizzati concetti più circoscritti quali tratta delle donne o prostituzione forzata. Anche se a livello internazionale la tratta concerne soprattutto le donne e i minori, anche gli uomini e i transgender possono essere vittime di questo grave reato⁸. Il termine «tratta delle donne» non coincide quindi esattamente con quello di «tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale», mentre quello di «prostituzione forzata» si focalizza sulla situazione di sfrut-

⁵ CP PK Trechsel/Bertossa ad art. 195.

⁶ Von Däniken, articolo del 13 agosto 2014.

⁷ CP PK Trechsel/Bertossa ad art. 195.

⁸ Cfr. ad es. sentenza del Tribunale distrettuale di Zurigo del 26 novembre 2013 che concerne un uomo eterosessuale vittima di tratta portato dall'Ungheria in Svizzera e costretto a vestirsi da donna e a prostituirsi in strada a Zurigo.

tamento in cui si trova una persona, senza esplicitare l'elemento fondamentale, ossia quello dello sfruttamento commerciale della vittima⁹. Non collima nemmeno il termine «traffico di migranti», ossia il fatto di aiutare dietro compenso una persona ad entrare illegalmente in un altro Stato via terra, mare o aria.

In Svizzera la lotta alla tratta di esseri umani si allinea concettualmente alla definizione internazionale che figura all'articolo 3 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria¹⁰. Secondo questa definizione, la fattispecie penale della tratta di esseri umani contempla il reclutamento, il trasporto e il trasferimento all'interno di un Paese o al di fuori di esso tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità a scopo di sfruttamento¹¹.

2.2.2 Fattispecie penale dell'articolo 182 CP

Secondo l'articolo 182 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. Vista la sua particolare iniquità, la tratta di minori bisognosi di protezione giustifica sanzioni più severe. In questo caso, la pena inflitta è la reclusione della durata minima di un anno. La stessa pena è comminata quando l'autore fa mestiere della tratta. Infine, è punibile anche chi si rende colpevole di tratta all'estero. Il reato da considerare nella fattispecie della tratta consiste nello sfruttamento da parte dell'autore di una posizione di potere e nella soppressione della libertà personale e dell'autodeterminazione sessuale della vittima, in altre parole nella mercificazione di una persona. Per sfruttamento sessuale si intendono l'induzione alla prostituzione e lo sfruttamento a fini di rappresentazioni sessuali o della produzione di materiale pornografico¹².

La *tratta di persone* comprende in particolare l'offrire, procurare, reclutare, vendere e prendere in consegna esseri umani. Nella definizione rientrano anche altri atti, tra cui ad esempio il trasferimento, il trasporto o la consegna di persone¹³. La menzione esplicita dell'autore nell'articolo del Codice penale mira a precisare che sono punibili tutti gli autori che partecipano alla «transazione» – tra cui segnatamente anche il destinatario. È considerato autore colui dal quale dipende l'atto, vale a dire colui che svolge un ruolo determinante nel mettere in atto la tratta. Le persone che svolgono un ruolo secondario sono punibili in virtù delle disposizioni sulla complicità. Il reclutamento di una persona a scopo di sfruttamento sessuale è parificato alla tratta. È punito anche chi fa commercio di esseri umani soltanto una volta.

Visto quanto precede, si può affermare che la fattispecie penale della tratta è adempiuta solo quando degli esseri umani sono considerati alla stregua di merci. Questo si prefigura quando una persona è tenuta all'oscuro di ciò che l'attende, è informata in modo insufficiente o quando, per altre ragioni, è incapace di difendersi. L'articolo del Codice penale protegge ad esempio le persone che, senza aver dato il proprio consenso, vengono condotte in un determinato luogo per esercitare la prostituzione e non sono in grado di opporsi a tale trasferimento¹⁴.

⁹ Si parla di prostituzione forzata anche nei casi di donne costrette a prostituirsi per le truppe in guerra (cfr. ad es. le donne asiatiche costrette a prostituirsi per le truppe giapponesi durante la Seconda guerra mondiale [«Amerikanischer Druck auf Japans Führung - Formelle Entschuldigung wegen Zwangsprostitution gefordert», in: NZZ del 3 agosto 2007] o i rapporti dell'ONU sulla guerra in Jugoslavia o in Ruanda, ad es. «Woman 2000 – Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response», Women's Rights Unit, Nazioni Unite, Divisione per l'avanzamento delle donne con Michelle Jarvis, consulente).

¹⁰ La Convenzione prevede l'adozione di misure per lottare contro il riciclaggio di denaro e la corruzione. Attraverso questa Convenzione, inoltre, gli Stati Parte cercano di controllare la migrazione con misure repressive.

¹¹ Cfr. definizione dell'articolo 3 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 (RS 0.311.542).

¹² Cfr. FF 2005 2540, Demko pag. 283 segg.

¹³ BSK CP Delnon/Rüdy ad art. 182 CP N 16.

¹⁴ DTF 6B_1006/2009 e 6B_1013/2009

Il *consenso della persona alla prostituzione* non esclude la tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale. Il consenso non è libero se la vittima, non avendo un permesso di lavoro o di dimora regolari, è in balia dell'autore del reato¹⁵. A determinare se il consenso all'esercizio della prostituzione è libero sono le condizioni socio-economiche concrete ma anche le situazioni di dipendenza personale o finanziaria. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la decisione non è libera se risulta da serie difficoltà economiche, da una situazione di povertà e dalle pessime condizioni sociali in patria¹⁶. Occorre valutare in base alle circostanze concrete se la persona ha deciso autonomamente di prostituirsi o se gli autori del reato erano consapevoli del fatto che agisse per necessità. Il Tribunale federale ha stabilito che un rapporto di dipendenza non presuppone la sottomissione di donne attraverso la confisca dei documenti di identità o con la violenza fisica. È inoltre irrilevante se una persona ha già esercitato la prostituzione, visto che il consenso dipende dalla situazione concreta¹⁷.

Quanto all'eventuale *consenso di un minore*, esso è privo di validità a priori. Un minore non ha la facoltà di dare un consenso valido relativo alle fattispecie di cui all'articolo 182 CP, non fosse altro che per le pertinenti disposizioni del Codice civile. Poiché per legge i minori di età inferiore a 18 anni non hanno la capacità di giudizio, la decisione di prostituirsi non è giuridicamente valida.

2.2.3 Normativa federale in materia di lotta alla tratta di esseri umani

Qui di seguito presentiamo brevemente la normativa di riferimento in materia di lotta contro la tratta di esseri umani.

- [Articolo 182 CP sulla tratta di esseri umani](#), in vigore dal 1° dicembre 2006: questa fattispecie di reato si applica, oltre che alla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale, alla tratta finalizzata allo sfruttamento del lavoro e al prelievo di organi (cfr. anche n. 2.2.2).
- [Legge federale sugli stranieri \(LStr; RS 142.20\)](#): in virtù di questa legge le autorità possono derogare alle condizioni d'ammissione generali al fine di disciplinare il soggiorno delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani, nonché delle persone che collaborano con le autorità di perseguimento penale nell'ambito di un programma di protezione dei testimoni svizzero, estero o di un tribunale penale internazionale (art. 30 cpv. 1 lett. e). Queste persone possono ricevere un aiuto al ritorno e alla reintegrazione (art. 60 cpv. 1).
- [Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa \(OASA, RS 142.201\)](#): l'ordinanza disciplina segnatamente il soggiorno di vittime e testimoni di tratta di esseri umani durante un periodo di riflessione, durante una procedura giudiziaria e in casi personali particolarmente gravi (art. 31, 35 e 36).
- [Soggiorno senza attività lucrativa, giustificato da un interesse pubblico importante e in casi personali particolarmente gravi \(Istruzioni della Segreteria di Stato della migrazione, stato 13.02.2015\)](#): le istruzioni informano sull'applicazione delle disposizioni relative al soggiorno di vittime e testimoni di tratta di esseri umani. Le disposizioni rilevanti per i casi di tratta figurano al punto 5.6.2.2.5 *Vittime e testimoni della tratta di esseri umani*. Prevedono tra l'altro che in casi personali particolarmente gravi il soggiorno possa essere autorizzato a prescindere dalla volontà della vittima di collaborare con le autorità incaricate del procedimento penale ed evidenziano il margine di manovra previsto dalla LStr e

¹⁵ DTF 6B_81/2010

¹⁶ DTF 128 IV 117 consid. 5a e c

¹⁷ DTF 6B_1006/2009 del 26 marzo 2010.

dall'OASA in questi casi.

- [Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati \(LAV; RS 312.5\)](#): la LAV è la base normativa che disciplina l'assistenza e l'aiuto alle vittime di tratta di esseri umani. Nell'ottica di promuovere un'assistenza specializzata alle vittime, obbliga i Cantoni a provvedere affinché le offerte di consulenza messe a disposizione tengano conto dei bisogni particolari delle diverse categorie di vittime, tra cui le vittime di tratta di esseri umani.
- [Legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni \(LPTes; RS 312.2\)](#)
- [Ordinanza sulla protezione extraprocessuale dei testimoni \(OPTes; RS 312.21\)](#)
- [Ordinanza sulle misure di prevenzione dei reati in materia di tratta di esseri umani \(Ordinanza contro la tratta di esseri umani; RS 311.039.3\)](#)

2.3 Distinzione tra prostituzione e tratta di esseri umani

Il bene giuridico tutelato dalla fattispecie penale della tratta di esseri umani è la libertà di disporre del proprio corpo. Lo sfruttamento sessuale presuppone quindi la violazione del diritto di autodeterminazione sessuale¹⁸. Questo non avviene nel caso della prostituzione esercitata volontariamente. Se è vero che nel settore della prostituzione lo sfruttamento sessuale è frequente, è anche vero che secondo il sistema giuridico svizzero non tutte le persone prostitute sono vittime di tratta. Per molti cittadini svizzeri e stranieri la prostituzione è un'attività economica esercitata legalmente e liberamente. I motivi che inducono una persona a fare della prostituzione la propria fonte di sostentamento sono molteplici.

La tratta di esseri umani priva le persone della libertà d'azione. La fattispecie di cui all'articolo 182 CP è adempiuta anche se la tratta si rivela una perdita economica, quindi anche se l'autore non ne ricava un vantaggio economico. Perché vi sia tratta occorrono generalmente tre soggetti: il/la trafficante, la persona che si prostituisce e il gestore del locale erotico¹⁹. Il mercato della prostituzione è particolarmente interessante per chi intende lucrare sulla tratta e sullo sfruttamento in quanto permette di realizzare lauti guadagni con un rischio minimo di essere perseguiti penalmente.

2.4 Principali normative internazionali in materia di prostituzione e tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale

Varie organizzazioni internazionali hanno emanato regolamentazioni sulla prostituzione e sulla tratta di esseri umani il cui tenore è rilevante anche per il nostro Paese. Tra queste si possono menzionare in particolare:

- *Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani*

Cfr. numero 6.1.2.2.

¹⁸ Cfr. DTF 126 IV 225 consid. 1c; 129 IV 81 consid. 3.1; DTF del 18.2.2010, 6B_974/2009, consid. 4.1.

¹⁹ BSK CP-Delnon/Rüdy ad art. 182 N 22, 23.

- *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del 2 dicembre 1949 per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione*

Secondo questa convenzione la tratta degli esseri umani e la prostituzione sono incompatibili con la dignità ed il valore della persona umana e mettono in pericolo il benessere dell'individuo, della famiglia e della società. Finora è stata ratificata da 82 Stati (dati del 5 marzo 2015)²⁰. Pur non essendo stata firmata dalla Svizzera, è menzionata in questa sede vista la sua importanza nelle discussioni su questa tematica.

La Francia, ad esempio, l'ha ratificata nel 1960. Da allora, la convenzione funge da normativa di riferimento e influenza il dibattito politico²¹. Questo strumento giuridico internazionale si estende anche alla prostituzione *volontaria*.

- *Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC) e Protocollo addizionale sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini (Protocollo di Palermo)*

L'articolo 3 del Protocollo addizionale contiene la definizione adottata a livello internazionale di «traffico di esseri umani»; cfr. anche il numero 2.2.1.

- *Convenzione delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna*

Secondo l'articolo 6, gli Stati parte prendono ogni misura adeguata, comprese le disposizioni legislative, per reprimere, in ogni sua forma, il traffico e lo sfruttamento della prostituzione delle donne. La Convenzione è stata ratificata dalla Svizzera nel 1997²².

- *Convenzione n. 29 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul lavoro forzato e obbligatorio e nuovo Protocollo addizionale*

La Convenzione è stata adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro nel 1930 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 23 maggio 1941²³. L'articolo 2 capoverso 1 definisce il lavoro forzato come segue:

«Ai fini della presente convenzione il termine lavoro forzato o obbligatorio 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.»

La disposizione cita i tre criteri che devono essere soddisfatti cumulativamente affinché si possa parlare di lavoro forzato:

²⁰ Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, entrata in vigore il 21 marzo 1950; United Nations, Treaty Series, vol. 96, pag. 271; <https://treaties.un.org>.

²¹ Cfr. ad esempio il rapporto esplicativo sul progetto di legge sul rafforzamento della prevenzione (Assemblée nationale, 10 ottobre 2013, n. 1437, Proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, Francia). Il rapporto cita testualmente la Convenzione dell'ONU nel preambolo e in vari punti rinvia direttamente ad essa. Nella pubblicazione «The Construction of Prostitutes and Clients in French Policy Debates» in: Munro/della Giusta, Allwood Gill definisce la politica abolizionista della Francia nei confronti della prostituzione un tratto dell'identità nazionale francese («marker of French national identity», pag. 67), in quanto alla fine degli anni 1990 questa politica era improntata principalmente all'opposizione ad approcci regolamentaristi «liberali» (come quello adottato dai Paesi Bassi o dall'Organizzazione internazionale del lavoro OIL).

²² RS 0.108

²³ RS 0.822.713.0

1. Dev'essere fornito un lavoro o un servizio che *non rientri* in un obbligo legale dei cittadini nei confronti dello Stato o della comunità o *non sia* una prestazione che si esige da una persona come conseguenza di una condanna giudiziaria (articolo 2 capoverso 2 della convenzione).
2. Il datore di lavoro minaccia una *sanzione*. La persona interessata rischia di perdere diritti o privilegi che sono generalmente connessi a un rapporto di lavoro regolare o che le spettano secondo l'ordinamento giuridico. La perdita di diritti e privilegi equivale a una minaccia.
3. Il lavoro o la prestazione devono essere forniti *sotto coercizione*. Questo avviene se la persona interessata non può decidere liberamente di porre fine alla situazione.

L'11 giugno 2014 l'OIL ha adottato un Protocollo rielaborato e giuridicamente vincolante che completa la Convenzione, la adegua al contesto²⁴ e consolida l'importanza del Protocollo di Palermo.

Il nuovo testo obbliga i Paesi membri ad adottare misure per prevenire il lavoro forzato, garantire il perseguimento penale degli autori, proteggere le vittime e rafforzare la cooperazione internazionale. La pertinente Raccomandazione sul lavoro forzato (n. 203) auspica che i Paesi membri si prestino assistenza tecnica per conseguire la soppressione effettiva e duratura del lavoro forzato o obbligatorio.

Il protocollo si estende esplicitamente anche alle pratiche della tratta di esseri umani.

2.5 Competenza federale limitata in materia di regolamentazione della prostituzione

La Confederazione ha sostanzialmente la competenza di legiferare in materia di prostituzione dato che questa è considerata un'attività economica privata. Potrebbe quindi decidere di introdurre l'obbligo di annuncio come a Ginevra oppure prevedere misure per controllare meglio l'attività prevedendo ad esempio, come nei Paesi Bassi, un'autorizzazione obbligatoria per l'esercizio della prostituzione in tutta la Svizzera. Questo permetterebbe di combattere più efficacemente l'esercizio illegale della prostituzione da parte dei cittadini degli Stati dell'UE. Se la Confederazione non esercita questa competenza, i Cantoni possono emanare i propri disciplinamenti (competenza concorrente).

I limiti delle competenze legislative della Confederazione sono tracciati dalla Costituzione. Nell'ambito della protezione della salute la Confederazione può, in relazione alla prostituzione, emanare unicamente prescrizioni sulla lotta contro le malattie trasmissibili, fortemente diffuse o maligne in base all'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost. Per il resto, la competenza di emanare normative a tutela della salute delle persone prostitute spetta ai Cantoni²⁵. In virtù della loro competenza primaria, i Cantoni sono anche responsabili dell'adozione di misure volte a prevenire la violenza contro le persone dedite alla prostituzione nei locali erotici²⁶. Alla luce del principio di sussidiarietà, la competenza cantonale vale anche qualora fosse necessaria una regolamentazione uniforme a livello nazionale. In tal caso occorrerebbe appurare se i Cantoni potrebbero adempiere tale compito ad esempio tramite un

²⁴ Proposta di Protocollo relativo alla Convenzione dell'OIL sul lavoro forzato del 1930 (compresa raccomandazione dell'11 giugno 2014) [ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_246383/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/sessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_246383/lang-en/index.htm).

²⁵ Per dettagli in merito alla competenza limitata della Confederazione cfr. perizia UFG Réglementation, pag. 130 segg.

²⁶ Per quanto concerne le competenze della Confederazione in materia di sicurezza interna per contrastare in particolare la violenza nelle manifestazioni sportive, cfr. il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010. Sicurezza interna: chiarire le competenze.

concordato. L'incapacità o la mancanza di volontà di singoli Cantoni non autorizzano l'assunzione da parte della Confederazione di un compito spettante ai Cantoni²⁷.

2.6 Competenza cantonale

Oggi la competenza di emanare prescrizioni sul luogo, sul tempo e sulle modalità d'esercizio della prostituzione spetta ai Cantoni, che possono delegarla ai Comuni. I Cantoni o i Comuni possono ad esempio emanare prescrizioni sulla quiete notturna o prevedere zone chiuse per limitare gli effetti molesti della prostituzione quali il rumore causato dalle auto dei clienti. Queste prescrizioni non devono applicarsi esclusivamente alle persone che si prostituiscono o ai clienti, ma possono riguardare anche altre persone come protettori, gestori di locali erotici (Eros-Center) o curiosi²⁸. I Cantoni di Ginevra, Friburgo e Ticino hanno emanato disposizioni di questo tipo. Le città di Zurigo e Berna lo hanno fatto a livello comunale. A Berna le persone che vogliono esercitare la prostituzione devono ottenere un permesso e presentare un dossier con indicazioni sulla situazione abitativa, l'assicurazione malattie, l'offerta e le tariffe. Zurigo, che sta pensando di introdurre un disciplinamento analogo, ha emanato un'ordinanza che autorizza la prostituzione di strada e l'adescamento alla finestra in determinate zone della città.

I limiti della competenza normativa dei Cantoni sono fissati dal diritto federale. Conformemente all'articolo 5 Cost. le prescrizioni cantonali devono rispettare il principio di proporzionalità e non possono quindi ostacolare la prostituzione in modo inadeguato o al di là del necessario²⁹. Un divieto cantonale di esercitare la prostituzione sarebbe illecito visto che il legislatore federale ha stabilito che la prostituzione non è perseguibile penalmente. Per questo lo stesso Codice penale disciplina unicamente la violazione delle prescrizioni cantonali o comunali in materia di esercizio della prostituzione (art. 199 CP). Lo scopo dell'articolo del CP era di definire una sanzione uniforme a livello nazionale, sotto forma di multa, contro questo tipo di violazione.

2.7 Disposizioni civilistiche e amministrative in materia di prostituzione

2.7.1 Il contratto di prostituzione è contrario alla morale?

Secondo l'attuale giurisprudenza del Tribunale federale il contratto di prostituzione («Dirnenvertrag»)³⁰, ossia il contratto tra la persona dedita alla prostituzione e il cliente sulla fornitura di una prestazione sessuale, è contrario alla morale ai sensi dell'articolo 20 CO ed è pertanto nullo. Questo significa che le persone dedite alla prostituzione non possono intentare una causa in tribunale se un loro cliente non paga il compenso pattuito. L'iniziativa presentata dal Cantone di Berna mira a correggere la giurisprudenza del Tribunale federale e incarica la Confederazione di emanare una disposizione legale che dichiari giuridicamente valido il contratto di fornitura di prestazioni sessuali dietro remunerazione³¹.

L'ultima decisione del Tribunale federale in merito alla questione della contrarietà al buon costume, e quindi dell'immoralità del contratto di prostituzione risale a oltre 25 anni fa³². Non è dato sapere come

²⁷ Schweizer/Müller, commento SG ad art. 43a, N 8 segg.

²⁸ BSK CP-Meng ad art. 199 N 4 segg. con rinvii.

²⁹ La Corte suprema canadese ha dichiarato illeciti vari divieti volti a limitare l'esercizio (legale) della prostituzione in quanto sproporzionati (Supreme Court of Canada in: Canada [Attorney General] v. Bedford, 2013 SCC 72). La Corte ritiene infatti che le disposizioni di divieto pregiudicano le misure di protezione che le persone dedite alla prostituzione dovrebbero poter adottare autonomamente. Anche in Svizzera il Tribunale federale ha abrogato nel 2011 due disposizioni della legge sulla prostituzione del Cantone di Ginevra in quanto contrarie al principio di costituzionalità (DTF 137 I 167).

³⁰ Il termine «Dirnenvertrag» è stato introdotto dal Tribunale federale ed è utilizzato in questa sede a causa del rinvio alla giurisprudenza federale.

³¹ 12.317 – Iniziativa del Cantone di Berna «La prostituzione non è immorale».

³² DTF 111 II 295 segg.

si pronuncerebbe oggi il Tribunale federale. Alla luce della legislazione cantonale vigente e dei mutamenti sociali si può presumere che oggi il contratto di prostituzione non sarebbe più considerato immorale. Poiché questa posizione è convalidata anche da vari pareri giuridici³³, è prevedibile che il Tribunale federale cambi la sua giurisprudenza in tal senso. Non è quindi necessario che la Confederazione emani una disposizione esplicita al riguardo³⁴.

Nel Cantone di Zurigo si è già deciso di non più considerare immorali i contratti di prostituzione, per lo meno nell'agglomerato di Zurigo³⁵. Nel Cantone di Berna, in virtù della nuova legislazione cantonale, i contratti per la fornitura di prestazioni sessuali dietro compenso sono giuridicamente validi sin dal 2013.

In linea di massima, se non dovesse più essere considerato immorale, il contratto di prostituzione si configurerebbe come mandato ai sensi degli articoli 394 e seguenti CO. La persona che si prostituisce avrebbe quindi il diritto di revocare il mandato in qualsiasi momento, il che consentirebbe di tutelare il diritto all'autodeterminazione sessuale.

2.7.2 Attività lucrativa indipendente o dipendente

2.7.2.1 Quando si parla di attività indipendente e quando di attività dipendente in relazione alla prostituzione?

La distinzione tra esercizio indipendente o dipendente della prostituzione è importante perché produce effetti giuridici diversi: in linea di massima i lavoratori dipendenti hanno diritto alle prestazioni sociali, quelli indipendenti no³⁶.

Per questi due concetti esistono definizioni diverse a seconda dell'ambito di diritto considerato. Il diritto degli stranieri, ad esempio, ha adottato una definizione diversa da quella utilizzata dal diritto dei contratti, dal diritto delle assicurazioni sociali o dal diritto fiscale³⁷. Qui di seguito evidenziamo le differenze tra il diritto degli stranieri e il diritto dei contratti.

Nel *diritto degli stranieri* la prostituzione esercitata in strada o la gestione di un locale a luci rosse è considerata attività lucrativa indipendente se esercitata allo scopo di stabilirsi a lungo termine nel Paese di arrivo³⁸. Sono invece considerati lavoratori dipendenti le persone assunte da gestori di saloni di massaggi, bar a luci rosse, club di sauna, night club, dancing, servizi di escort ecc. L'assunzione come dipendente si configura ad esempio quando il gerente, in veste di direttore della struttura, decide chi far lavorare come prostituta/o e sceglie queste persone con l'unico scopo di far loro esercitare la prostituzione, eventualmente nel rispetto dei limiti del regolamento interno³⁹.

Per le persone dedite alla prostituzione sottoposte all'Accordo sulla libera circolazione trova applicazione una definizione diversa: secondo il diritto comunitario, per lavoratore dipendente si intende una persona che fornisce per un certo periodo prestazioni a un'altra persona sotto la direzione di quest'ultima ricevendo in contropartita una retribuzione⁴⁰. In una decisione recente il Tribunale federa-

³³ Cfr. risposta del CF del 16 maggio 2012 all'interpellanza 12.3157 «Diritto al salario sancito per legge per le persone dedite alla prostituzione»; perizia UFG Réglementation, pag. 127 con rinvii.

³⁴ Risposta del CF del 16 maggio 2012 all'interpellanza 12.3157 «Diritto al salario sancito per legge per le persone dedite alla prostituzione».

³⁵ Tribunale distrettuale di Horgen, giudice unico, sentenza del 9 luglio 2013, FV120047, consid. 2.1.3.

³⁶ Rapporto UFM sulla problematica del settore a luci rosse (non disponibile in italiano), pag. 19.

³⁷ Perizia UFG Réglementation, pag. 124.

³⁸ Rapporto UFM sulla problematica del settore a luci rosse, pagg. 6-7.

³⁹ Rapporto UFM sulla problematica del settore a luci rosse con rinvio alla DTF 128 IV 170 consid. 4.2 (la DTF tratta unicamente dell'applicabilità delle disposizioni penali della LStr).

⁴⁰ La CGUE ha affrontato la questione della qualifica della prostituzione quale attività autonoma o subordinata nella sentenza del 20 novembre 2011, Jany e.a. aff. C-268/99 (Rec. I-8615; ECLI:EU:C:2001:616).

le si è allineato a questa definizione per statuire su un caso che riguardava l'Accordo di libera circolazione e il diritto dell'UE⁴¹.

La qualificazione giuridica del contratto può permettere di distinguere tra attività indipendente e dipendente. Se è stato concluso un contratto di lavoro, si considera generalmente che si tratti di un'attività dipendente. A questo proposito, si pone la questione di sapere se l'esercizio della prostituzione è possibile sulla base di un contratto di lavoro classico secondo gli articoli 319 e seguenti CO, in particolare se si considera il rapporto tra il gestore di una casa di tolleranza e una prostituta. Attualmente si parte dal presupposto che, a prescindere dall'eventuale contrarietà al buon costume dei rapporti contrattuali di questo tipo, non sia possibile concludere un contratto di lavoro classico, in quanto esso non sarebbe compatibile con la protezione della personalità sancita dall'articolo 27 capoverso 2 CC e adempirebbe in parte la fattispecie penale del promovimento della prostituzione secondo l'articolo 195 CP. Il rapporto di lavoro è caratterizzato dalla subordinazione giuridica del lavoratore dal punto di vista personale, aziendale ed economico. Il datore di lavoro di una prostituta avrebbe quindi il diritto di impartire istruzioni in merito alle prestazioni sessuali da fornire. Tuttavia, se esercitasse tale diritto, violerebbe la protezione della personalità⁴².

In un rapporto di lavoro classico il diritto di rifiuto o di revoca da parte del lavoratore è diametralmente opposto al diritto del datore di lavoro di impartire istruzioni. Pertanto, la fornitura di prestazioni sessuali non è ipotizzabile nell'ambito di un rapporto di lavoro di questo tipo⁴³. Questo non significa tuttavia che non si possa concludere un contratto di lavoro valido.

L'esercizio della prostituzione nell'ambito di un contratto di lavoro sarebbe ipotizzabile in quanto lavoro su chiamata improprio. In questo caso, ci si limiterebbe a concludere un contratto quadro che regola le condizioni di lavoro. Le persone dedite alla prostituzione potrebbero quindi decidere se accettare o no la chiamata del datore di lavoro e il contratto di lavoro risulterebbe concluso solo in caso di accettazione. Questa forma contrattuale si presta tuttavia solo per un'attività di breve durata e non è probabilmente applicabile nella pratica. Si potrebbe anche immaginare la conclusione di un contratto innominato che contenga elementi di un contratto di lavoro o che si configuri come contratto retto per analogia dalle disposizioni del diritto del contratto di lavoro. Il contratto innominato non è disciplinato dal CO o da una legge specifica. Ne sono un esempio i contratti tra gestori di locali erotici e prostitute che prevedono un mero obbligo di presenza o un diritto limitato del datore di lavoro di impartire disposizioni, ad esempio sull'abbigliamento da indossare.

Occorrerebbe quindi verificare caso per caso e in base alla situazione concreta se sussiste una forma contrattuale ammessa di lavoro su chiamata improprio o un contratto innominato valido⁴⁴. Secondo il parere dell'UFG occorre esaminare ogni singolo caso per garantire che il contratto non violi gli articoli 27 CC e 195 CP. Poiché ciò non è realizzabile nella pratica, la maggioranza dei membri del gruppo di esperti Hilbert si è detta favorevole a un modello di contratto che, sulla base del criterio dell'indipendenza, contenga elementi di protezione delle persone dedite alla prostituzione. Le organizzazioni di tutela delle donne hanno invece difeso una posizione di minoranza, ritenendo superflua una verifica caso per caso dei contratti. Sembra comunque che, a seconda dei casi, il rapporto contrattuale tra il gestore di un locale erotico e una prostituta possa prefigurarsi sotto il profilo giuridico sia come attività indipendente che come attività dipendente.

⁴¹ DTF 140 II 460

⁴² L'articolo 27 capoverso 2 CC sulla protezione della personalità contro impegni eccessivi sancisce che: «Nessuno può alienare la propria libertà, né assoggettarsi nell'uso della medesima ad una limitazione incompatibile col diritto o con la morale».

⁴³ In merito alla inidoneità del contratto di lavoro classico cfr. anche Bertschi, pag. 25.

⁴⁴ Sui possibili rapporti contrattuali, inclusa la questione dell'ammissibilità dal punto di vista penale cfr. le perizie UFG Réglementation pag. 125 segg. e 127 segg. e UFG Exercice pagg. 139–140.

2.7.2.2 *L'esercizio autonomo della prostituzione garantisce la libera scelta e una migliore protezione delle persone prostitute?*

È opportuno chiedersi se la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale possa essere contrastata più efficacemente vincolando il permesso di lavoro delle persone dedite alla prostituzione all'esercizio di un'attività indipendente. Alla base di quest'approccio vi è l'idea che, non dovendo osservare le istruzioni di un datore di lavoro, un lavoratore indipendente non può essere sfruttato.

La risposta è che, da sola, l'attività indipendente non basta. Se il lavoro indipendente è considerato un progresso da chi per molto tempo è stato costretto a lavorare per un protettore, non si possono escludere casi di indipendenza fittizia. Per contenere il rischio di inganno, i Cantoni hanno adottato varie strategie: alcuni Cantoni hanno introdotto l'obbligo per i gestori di locali a luci rosse di assicurarsi che le persone esercitino volontariamente il mestiere, altri accertano nel corso di un colloquio personale la volontarietà della scelta di prostituirsi (in merito alla procedura di notifica cfr. n. 2.8.4.1).

Per quanto attiene alla protezione delle persone prostitute in generale (quindi non solo la protezione dalla tratta di esseri umani) il gruppo di esperti Hilber ha dibattuto animatamente sulla questione di sapere se a garantire la migliore protezione possibile fosse un'attività lucrativa indipendente o piuttosto un'attività dipendente. La maggioranza dei membri ha sostenuto che l'attività indipendente offriva la protezione migliore e che pertanto la prostituzione doveva essere considerata un'attività lucrativa indipendente anche negli altri ambiti del diritto. Un'attività dipendente non farebbe che aggravare il divario di potere tra gestori di locali a luci rosse e prostitute, dato che la caratteristica fondamentale di un contratto di lavoro classico è da un lato l'esistenza di un rapporto di subordinazione tra lavoratore e datore di lavoro e dall'altro il diritto del datore di lavoro di impartire istruzioni. Vi è quindi il grosso rischio che il contratto di lavoro rafforzi il rapporto di dipendenza tra persone inesperte e vulnerabili dedite alla prostituzione e gestori, portando quindi a situazioni di sfruttamento. Sono infatti noti esempi di gestori che trattengono dallo stipendio di prostitute provenienti da Paesi dell'UE ingenti somme adducendo come pretesto il rinnovo del permesso di lavoro. Gli abusi osservati nel settore dei cabaret e la mancanza di tutela contrattuale hanno indotto il Consiglio federale ad abrogare lo statuto di artista di cabaret.

Una minoranza dei membri del gruppo di esperti (organizzazioni di tutela delle donne, USS e Travail.Suisse) sosteneva invece un parere diverso. Le esperienze pratiche maturate dalle organizzazioni di tutela delle donne indicano infatti che il lavoro indipendente di per sé non garantisce che le prostitute operino volontariamente e nemmeno che non vi sia tratta delle donne. Pertanto dovrebbe essere possibile scegliere tra lavoro indipendente e lavoro dipendente, e l'attività lucrativa dipendente dovrebbe essere consentita sulla base di un contratto di lavoro ai sensi degli articoli 319 e seguenti CO, come avviene in Germania. Una minoranza dei membri ha ritenuto inoltre opportuna l'elaborazione di un *modello di contratto* per disciplinare l'esercizio della prostituzione a titolo di attività lucrativa dipendente.

2.7.3 **Case di tolleranza**

Per quanto concerne la gestione di una casa di tolleranza, le regole che definiscono i rapporti tra gestore e personale possono dar luogo a difficoltà di delimitazione giuridica.

La dottrina e la giurisprudenza concordano sul fatto che la gestione in quanto tale di una casa di tolleranza non implichi un rapporto di dipendenza per le persone che vi lavorano. La definizione di regole, ad esempio sull'orario di lavoro o sull'abbigliamento, è dunque lecita purché non limiti eccessivamente la libertà d'azione del personale. Sarebbe il caso se quest'ultimo dovesse attenersi a direttive specifiche per la scelta dei clienti: le persone dedite alla prostituzione devono poter decidere se, quando e con chi vogliono compiere atti sessuali. Nei loro confronti non può essere esercitata alcuna pressione e non può essere effettuato nessun controllo. A determinate condizioni è dunque possibile impostare il rapporto contrattuale in modo tale che non sia assimilabile al promovimento della prostituzione ai

sensi dell'articolo 195 lettera c CP⁴⁵. Spesso nella realtà dei fatti è però difficile determinare se si è in presenza di limitazioni eccessive, il che genera incertezza giuridica.

Chi stipula un contratto di prostituzione rischia che tale contratto sia nullo perché contrario alla morale o che violi l'articolo 27 CC o l'articolo 195 CP (promovimento della prostituzione) (cfr. n. 2.7.2.1). Per questo motivo il Cantone di Berna non rilascia permessi alle persone che esercitano la prostituzione nell'ambito di un rapporto d'impiego. Altri Cantoni, ad esempio San Gallo, Grigioni e Turgovia, lo fanno e mettono a disposizione modelli di contratto che dovrebbero soddisfare i requisiti necessari a garantire la legalità del «rapporto di lavoro». In un parere giuridico⁴⁶, la prassi adottata dal Cantone di Berna è stata criticata in quanto sarebbe troppo restrittiva e limiterebbe in modo inammissibile il diritto alla libera circolazione dei lavoratori. Peraltro anche i modelli di contratto danno adito a critiche⁴⁷.

2.7.4 Misure in materia di diritto degli stranieri⁴⁸

I cittadini stranieri possono soggiornare in Svizzera senza permesso di dimora per un periodo massimo di 90 giorni a scopo di visita, turismo o affari. Non è invece consentito loro esercitare un'attività lucrativa in Svizzera senza averla notificata o senza disporre di un permesso. Qui di seguito sono presentati i requisiti da soddisfare per l'ottenimento di un permesso di dimora e di lavoro.

2.7.4.1 Permesso di dimora e di lavoro

Se il richiedente è cittadino di uno Stato dell'UE⁴⁹,⁵⁰/AELS⁵¹, si applica l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC):

1. *Cittadini di Stati dell'UE/AELS*: ricevono «automaticamente» un permesso di dimora e hanno diritto al ricongiungimento familiare. I lavoratori dipendenti devono presentare solo i seguenti documenti (art. 6 cpv. 3 allegato 1 ALC):
 - a) il documento in forza del quale sono entrati nel territorio svizzero;
 - b) una dichiarazione di assunzione del datore di lavoro o un attestato di lavoro.

Se desiderano esercitare un'attività indipendente, devono presentare il documento in forza del quale sono entrati nel territorio svizzero e dimostrare di volersi stabilire per lavorare autonomamente. Il permesso di dimora (permesso B) viene rilasciato per un periodo di cinque anni. In caso di attività dipendente con un rapporto di lavoro di durata superiore a tre mesi ma inferiore a un anno viene rilasciato un permesso di dimora di breve durata (permesso L).

I lavoratori distaccati da un'azienda con sede in uno Stato dell'UE/AELS nell'ambito di una prestazione di servizi che non superi 90 giorni lavorativi effettivi per anno civile, non necessi-

⁴⁵ Perizia UFG Réglementation con rinvio alla DTF 126 IV 76, pag. 125–129.

⁴⁶ Kerland, pag. 12.

⁴⁷ Hürlimann, articolo del 16 febbraio 2015.

⁴⁸ La situazione qui presentata fa stato finché l'ALC non viene modificato o disdetto.

⁴⁹ Fanno parte dell'UE il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

⁵⁰ Riguardo a Romania e Bulgaria: dal 1° giugno 2011, le persone che esercitano la prostituzione a titolo indipendente sono considerate alla stregua dei cittadini degli altri Stati dell'UE/AELS. Per le persone che lavorano a titolo dipendente è applicabile una regolamentazione transitoria fino al 31 maggio 2016 (rapporto UFM sulla problematica del settore a luci rosse, pagg. 10, 17 segg.). Come nel caso dei cittadini di Stati terzi, non viene tuttavia rilasciato nessun permesso di lavoro perché in Svizzera vi è un numero sufficiente di persone dedite alla prostituzione e le condizioni per l'ammissione sul mercato del lavoro non sono soddisfatte. Per questo motivo nel presente rapporto si rinuncia a fare una distinzione tra questi due Paesi e gli altri Stati dell'UE.

⁵¹ Fanno parte dell'AELS la Norvegia, l'Islanda, il Liechtenstein e la Svizzera.

tano di un'autorizzazione, a prescindere dalla nazionalità. Sono sottoposti solo all'obbligo di notifica (procedura di notifica online). I lavoratori distaccati provenienti da Stati terzi devono invece essere integrati da dodici mesi nel mercato regolare del lavoro di una parte contraente.

In virtù dell'articolo 7 lettera e ALC in combinato disposto con l'articolo 3 dell'allegato I ALC, hanno inoltre il diritto di accedere a un'attività economica a prescindere dalla loro cittadinanza il coniuge e i figli minori di 21 anni o a carico di una persona avente il diritto di soggiorno.

2. *Cittadini di Stati terzi*: secondo la legge federale sugli stranieri⁵², per questa categoria vige l'ammissione complementare a determinate condizioni, tra cui quella del rispetto dei contingenti: si possono ammettere solo persone altamente qualificate, sempre che non si trovi manodopera adeguata in Svizzera o nell'EU/AELS. L'attività di queste persone, che vanno assunte alle condizioni salariali in uso nella regione e nella professione, dev'essere nell'interesse dell'economia svizzera. I contingenti sono utilizzati in prima linea per specialisti di Stati terzi da impiegare nel settore informatico, metalmeccanico, elettrotecnico, chimico, farmaceutico e in quello della consulenza aziendale.

In virtù delle basi legali vigenti, non possono essere ammesse in Svizzera ai fini dell'esercizio della prostituzione persone provenienti da Stati terzi. Esse non soddisfano le condizioni di ammissione sul mercato del lavoro (art. 18–25 LStr) perché non sono qualificate, perché in Svizzera e nello spazio UE/AELS vi è un numero sufficiente di persone prostitute e perché la loro ammissione non è nell'interesse dell'economia svizzera.

Il diritto federale ammette l'esercizio di un'attività lucrativa per determinate categorie di persone:

- *persone domiciliate*: i titolari di un permesso di domicilio (permesso C) possono esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente in tutta la Svizzera (art. 38 cpv. 4 LStr)⁵³;
- *coniugi e figli di cittadini svizzeri (art. 42 LStr), di titolari di un permesso di domicilio (art. 43 LStr) e di titolari di un permesso di dimora (art. 44 LStr)*: possono anch'essi esercitare un'attività lucrativa in tutta la Svizzera senza ulteriore procedura di autorizzazione (art. 46 LStr, art. 27 OASA).

Le legislazioni in materia di soggiorno per le persone provenienti dall'UE che si prostituiscono sono molto diverse da un Cantone all'altro. Alcuni Cantoni della Svizzera orientale consentono il soggiorno solo sulla base di un contratto che il datore di lavoro deve presentare alle autorità migratorie. Altri Cantoni applicano la procedura di notifica dell'attività lucrativa indipendente e la completano con colloqui obbligatori nell'ambito dei quali verificano se la persona lavora effettivamente in modo autonomo. Spesso però le prostitute si spostano in altri Cantoni e si richiamano al permesso del Cantone che lo ha rilasciato. Queste situazioni generano insicurezza presso i servizi cantonali preposti ai controlli, che si vedono confrontati con permessi e conferme di notifica non conformi alla prassi seguita nel loro Cantone. In generale si può peraltro affermare che le diverse distinzioni applicate nella prassi tra attività dipendente e indipendente nella prostituzione sono fonte di insicurezza e insoddisfazione sia per le persone richiedenti, sia per le autorità.

2.7.4.2 Sanzioni in virtù del diritto degli stranieri

Chiunque inganna le autorità fornendo dati falsi e dichiarando ad esempio di svolgere un'attività dipendente quando in realtà lavora come indipendente è punito con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria (art. 118 cpv. 1 LStr).

⁵² LStr; RS 142.20

⁵³ Possono appellarsi anche alla libertà economica sancita dalla Costituzione.

Per quanto concerne le misure di allontanamento e di respingimento previste dal diritto degli stranieri occorre invece fare una distinzione:

1. *Cittadini di Stati dell'UE/AELS*: le possibilità di sanzione in caso di violazione delle norme vigenti sono limitate. Visto che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il permesso ha un valore puramente dichiarativo, le disposizioni sanzionatorie della legge sugli stranieri non sono efficaci ad esempio in caso di soggiorno o lavoro senza permesso o di non osservanza delle aree dedicate all'esercizio della prostituzione. In caso di semplice violazione delle disposizioni del diritto degli stranieri non si possono emanare divieti d'entrata⁵⁴.

Lo stesso vale in caso di violazione dell'obbligo di notifica di un'attività lucrativa per un periodo inferiore a 90 giorni. Infliggere una multa fino a 5000 franchi sarebbe possibile solo in virtù dell'articolo 32a dell'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone⁵⁵, visto che anche la notifica ha solo carattere dichiarativo.

Le misure di allontanamento e di respingimento previste dal diritto degli stranieri possono entrare in linea di conto soltanto in caso di infrazioni molto gravi alle norme vigenti. Con il suo comportamento, la persona contravvenente dovrebbe turbare l'ordine pubblico in misura tale da pregiudicare gli interessi fondamentali della società. Generalmente non è il caso delle persone dedite alla prostituzione⁵⁶.

2. *Cittadini di Stati terzi*: sono puniti con una pena detentiva fino a un anno o con una pena pecuniaria i cittadini di Stati terzi che esercitano la prostituzione senza permesso di dimora e/o di lavoro (art. 115 cpv. 1 lett. b/c LStr). In tal caso le autorità competenti emanano inoltre una decisione di allontanamento (art. 64 cpv. 1 lett. a LStr). Infine la SEM può pronunciare un divieto d'entrata (art. 67 LStr) per una durata massima di cinque anni.

2.7.4.3 Sanzioni nei confronti di terzi

Prima che uno straniero assuma un impiego, il datore di lavoro deve accertarsi che l'interessato è autorizzato a esercitare un'attività lucrativa in Svizzera. Anche chi fa capo a servizi transfrontalieri deve accertarsi che il prestatore dei servizi è autorizzato a esercitare un'attività lucrativa in Svizzera (art. 91 LStr).

Chiunque impiega cittadini di Stati terzi non autorizzati a esercitare un'attività lucrativa è punito con una pena detentiva fino a un anno o con una pena pecuniaria (art. 117 cpv. 1 LStr). È punito con la stessa pena chiunque aiuta a preparare l'entrata illegale di un cittadino di uno Stato terzo o gli procura un'attività lucrativa in Svizzera benché sia sprovvisto del permesso necessario (art. 116 cpv. 1 LStr).

2.7.4.4 Circolare dell'UFM

A seguito di uno scambio di esperienze tra autorità federali e cantonali in merito ai problemi riscontrati nel settore a luci rosse, l'UFM ha elaborato una serie di raccomandazioni che ha sintetizzato nella circolare del gennaio 2012 destinata alle autorità preposte al mercato del lavoro e alle autorità migratorie dei Cantoni e di diverse città:

⁵⁴ Cfr. DTAF C-1218/2013 del 6 marzo 2015; C-3974/2013 del 5 maggio 2014; C-2731/2011 del 18 novembre 2011. In caso di riattivazione della clausola di salvaguardia e reintroduzione dei contingenti (attualmente applicabili ai titolari di un permesso B), sono inoltre previste le seguenti sanzioni: è punito con la multa chiunque, intenzionalmente o per negligenza, viola l'obbligo di notificare il suo arrivo o la sua partenza (art. 120 cpv. 1 lett. a LStr); è punito con una pena detentiva sino a un anno o con una pena pecuniaria chiunque esercita senza permesso un'attività lucrativa in Svizzera (art. 115 cpv. 1 lett. c LStr).

⁵⁵ OLCP, RS 142.203

⁵⁶ Kerland, pag. 22 con rinvio alla giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale.

- *Promuovere una prassi uniforme nei Cantoni per l'applicazione delle misure in materia di diritto degli stranieri*: prima di rilasciare un permesso di dimora a cittadini dell'UE/AELS occorre valutare più attentamente la situazione specifica della persona richiedente. Bisogna inoltre verificare periodicamente se continuano a essere soddisfatte le condizioni di ammissione.
- *Emanare leggi e regolamenti cantonali e comunali che disciplinino la prostituzione*: dato che la problematica del settore a luci rosse non può essere contrastata solo con misure in materia di diritto degli stranieri, occorre valutare l'opportunità di promulgare altre regolamentazioni, come leggi sulla prostituzione, regolamenti sulla prostituzione di strada o disposizioni speciali relative a piani di zona (aree deputate all'esercizio della prostituzione).
- *Verificare sistematicamente la presenza di indizi di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale*: nel quadro dei controlli effettuati in virtù del diritto degli stranieri, ad esempio in una casa di tolleranza o in un appartamento privato, le autorità competenti devono esaminare sistematicamente, servendosi della lista di indicatori SCOTT⁵⁷, se sussistono indizi fondati di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale. Adottando questa prassi la Svizzera adempirà meglio gli impegni assunti nell'ambito di trattati internazionali in virtù dei quali è tenuta a individuare e proteggere le vittime della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e a perseguirne gli autori.

La circolare dell'UFM è stata duramente criticata da parlamentari e servizi specializzati di tutta la Svizzera⁵⁸.

2.7.4.5 Caso speciale: statuto di artista di cabaret

Il 22 ottobre 2014 il Consiglio federale ha deciso di abolire lo statuto di artista di cabaret con effetto dal 1° gennaio 2016⁵⁹. Istituito nel 1995 allo scopo di proteggere dallo sfruttamento donne straniere impiegate in locali di strip-tease, questo statuto costituisce una deroga ai contingenti cui sono sottoposti i lavoratori provenienti da Stati non UE/AELS e permette a donne di Stati terzi senza qualifiche particolari di lavorare in Svizzera come artiste di cabaret per un periodo massimo di 8 mesi all'anno.

All'Ufficio federale della migrazione (UFM) era stato conferito l'incarico di verificare periodicamente l'efficacia dello statuto. Nel 2010, sulla scorta di varie indagini di polizia, l'UFM è giunto alla conclusione che lo statuto non esplicava più alcun effetto protettivo e favoriva lo sfruttamento e la tratta di esseri umani. Nel giugno 2012 il Consiglio federale ha quindi avviato la procedura di consultazione sull'abrogazione di tale normativa. Basandosi sui risultati della procedura di consultazione, il DFGP ha adottato un approccio in due fasi e istituito il gruppo di esperti Hilber che, nel marzo 2014, ha pubblicato il rapporto «Misure a tutela delle donne che lavorano nell'industria del sesso» contenente 26 misure, tra cui l'abrogazione dello statuto di artista di cabaret.

L'abrogazione dello statuto decisa dal Consiglio federale è accompagnata da varie misure di protezione delle donne. Il personale delle rappresentanze svizzere all'estero è sensibilizzato sul tema e sono fornite maggiori informazioni in loco. Inoltre il 1° gennaio 2016 entrerà in vigore una nuova ordinanza, basata sull'articolo 386 CP, in virtù della quale la Confederazione potrà concedere aiuti finanziari a organizzazioni pubbliche o private che realizzano progetti volti a prevenire i reati correlati alla prostituzione.

⁵⁷ Cfr. allegato 5.

⁵⁸ Hürliemann, articolo del 16 febbraio 2015.

⁵⁹ Mediante una revisione parziale dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201).

Infine, nell'ambito della revisione della legge federale sugli stranieri, verrà introdotta una modifica secondo cui le persone che nell'esercizio di un'attività lucrativa sono vittime di reati ai sensi della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, potranno chiedere l'aiuto al ritorno e un permesso di dimora.

2.7.5 Diritto delle assicurazioni sociali

2.7.5.1 Osservazioni generali sulle assicurazioni sociali (stato della legislazione: 1° settembre 2014)

In linea di principio, le persone dedite alla prostituzione sono sottoposte alle stesse regole di qualsiasi altra persona che esercita un'attività lucrativa.

Sono le leggi pertinenti di ogni singolo ramo assicurativo a determinare a quali assicurazioni sociali le persone esercitanti la prostituzione sono affiliate e contro quali rischi sono protette. Lo stesso vale per i contributi che devono pagare e per le prestazioni cui hanno diritto.

Lo statuto contributivo nell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) è determinante per le altre assicurazioni sociali. Questo significa ad esempio che solo un lavoratore salariato riconosciuto come tale dall'AVS gode di una protezione nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, della previdenza professionale obbligatoria e dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni.

2.7.5.2 Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), assicurazione invalidità (AI)

Assoggettamento

L'AVS e l'AI sono assicurazioni generali obbligatorie. Per le persone dedite alla prostituzione le condizioni di assoggettamento all'AVS sono le stesse come per qualsiasi altra persona fisica: è assicurato obbligatoriamente chi ha il domicilio civile in Svizzera o vi esercita un'attività lucrativa. Le persone assicurate all'AVS lo sono anche all'AI.

In casi particolari, le convenzioni di sicurezza sociale e gli accordi stipulati con l'UE e l'AELS prevedono l'assoggettamento all'estero nonostante il domicilio o l'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera. L'assoggettamento in virtù di tali disposizioni vale per tutti i rami assicurativi.

Dall'assoggettamento discende un obbligo contributivo. Secondo la giurisprudenza, l'esercizio della prostituzione è un'attività lucrativa (DTF 107 V 193). Le persone esercitanti la prostituzione possono lavorare a titolo dipendente o indipendente. Quando lavorano in case di tolleranza possono essere considerate salariate o indipendenti a seconda della situazione economica. Se sono salariate, i datori di lavoro devono versare regolarmente i contributi alla cassa di compensazione. Se invece sono indipendenti, devono annunciarsi presso la competente cassa di compensazione e adempiere il loro obbligo contributivo.

Prestazioni

Le donne e gli uomini che raggiungono rispettivamente il 64° e il 65° anno d'età e ai quali può essere computato almeno un anno completo di contributi hanno diritto a una rendita di vecchiaia AVS. I cittadini di Stati con i quali la Svizzera non ha concluso una convenzione di sicurezza sociale hanno diritto a una rendita di vecchiaia AVS soltanto se sono domiciliati in Svizzera.

Hanno diritto a una rendita di invalidità gli assicurati che nel corso di un anno, senza interruzioni di rilievo, presentano un'incapacità lavorativa media almeno del 40 per cento, che allo scadere dell'anno presentano ancora un'incapacità al guadagno almeno del 40 per cento e che hanno almeno tre anni completi di contribuzione. I cittadini di Stati con i quali la Svizzera non ha concluso una convenzione di sicurezza sociale hanno diritto a una rendita AI soltanto se sono domiciliati in Svizzera.

Se il periodo contributivo in uno Stato dell'UE/AELS oppure in Svizzera non è sufficiente per l'acquisizione del diritto a una rendita, i singoli Stati membri e la Svizzera calcolano il periodo minimo di assicurazione considerando i periodi assicurativi compiuti negli altri Stati dell'UE/AELS oppure in Svizzera, a condizione che in ciascuno di questi Paesi siano stati pagati contributi per almeno un anno.

2.7.5.3 Indennità di maternità (IMat)

Assoggettamento

Hanno diritto all'indennità di maternità le donne che sono state assicurate obbligatoriamente ai sensi della legge sull'AVS durante i nove mesi immediatamente precedenti il parto e che durante questo periodo hanno esercitato un'attività lucrativa per almeno cinque mesi.

Prestazioni

L'indennità di maternità è versata sotto forma di indennità giornaliera e ammonta all'80 per cento del reddito lordo medio conseguito prima del parto, ma al massimo a 196 franchi al giorno.

2.7.5.4 Previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Assoggettamento

Nell'ottica della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità⁶⁰, le persone esercitanti la prostituzione sono equiparate agli altri lavoratori, per cui non necessitano di una regolamentazione specifica. Ciò significa che se queste persone sono indipendenti ai sensi dell'AVS, lo sono anche per la previdenza professionale. Di conseguenza non sono assicurate obbligatoriamente ma soltanto a titolo facoltativo in virtù dell'articolo 44 LPP. Se invece sono salariate ai sensi dell'AVS, sono sottoposte alla previdenza professionale obbligatoria purché adempiano i requisiti di salario e di età (art. 7 LPP) e lavorino in Svizzera per un periodo sufficiente⁶¹. Come qualsiasi altra persona che svolge un'attività lucrativa, le prostitute e i prostituti possono stipulare un pilastro 3a, deducibile dal reddito imponibile, alle condizioni previste dall'articolo 7 capoverso 1 OPP 3⁶².

Prestazioni

A norma di legge hanno diritto alle prestazioni di vecchiaia LPP gli uomini e le donne che raggiungono rispettivamente i 65 e i 64 anni di età. Le disposizioni regolamentari dell'istituzione di previdenza possono tuttavia prevedere che il diritto a tali prestazioni diventi effettivo alla cessazione dell'attività lucrativa. In tal caso la rendita viene ridotta o aumentata in proporzione.

Hanno diritto alle prestazioni di invalidità le persone invalide per almeno il 40 per cento ai sensi dell'AI che erano assicurate al momento in cui è sorta l'incapacità di lavoro la cui causa ha portato all'invalidità.

La LPP non prevede restrizioni né limitazioni per le prestazioni spettanti a cittadini stranieri.

⁶⁰ LPP, RS 831.40

⁶¹ Art. 1j cpv. 1 lett. b e art. 1k dell'ordinanza sulla previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2; RS 831.441.1).

⁶² Ordinanza sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (OPP 3; RS 831.461.3).

2.7.5.5 *Assegni familiari*

Assoggettamento

Sottostanno alla legge sugli assegni familiari i datori di lavoro tenuti al pagamento dei contributi conformemente all'articolo 12 LAVS e i salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo secondo l'articolo 6 LAVS. Anche le persone prive di attività lucrativa che conseguono un reddito modesto sono sottoposte alla legge, così come, dal 1° gennaio 2013, i lavoratori indipendenti. Non è richiesto un periodo assicurativo minimo.

Il finanziamento degli assegni familiari è di competenza dei Cantoni. In virtù delle normative cantonali, i contributi devono essere pagati dai datori di lavoro e dagli indipendenti affiliati alle casse di compensazione per assegni familiari. Solo nel Cantone del Vallese i contributi vengono prelevati direttamente sul salario (0,3 %). I contributi sono dovuti anche dai datori di lavoro che non hanno dipendenti con figli e dagli indipendenti senza figli che danno diritto agli assegni. I contributi vanno dallo 0,1 al 4,0 per cento della massa salariale, a seconda della cassa. Gli assegni familiari per persone prive di attività lucrativa sono finanziati dai Cantoni, che possono far partecipare i Comuni o prevedere il versamento di un contributo da parte delle persone prive di attività lucrativa.

Prestazioni

Hanno diritto agli assegni familiari sia i salariati, sia gli indipendenti, a condizione che siano assicurati all'AVS e guadagnino almeno 587 franchi al mese. Il diritto federale prevede un importo minimo di 200 franchi mensili per gli assegni familiari e di 250 franchi mensili per gli assegni di formazione. Circa la metà dei Cantoni corrisponde assegni più elevati. Viene applicato il principio del luogo di lavoro, vale a dire che gli assegni vanno richiesti laddove viene esercitata l'attività lucrativa. Le persone che non svolgono un'attività lucrativa e quelle che non conseguono il reddito minimo di 587 franchi mensili hanno diritto agli assegni familiari per persone prive di attività lucrativa se il loro reddito imponibile non supera 42 300 franchi all'anno⁶³.

Per i figli residenti all'estero gli assegni familiari vengono versati soltanto se ciò è previsto dalle convenzioni internazionali (stipulate con gli Stati dell'UE/AELS ad eccezione della Croazia, a condizione che i figli risiedano in uno Stato dell'UE/AELS, come pure con Bosnia e Erzegovina, Montenegro e Serbia).

Situazione particolare delle persone dedite alla prostituzione

La legge sugli assegni familiari non fa distinzioni tra persone dedite alla prostituzione e altri salariati e indipendenti né per quanto concerne l'assoggettamento e l'obbligo contributivo né per quanto riguarda le prestazioni. Nella realtà dei fatti, tuttavia, le persone esercitanti la prostituzione spesso non soddisfano i requisiti che danno diritto agli assegni familiari. Inoltre, salvo qualche rara eccezione, i cittadini di uno Stato non UE/AELS i cui figli non risiedono in Svizzera non possono ricevere gli assegni familiari. Infine è molto probabile che un certo numero di esercitanti non richieda gli assegni familiari semplicemente perché non sa di averne diritto.

2.7.5.6 *Assicurazione contro la disoccupazione*

Chi è assicurato contro il rischio di disoccupazione?

In Svizzera, tutte le persone che esercitano un'attività lucrativa dipendente, siano esse di origine svizzera o straniera, sono assicurate obbligatoriamente contro la disoccupazione. Chi soddisfa tutti i requi-

⁶³ Le cifre menzionate in questo paragrafo si riferiscono al 2015.

siti dell'articolo 8 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione⁶⁴ ha diritto a un'indennità di disoccupazione (ID). Tuttavia, un salario è assicurato dall'assicurazione contro la disoccupazione soltanto se raggiunge una media di 500 franchi al mese. Le persone che non hanno diritto all'ID secondo l'articolo 8 LADI possono comunque rivolgersi all'ufficio regionale di collocamento (URC) per una consulenza e un collocamento se adempiono determinati requisiti legali (cfr. più avanti).

Presupposti in virtù dell'articolo 8 LADI

Chi soddisfa i sette requisiti enumerati all'articolo 8 capoverso 1 lettere a–g LADI ha diritto all'ID. L'assicurato percepisce dunque l'indennità di disoccupazione se: a. è disoccupato totalmente o parzialmente (art. 10); b. ha subito una perdita di lavoro computabile (art. 11); c. risiede in Svizzera (art. 12); d. ha terminato la scuola dell'obbligo, ma non ha raggiunto l'età AVS e non percepisce ancora una rendita di vecchiaia AVS; e. ha compiuto o è liberato dall'obbligo di compiere il periodo di contribuzione (art. 13 e 14); f. è idoneo al collocamento (art. 15) e g. soddisfa le prescrizioni sul controllo (art. 17).

Spiegazione di alcune espressioni in riferimento all'articolo 8 capoverso 1 lettere a–g LADI:

- *Disoccupazione (lett. a, art. 10 LADI)*: è considerato disoccupato chi non è vincolato da un rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale e cerca un'occupazione.
- *Perdita di lavoro computabile (lett. b, art. 11 LADI)*: una perdita di lavoro è computabile se provoca una perdita di guadagno e dura almeno due giorni lavorativi interi consecutivi.
- *Residente in Svizzera (lett. c, art. 12 LADI)*: sono considerati residenti in Svizzera i cittadini svizzeri e i cittadini stranieri con permesso di domicilio che dimorano abitualmente ed effettivamente in Svizzera, che intendono mantenere questo statuto per un certo periodo e i cui interessi affettivi e sociali in questo lasso di tempo abbiano il loro centro in Svizzera. Gli stranieri senza permesso di domicilio devono possedere un permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa.
- *Scuola dell'obbligo, età AVS, rendita AVS (lett. d)*: sono escluse per motivi di età le persone che non hanno ancora concluso la scuola dell'obbligo, che hanno già raggiunto l'età ordinaria di pensionamento o che percepiscono una rendita di vecchiaia dell'AVS.
- *Periodo di contribuzione ed esenzione dall'adempimento (lett. e, art. 13 e 14 LADI)*: ha adempiuto il periodo di contribuzione chi, entro il termine quadro, ha svolto un'occupazione soggetta a contribuzione per un periodo sufficiente o è esonerato dall'adempimento di tale obbligo.
- *Idoneità al collocamento (lett. f, art. 15 LADI)*: è idoneo al collocamento chi è disposto, in grado e autorizzato ad accettare un'occupazione adeguata e a partecipare a provvedimenti di reintegrazione. Devono essere soddisfatti cumulativamente i seguenti requisiti: 1. idoneità al collocamento (disponibilità soggettiva ad accettare un'occupazione); 2. capacità lavorativa (idoneità fisica e mentale e disponibilità temporale e geografica). Una persona può non essere autorizzata a lavorare per esempio in virtù di disposizioni in materia di polizia degli stranieri, diritto di asilo, protezione dei lavoratori, polizia del commercio e polizia sanitaria. Nella realtà dei fatti ad essere rilevante è sostanzialmente l'autorizzazione a lavorare di stranieri senza permesso di domicilio. Queste persone devono disporre di un permesso di dimora che le autorizza a esercitare un'attività lucrativa o almeno prevedere di riceverlo se trovano un impiego adeguato.

⁶⁴ LADI, RS 837.0

- *Prescrizioni sul controllo (lett. g, art. 17 LADI)*: su istruzione dell'URC, gli assicurati sono tenuti a partecipare personalmente ai colloqui di consulenza e di controllo. Inoltre devono intraprendere tutto quanto si possa ragionevolmente pretendere da loro per evitare o abbreviare la disoccupazione. Altri obblighi cui devono attenersi sono quello di collaborare e quello di ridurre il pregiudizio.

2.7.5.7 Legge sul collocamento

Gli URC mettono i loro servizi di consulenza e collocamento a disposizione di tutti gli svizzeri (art. 26 cpv. 1 LC) e di tutti gli stranieri (art. 26 cpv. 2 LC) in cerca di lavoro. Gli stranieri devono dimorare in Svizzera, essere autorizzati a esercitarvi un'attività lucrativa e a cambiare impiego e professione. Eccezione: i cosiddetti 'veri frontalieri' provenienti dall'UE possono, a titolo supplementare, iscriversi come richiedenti lavoro nello Stato nel quale hanno esercitato la loro ultima attività lucrativa (Svizzera) senza dover dimostrare di risiedere in Svizzera (cfr. art. 65 par. 2 per. 2 e par. 3 per. 2 regolamento CE 883/2004)⁶⁵.

In virtù dell'ALC e della Convenzione AELS, gli stranieri provenienti dall'UE/AELS sono autorizzati a esercitare un'attività lucrativa e a cambiare impiego e professione in Svizzera. Eccezione: vanno considerati cittadini di Stati terzi i bulgari e i rumeni al più tardi fino al 31 maggio 2016, i croati fino a nuovo avviso.

I cittadini di Stati terzi con permesso di domicilio (permesso C) godono di un diritto di soggiorno illimitato e soddisfano il requisito di cui all'articolo 26 capoverso 2 LC.

I cittadini di Stati terzi con permesso di dimora (permesso D) godono di un diritto di soggiorno limitato nel tempo. Se il permesso di dimora è abbinato all'esercizio di un'attività lucrativa, essi soddisfano il requisito di cui all'articolo 26 capoverso 2 LC.

Nel caso dei cittadini di Stati terzi con permesso per dimoranti temporanei (permesso L), delle persone ammesse provvisoriamente (permesso F), dei richiedenti l'asilo (permesso N) e delle persone bisognose di protezione (permesso S) occorre accertare se sono autorizzati a esercitare un'attività lucrativa e a cambiare impiego e professione o se si può prevedere che possano ricevere una tale autorizzazione. La questione è di competenza delle autorità migratorie cantonali.

Maggiori informazioni sull'assicurazione contro la disoccupazione sono disponibili all'Info-Service o nelle pubblicazioni della Segreteria di Stato dell'economia SECO⁶⁶.

2.7.5.8 Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni

Persone assicurate

A tenore della legge federale del 20 marzo 1981⁶⁷ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF), durante il rapporto di lavoro i salariati occupati in Svizzera sono assicurati contro le conseguenze degli infortuni professionali, degli infortuni non professionali e delle malattie professionali (art. 1a LAINF). È considerato salariato chiunque esercita un'attività lucrativa dipendente ai sensi della legislazione federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS)⁶⁸. Di conseguenza le persone dedi-

⁶⁵ Regolamento (CE) 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (regolamento di base).

⁶⁶ Ottenibili all'indirizzo www.area-lavoro.ch: Disoccupazione (n. 716.299); Previdenza professionale delle persone disoccupate (n. 716.201); Prestazioni in caso di ricerca di lavoro all'estero (Stato membro dell'UE o dell'AELS) (n. 716.204); Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro – Un primo passo verso il reinserimento (n. 716.800).

⁶⁷ RS 832.20

⁶⁸ Art. 1 dell'ordinanza del 20 dicembre 1982 sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF; RS 832.202).

te alla prostituzione sono assicurate in virtù della LAINF dal momento in cui sono considerate salariate dall'AVS.

I lavoratori a tempo parziale il cui orario di lavoro settimanale presso un datore di lavoro non supera le otto ore non sono assicurati contro gli infortuni non professionali. Le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente possono assicurarsi a titolo facoltativo (art. 4 LAINF).

Protezione assicurativa sancita dalla legge

La protezione assicurativa secondo la LAINF è obbligatoria per legge. Se il datore di lavoro non è assicurato presso la Suva e non ha concluso un contratto assicurativo contro gli infortuni, le prestazioni legali sono versate dalla cassa suppletiva (art. 73 LAINF) per evitare che i lavoratori subiscano un pregiudizio.

Infortunio, lesioni corporali parificabili ai postumi d'infortunio e malattia professionale

Sono assicurati ai sensi della LAINF gli infortuni professionali, gli infortuni non professionali e le malattie professionali. È considerato infortunio qualsiasi influsso dannoso, improvviso e involontario, apportato al corpo umano da un fattore esterno straordinario che comprometta la salute fisica, mentale o psichica o provochi la morte⁶⁹. Determinate lesioni corporali (ad es. fratture, lussazioni, lacerazioni muscolari, lacerazioni dei tendini e lacerazioni del menisco) sono equiparate all'infortunio.

Un danno alla salute che non risponde alla definizione di infortunio è considerato malattia ed è assicurato secondo la legge sull'assicurazione malattie (LAMal).

Prestazioni

Il tipo e l'entità delle prestazioni sono gli stessi per gli infortuni professionali, gli infortuni non professionali, le lesioni corporali parificabili ai postumi d'infortunio e le malattie professionali. Secondo la LAINF, la persona assicurata ha diritto alla cura appropriata dei postumi d'infortunio, a determinati mezzi ausiliari, al risarcimento di determinati danni materiali causati da infortunio, al rimborso delle spese di viaggio, di trasporto e di salvataggio, al rimborso delle spese di trasporto della salma e di una parte delle spese di sepoltura. Le prestazioni in contanti sono versate sotto forma di indennità giornaliera, rendita di invalidità, indennità per menomazione dell'integrità, assegno per grandi invalidi o rendita per i superstiti.

L'indennità giornaliera, la rendita di invalidità e la rendita per i superstiti dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sono calcolate in base al guadagno assicurato. Attualmente il guadagno massimo assicurato è di 126 000 franchi all'anno o 346 franchi al giorno. L'indennità giornaliera è pari all'80 per cento del guadagno assicurato in caso di incapacità lavorativa totale ed è ridotta in proporzione in caso di incapacità lavorativa parziale. Il diritto all'indennità giornaliera nasce il terzo giorno successivo a quello dell'infortunio e si estingue con il ripristino della piena capacità lavorativa, con l'assegnazione di una rendita d'invalidità o con la morte dell'assicurato. La rendita di invalidità è pari all'80 per cento del guadagno assicurato in caso di incapacità lavorativa totale ed è ridotta proporzionalmente in caso di incapacità lavorativa parziale.

⁶⁹ Art. 4 della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

2.7.5.9 Assicurazione malattie

Assoggettamento

Le persone soggette all'obbligo di assicurarsi contro le malattie in Svizzera sono tenute ad affiliarsi a un'assicurazione in virtù della legge federale del 18 marzo 1994⁷⁰ sull'assicurazione malattie (LAMal). L'assicurazione va stipulata entro tre mesi dalla nascita dell'obbligo assicurativo. In caso di affiliazione tardiva, l'assicurazione inizia dal giorno dell'affiliazione. I Cantoni, che provvedono all'osservanza dell'obbligo assicurativo, devono affiliare a un assicuratore le persone inadempienti. Hanno diritto alle prestazioni previste dalla LAMal soltanto le persone che hanno stipulato un'assicurazione.

Situazione particolare delle persone dedite alla prostituzione

Alla domanda se le persone esercitanti la prostituzione sono soggette all'obbligo di assicurarsi contro le malattie in Svizzera non si può rispondere in modo univoco, in quanto la situazione va valutata caso per caso.

Se risiedono in Svizzera, le prostitute e i prostituti sottostanno all'obbligo di assicurarsi contro le malattie nel nostro Paese anche se non dispongono di un permesso di dimora.

Se possiedono un permesso di dimora della durata di almeno tre mesi, sono soggetti all'obbligo di assicurarsi contro le malattie in Svizzera.

I cittadini stranieri che esercitano un'attività dipendente e il cui permesso di dimora di breve durata è valido meno di tre mesi, sottostanno all'obbligo di assicurarsi contro le malattie in Svizzera se non dispongono di una protezione assicurativa equivalente per le cure nel nostro Paese.

Le persone esercitanti la prostituzione che possiedono la cittadinanza svizzera o la cittadinanza di uno Stato dell'UE/AELS, che esercitano un'attività lucrativa in Svizzera per un periodo massimo di tre mesi e che non necessitano di un permesso di dimora in virtù dell'ALC o della Convenzione AELS, sono soggette all'obbligo di assicurarsi contro le malattie in Svizzera se non dispongono di una protezione assicurativa equivalente per le cure nel nostro Paese.

Nel caso delle persone dedite alla prostituzione che possiedono la cittadinanza svizzera o la cittadinanza di uno Stato dell'UE/AELS e che lavorano sia in Svizzera sia in uno o diversi Stati dell'UE, lo Stato al quale sottostanno in materia di assicurazioni sociali è determinato dal diritto europeo di coordinamento delle assicurazioni sociali.

In sintesi si può affermare che le persone esercitanti la prostituzione sono equiparate a quelle esercitanti un'attività lucrativa, in particolare per quanto riguarda l'assoggettamento all'assicurazione malattie obbligatoria in Svizzera. I Cantoni devono verificare che osservino l'obbligo assicurativo e affiliare a un assicuratore in caso di inadempienza. Se soggiornano in Svizzera senza i permessi necessari e senza aver stipulato un'assicurazione malattia, non dispongono di una copertura assicurativa in caso di malattia.

2.7.5.10 Conclusione

Nelle assicurazioni sociali svizzere, le persone dedite alla prostituzione sono trattate alla stregua di tutti gli altri assicurati per quanto concerne l'iscrizione o l'assoggettamento e il diritto alle prestazioni. In linea di principio l'accesso alle assicurazioni sociali svizzere è dunque garantito.

⁷⁰ RS 832.10

Per le persone che esercitano la prostituzione in Svizzera solo saltuariamente o per un breve periodo e che abitualmente risiedono all'estero è tuttavia più difficile soddisfare i periodi minimi di assicurazione previsti per l'acquisizione del diritto alle prestazioni. In alcuni casi per l'adempimento di questo requisito vengono computati anche i periodi assicurativi compiuti in Stati dell'UE/AELS. In linea di massima i cittadini di Stati con i quali la Svizzera non ha concluso nessuna convenzione di sicurezza sociale percepiscono prestazioni soltanto se risiedono in Svizzera e finché vi risiedono.

Un altro problema per le persone che si prostituiscono potrebbe essere quello del lavoro nero. Si suppone che l'industria del sesso sia più toccata da questo fenomeno rispetto ad altri settori. Tuttavia per venire a capo del lavoro nero le sole risorse dell'assicurazione sociale non bastano. Secondo la legge federale contro il lavoro nero⁷¹, la verifica dell'osservanza degli obblighi di annuncio e di autorizzazione spetta agli organi cantonali di controllo che comunicano i loro accertamenti ai servizi incaricati dell'esecuzione delle assicurazioni sociali.

2.7.6 Obblighi fiscali

2.7.6.1 Imposte dirette

L'imposizione del reddito derivante dall'esercizio della prostituzione è retta dalla legge federale del 14 dicembre 1990⁷² sull'imposta federale diretta, dalla legge federale del 14 dicembre 1990⁷³ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni e dalle legislazioni fiscali cantonali. Tuttavia, *né il diritto fiscale federale né quello cantonale contengono norme specifiche per il settore della prostituzione o la professione di prostituta/o*. Come per qualsiasi altra attività lucrativa, i redditi da prostituzione sono soggetti a imposta. Pertanto, nell'ambito delle imposte dirette (imposta sul reddito e sulla sostanza), alle persone dedite alla prostituzione si applicano le disposizioni generali della legislazione fiscale.

Per quanto riguarda l'imposta sul reddito alla quale, secondo l'articolo 16 LIFD (art. 7 LAID), sottostà la totalità dei proventi periodici o unici da attività lucrativa, si osservano differenze a seconda della forma in cui l'attività viene esercitata (dipendente o indipendente).

Secondo l'articolo 18 LIFD tutti i redditi ottenuti da un'attività lucrativa indipendente sono imponibili e devono essere indicati nella dichiarazione d'imposta ordinaria (art. 124 LIFD). Pertanto, le persone fisiche che esercitano un'attività lucrativa indipendente nel settore della prostituzione devono allegare alla dichiarazione fiscale le distinte degli attivi e dei passivi, delle entrate e delle uscite, come anche degli apporti e dei prelevamenti privati (art. 125 cpv. 2 LIFD), visto che generalmente in questo settore non viene tenuta una contabilità commerciale. Se il contribuente non presenta giustificativi o distinte attendibili in merito al reddito conseguito, viene tassato d'ufficio dall'autorità fiscale, che a tal fine può tener conto di coefficienti sperimentali, dell'evoluzione patrimoniale e del tenore di vita del contribuente (art. 130 cpv. 2 LIFD).

Sotto il profilo fiscale l'esercizio della prostituzione può configurarsi anche come attività dipendente, ad esempio nel caso di prestazioni fornite in locali erotici, ossia saloni di massaggio, bar a luci rosse, servizi di escort o club di sauna.

Se la persona ha domicilio o dimora fiscale in Svizzera deve indicare nella dichiarazione d'imposta il reddito dell'attività lucrativa dipendente secondo l'articolo 17 LIFD, unitamente ad eventuali altri proventi (art. 124 LIFD).

⁷¹ LLN, RS 822.41

⁷² LIFD, RS 642.11

⁷³ LAID, RS 642.14

Se la persona è domiciliata all'estero o risiede in Svizzera ma non ha il permesso di domicilio C, il reddito dell'attività lucrativa è tassato alla fonte. Poiché è legittimo ritenere che in Svizzera vi siano molte prostitute senza permesso di dimora, alcune autorità fiscali cantonali (in alcuni casi con l'aiuto delle autorità cantonali della migrazione) hanno elaborato promemoria sull'imposizione delle persone dedite alla prostituzione⁷⁴. Pur essendo in parte molto diverse, le varie normative concrete sull'imposizione alla fonte portano in ogni caso alla tassazione, a condizione che l'autorità fiscale sia a conoscenza dell'attività lucrativa. Un problema generale che si pone nella tassazione internazionale è il fatto che i cittadini stranieri che esercitano la prostituzione si trattengono in Svizzera per un periodo molto breve, il che non permette la loro registrazione a fini fiscali. Un altro problema è la classificazione dell'attività lucrativa svolta, ossia stabilire se la persona dedita alla prostituzione svolge un'attività lucrativa dipendente o indipendente. In quest'ultimo caso l'imposizione alla fonte non trova applicazione e occorre procedere alla tassazione ordinaria.

2.7.6.2 Imposta sul valore aggiunto (IVA)

È assoggettato all'IVA chiunque esercita in nome proprio un'attività professionale o commerciale a titolo indipendente e realizza una cifra d'affari annua di almeno 100 000 franchi (art. 10 cpv. 1 della legge federale del 12 giugno 2009⁷⁵ concernente l'imposta sul valore aggiunto).

Generalmente si distinguono tre forme principali di prostituzione: la prostituzione in luoghi pubblici (prostituzione di strada), la prostituzione al chiuso (locali erotici quali club, saloni di massaggio, club di sauna ecc.) e i servizi di escort (generalmente attraverso agenzie e su appuntamento con incontri in appartamento o in albergo).

Le persone dedite alla prostituzione di strada possono esercitare la loro attività in nome proprio e a titolo indipendente e, pertanto, essere assoggettate all'IVA. Lo stesso vale per le persone che esercitano la prostituzione a domicilio a titolo indipendente e in nome proprio. Per essere assoggettate all'IVA devono fornire le loro prestazioni al di fuori di qualsiasi infrastruttura o organizzazione gestita da terzi, realizzare una cifra d'affari annua di almeno 100 000 franchi (generalmente non è il caso) e avere il domicilio o il luogo d'attività in Svizzera (il luogo di prestazione dei servizi sessuali è retto dal principio del prestatore, cfr. art. 8 cpv. 2 lett. a LIVA).

Le escort che esercitano la prostituzione senza l'intermediazione di un'agenzia possono essere assoggettate a titolo individuale alle condizioni summenzionate. Nel loro caso, è più facile raggiungere la cifra d'affari minima prevista dalla legge per l'assoggettamento (100 000 franchi).

Per la prostituzione al chiuso e i servizi di escort è fondamentale determinare, da un lato, chi figura come responsabile (del locale a luci rosse, dell'agenzia o del gruppo di escort) nei contatti con il pubblico (sul sito Internet o sui supporti pubblicitari) e, dall'altro, se l'escort esercita la propria attività a titolo indipendente o se lavora per un locale erotico o un'agenzia. Se le tariffe e gli appuntamenti sono fissati dal locale o dall'agenzia o se sussistono limitazioni alla disponibilità delle stanze, si può concludere che le escort non lavorano a titolo indipendente. Se le prestazioni sessuali sono state quindi fornite per conto del locale erotico o dell'agenzia sono assoggettate all'IVA. Questo punto di vista è stato confermato a più riprese dai tribunali. Dai numerosi controlli condotti presso i locali e le agenzie di escort è peraltro emerso che le escort non adempiono i presupposti di assoggettamento all'IVA.

L'assoggettamento all'IVA delle persone prostitute che esercitano a titolo indipendente e in nome proprio dovrebbe quindi restare un'eccezione. In caso di assoggettamento i servizi sessuali sarebbero imponibili al tasso normale (8 %).

⁷⁴ Ad es. promemoria dell'Amministrazione delle contribuzioni del Cantone di Berna sull'imposizione alla fonte delle persone dedite alla prostituzione domiciliata all'estero: «Merkblatt Q11 zur Quellenbesteuerung von im Prostitutionsgewerbe tätigen Personen mit Wohnsitz im Ausland» (stato 2015).

⁷⁵ LIVA, RS 641.20

2.8 Esempi di normative cantonali o comunali sulla prostituzione

2.8.1 Cantone di Berna

2.8.1.1 Disposizioni di maggiore rilevanza

Il 1° aprile 2013 il Cantone di Berna ha posto in vigore la legge cantonale sull'esercizio della prostituzione (Gesetz über das Prostitutionsgewerbe, PGG) e la relativa ordinanza (Verordnung über das Prostitutionsgewerbe, PGV) che disciplinano per la prima volta in modo esaustivo l'esercizio dell'attività di prostituzione. Qui di seguito riportiamo le disposizioni più importanti come esempio di legislazione cantonale in materia.

1. Scopo (art. 1 PGG)

La presente legge mira a: a) proteggere le persone che esercitano la prostituzione da sfruttamento e abuso, in particolare dalla restrizione della libertà di azione e di decisione, e garantire che le condizioni di lavoro nel settore della prostituzione siano conformi alle vigenti disposizioni di legge, b) garantire l'adozione di misure di prevenzione, sociali e di promozione della salute, e c) proteggere la popolazione dai fenomeni molesti correlati alla prostituzione.

2. Abrogazione del criterio di immoralità (art. 2 cpv. 2 PGG)

3. Obbligo di autorizzazione per i locali erotici, revoca dell'autorizzazione

Il rilascio delle autorizzazioni compete ai prefetti. Per ottenere un'autorizzazione occorre presentare una domanda almeno 60 giorni prima dell'avvio dell'attività (art. 1 PGV). Di norma l'autorizzazione è valida cinque anni (art. 9 PGG). Secondo l'articolo 8 PGG l'autorizzazione è rilasciata se:

- a) la persona è capace di agire;
- b) la persona esercita sotto la propria responsabilità o con funzione direttiva un'attività di cui all'articolo 5 capoverso 1;
- c) l'attività è compatibile con il diritto penale e con il diritto in materia di stranieri; e
- d) il trascorso e il comportamento della persona garantiscono che l'attività verrà esercitata conformemente alla legge. Questo requisito non è adempiuto in particolare da chi è stato condannato per un reato contro la libertà o l'integrità sessuale (CP, Libro secondo, Titoli quarto e quinto) o ha violato in modo grave o minacciato la sicurezza e l'ordine pubblici in Svizzera o all'estero.

Secondo l'articolo 2 PGV, oltre a un estratto del casellario giudiziale, vanno fornite informazioni sui seguenti punti:

- planimetria dalla quale risultano il numero e le dimensioni dei locali appartenenti alla struttura e sulla quale i locali adibiti all'esercizio della prostituzione e gli impianti sanitari sono appositamente contrassegnati;
- le tariffe per l'affitto dei locali nei quali viene esercitata la prostituzione, incluse le spese accessorie, in particolare per la fornitura di biancheria (lenzuola e asciugamani) e la pulizia dei locali;
- numero massimo di persone che esercitano la prostituzione nella struttura;

- indicazioni ben visibili e in varie lingue su offerte di informazione come pure indirizzi e numeri di telefono degli operatori sociali; vanno indicati anche i numeri di telefono della polizia cantonale e dell'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione.

Il o la titolare dell'autorizzazione deve inoltre adempiere una serie di *obblighi* (art. 11 PGG). Nell'ambito della sua attività deve garantire che:

- a* le condizioni in cui la prostituzione è esercitata non violino le prescrizioni del CP, in particolare che tutte le persone che esercitano la prostituzione lo facciano volontariamente e senza subire una qualsiasi forma di costrizione;
- b* nessun minore eserciti la prostituzione;
- c* i locali adempino i requisiti in materia di sicurezza, pulizia e igiene previsti dalla legislazione;
- d* le persone di nazionalità straniera dedite alla prostituzione siano titolari di un permesso regolare.

Il o la titolare dell'autorizzazione deve inoltre adottare *misure in materia di sicurezza, pulizia e igiene* (art. 7 PGV). In particolare provvede affinché:

- i locali, il mobilio e la biancheria da letto siano puliti regolarmente;
- le persone che esercitano la prostituzione dispongano di sufficiente spazio e di impianti sanitari con possibilità di doccia;
- alle persone che esercitano la prostituzione vengano messi a disposizione profilattici gratuitamente o al massimo al prezzo di costo.

L'*autorizzazione è revocata* se il o la titolare non adempie gli obblighi imposti dalla legge (PGG) o dalle pertinenti disposizioni d'esecuzione o se uno dei requisiti per il rilascio non è più soddisfatto. Nei casi non gravi di inadempimento degli obblighi può essere deciso un ammonimento anziché la revoca dell'autorizzazione. A seconda del motivo della revoca, l'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione fissa un periodo da uno a cinque anni durante il quale il titolare non può presentare una nuova domanda di autorizzazione, che comincia a decorrere da quando la revoca acquista forza esecutiva.

4. Prevenzione e informazione (art. 16 e 17 PGG)

La Divisione della sanità e degli affari sociali appronta offerte di prevenzione e di assistenza socio-sanitaria per le persone che esercitano la prostituzione nel Cantone. Le autorità competenti e i fornitori di prestazioni ai sensi della legge cantonale sull'aiuto sociale provvedono affinché le persone dedite alla prostituzione siano sufficientemente informate in merito ai loro diritti e doveri.

2.8.1.2 *Effetti della legge sulla prostituzione in vigore nel Cantone di Berna*

Secondo l'Ufficio controllo abitanti, migrazione e polizia degli stranieri (Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei, EMF) della città di Berna, la nuova legislazione si ripercuote positivamente sulla salute delle persone prostitute. Durante il colloquio personale relativo al business plan sono tematizzati anche aspetti sanitari (ad es. l'assicurazione malattia) e viene distribuito materiale informativo. Da quando è stato introdotto il colloquio obbligatorio, molte prostitute contattano regolarmente i collaboratori dell'EMF anche per questioni che non concernono l'esercizio della prostituzione. L'EMF ha così potuto farsi un'idea più precisa delle condizioni di lavoro di chi esercita la prostituzione e può quindi far valere un maggiore influsso, ad esempio sull'osservanza delle disposizioni relative all'igiene. Né l'EMF né la polizia cantonale hanno osservato un aumento del lavoro nero dopo

l'entrata in vigore della nuova legge. La situazione giuridica delle persone prostitute resta però insoddisfacente: il criterio di immoralità va abrogato a livello federale. Le conseguenze della nuova regolamentazione devono essere sottoposte a una valutazione dettagliata⁷⁶.

2.8.2 Cantone Ticino: inasprimento della normativa

2.8.2.1 Disposizioni di maggiore rilevanza

Il Ticino è stato il primo Cantone a dotarsi, nel 2001, di una normativa sulla prostituzione. La legge sull'esercizio della prostituzione prevede il divieto di esercitare la prostituzione nei luoghi in cui può turbare l'ordine pubblico. I Comuni possono stabilire mediante ordinanza i luoghi in cui vige tale divieto. Al fine di proteggere la popolazione dai fenomeni molesti concomitanti alla prostituzione, le città di Lugano, Locarno e Mendrisio hanno emanato disposizioni che vietano la prostituzione nelle zone residenziali, nelle vicinanze di luoghi e strutture sensibili quali parchi giochi, scuole, ospedali, chiese e altri luoghi di culto e nelle immediate vicinanze delle fermate dei mezzi pubblici di trasporto. La legge cantonale prevede anche misure a tutela della salute pubblica nonché il diritto per chi esercita la prostituzione di beneficiare, al momento dell'annuncio obbligatorio alla Polizia cantonale, di una consulenza medica gratuita a scopo preventivo.

Essendo vicino al confine, il Ticino attira un numero particolarmente elevato di persone prostitute e clienti dalla vicina Penisola. Il divieto di prostituzione al chiuso e in strada vigente in Lombardia rende il Ticino interessante sia per i clienti che per le prostitute, che possono beneficiare di condizioni di lavoro tutelate dalla legge. Si presume che la stragrande maggioranza delle persone dedite alla prostituzione presenti in Ticino sia di nazionalità straniera. Dal 2012 le autorità ticinesi hanno proceduto a varie retate allo scopo di prevenire l'esercizio illegale della prostituzione nei luoghi in cui vige un divieto. Queste operazioni hanno portato alla chiusura di dodici postriboli⁷⁷.

Nel 2014 la legge si trovava in fase di revisione. L'aggiornamento proposto mira a regolamentare in modo più restrittivo l'attività dei locali erotici e il loro controllo da parte della Polizia. Altri due aspetti discussi sono la gestione della prostituzione in appartamenti privati e il divieto di pubblicare annunci erotici nei quotidiani⁷⁸.

2.8.3 Città di Zurigo

2.8.3.1 Disposizioni di maggiore rilevanza

Di seguito è illustrata sinteticamente la situazione nella città di Zurigo dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza sull'esercizio della prostituzione (Prostitutionsgewerbeverordnung, PGVO) il 1° gennaio 2013. Vengono presentate non solo le misure adottate e le esperienze maturate, ma anche le lacune e i problemi riscontrati⁷⁹.

⁷⁶ Praz

⁷⁷ Steiner

⁷⁸ Attualmente il Cantone di Ginevra prevede limitazioni alla pubblicazione di annunci erotici. La legge ginevrina sulla prostituzione stabilisce tra l'altro che i locali erotici sono responsabili di garantire la sicurezza e la salute pubbliche. In virtù di questa normativa il Tribunale federale ha inflitto una multa di 1000 franchi alla proprietaria di un salone di massaggio per aver offerto nel suo locale prestazioni sessuali senza protezione (DTF 2C_490/2014).

⁷⁹ «Schutzmassnahmen im Erotikgewerbe – Erfahrungen in der Stadt Zürich», consultazione del gruppo di esperti Hilber presso l'UFM in data 19 dicembre 2013, presentazione di Lisa Berrisch, capo sezione Dipartimento degli affari sociali, e André Müller, segretario del Dipartimento di polizia della città di Zurigo.

Per regolamentare la prostituzione la città di Zurigo ha adottato i seguenti provvedimenti:

- *ordinanza sull'esercizio della prostituzione* (PGVO): prevede l'obbligo di autorizzazione per la prostituzione di strada e per i locali erotici, ad eccezione di quelli che impiegano due persone al massimo (Kleinstsalons);
- *aree dedicate alla prostituzione e relativo piano*: la prostituzione di strada e l'adescamento di clienti alla finestra sono permessi solo nelle aree autorizzate; il numero di queste aree è stato ridotto.

In caso di violazione delle disposizioni le sanzioni sono applicabili non solo alle persone dedite alla prostituzione (avvertimento/revoca del permesso) ma anche ai clienti e ai gestori dei locali erotici (avvertimento/revoca dell'autorizzazione/chiusura del locale).

2.8.3.2 *Effetti della soluzione adottata dalla città di Zurigo e critiche*

Dal 2006, anno record per numero di locali erotici (400), le strutture sono diminuite costantemente fino a raggiungere quota 161 nel 2013. Il calo è stato particolarmente netto per i locali erotici che impiegano due persone al massimo: nel 2014 il loro numero si è ridotto di un terzo stabilizzandosi a 101. Anche quello dei locali in cui lavorano da tre a dieci prostitute è diminuito, mentre i locali di dimensioni maggiori sono saliti da 9 a 12⁸⁰.

A Zurigo, parallelamente ad un calo costante dei posti di lavoro al chiuso, il numero delle prostitute di strada si è stabilizzato a un livello basso. Nella zona a luci rosse di Altstetten il numero di prostitute si è dimezzato rispetto ai tempi della «scena aperta» di Sihlquai. Le autorità e le ONG hanno opinioni contrastanti circa le ragioni di questo calo: l'esecutivo comunale ritiene che la prostituzione non si sia spostata in altre aree né sia scivolata nell'illegalità, ma che la città di Zurigo sia semplicemente diventata meno attrattiva per la prostituzione di strada. Le ONG sono invece del parere che le prostitute che esercitavano a Sihlquai si sono molto probabilmente spostate nel quartiere di Langstrasse o lavorano in appartamenti situati fuori dal centro e dalla città. Secondo i servizi specializzati quest'evoluzione ostacola i contatti con le prostitute. Il dislocamento verso la periferia ha inoltre spinto al rialzo gli affitti delle camere⁸¹.

Nell'aprile 2014 l'esecutivo comunale ha stilato un primo bilancio intermedio della nuova regolamentazione formulando una valutazione sostanzialmente positiva. I commercianti vicini ai box del sesso a Altstetten non hanno presentato lamentele o reclami sebbene durante la campagna relativa alla votazione si fossero opposti con veemenza al progetto. Le poche prostitute che utilizzano l'area riservata alla prostituzione apprezzano la sicurezza e la migliore infrastruttura. Al contempo, però, segnalano un calo delle entrate.

Stando all'esecutivo comunale, uno degli effetti collaterali indesiderati della regolamentazione è il dislocamento dei locali di piccole dimensioni (con al massimo due prostitute) ai margini della città. Queste strutture non necessitano di un'autorizzazione d'esercizio, bensì solo di un'autorizzazione edilizia. Tuttavia, per molte di esse è impossibile ottenere un'autorizzazione poiché si trovano in zone con una percentuale di destinazione residenziale superiore al 50 per cento, nelle quali il regolamento edilizio e urbanistico (Bau- und Zonenordnung, BZO) vieta l'esercizio della prostituzione. Contrariamente ai locali di grandi dimensioni, in quelli piccoli le prostitute possono lavorare in modo autonomo e a titolo indipendente. In occasione della revisione del regolamento edilizio occorrerà esaminare l'opportunità di mantenere l'attuale prassi di tolleranza nei confronti dei piccoli locali erotici anche nei quartieri non conformi al regolamento BZO come quello di Langstrasse.

⁸⁰ Wepfer, articolo del 2 aprile 2014.

⁸¹ Hürlimann, articolo del 2 aprile 2014.

Il FIZ, un centro specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne, invece, valuta negativamente la situazione venutasi a creare dopo l'entrata in vigore della nuova ordinanza. Secondo le dichiarazioni delle prostitute e in base all'esperienza dei gestori e ai risultati di un'inchiesta condotta presso vari centri di consulenza attivi nell'ambiente della prostituzione a Zurigo, le condizioni di lavoro sono peggiorate a causa della riduzione degli orari di lavoro per le prostitute, del ridimensionamento della prostituzione di strada e, parallelamente, dell'intensificazione dei controlli e delle sanzioni da parte della polizia. In particolare, la chiusura dei piccoli saloni è considerata un chiaro passo indietro.

Secondo il FIZ, il lavoro della polizia dovrebbe concentrarsi sull'attività investigativa a fini non repressivi, intesa come raccolta di informazioni sull'ambiente a luci rosse. Il numero di prostitute di strada si è dimezzato. Contrariamente a quanto dichiarato dalla polizia, queste donne non hanno lasciato la Svizzera. Più semplicemente, il settore del sesso a pagamento è diventato più opaco, visto che ora le prostitute lavorano in appartamenti nell'agglomerato di Zurigo e adescano i clienti via smartphone o Internet, in parte legalmente, in parte illegalmente⁸².

2.8.4 Business plan quale prova del permesso di lavoro

Tutti i Cantoni stanno riflettendo su come regolamentare la prostituzione. Nel 2012 l'UFM ha raccolto le conclusioni dello scambio di esperienze tra autorità in una circolare che contiene anche una serie di raccomandazioni aspramente criticate dai consultori per persone prostitute⁸³. Secondo le raccomandazioni dell'UFM, per l'esercizio dipendente o indipendente della prostituzione la persona richiedente o il datore di lavoro deve fornire documenti probanti, tra cui il contratto di locazione, il business plan, l'attestato di affiliazione a una cassa malati e a un'assicurazione infortuni e le coordinate del conto postale o bancario⁸⁴. Le esperienze maturate con il business plan e la procedura di notifica sono illustrate di seguito.

2.8.4.1 Città di Berna⁸⁵

Verifica del business plan per l'esercizio della prostituzione a titolo indipendente nell'ambito della procedura di notifica

Da quando la città di Berna ha introdotto l'obbligo per chi intende esercitare la prostituzione a titolo indipendente di presentare un business plan, il numero di domande è aumentato. Dai colloqui con le richiedenti emerge che il motivo va ricercato non tanto nel business plan, quanto nel peggioramento della situazione economica in Spagna, Portogallo e Italia. Le richiedenti sono «nuove» nel settore della prostituzione, lavorano prevalentemente in locali erotici per i quali, dall'entrata in vigore della legge cantonale sulla prostituzione, occorre un'autorizzazione d'esercizio.

L'esigenza di presentare un business plan permette alle autorità di accertare che tutte le persone dedite alla prostituzione siano affiliate a un'assicurazione malattie valida in Svizzera e che non siano state ingannate sulle loro condizioni di lavoro. Garantisce inoltre che le autorità sappiano dove le prostitute iniziano ad esercitare la loro attività e in quali condizioni concrete. Infine, permette di costruire un rapporto di fiducia con le richiedenti straniere che in caso di problemi o domande contattano regolarmente le autorità bernesi anche dopo aver lasciato la città. Le esperienze maturate con il business plan possono quindi definirsi molto positive.

⁸² Fassbind, articolo del 2 aprile 2014.

⁸³ La circolare è stata criticata dalle organizzazioni di difesa delle donne e secondo la maggioranza dei membri del gruppo di esperti Hilber dev'essere rivista. In merito alle critiche cfr. anche Kerland.

⁸⁴ Rapporto UFM sulla problematica del settore a luci rosse, pagg. 7 e 8 (disponibile solo in francese e tedesco).

⁸⁵ Se non specificato altrimenti: indicazioni dell'Ufficio controllo abitanti, migrazione e polizia degli stranieri (Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei, EMF) della città di Berna, primavera 2014.

A seconda della durata prevista del soggiorno, le persone di nazionalità straniera che vogliono esercitare la prostituzione a titolo dipendente nella città di Berna devono fornire i seguenti documenti:

- a) Soggiorno non superiore a 90 giorni:
- copia di un passaporto o di una carta d'identità in corso di validità;
 - business plan;
 - contratto di locazione per il locale di lavoro/l'abitazione/la camera;
 - conferma dell'affiliazione a un'assicurazione malattie valida in Svizzera.

I documenti sono verificati nell'ambito della procedura di notifica. Se lo statuto di indipendente è avvalorato, la conferma di notifica è inviata per posta elettronica.

- b) In caso di soggiorno di durata superiore a 90 giorni vanno inoltre forniti i seguenti documenti:
- conferma di affiliazione all'AVS come lavoratore indipendente;
 - polizza di un'assicurazione malattie svizzera.

Critiche al business plan

Secondo i centri di consulenza, ad esempio Xenia, le nuove regole spingono le prostitute nell'illegalità. Non vi sono tuttavia prove concrete a suffragio di questa affermazione. Durante i controlli, né la polizia cantonale, né la polizia degli stranieri della città né tantomeno la polizia del commercio di Berna hanno constatato un aumento degli stranieri illegali. Di certo c'è che a Berna la prostituzione è diventata più facile da controllare.

Un altro problema segnalato è il fatto che nell'ambiente della prostituzione si viene rapidamente a conoscenza delle domande poste durante il colloquio personale e i protettori istruiscono le prostitute sulle risposte da fornire. Poiché in caso di rigetto della domanda di autorizzazione l'onere della prova spetta alle autorità, queste non possono intervenire perché non sono in grado di provare che le richiedenti hanno mentito⁸⁶.

Le critiche al business plan poggiano anche su argomenti giuridici: secondo una perizia giuridica commissionata da ProCoRe, in virtù dell'ALC non è consentito chiedere ai cittadini dell'UE che esercitano un'attività lucrativa indipendente una prova che il reddito sia sufficiente a garantire il loro sostentamento. L'unica richiesta ammissibile è la prova di un'attività lucrativa indipendente. Secondo la perizia, l'esigenza posta alle prostitute di presentare un business plan rappresenta, in particolare nel settore della prostituzione di strada, un ostacolo alla libera circolazione delle persone. Non è nemmeno ammissibile chiedere la prova di un'abitazione confacente se non è previsto un ricongiungimento familiare o la prova dell'affiliazione a un'assicurazione malattie e infortuni: l'autorità di migrazione non ha competenza in materia. Lo stesso vale per i documenti che le persone esercitanti un'attività dipendente devono fornire in aggiunta al documento d'identità e all'attestato o al contratto di lavoro. Non è certo che la richiesta di documenti supplementari possa essere giustificata dalla necessità di proteggere le prostitute dallo sfruttamento⁸⁷.

Nel caso di cittadini dell'UE che intendono esercitare un'attività lucrativa indipendente si devono effettivamente fissare requisiti severi per la prova dell'indipendenza. Sebbene non rappresentino presupp-

⁸⁶ Marinello, pagg. 66 e 67.

⁸⁷ Kerland, pag. 18.

posti per l'ottenimento dell'autorizzazione, alcuni criteri possono comunque servire a dimostrare che queste persone possono stabilirsi a lungo termine in Svizzera come indipendenti.

Effetto del business plan sulla tratta di esseri umani nell'agglomerato di Berna

Il colloquio personale tra la richiedente e le autorità permette di raccogliere indizi sull'esistenza di un caso di tratta di esseri umani o di altri reati. Nel 2013 vi sono stati tre casi in cui le prostitute sono state mandate direttamente ai consultori per vittime di reati e sei casi in cui la polizia degli stranieri le ha indirizzate verso i servizi competenti (ad es. autorità di conciliazione in materia di locazione, tribunale del lavoro). In questo senso si può dire che l'introduzione dell'obbligo di presentare un business plan ha avuto un impatto positivo.

Critiche all'obbligo di notifica e al colloquio personale obbligatorio

Una delle critiche mosse è che l'obbligo di notifica non è adatto a contrastare lo sfruttamento della situazione di dipendenza delle prostitute e che contribuisce anzi a rendere ancora più precarie le loro condizioni spingendo nella clandestinità quelle che non hanno potuto o voluto annunciarsi. In questo modo le misure sanitarie, di prevenzione e di tutela dalla tratta di esseri umani non raggiungono una parte consistente delle prostitute⁸⁸.

La perizia commissionata da ProCoRe avanza la tesi secondo cui una tale regolamentazione non sarebbe compatibile con l'ALC: il colloquio personale viene condotto esclusivamente con chi si prostituisce e non con altri fornitori di prestazioni. La problematica dell'indipendenza fittizia si pone infatti anche nel caso di altri fornitori. Se la necessità di un colloquio personale fosse motivata da ragioni legate alla tutela delle persone dedite alla prostituzione, bisognerebbe prevedere nel diritto interno misure di protezione per tutte queste persone, a prescindere dalla loro nazionalità⁸⁹.

A questo proposito è opportuno rilevare che secondo l'ALC la Svizzera può definire autonomamente la procedura di notifica, ragion per cui può introdurre l'obbligo di un colloquio personale per proteggere le prostitute, così come altre persone che esercitano un'attività indipendente e che lavorano in settori precari o non interamente disciplinati dalla legge (ad es. parrucchieri, settore della ristorazione/autorizzazioni per stand). Il colloquio permette alle autorità di instaurare un primo contatto e di informare chi esercita la prostituzione in merito ai consultori ai quali rivolgersi in caso di problemi. Il contatto allo sportello permette inoltre di accertare se la prostituzione viene esercitata liberamente o per lo meno di raccogliere indizi al riguardo. Poiché in questi colloqui la discrezione è molto importante, occorre chiedersi se lo sportello sia il luogo più adatto, visto che generalmente si trova in uno spazio pubblico dove vi sono molte altre persone. Molte autorità hanno tuttavia già fatto buone esperienze con la procedura di notifica. Il Tribunale federale ha peraltro confermato la costituzionalità dell'obbligo di notifica per le persone dedite alla prostituzione: non si tratterebbe di una disparità di trattamento in quanto serve a proteggere le dirette interessate⁹⁰. Nel settore a luci rosse l'attività dev'essere notificata sin dal primo giorno (istruzioni OLCP-04/2015, n. 3.1.1, 7.3.2 e 7.4.2).

2.8.4.2 Città di Zurigo

Per quanto riguarda la *variante zurighese* del business plan, la polizia municipale ha constatato che i protettori sono molto veloci nel raccogliere informazioni sul comportamento da adottare con le autorità e sulle indicazioni da fornire, istruendo di conseguenza le prostitute. Vi sono quindi stati casi di prostitute che avevano superato il colloquio ma che successivamente durante delle intercettazioni telefoniche erano state identificate inequivocabilmente come vittime della tratta di esseri umani.

⁸⁸ Cereghetti Zwahlen

⁸⁹ Kerland, pag. 20.

⁹⁰ DTF 137 I 167

In merito a questo problema le *autorità della città di Berna* hanno dichiarato che occorre verificare la domanda di autorizzazione nel suo complesso, in particolare il business plan, e che inoltre è necessario eseguire controlli operativi sul posto. A Berna questi controlli hanno infatti mostrato che spetta alle autorità definire le condizioni quadro e che in generale occorre la collaborazione interdisciplinare di tutti gli attori (autorità di migrazione, di polizia e giudiziarie, nonché consultori).

3 Prostituzione e ruolo dello Stato

3.1 Scientificità, morale e ideologia

In generale, uno dei problemi degli studi e delle statistiche sulla prostituzione e sulla tratta di esseri umani è l'insufficienza e la lacunosità dei dati disponibili⁹¹. Inoltre, alcuni studi sono connotati ideologicamente e i risultati vanno quindi valutati con grande cautela.

Nella società, il dibattito sulla prostituzione e la tratta di esseri umani viene portato avanti da vari gruppi di interesse che sostengono argomenti e giudizi morali contrapposti. Spesso si mescolano le questioni morali relative alla dignità della donna con le questioni legate alla lotta contro la criminalità. Si sostiene tra l'altro che la prostituzione è espressione di un rapporto di dominio patriarcale tra uomo e donna e, in sé, segno di profondo disprezzo nei confronti delle donne. A seconda del caso, la prostituzione è vista come un male sociale senza il quale la tratta di esseri umani non esisterebbe oppure, al contrario, come settore d'attività nel quale occorre garantire alle donne una tutela sociale e contrattuale alla stregua di altri settori.

3.2 Prostituzione come scelta volontaria

Un punto fondamentale nel dibattito sulla prostituzione e la tratta di esseri umani è la questione di sapere in che misura la prostituzione è esercitata volontariamente e se essa può davvero essere una scelta volontaria. Alcuni Paesi, ad esempio la Svezia, rifiutano categoricamente la distinzione tra prostituzione volontaria e prostituzione forzata o sfruttamento sessuale, adducendo che la prostituzione è un'istituzione patriarcale che permette agli uomini di avere accesso quasi illimitato al corpo e alla sessualità femminili. La prostituzione è vista sia come causa sia come conseguenza della disparità di trattamento nei confronti delle donne nella società.

Molti di coloro che sono contrari alla prostituzione negano categoricamente che essa possa risultare da una decisione volontaria. Chi la reputa una violazione dei diritti umani non può che concludere che la prostituzione non è mai volontaria.

Secondo la concezione del diritto svizzero, per determinare se l'esercizio della prostituzione sia una libera scelta o una costrizione, occorre appurare se la persona in questione dispone della possibilità di decidere a chi fornire un servizio sessuale a pagamento, quale prestazione fornire a quali condizioni e quando smettere di offrirla. Il fatto che la decisione originaria di prostituirsi risulti da una scelta volontaria non è necessariamente significativo: è infatti possibile che al momento del reclutamento alla vittima della tratta di esseri umani venga prospettata un'attività di prostituzione nel Paese di arrivo e che questa inizialmente vi acconsenta. Ciononostante, se, una volta giunta a destinazione, le condizioni di lavoro non corrispondono alle aspettative della vittima, se è forzata ad esercitare la prostituzione e non è in grado di sottrarsi a tale costrizione, può comunque trattarsi di un caso di sfruttamento sessuale ovvero di tratta di esseri umani⁹².

⁹¹ L'impossibilità di generalizzare i risultati appare chiara se si considera la metodologia di rilevazione utilizzata per uno studio pubblicato in Germania nel 2003. Tutte le prostitute intervistate esercitavano in un'unica città (Amburgo), erano state contattate di persona in un centro di consulenza per tossicodipendenti e nell'ambito di un programma di formazione professionale destinato alle donne desiderose di uscire dalla prostituzione, indirettamente tramite inserzione in un giornale locale nonché tramite le segnalazioni di prostitute intervistate relative ad altre prostitute. I risultati dello studio sono quindi limitati a un luogo geografico circoscritto e focalizzati su prostitute tossicodipendenti e/o desiderose di uscire dal giro. La conclusione emersa dallo studio, ossia che molte di esse vogliono smettere di prostituirsi, non sorprende molto. In ragione della scelta delle persone intervistate, non è pertanto possibile generalizzare i risultati a tutte le forme di prostituzione (e nemmeno la loro attendibilità su scala nazionale). I detrattori rimproverano tra l'altro all'autrice di aver volutamente scelto i peggiori esempi per suffragare la sua visione ideologica contraria alla legalizzazione della prostituzione.

⁹² In queste situazioni, il fatto di negare la libertà di decisione non significa necessariamente che vi sia tratta di esseri umani (ad es. prostituzione per procurarsi la droga).

Secondo la definizione di tratta di esseri umani adottata a livello internazionale, il consenso di una vittima a prostituirsi è irrilevante nei casi in cui è stato utilizzato uno dei mezzi di pressione indicati nella definizione (ad es. violenza, coazione, inganno). È quindi importante che le vittime della tratta siano informate sui loro diritti, abbiano delle possibilità di azione e possano così sottrarsi a un rapporto di sfruttamento.

3.3 Valutazione della prostituzione e ruolo dello Stato

Nel dibattito si distinguono quattro valutazioni della prostituzione⁹³:

1. *La prostituzione è una violazione della dignità umana*: il legislatore parte dal presupposto che la prostituzione in sé è segno di disprezzo nei confronti dell'individuo, segnatamente della donna, e per questo motivo la combatte.
2. *La prostituzione è un'offesa alla morale e al buon costume*: il legislatore si astiene dal punire le persone prostitute o i loro clienti. Così facendo, impedisce loro tuttavia di far valere i propri diritti davanti alla legge.
3. *La prostituzione risulta da una scelta volontaria di esercitare un'attività a rischio*: questa visione riconosce che l'esercizio della prostituzione comporta spesso rischi fisici e psichici, ad esempio a causa delle pessime condizioni di lavoro. Il legislatore tuttavia non ritiene di dover imporre standard di comportamento morale e di dover proteggere il singolo individuo dalle conseguenze dei suoi comportamenti.
4. *La prostituzione è un mestiere come un altro*: questo approccio equipara, dal punto di vista giuridico e pratico, la prostituzione a qualsiasi altra attività lavorativa.

A seconda dell'approccio considerato si possono distinguere quattro atteggiamenti dello Stato nei confronti della prostituzione che, di fatto, possono anche sovrapporsi⁹⁴:

1. *Proibizionismo* (divieto della prostituzione): tutti gli attori della prostituzione e tutto ciò che è legato ad essa sono punibili per legge. Nella pratica, però, i trafficanti di esseri umani e/o i clienti spesso non sono perseguiti. La legge è applicata in primo luogo alle persone dedite alla prostituzione.
2. *Abolizionismo* (abolizione della prostituzione): l'obiettivo a lungo termine è di abolire la prostituzione. Questa strategia si focalizza su terzi, ovvero sui protettori, sui gestori di locali erotici, sui trafficanti e sullo Stato. Le persone prostitute sono considerate vittime e pertanto non sono punite.
3. *Regolamentarismo* (regolamentazione della prostituzione): la prostituzione è una realtà che è disciplinata a vario titolo (ad es. obbligo di autorizzazione per postriboli).
4. *Legalizzazione* (riconoscimento della prostituzione quale attività professionale): la prostituzione e il suo sfruttamento da parte di terzi non sono punibili. Questo modello parte dal presupposto che esista effettivamente un mercato delle prestazioni sessuali e che ognuno possa scegliere liberamente l'attività che intende svolgere sul mercato. I diritti delle persone prostitute e le loro condizioni lavorative sono tutelati dal Codice delle obbligazioni. L'obiettivo a lungo termine è riconoscere la prostituzione come professione regolare.

⁹³ BMFSFJ, pag. 5 con rimando a Renzikowski; Campagna, pag. 309 segg.

⁹⁴ ONU Coomaraswamy pag. 26; Müller, pag. 11 segg. con rinvio a uno studio del Parlamento europeo del 2005.

4 Prostituzione in Svizzera

4.1 I luoghi della prostituzione

4.1.1 Categorie generali

Un fattore chiave per comprendere il mercato svizzero del sesso non è tanto il luogo in cui il rapporto viene consumato (ad es. auto, albergo), quanto il luogo (cosiddetto «setting») in cui la persona prostituta e il cliente si incontrano (ad es. strada). Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, in Svizzera si distinguono sostanzialmente quattro setting⁹⁵:

1. strada (inclusi parcheggi, aree di servizio autostradali ecc.);
2. saloni di massaggio (dai locali gestiti autonomamente da più persone alle case di tolleranza con gestione centralizzata);
3. bar a luci rosse;
4. cabaret.

In Svizzera si rileva anche un altro setting, quello dei servizi di escort, che però non è presente in tutti i Cantoni ed è numericamente meno consistente rispetto agli altri setting. È proprio quest'ultimo aspetto a distinguerlo in particolare dai bar a luci rosse che, pur non essendo presenti in tutti i Cantoni, sono decisamente più numerosi⁹⁶.

I quattro setting si suddividono a loro volta in due segmenti, quello all'aperto (strada) e quello al chiuso (saloni di massaggio, bar a luci rosse e cabaret). Il tipo di clientela, le condizioni di lavoro, il grado di autodeterminazione, il rischio di violenza e sfruttamento e l'accesso ai servizi sanitari variano notevolmente da un segmento all'altro. Le persone dedite alla prostituzione di strada godono di una maggiore autonomia per quanto concerne gli orari di lavoro e la scelta dei clienti, ma sono esposte a una maggiore stigmatizzazione. In un salone di massaggio, invece, beneficiano di una migliore protezione dai clienti violenti (grazie alla presenza di altre persone), ma la loro libertà di azione può essere limitata dalle pressioni esercitate da chi gestisce il locale.

4.1.2 Numero di persone prostitute, ripartizione nei vari setting, numero di strutture e caratterizzazione del mercato

4.1.2.1 Numero di persone prostitute in Svizzera e per Cantone

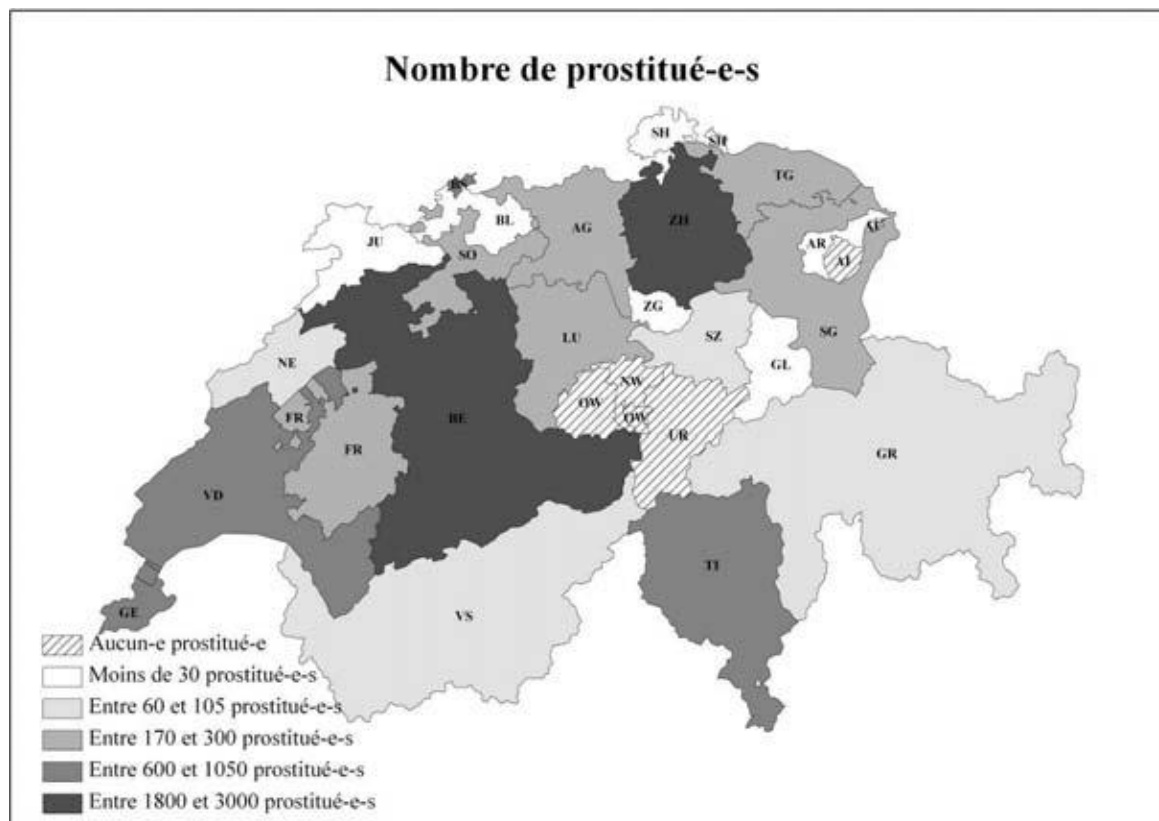
Non sono disponibili dati precisi sul numero di persone che si prostituiscono in Svizzera. Lo studio più esaustivo risale al 2008 ed è stato realizzato dall'Università di Ginevra. A quell'epoca, le autrici stimavano da 13 000 a 20 000 le prostitute e i prostituti attivi legalmente in Svizzera (strada, saloni di massaggio e servizi di escort)⁹⁷, con le concentrazioni più alte nei Cantoni di Zurigo e Berna e un tasso pari a zero nei Cantoni di Appenzello Interno, Nidvaldo, Obvaldo e Uri in riferimento a tali setting⁹⁸.

⁹⁵ Altri studi fanno distinzioni più concrete (ad es. Krumm, pag. 18 segg. con rinvii): il segmento più basso è rappresentato dalla prostituzione di strada o dalla prostituzione in roulotte o camper. Seguono i bar a luci rosse e, un gradino più in alto, i postriboli economici, poi le case di tolleranza affermate e infine le strutture di lusso (che talvolta si fanno chiamare dancing, cabaret, locali di strip-tease o night club). I servizi di escort si collocano nel segmento più alto.

⁹⁶ Università di Ginevra, parte 3, pag. 12 segg.

⁹⁷ Nel 2008 la libera circolazione non era ancora pienamente effettiva per i cittadini dell'UE-8 (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica ceca, Ungheria) e per i lavoratori indipendenti dell'UE-2 (Bulgaria e Romania). La situazione è cambiata in modo significativo dopo la liberalizzazione avvenuta rispettivamente in maggio e giugno 2011.

⁹⁸ Università di Ginevra, parte 3, pag. 13.



Fonte: Università di Ginevra, parte 3, pag. 14

Nel 2013 l’Aiuo Aids Svizzero ha invece avanzato la cifra di 18 000 – 22 000 persone esercitanti la prostituzione in Svizzera. Un altro studio del 2014 stimava a 6000 i posti di lavoro nell’intero mercato della prostituzione in Svizzera. A causa del forte tasso di ricambio (un impiego può essere occupato da più soggetti nell’arco di un anno) il numero di persone dedite alla prostituzione in Svizzera su un periodo di dodici mesi potrebbe essere di gran lunga superiore⁹⁹.

4.1.2.2 Ripartizione nei vari setting

Secondo lo studio dell’Università di Ginevra, due terzi delle persone esercitanti la prostituzione in Svizzera lavorano in saloni di massaggio, un terzo è attivo sulle strade, in bar a luci rosse e cabaret, mentre un’esigua percentuale è al servizio di agenzie di escort¹⁰⁰.

Contestualmente alle nazionalità, uno studio realizzato nel 2014 riscontrava che nelle strutture più grandi (presenza contemporanea di più di tre prostitute) lavorano in maggioranza donne provenienti dai nuovi Paesi dell’UE e dal resto dell’Europa occidentale, mentre in quelle più piccole sono più numerose le donne svizzere, seguite da quelle tedesche. Lo stesso studio rileva la presenza della prostituzione di strada in nove Cantoni, in particolare nelle grandi città (ad es. Zurigo, Basilea, Ginevra) e in località con funzione di centro regionale (ad es. Coira, Thun, Friburgo)¹⁰¹.

⁹⁹ Biberstein/Killias, pag. 82.

¹⁰⁰ Università di Ginevra, parte 3, pag. 15. Alle autrici del presente rapporto non sono chiare le modalità di calcolo di queste percentuali, in particolare di quelle relative alle artiste di cabaret e alle entraineuse. Queste due categorie non sono state incluse nella stima dei 13 000 ai 20 000 lavoratori e lavoratrici del sesso (cfr. parte 3, pag. 13).

¹⁰¹ Biberstein/Killias, pag. 12, pag. 41.

4.1.2.3 Numero di strutture

Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, le strutture presenti in Svizzera nel 2008 erano complessivamente 1828 (saloni di massaggio, bar a luci rosse, cabaret e agenzie di escort). Per quanto concerne la ripartizione nei diversi Cantoni, la maggior parte delle strutture si concentrava nei Cantoni di Basilea Città, Ginevra, Vaud e Zurigo (da 101 a oltre 500 strutture). L'unico Cantone a non averne nessuna era quello di Appenzello Interno.

Se invece si considera il tipo di struttura, i saloni di massaggio si posizionavano al primo posto con 1405 strutture, pari a circa 3/4 delle strutture complessive. I Cantoni con il maggior numero di saloni di massaggio erano quelli di Basilea Città, Ginevra, Vaud e Zurigo. Al secondo posto figuravano i cabaret, con 271 strutture. I bar a luci rosse erano 152. Solo pochi Cantoni dispongono di cifre sulle agenzie di escort.

4.1.2.4 Caratterizzazione del mercato

In riferimento al mercato del sesso, lo studio dell'Università di Ginevra suddivide i Cantoni in tre gruppi¹⁰²:

- nei Cantoni di BS, BE, GE, TI, VD, ZH, AG, FR, LU, SO, SG e TG il mercato del sesso è diversificato, con un numero importante di persone esercitanti la prostituzione;
- nei Cantoni di BL, GR, GL, JU, NE, SH, SZ e VS il mercato del sesso è mediamente sviluppato;
- nei Cantoni di AR, NW, OW, UR, ZG il mercato del sesso è piccolo e relativamente omogeneo.

In generale si osserva inoltre che:

- il mercato del sesso può essere molto sviluppato anche nei Cantoni senza prostituzione di strada (ad es. TI);
- tanto più importante è la prostituzione di strada in un Cantone, quanto più numerose sono le strutture;
- vi sono notevoli differenze tra i Cantoni urbani e quelli rurali.

4.2 Regolamentazione dei luoghi della prostituzione

Dato che la regolamentazione dei luoghi della prostituzione compete ai Cantoni o, in caso di delega, ai Comuni, è difficile se non addirittura impossibile fare generalizzazioni valide per tutta la Svizzera. Qui di seguito presentiamo due esempi della città di Zurigo che ha regolamentato la prostituzione di strada da un lato con i box del sesso e dall'altro con i parchimetri del sesso.

¹⁰² Università di Ginevra, parte 3, pag. 23 segg. Il Cantone di Appenzello Interno non viene menzionato poiché, come spiegato sopra, presenta un tasso di prostituzione pari a zero nei quattro setting analizzati.

4.2.1 Box del sesso

Per favorire l'esercizio regolamentato della prostituzione di strada, la città di Zurigo ha creato nel quartiere periferico di Altstetten un'area riservata alle prostitute e ai loro clienti. L'obiettivo di questo drive-in del sesso è di migliorare le condizioni di lavoro delle donne e di tutelare la popolazione dalle conseguenze negative della prostituzione di strada, tra cui minacce e altre intimidazioni. I clienti si mettono d'accordo direttamente con la prostituta e la prestazione viene consumata in un camper o in un box. L'area dispone di un consultorio e la polizia effettua controlli regolari, verifica le autorizzazioni delle prostitute e interviene in caso di comportamento scorretto, in particolare in caso di infrazioni al regolamento¹⁰³. Un apposito sito web riporta informazioni sul funzionamento e sugli orari di apertura, una mappa, un piano di accesso e indirizzi di contatto¹⁰⁴.

La struttura è stata inaugurata a fine agosto 2013. Nei primi sette mesi è stata frequentata in media da 15 prostitute a notte. Secondo il Dipartimento dell'azione sociale, nella primavera del 2014 l'afflusso è stato di 50-100 veicoli a notte¹⁰⁵.

Valutazione da parte degli attori

Per la città di Zurigo, l'iniziativa è un successo: gli obiettivi (maggiore protezione delle prostitute e della popolazione) sono stati raggiunti, la scena della prostituzione non si è spostata in altre regioni della Svizzera e, grazie all'intensificazione dei controlli di polizia, nemmeno in altri quartieri cittadini. Da un sondaggio risulta che le prostitute apprezzano la sicurezza, l'infrastruttura e l'assistenza fornita dagli operatori sociali e dal centro Flora Dora. Un aspetto a loro avviso negativo è costituito dalle minori entrate^{106, 107}.

Le autorità di perseguimento penale rilevano che da quando la prostituzione è stata allontanata dal quartiere di Sihlquai, determinati gruppi criminali ungheresi hanno spostato le proprie attività in altri Cantoni o nei Paesi confinanti. I consultori per persone prostitute ritengono invece che l'industria del sesso sia semplicemente diventata meno visibile e confermano che le donne lavorano ora in appartamenti nella regione di Zurigo e che adescano i clienti tramite cellulare o Internet. Questo tipo di prostituzione sarebbe esercitata in parte legalmente, in parte illegalmente. Se, da un lato, pare che le donne subiscano meno violenza, dall'altro sembrano invece aumentate le minacce di ritorsione nei confronti dei familiari rimasti in patria. Volendo controllare la prostituzione, la città potrebbe addirittura ostacolare le indagini sulla tratta degli esseri umani¹⁰⁸.

Il FIZ ritiene che i box del sesso presentino senz'altro aspetti positivi: le donne godono di una migliore protezione dai clienti violenti, l'infrastruttura è buona e la consulenza a bassa soglia. D'altra parte il centro rileva però che tali box rientrano in un pacchetto di misure che comportano una maggiore repressione nei confronti delle donne. Da quando il Consiglio comunale della città di Zurigo ha limitato la prostituzione di strada a determinate aree, infatti, la polizia denuncia e rinvia le donne su semplice sospetto di adescamento al di fuori di queste zone¹⁰⁹.

4.2.2 Parchimetri del sesso

Un altro esempio di regolamentazione della prostituzione di strada è costituito da speciali parchimetri introdotti dalla città di Zurigo. Chi si prostituisce nei quartieri di Niederdorf e Altstetten deve procurarsi ogni giorno un biglietto presso un distributore automatico. Il biglietto, che autorizza ad adescare

¹⁰³ [index/arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/platzordnung.html](http://index.arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/platzordnung.html), consultato il 22 aprile 2014.

¹⁰⁴ [index/arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/funktionsweise.html](http://index.arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/funktionsweise.html), consultato il 22 aprile 2014.

¹⁰⁵ Hürlimann, articolo del 2 aprile 2014.

¹⁰⁶ Fassbind, articolo del 1° aprile 2014.

¹⁰⁷ Wepfer, articolo del 2 aprile 2014.

¹⁰⁸ Fassbind, articolo del 2 aprile 2014.

¹⁰⁹ Boos/Häne, articolo del 19 settembre 2013.

clienti in una determinata zona della città, costa 5 franchi. Per ottenerlo occorre digitare un codice personale che le persone prostitute ricevono solo dopo aver presentato regolare richiesta di esercizio presso la polizia e le autorità sociali e pagato una tassa di 40 franchi.

Dalla messa in funzione di questi apparecchi un anno fa, sono stati acquistati in media 43 biglietti al giorno, generando un indotto di 78 000 franchi per le casse comunali. La polizia controlla regolarmente che le persone prostitute siano in possesso di un biglietto. Quelle pizzicate tre volte senza, perdono il permesso di esercizio per un anno intero. La polizia è dell'avviso che l'accettazione da parte delle persone prostitute sia buona. Per il FIZ, invece, questa misura non è altro che un ulteriore strumento per criminalizzare la prostituzione¹¹⁰.

4.3 Profilo delle persone dedite alla prostituzione

4.3.1 Dati generali

Le 193 persone esercitanti la prostituzione che hanno partecipato a uno studio realizzato nel 2009 dalla città di Zurigo hanno dichiarato di aver scelto questo mestiere principalmente per i seguenti motivi¹¹¹:

- apprezzano il loro lavoro e/o vogliono aiutare (37,3 %);
- non trovano un'occupazione diversa (28,5 %);
- devono sostenere finanziariamente la famiglia (26,4 %);
- hanno bisogno di denaro per comprare droga (22,3 %).

Il 55,4 per cento delle persone intervistate ha inoltre indicato di voler uscire dalla prostituzione. Tra le donne che hanno preso parte allo studio, circa due terzi possedevano il passaporto svizzero, una quota nettamente superiore rispetto alla media delle persone dedite alla prostituzione attive in Svizzera. Due terzi avevano seguito un percorso scolastico normale ed erano entrate nel mondo della prostituzione in media all'età di 24 anni. Generalmente lavoravano più di quattro giorni alla settimana e fornivano le loro prestazioni in media a 13,5 clienti alla settimana, pari a 702 all'anno, per un guadagno medio di 1200 franchi alla settimana. Tuttavia, solo un terzo delle persone intervistate ha dichiarato di poter disporre liberamente di questo reddito e un terzo ha affermato di riceverne meno del 60 per cento.

Interrogate sugli aspetti positivi e negativi del loro mestiere, le persone partecipanti si sono espresse nel seguente modo:

¹¹⁰ Huber, articolo del 10 gennaio 2014.

¹¹¹ Rössler



4.3.2 Prostituzione femminile

Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, la prostituzione femminile in Svizzera è 50 volte superiore a quella maschile e 25 volte superiore a quella transgender. La prostituzione è dunque un'attività quasi esclusivamente femminile, al di là dei confini e delle culture, che trova la sua principale spiegazione nell'ineguale ripartizione delle risorse economiche.

Nel settore svizzero della prostituzione, le donne di origine straniera sono decisamente in maggioranza e provengono soprattutto dall'America Latina, dai Paesi di lingua russa, dall'Africa settentrionale e orientale, dalla Thailandia e dall'Europa dell'Est. Le donne svizzere sono nettamente sottorappresentate. Si suppone che una parte di esse abbia acquisito la cittadinanza svizzera con il matrimonio. La maggior parte delle prostitute straniere dispone presumibilmente di un permesso di dimora e di lavoro, per cui vive e lavora legalmente in Svizzera¹¹².

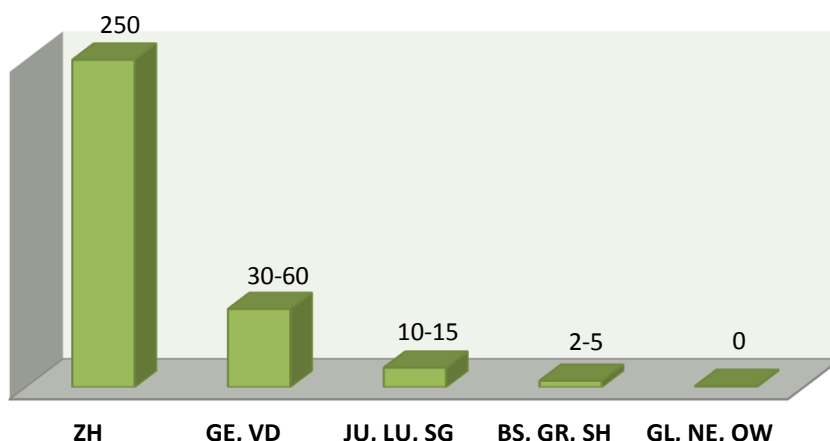
4.3.3 Prostituzione maschile

La tabella sottostante illustra il numero stimato di prostituti maschi in alcuni Cantoni (dati ripresi dallo studio dell'Università di Ginevra). Va detto comunque che la maggior parte dei Cantoni non dispone di dati a riguardo¹¹³:

¹¹² Università di Ginevra, parte 3, pag. 24 segg.

¹¹³ Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, i Cantoni per i quali non sono disponibili dati sono AG, AI, AR, BE, BL, FR, NW, SZ, SO, TI, TH, VS, UR, ZG (parte 3, pag. 25, nota 18).

Numero stimato di prostituti maschi in alcuni Cantoni



Le stime degli operatori che lavorano a diretto contatto con il mondo della prostituzione sono decisamente superiori a quelle delle autorità. Solo a Zurigo, sarebbero circa 1300 gli uomini che offrono prestazioni sessuali. Secondo la polizia cantonale di Berna, i prostituti provengono soprattutto dal Sud-est asiatico, dall'America Latina e dall'Europa dell'Est¹¹⁴. In generale le informazioni sulla prostituzione maschile sono molto scarse.

4.3.4 Prostituzione transgender

Negli ambienti a luci rosse sono molto ricercate le persone che sentono di appartenere al genere opposto a quello in cui sono nate. La maggior parte delle donne trans, o *ladyboy*, provengono dalla Thailandia. Lavorano sia in strada, sia in strutture chiuse e sono esposte agli stessi pericoli delle loro colleghe femmine, tanto che sono noti casi di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale in cui le vittime sono transgender¹¹⁵.

Stando allo studio dell'Università di Ginevra, anche in questo caso non tutti i Cantoni dispongono di dati¹¹⁶. Secondo alcune stime, la ripartizione delle prostitute transgender nei Cantoni si presenta come segue¹¹⁷:

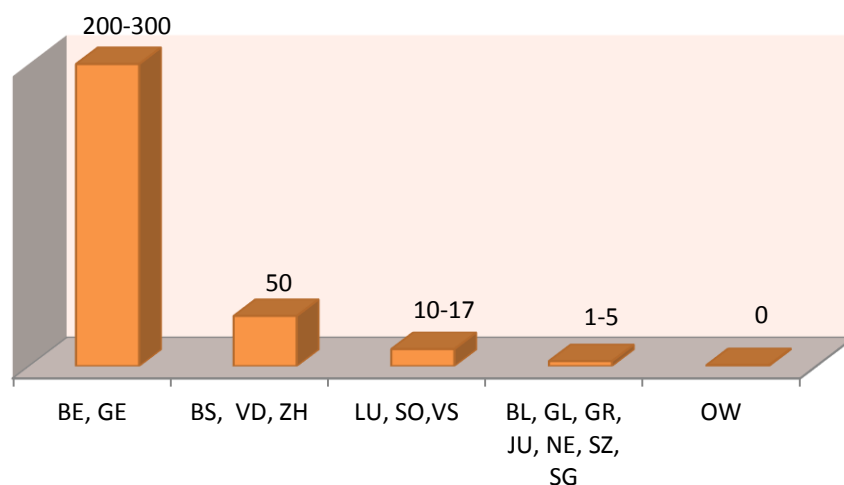
¹¹⁴ Christl, articolo del 20 gennaio 2014.

¹¹⁵ Christl, articolo del 20 gennaio 2014 con riferimento al caso di tratta di esseri umani nell'ex bordello del Lagerweg nel quartiere di Lorraine a Berna, in cui una delle vittime era transgender. Per maggiori dettagli sulla sentenza del tribunale regionale di Berna si veda Kollbrunner, articolo del 22 febbraio 2014.

¹¹⁶ Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, i Cantoni per i quali non sono disponibili dati sono AG, AI, AR, FR, NW, SH, TI, TG, ZH, UR (parte 3, nota 19).

¹¹⁷ Università di Ginevra, parte 3, pag. 25.

Numero stimato di prostitute transgender in alcuni Cantoni



Secondo il Transgender Network Switzerland, non si possono fornire dati attendibili sulle persone transgender in Svizzera, visto che tutto dipende da chi si include nel conteggio. Uno studio condotto nei Paesi Bassi è giunto alla conclusione che un soggetto su 200 sente di non appartenere al genere in cui è nato. In Svizzera ciò corrisponderebbe a 40 000 persone. Altre modalità di conteggio considerano solo i soggetti transgender che si sono sottoposti a una riattribuzione chirurgica di sesso e che in Svizzera sarebbero qualche centinaio¹¹⁸.

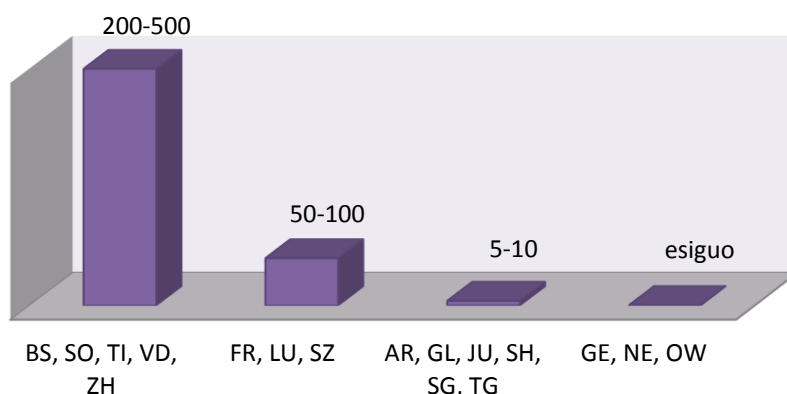
4.3.5 Persone prostitute sans-papiers

Quando l'Università di Ginevra ha effettuato i suoi rilevamenti, non tutti i Cantoni disponevano di dati sul numero delle persone esercitanti la prostituzione senza permesso di dimora, inclusi i richiedenti l'asilo la cui domanda era stata respinta o sulla cui domanda non si era entrati nel merito¹¹⁹. Dalle stime emerge il quadro seguente:

¹¹⁸ transgender-network.ch/information/, consultato il 13 agosto 2014.

¹¹⁹ Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, i Cantoni per i quali non sono disponibili dati sono AG, AR, BE, BL, BR, NW, UR, VS, ZG (parte 3, nota 20).

Numero stimato di persone prostitute «sans-papiers» in diversi Cantoni



È interessante notare che nei Cantoni con il maggior numero di prostitute e prostituti sans-papiers è molto presente anche la prostituzione legale. L'unica eccezione è costituita dal Cantone di Soletta¹²⁰.

4.4 Salute fisica e psichica delle persone che si prostituiscono

Le persone dedite alla prostituzione sono più colpite da determinati problemi di salute rispetto al resto della popolazione. Ciò è dovuto da un lato alla loro attività: in caso di rapporti sessuali frequenti con diversi partner aumenta il rischio di contrarre un'infezione sessualmente trasmissibile (IST) e, per le prostitute femmine, anche quello di una gravidanza indesiderata. Lo studio dell'Università di Ginevra ha evidenziato che le malattie sessualmente trasmissibili e l'HIV (Human Immunodeficiency Virus) costituivano un problema di salute per quasi l'80 per cento delle persone interrogate, mentre oltre il 60 per cento soffriva di tossicodipendenze e quasi la metà di malattie psichiche. Il 15 per cento era già stato confrontato con gravidanze indesiderate e violenza fisica o psicologica.

Infezioni sessualmente trasmissibili (IST)

In proporzione al loro numero complessivo, le prostitute sono menzionate decisamente più spesso quali fonti di contagio per la sifilide e la gonorrea rispetto alle altre donne. Come per l'HIV, anche per le altre IST si presume che il carico di malattia sia diverso a seconda del gruppo specifico in questione. Dalle cifre dell'ambulatorio della Kanonengasse a Zurigo emerge ad esempio che le prostitute di strada contraggono più spesso IST rispetto alle altre prostitute¹²¹. Le differenze tra HIV e altre IST si spiegano con il fatto che i profilattici sono efficaci contro l'HIV, ma offrono un grado di protezione minore da altre IST, molte delle quali (diversamente dall'HIV) sono trasmissibili anche per via orale. Infine non bisogna dimenticare che le condizioni di lavoro e la situazione socio-economica precaria di molte persone esercitanti la prostituzione si ripercuotono negativamente sulla loro salute. Tuttavia, né la Svizzera, né gli altri Paesi dispongono di dati quantitativi attendibili sulla diffusione di questi problemi di salute.

¹²⁰ Università di Ginevra, parte 3, pag. 25.

¹²¹ Erlinger

Rispetto agli omosessuali, i prostituti maschi contraggono con maggiore frequenza IST e HIV. Inoltre sono più colpiti da questi problemi rispetto alle prostitute femmine¹²².

In Svizzera non sono disponibili dati sui rischi cui sono esposte le prostitute transgender. Secondo la letteratura scientifica internazionale, le IST e l'HIV sono particolarmente diffusi in questo gruppo¹²³.

Consumo di sostanze che creano dipendenza

Stando allo studio dell'Università di Ginevra, il secondo problema di salute più diffuso tra le persone dedite alla prostituzione è il consumo di sostanze che creano dipendenza. Il problema è particolarmente evidente tra le persone che assumono stupefacenti per endovena e si prostituiscono per acquistare droga. A essere molto più diffusi sono tuttavia altri tipi di droga, anche legali, tra cui l'alcol. In un sondaggio condotto fra artiste di cabaret (prevalentemente nei Cantoni di Zurigo e Ticino) nel quadro di uno studio dell'Università di Neuchâtel, «alcol» è stata la risposta più frequente alla domanda su quali fossero i principali problemi incontrati sul lavoro¹²⁴.

Salute psichica

Al terzo posto lo studio dell'Università di Ginevra cita i problemi psichici, specificando che all'epoca della sua realizzazione non era possibile quantificarli né identificarne le cause. Le autrici rilevano però che le persone dedite alla prostituzione sono particolarmente colpite da problemi psichici a causa del contesto in cui lavorano e della stigmatizzazione di cui sono oggetto. Proprio per questo figurano tra i principali destinatari delle offerte di aiuto.

Secondo lo studio realizzato nel 2009 dalla città di Zurigo, due gruppi sono particolarmente soggetti a malattie psichiche: le donne svizzere tossicodipendenti che lavorano in strada e le migranti di Stati terzi che subiscono violenza¹²⁵. Sulla base di questa e di altre considerazioni, lo studio giunge alla conclusione che il malessere psichico tra le persone dedite alla prostituzione è riconducibile in primo luogo alle diverse forme di violenza cui sono esposte. In un documento di discussione sul lavoro del sesso redatto da cinque ONG si rileva invece che, secondo le prostitute che si sono rivolte al FIZ, il problema principale non è tanto la violenza, quanto la stigmatizzazione. Per sottrarsi devono condurre una doppia vita, il che costituisce uno stress psicologico che può degenerare in malattia¹²⁶.

Gravidanze indesiderate

In Svizzera non esiste nessuno studio che tratti esplicitamente delle gravidanze indesiderate nel mondo della prostituzione. I dati dell'ambulatorio della Kanonengasse a Zurigo permettono tuttavia di farsi un'idea della situazione: ben oltre la metà delle gravidanze di prostitute registrate nel 2010 erano indesiderate¹²⁷. Tra le prostitute di strada la percentuale di gravidanze indesiderate seguite da un aborto era più alta che tra le altre prostitute.

Questi elementi evidenziano l'importanza del tema dei rapporti sessuali non protetti. Nell'ambito di uno studio condotto dalla Scuola universitaria professionale della Svizzera nord-occidentale sulla violenza nell'industria del sesso si è riscontrato, in riferimento all'uso del profilattico, che la domanda di rapporti non protetti è tuttora elevata¹²⁸. Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, una persona dedita alla prostituzione può scegliere di avere rapporti non protetti perché sente la pressione concorrenziale, perché consuma droga o perché teme di perdere un cliente regolare. In generale si può affer-

¹²² Locicero S./Jeannin A./Dubois-Arber F.

¹²³ Bize R./Koutaissoff D./Dubois-Arber F.

¹²⁴ Dahinden/Stants/Istituto SFM

¹²⁵ Rössler

¹²⁶ Documento di discussione sul lavoro del sesso

¹²⁷ Erlinger

¹²⁸ Hürlimann, articolo del 13 agosto 2011.

mare che migliori sono le sue capacità negoziali, maggiori sono le probabilità che si protegga. Il presupposto a tal fine è che l'interessata goda di una certa autonomia (professionale, giuridica e finanziaria) e non dipenda da droghe¹²⁹.

4.5 Violenza

Violenza psicologica e fisica

La violenza è presente in tutto il mercato del sesso, dove si manifesta in forme disparate e con una frequenza molto variabile. Detto questo, la *violenza psicologica è più diffusa di quella fisica*. Secondo lo studio della città di Zurigo, la violenza psicologica spazia dagli insulti razzisti o sessisti alle violazioni della sfera privata e al mobbing¹³⁰.

Riguardo alle diverse forme di violenza fisica, l'aggressione fisica diretta con colpi, pugni ecc. si manifesta raramente in quasi tutti gli ambiti della prostituzione, ad eccezione della prostituzione di strada, come evidenziato da uno studio condotto dall'Università di Ginevra nei Cantoni di Ginevra e Neuchâtel^{131, 132}. Gli autori di atti di violenza nella prostituzione di strada sono soprattutto clienti e passanti, ma anche tenutari, altre persone prostitute e la polizia. Sono tuttavia altri i soprusi fisici che si osservano con maggiore frequenza e in quasi ogni ambito del mercato del sesso. Si tratta di penetrazioni senza profilattico contro la volontà della persona prostituta (spesso i clienti tentano di togliersi il profilattico di nascosto), del consumo forzato di alcol, della costrizione a eseguire determinate pratiche sessuali da parte dei gestori. Le persone prostitute in situazione di precarietà socio-economica sono più facilmente vittime di soprusi fisici.

In generale la realtà lavorativa delle persone dedite alla prostituzione, in particolare di quelle con un background migratorio, è caratterizzata da costrizioni individuali e strutturali (violenza fisica e psicologica, ad es. pressioni, minacce, umiliazioni verbali, atti di disprezzo), abusi sessuali, perdite finanziarie e sfruttamento¹³³. I gravi reati di violenza sono invece meno frequenti.

Fattori di rischio

Il rischio per una persona che si prostituisce di essere vittima di un atto violento dipende da diversi fattori. Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, quelli principali sono¹³⁴:

- possibilità limitate di scegliere i clienti, ad esempio per mancanza di denaro o esperienza oppure a causa di un problema di tossicodipendenza;
- luogo d'incontro inusuale;
- limiti del quadro giuridico, visto che le vittime di aggressioni non osano sporgere denuncia e rischiano anche di subire soprusi da parte delle forze dell'ordine.

Per quanto concerne l'esposizione alla violenza, lo studio della città di Zurigo ha identificato quattro categorie di prostitute per il periodo antecedente al 2007:

1. prostitute svizzere che lavorano all'aperto a tempo pieno: subiscono più violenza fuori dall'ambiente della prostituzione che nell'ambiente stesso;

¹²⁹ Università di Ginevra, parte 1, pag. 16 segg.

¹³⁰ Rössler

¹³¹ Università di Ginevra, parte 2.

¹³² Il potenziale di violenza dei clienti raggiunge i suoi massimi livelli nella prostituzione di strada, dove le prostitute sono più vulnerabili e indifese; consultazione del gruppo di esperti Hilber con i responsabili del consultorio Don Juan, tenutasi il 7 gennaio 2014 (Peter Briggele), verbale, pag. 3.

¹³³ Bütschi/Le Breton, pag. 13, 19.

¹³⁴ Università di Ginevra, parte 1, pagg. 17 segg. e 26 segg.

2. donne che lavorano in case di tolleranza, saloni di massaggio o cabaret: provengono da diversi contesti culturali, lavorano perlopiù a tempo pieno e subiscono poca violenza a causa del loro lavoro;
3. donne di origine europea che lavorano perlopiù in appartamenti: subiscono poca violenza nel loro lavoro;
4. donne di origine non europea, che lavorano perlopiù in appartamenti: è il gruppo con il maggior numero di vittime di violenza e stigmatizzazione.

Una tesi di dottorato sulla violenza dalla prospettiva dei gestori giunge alla conclusione che la strategia – poco sfruttata – della professionalizzazione sia delle persone che si prostituiscono (ad es. piano di carriera) che dei gestori (ad es. scambio mirato di esperienze per risolvere i problemi di gestione del personale) potrebbe rivelarsi utile per contrastare la stigmatizzazione e i problemi ad essa correlati. La professionalizzazione, infatti, inibisce la violenza, un presupposto indispensabile per un'effettiva destigmatizzazione¹³⁵.

4.6 Accesso all'assistenza sanitaria

4.6.1 Osservazioni generali

In generale si può affermare che le persone con uno status di soggiorno regolare che si prostituiscono legalmente sono ben informate e hanno accesso all'assistenza sanitaria. Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, alcuni Cantoni – tra cui San Gallo, Ticino, Ginevra e Berna – dispongono di servizi specifici per questa categoria.

4.6.2 Difficoltà di accesso alle prestazioni sanitarie

Sono diversi gli ostacoli che le persone dedite alla prostituzione devono affrontare quando vogliono accedere alle prestazioni sanitarie. Stando allo studio dell'Università di Ginevra, le difficoltà cambiano a seconda dell'origine: le donne e gli uomini svizzeri incontrano altri ostacoli rispetto agli stranieri.

Il problema maggiore per le donne e gli uomini di origine svizzera è quello della discriminazione, seguito dalle difficoltà finanziarie e dalla mancanza di informazioni. Per le donne e gli uomini di origine straniera la principale difficoltà consiste invece nel fatto che soggiornano illegalmente in Svizzera. Seguono la mancanza di informazioni sulle offerte disponibili, l'assenza di una copertura sanitaria e i problemi linguistici. In entrambi i gruppi la barriera principale non è quindi di ordine finanziario. Da studi internazionali risulta che spesso gli ostacoli più importanti sono l'assenza di prestazioni sanitarie specifiche e la mancanza di fiducia nei confronti delle autorità¹³⁶.

4.6.3 Accesso a prestazioni sanitarie a bassa soglia

In che misura le persone che si prostituiscono possono accedere facilmente e rapidamente a servizi e prestazioni mediche? Per rispondere a questa domanda, nel quadro dello studio dell'Università di Ginevra sono state condotte ricerche per accertare da un lato la messa a disposizione di profilattici gratuiti (o quasi) e dall'altro l'accesso a prestazioni mediche per persone esercitanti la prostituzione che soggiornano illegalmente in Svizzera e/o che non hanno una copertura sanitaria.

¹³⁵ Büsschi, riassunto e pag. 191 segg., 205 segg.

¹³⁶ Università di Ginevra, parte 3, pag. 52. Osservazione: per persone prostitute di origine straniera che soggiornano illegalmente in Svizzera si intendono quindi persone che non provengono dagli Stati dell'UE/AELS.

Per quanto concerne i profilattici, 18 Cantoni dispongono di un'offerta ad hoc. In quelli che hanno adottato una normativa in materia di prostituzione la proporzione è di due terzi, in quelli senza una normativa specifica è invece inferiore a un terzo.

Per quanto riguarda l'accesso a prestazioni mediche per persone senza copertura sanitaria, 12 Cantoni dispongono di offerte specifiche proposte sia da consultori ufficiali per sans-papiers, sia da organizzazioni che aiutano persone in stato di necessità. Anche in questo caso, le offerte sono più diffuse nei Cantoni che hanno adottato una normativa specifica in materia di prostituzione. Il 50 per cento dei Cantoni che non dispongono di servizi in questo ambito non sono stati in grado di fornire indicazioni a riguardo.

Lo studio dell'Università di Ginevra conclude che *i Cantoni con una normativa specifica in materia di prostituzione si impegnano a ridurre le barriere nell'accesso ai servizi e alle prestazioni mediche per le persone dedite alla prostituzione* e creano le condizioni necessarie affinché tra le autorità sanitarie e le persone direttamente interessate possa instaurarsi un rapporto di fiducia. I Cantoni senza una simile normativa, invece, spesso non sono nemmeno in grado di fornire informazioni in merito.

4.7 Difficoltà in generale

Come menzionato in precedenza, la maggior parte delle prostitute in Svizzera sono migranti. Una tesi di dottorato rileva che generalmente lasciano il proprio Paese per motivi economici o per mancanza di prospettive¹³⁷. Poiché garantiscono una base di sussistenza a se stesse e alla propria famiglia, si può considerare che la loro motivazione sia dettata da necessità personali e familiari. Con il tempo queste persone scoprono però l'ambivalenza della loro attività: da un lato possono emanciparsi e godere di una certa autonomia finanziaria (contribuendo anche allo sviluppo del proprio Paese), impegnarsi attivamente, tentare di migliorare la propria situazione e cercare nuove prospettive. D'altro canto, vedono queste conquiste vanificate da condizioni di lavoro precarie, rapporti di dipendenza e stigmatizzazione che possono rafforzare i confini e le gerarchie di genere. Un altro fattore di vulnerabilità rilevante per le migranti spesso è la mancanza di permessi di dimora e di lavoro.

In teoria, chi esercita la prostituzione legalmente potrebbe svolgere un'attività lavorativa anche al di fuori dell'industria del sesso¹³⁸. A causa della stigmatizzazione, del mancato riconoscimento sociale e dell'assenza di una rete di contatti, queste persone non possono tuttavia convertire l'esperienza e le competenze acquisite in capitale culturale, per cui restano confinate al mercato del sesso. Pur mostrandosi flessibili e disposte a rischiare molto per riorientarsi professionalmente, restano legate a questo ambiente. La combinazione tra prostituzione, migrazione ed etnicizzazione pregiudica inesorabilmente le loro opportunità di riconvertirsi sul mercato del lavoro svizzero ed estero. Il fatto di essere donna, straniera e prostituta è fonte di esclusione e disparità di trattamento, un terreno fertile per la violenza e la precarietà.

Spesso, quando sono vittime di un reato, queste donne non sporgono denuncia, perché temono che ciò possa avere conseguenze negative sulla loro situazione (in particolare l'espulsione dalla Svizzera)¹³⁹. Anche la durata spesso breve del loro soggiorno in Svizzera e il timore di perdere il lavoro e l'alloggio fanno sì che le donne non si difendano quando i loro diritti vengono lesi¹⁴⁰. Eppure, in virtù della normativa in materia di stranieri, potrebbero beneficiare delle misure di protezione delle vittime¹⁴¹.

¹³⁷ Le Breton, capitolo 10.

¹³⁸ Questa opzione è praticamente impossibile per le persone provenienti da Stati non UE/AELS, a causa dei provvedimenti in materia di diritto degli stranieri.

¹³⁹ Büschi/Le Breton, pag. 27 e Le Breton, capitolo 10.

¹⁴⁰ Cfr. ad es. valutazione GE, pag. 55.

¹⁴¹ Art. 30 cpv. 1 lett. e LStr nonché art. 31, 35, 36 OASA.

4.8 Controlli in materia di diritto di soggiorno e lavoro

Le modalità di esecuzione dei controlli sul mercato del sesso sono definite da atti legislativi cantonali e municipali. Nella maggior parte dei casi i controlli sono effettuati dalle autorità migratorie o dalla polizia.

Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, l'attività di controllo delle autorità si concentra sui permessi di dimora e di lavoro, sia nei Cantoni con una regolamentazione in materia di prostituzione che in quelli senza. Non vengono invece praticamente mai verificate le condizioni di lavoro né vengono approfonditi eventuali indizi di tratta di esseri umani o promovimento della prostituzione. I motivi sono da ricercare nella mancanza di risorse e nella bassa priorità attribuita dalla polizia a questo compito, nell'orientamento conferito alle normative sullo statuto di soggiorno e di lavoro e nella scarsa disponibilità delle potenziali vittime di protettori o trafficanti di esseri umani a testimoniare in procedimenti giudiziari.

Un'altra fonte di complicazioni nell'attività di controllo è data dalla procedura di notifica agevolata per prostitute e prostituti provenienti da Stati dell'UE/AELS che lavorano in proprio¹⁴² e che, all'atto della registrazione, indicano spesso solo il primo locale in cui lavorano. Quando cambiano impiego, cosa che capita di frequente, se ne perde ogni traccia. In generale si può affermare che la grande mobilità delle persone dedite alla prostituzione ostacoli l'efficacia dei controlli.

Un'ulteriore difficoltà è la comunicazione con le prostitute e i prostituti alloggiati. A questo problema si aggiungono le disparità cantonali nell'attuazione della legislazione sugli stranieri: alcuni Cantoni risentono delle pratiche liberali di altri Cantoni. Mancano una visione comune e la volontà politica di disciplinare congiuntamente il problema dell'illegalità nella prostituzione. Infine fanno difetto risorse in termini di personale, formazioni adeguate e il tempo per controllare il mercato del sesso.

Riguardo alla domanda su come si possa garantire che le prostitute siano protette dalla tratta di esseri umani, che non dimorino illegalmente in Svizzera e che non lavorino in nero (postulato Feri 13.4033, domanda 3), il pericolo che qualcuno sia vittima di un reato non sussiste solo per la tratta di esseri umani, ma per qualsiasi reato diretto contro una persona. In altre parole, non è possibile garantire una protezione assoluta a una categoria di persone contro un determinato reato. Per ridurre le probabilità di commissione di un atto punibile o le sue ripercussioni sono determinanti gli sforzi messi in campo dallo Stato o con la sua partecipazione. Le misure adottate dalla Svizzera per combattere il fenomeno della tratta di esseri umani sono molteplici e si fondano su quattro pilastri: prevenzione, perseguimento penale, protezione delle vittime e collaborazione. La strategia globale della Svizzera e le azioni in corso sono presentate dettagliatamente nel PNA. Nella misura in cui il soggiorno illegale e il lavoro nero sono la conseguenza di un rapporto di sfruttamento, le vittime non possono essere perseguite penalmente, in quanto manca il requisito di perseguibilità del reato. Invece le prostitute straniere che lavorano in Svizzera in modo libero e volontario, senza coercizioni di sorta, ma che non possiedono un'autorizzazione, si rendono colpevoli, alla stregua di altri lavoratori illegali, di soggiorno illegale e di lavoro nero e sono quindi penalmente responsabili.

4.9 Migrazione di persone esercitanti la prostituzione

Attualmente diversi Cantoni osservano un aumento delle prostitute e dei prostituti provenienti da Spagna, Italia, Francia o Germania. Si tratta – non solo ma spesso – di persone originarie di Stati del Sudamerica e dell'Africa occidentale che hanno acquisito la cittadinanza degli Stati europei menzionati o che possiedono un titolo di soggiorno. Alcune di esse fanno la spola tra la Svizzera e il rispettivo Stato

¹⁴² Questa procedura è applicabile per i soggiorni di una durata massima di 90 giorni se viene avviata un'attività lucrativa.

dell'UE. Le autorità di polizia al momento presumono che queste persone vengano a prostituirsi in Svizzera deliberatamente e perlopiù autonomamente e che si tratti quindi di migrazione finalizzata alla prostituzione o di migrazione pendolare¹⁴³.

4.10 Clienti

4.10.1 Motivazioni dei clienti

4.10.1.1 Informazioni generali

Per individuare possibili misure volte a migliorare la tutela delle prostitute e ridurre i rischi per la salute pubblica è indispensabile analizzare il mercato della prostituzione anche dal punto di vista della domanda. Nei prossimi paragrafi sono sintetizzate le conoscenze attualmente disponibili.

Non esistono dati quantitativi attendibili sul numero di clienti rispetto al totale degli uomini adulti in Svizzera. Uno studio del 2005 stima che i clienti rappresentino il 12 per cento del totale¹⁴⁴. Secondo fonti più recenti la quota sarebbe del 20 per cento o più¹⁴⁵.

Da vari studi sull'acquisto di sesso da parte di uomini emerge che vi sono diversi tipi di clienti. È possibile classificarli ad esempio in base alla frequenza con cui acquistano prestazioni sessuali (sporadicamente o regolarmente) oppure al rapporto che hanno con le prostitute (conoscenza casuale, cliente fisso o *sugar daddy*, ossia il cliente che finanzia tutte le spese di una prostituta acquistando in esclusiva i suoi servizi)¹⁴⁶. È anche possibile classificare i clienti in base alle loro disponibilità finanziarie.

4.10.1.2 Presupposti per l'acquisto di prestazioni sessuali¹⁴⁷

Affinché un uomo si rivolga per la prima volta a una prostituta, oltre al desiderio di acquistare una prestazione sessuale, devono essere adempiuti tre presupposti: tempo, denaro e un'infrastruttura. L'aspetto tempo è molto importante soprattutto per i clienti che vivono in coppia. Spesso, l'acquisto di prestazioni sessuali viene tenuto segreto alla compagna e questo a lungo termine può rivelarsi molto pesante dal punto di vista psichico. La dimensione finanziaria dipende non solo dalle disponibilità del cliente, ma anche dai prezzi praticati sul mercato della prostituzione e dalla dinamica individuale della domanda maschile. Nel segmento più basso della prostituzione, quello legato alla tossicodipendenza, le donne hanno un potere contrattuale minimo e corrono il rischio maggiore di essere sfruttate sessualmente ed economicamente dai clienti. La terza premessa, l'infrastruttura, non costituisce un ostacolo, visto che è sufficiente sia nei centri urbani che nelle zone rurali.

Anche l'atteggiamento della società può svolgere un ruolo importante per la domanda in materia di prostituzione. Le opinioni e concezioni più diffuse sono le seguenti:

1. *Frequentare prostitute è parte integrante della biografia standard dell'universo maschile:* l'uomo considera normale andare con una prostituta perché, per ragioni biologiche, deve poter

¹⁴³ Bowald, pag. 176 segg.

¹⁴⁴ Zschokke, pag. 230. Base di calcolo: 25 contatti all'anno per cliente.

¹⁴⁵ Allemann/Ambauen/Vinatzer, pag. 1, percentuale ricavata dalle indicazioni fornite dal consultorio per clienti di prostitute Don Juan. Base di calcolo: almeno un contatto all'anno da parte di uomini di età compresa tra 20 e 65 anni. Anche secondo Aiuto Aids Svizzero un uomo su cinque ricorre ai servizi delle prostitute (Kiss). Zschokke (pag. 230) segnala che secondo altre stime la percentuale oscilla tra il 10 e il 60 per cento in funzione della base di calcolo adottata. Secondo le stime del consultorio Don Juan, negli ultimi dieci anni il numero di clienti non è aumentato contrariamente alla prostituzione (consultazione del gruppo di esperti Hilber con i responsabili del consultorio Don Juan tenutasi il 7 gennaio 2014) [Peter Briggeler].

¹⁴⁶ Sanders/O'Neill/Pitcher, pag. 78 segg.

¹⁴⁷ Salvo diversamente indicato: Gerheim, pag. 40 segg.

scaricare le sue pulsioni sessuali. La prostituzione è percepita dagli uomini come un'opzione legittima di esplorare la dimensione ludica del sesso.

2. *Dal momento che si paga, non c'è problema*: la prestazione sessuale è considerata una merce come un'altra e diventa un bene di consumo. Il sesso soggiace alla logica capitalista dello scambio che regge il nostro sistema.
3. *La prostituzione è una subcultura mistica*: la prostituzione esercita una forza d'attrazione «magica» su molti uomini, che la considerano una sorta di universo onnipotente dove soddisfare i propri desideri sessuali. Qui possono ottenere sesso in qualsiasi forma anche con donne altrimenti inaccessibili.
4. *Le donne si dividono in «sante» e «puttane»*: l'universo sessuale femminile viene suddiviso in due categorie. Ne risulta una doppia morale: da un lato il sistema di regolamentazione e di controllo dello Stato, dominato dagli uomini, combatte la prostituzione e dall'altro lascia agli uomini libero accesso alle prostitute, che sono considerate con disprezzo.

In questo contesto va menzionata anche la posizione della società in relazione al pagamento di servizi sessuali forniti a determinati gruppi di persone, ad esempio alle persone disabili o agli anziani¹⁴⁸.

Il primo punto – l'acquisto di servizi sessuali quale elemento biografico standard dell'universo maschile – rinvia all'idea che gli uomini hanno il diritto di consumare sesso. Negli studi volti a individuare le motivazioni dei clienti emerge che per questi uomini il consumo di servizi sessuali è una cosa ovvia. I clienti intervistati reputano che il loro comportamento sia normale: tutti gli uomini lo farebbero. La sessualità è vista come un'attività di svago e non come elemento di una relazione: con il suo comportamento il cliente riproduce ciò che sente come «normale eterosessualità». Questa concezione non corrisponde tuttavia all'ideale moderno di relazione che è basato su una visione paritaria dei sessi e che include quindi anche la sfera sessuale. Sul fronte opposto troviamo gli uomini che si impegnano a favore dell'uguaglianza e della reciprocità nella relazione di coppia e nella sessualità. Questo può spiegare perché vi sono uomini che non acquisteranno mai servizi sessuali¹⁴⁹.

4.10.1.3 *Principali motivazioni dei clienti*¹⁵⁰

Dal punto di vista empirico si possono identificare quattro leve motivazionali che spingono un uomo a frequentare una prostituta:

1. *sessualità*: soddisfazione di bisogni fisici ed erotici;
2. *motivi sociali*: soddisfazione di esigenze comunicative-emozionali (bisogno di parlare, bisogno di tenerezza ecc.), occasione per dar sfogo a brame di potere, pulsioni violente, bisogno di dominio o odio verso le donne;
3. *motivi psichici*: dar sfogo a stati di tensione psichica quali noia, frustrazione, depressione o disturbi narcisistici;
4. *erotizzazione della prostituzione in quanto subcultura*: fuga in un universo immaginario (una sorta di bengodi) dove è possibile soddisfare tutti i desideri e le fantasie sessuali in una subcultura antiborghese.

¹⁴⁸ Operatrici sessuali per disabili: «Non chiamateci prostitute», articolo pubblicato sul portale Tio, 18 giugno 2013, <http://www.tio.ch/News/Svizzera/Attualita/740923/Operatrici-sessuali-per-disabili-Non-chiamateci-prostitute>.

¹⁴⁹ Bowald, pag. 87 segg.

¹⁵⁰ Se non indicato diversamente in questo paragrafo: Gerheim, pag. 40 segg.

Concretamente il primo contatto reale con una prostituta si stabilisce in base a tre scenari tipo: curiosità, casualità o ricerca strategica di sesso. La curiosità può essere letta in chiave di affinità alla dimensione subculturale della prostituzione: prima di frequentare una prostituta il soggetto sviluppa i pensieri, le fantasie e i desideri più disparati che lo portano poi ad agire. La casualità, invece, è l'espressione di un'affinità consapevole o inconsapevole con il settore della prostituzione. C'è infine la ricerca strategica di sesso che può essere causata da una situazione di crisi nella vita sessuale, imputabile ad esempio a problemi di comunicazione con le donne o a un fallimento affettivo. L'acquisto di sesso assume il classico ruolo di compensazione: consente di superare la situazione di crisi ed evitare danni all'identità maschile. Secondo questa leva motivazionale, la domanda di sesso a pagamento diventa costante quando una persona non riesce a superare la situazione di crisi nella vita sessuale.

Un'altra spiegazione della domanda ripetuta di sesso a pagamento è il fascino particolare esercitato dalla prostituzione: non c'è nessuna aspettativa di tipo relazionale, nessuna pressione e nessuna responsabilità. Questo effetto eccitante può però scemare con il tempo. Alcuni clienti cercano di far fronte alla noia aumentando quantitativamente e qualitativamente il ricorso a prestazioni sessuali a pagamento. In altre parole, acquistano sempre più spesso servizi sessuali e chiedono pratiche sessuali sempre più insolite.

Vi è una stretta correlazione tra il contesto sociale e la leva motivazionale che porta ad acquistare sesso. Se chi sta attraversando una crisi non vuole che la frequentazione di una prostituta si trasformi in evento di gruppo, ben diversamente la pensano gli uomini per i quali prevale l'idea della prostituzione come un «bengodi erotico». Nel gruppo, ad esempio in occasione di attività di svago prettamente maschili quali l'addio al celibato o la cena della squadra di calcio, i membri trovano legittimità sociale e morale al loro agire, tanto che le barriere dell'inibizione vengono abbattute. Da ultimo, l'effetto disinibitorio dell'alcol ha una funzione di catalizzatore sulla domanda di sesso a pagamento.

Le motivazioni sessuali sono più importanti di quelle sociali. La voglia improvvisa e il bisogno di svago sono i motivi principali che portano all'acquisto di prestazioni sessuali. Si è inoltre osservata una correlazione tra acquisto di sesso e insoddisfazione sessuale (all'interno della coppia o per mancanza di una relazione)^{151, 152}.

4.10.1.4 Ripercussioni dell'acquisto di sesso

L'acquisto di prestazioni sessuali può ripercuotersi su tutti gli ambiti della vita di un cliente. Gli ambiti più «tipici» sono:

1. relazioni sociali (ad es. coppia, famiglia, amicizie);
2. salute fisica e mentale (ad es. malattie sessualmente trasmissibili, paure, soddisfazione);
3. sessualità (ad es. regole per il sesso sicuro, fantasie sessuali);
4. finanze (ad es. rimorso per una spesa «inutile»).

L'acquisto di sesso ha un influsso particolare sulla salute e sulle relazioni sociali. In quest'ultimo ambito ha effetti soprattutto sul rapporto di coppia e sulla famiglia, anche solo per il tempo dedicato all'acquisto di prestazioni sessuali. Vi sono poi ripercussioni sulle amicizie, ad esempio se viene chiesto a un amico di fornire un alibi. Per quanto riguarda l'ambito della salute, molti clienti hanno paura di contrarre malattie sessualmente trasmissibili come l'HIV o la sifilide. Ciò nonostante, proprio nelle

¹⁵¹ Allemann/Ambauen/Vinatzer, pag. 29 con rinvio allo studio di Dieter Kleiber/Doris Velten, «Prostitutionskunden. Eine Untersuchung über soziale und psychologische Charakteristika von Besuchern weiblicher Prostituerter in Zeiten von Aids», Bundesministerium für Gesundheit, 1994.

¹⁵² Zschokke, pagg. 233, 237.

relazioni di lunga durata con una prostituta, il cliente chiede spesso rapporti non protetti. Vi sono anche altri timori, ad esempio quello di venir scoperti e ricattati o di perdere il controllo e sviluppare una dipendenza¹⁵³.

Nell'ottica del cliente le ripercussioni positive sono lo svago e il momento di relax (soddisfazione del bisogno sessuale), anche se globalmente sembrano prevalere le ripercussioni negative, tra l'altro perché le prestazioni sessuali sono acquistate di nascosto. Un aspetto particolarmente criticato è la domanda diffusa di rapporti sessuali non protetti e il fatto che i clienti non si assumano le proprie responsabilità. Tutto ciò, sommato alle scarse condizioni igieniche (ad es. clienti trascurati, luoghi indecorosi), induce ad interrogarsi circa l'immagine che questi uomini hanno di sé¹⁵⁴.

Un altro interrogativo da porsi è in che misura i clienti riflettono sull'immagine che hanno delle donne e sulle ripercussioni che l'acquisto di prestazioni sessuali ha in un contesto più ampio. Chi vorrebbe avere una prostituta come madre, moglie o fidanzata? Cosa significa per una società escludere ed emarginare una categoria di persone? Questi sono alcuni interrogativi che mettono in luce contraddizioni tuttora irrisolte.

4.10.2 Punibilità dei clienti di vittime della prostituzione forzata

La legislazione svizzera non esiste una disposizione atta a punire specificamente i clienti che ricorrono ai servizi forniti da vittime della prostituzione forzata. Se però il cliente è a conoscenza di una situazione di prostituzione forzata o almeno la ritiene possibile e la tollera, si rende punibile di sfruttamento di uno stato di bisogno in virtù dell'articolo 193 capoverso 1 CP. Questa possibilità di punire i clienti di vittime della prostituzione forzata esiste soprattutto quando non sono applicabili disposizioni penali specifiche, come nel caso di atti sessuali con minori o con persone ricoverate.

Secondo uno studio condotto dall'Università di Lucerna, in relazione alla prostituzione forzata vanno richiamati maggiormente alle loro responsabilità non solo i trafficanti ma anche i clienti¹⁵⁵. Limitare il sanzionamento ai trafficanti senza punire i clienti, che contribuiscono allo sfruttamento delle persone prostitute e che in sostanza sono all'origine della tratta di persone finalizzata allo sfruttamento sessuale, significa combattere i sintomi, non la causa. L'applicazione della disposizione del Codice penale sullo sfruttamento di uno stato di bisogno non significa che da un giorno all'altro tutti i clienti vengano puniti. Quest'argomento è addotto soprattutto da coloro che sostengono che la decisione di prostituirsi è quasi sempre determinata da una situazione di bisogno. La prostituzione forzata, invece, non implica una scelta volontaria o la possibilità di autodeterminazione. Contrariamente a una donna che si prostituisce per libera scelta, nella maggior parte dei casi una vittima della prostituzione forzata non può disporre del denaro che guadagna né rifiutare determinati atti sessuali.

Ai dubbi generici sulla possibilità di dimostrare l'intenzionalità dell'autore dello sfruttamento, lo studio replica che il problema si pone anche per molti altri casi di rilevanza penale, ad esempio lo stupro all'interno del matrimonio. Gli indizi che possono far pensare a una situazione di prostituzione forzata sono ad esempio il fatto che la persona sia disponibile 24 ore su 24, abbia conoscenze linguistiche limitate, non abbia documenti di identità, sia senza soldi, si droghi, presenti segni visibili di maltrattamento, sia agitata, impaurita e taciturna, venga controllata (ad es. finestre sbarrate)¹⁵⁶. Questi indizi possono essere fatti valere nel caso in cui un cliente obietti di non sapere dell'esistenza di una situazione di prostituzione forzata.

Per quanto attiene alla questione di sapere se il fatto di punire i clienti di prostitute forzate non scoraggi queste ultime dallo sporgere denuncia per tratta di esseri umani, lo studio sostiene che nemmeno

¹⁵³ Allemann/Ambauen/Vinatzer, 51 segg., 69 segg., 89 segg.

¹⁵⁴ Bowald, pag. 184 segg.

¹⁵⁵ Demko. Per prostituzione forzata l'autrice dello studio intende le vittime della tratta di persone finalizzata allo sfruttamento sessuale.

¹⁵⁶ A questo proposito cfr. anche la checklist SCOTT per l'identificazione di vittime della tratta di esseri umani (allegato 5) o le indicazioni riportate su altri siti Internet pertinenti.

l'attuale prassi (non perseguibilità dei clienti) ha ridotto il fenomeno della prostituzione forzata, sebbene i clienti non abbiano nulla da temere quando sporgono denuncia sulla base di un sospetto. Si potrebbe discutere l'eventualità di introdurre una regolamentazione di trattamento favorevole per aumentare la disponibilità dei clienti a cooperare o dell'eventualità di punire per negligenza i clienti di prostitute forzate nei casi in cui avrebbero potuto o dovuto sapere di avere a che fare con una prostituta vittima della tratta.

Secondo lo studio, alla fine tutto dipende dalla questione se le disposizioni penali verranno applicate e sapranno imporsi nella prassi. Solo l'effettivo perseguimento dei clienti della prostituzione forzata può infatti dare un chiaro segnale e avere un effetto deterrente. Una disposizione penale specifica per punire i clienti delle vittime della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale non sarebbe altro che una 'tigre di carta' se non venisse attuata.

4.11 Nuove tecnologie

Le nuove tecnologie si diffondono anche nel mondo della prostituzione, in Svizzera come in altri Paesi. Esistono ad esempio delle applicazioni per smartphone (app) che facilitano la ricerca di prostitute: non appena si digita la località, l'app mostra l'elenco delle persone prostitute più vicine con foto, tariffe e caratteristiche fisiche. Attraverso Internet le prostitute potrebbero segnalarsi i clienti violenti o verificare la situazione familiare e le condizioni di salute dei potenziali clienti prima di accettare un incontro. Sui forum online potrebbero scambiare esperienze sulle precauzioni e sulle disposizioni di legge applicabili, a tutto vantaggio della sicurezza. Internet permette inoltre a chi si prostituisce di operare senza intermediari, ossia senza protettori e al di fuori delle case di tolleranza, il che garantisce loro maggiore indipendenza. La possibilità di utilizzare la rete darebbe loro più potere e le renderebbe meno vulnerabili allo sfruttamento. L'acquisto di prestazioni sessuali online disturberebbe meno le persone non direttamente interessate che non i quartieri a luci rosse o le case di tolleranza. Al contempo però le nuove tecnologie complicano il controllo della prostituzione da parte dello Stato. Su Internet, infatti, i clienti e le persone prostitute possono operare in modo più discreto e mobile rispetto alle case di tolleranza, i club o i bar¹⁵⁷.

Un rapporto trasmesso all'Assemblea nazionale francese menziona i vantaggi di Internet per la prostituzione¹⁵⁸: la rete permette di raggiungere un numero più ampio di clienti potenziali, garantisce una maggiore pubblicità e, grazie ai costi di accesso ridotti, consente di massimizzare i guadagni. Questo modo di offrire prestazioni sessuali è interessante in particolare per le studentesse e le madri single che si trovano in situazioni economiche difficili, che si prostituiscono solo sporadicamente e mai in strada. Il rapporto suggerisce che la rete permetterebbe di raggiungere un nuovo segmento di clientela riluttante ad avvicinare una persona che si prostituisce in strada.

Il rapporto segnala però anche pericoli e difficoltà. Per i trafficanti di esseri umani è più facile reclutare vittime su Internet poiché queste ultime si sentono più al sicuro e sono meno vigili quando rispondono agli annunci online o a inviti e appelli sui social media. Gli ambienti criminali traggono vantaggio anche dal fatto che spesso i siti Internet sono gestiti all'estero e che i Paesi in cui risiedono i gestori non sempre danno seguito alle domande di rogatoria internazionale. Questa situazione giuridica ostacola il lavoro delle autorità di perseguimento penale quando vi è sospetto di reato. La lotta allo sfruttamento della prostituzione su Internet presuppone un monitoraggio attivo e oneroso della rete da parte delle autorità e della polizia.

I dati sugli effetti concreti delle nuove tecnologie sulla prostituzione sono ancora troppo scarsi per formulare conclusioni quantificabili sulla situazione in Svizzera.

¹⁵⁷ More bang for your buck e A personal choice, entrambi in: The Economist, articoli del 9 agosto 2014.

¹⁵⁸ Geoffroy

4.12 Prospettiva economica

Secondo l'Ufficio federale di statistica, si è iniziato solo nel 2012 a stimare il giro d'affari della prostituzione e del traffico di droga per includerli nella contabilità nazionale. Nei loro calcoli gli esperti di statistica si fondano sulle stime delle autorità doganali e di polizia, ma anche su quelle degli attori del settore. Stando a queste informazioni, l'incidenza della prostituzione sul prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera ammonterebbe a 3 miliardi di franchi (circa lo 0,5 %). Da uno studio del 2014 emerge invece che il fatturato annuo della prostituzione sarebbe di gran lunga inferiore e si aggirerebbe attorno a 1 miliardo di franchi¹⁵⁹.

L'«offerta» di prestazioni sessuali è costituita in misura crescente da persone che si prostituiscono saltuariamente o a tempo parziale, legate su base di mandato a imprese attive nell'industria del sesso. La «domanda», ossia i clienti, viene acquisita attraverso i nuovi canali di comunicazione.

La prostituzione è dunque un mercato e in quanto tale è soggetta alla legge della domanda e dell'offerta. La diminuzione delle tariffe e l'aumento dei rapporti non protetti – due tendenze osservate negli ultimi anni in Svizzera – possono essere interpretati come indizi di una maggiore offerta. In effetti negli scorsi anni è aumentata notevolmente l'immigrazione temporanea (dettata da motivi economici) dall'Europa dell'Est ai fini dell'esercizio della prostituzione, senza che ciò possa essere spiegato con un aumento della domanda. Si può quindi presumere che il mercato attuale della prostituzione in Svizzera sia caratterizzato da un'eccedenza dell'offerta.

Per le persone esercitanti la prostituzione ciò significa che la concorrenza è aumentata e che devono difendere sempre più strenuamente la propria posizione sul mercato. A tal fine possono ricorrere ai servizi di sedicenti protettori che promettono loro un guadagno sicuro. Nel caso delle persone prostitute provenienti dall'estero ciò può avvenire già nel Paese di origine. Sono questi i primi passi fatali verso lo sfruttamento e la tratta di esseri umani. Da questo punto di vista è opportuno chiedersi se le misure di contrasto della tratta concentrate primariamente sulla domanda possano essere efficaci.

¹⁵⁹ Biberstein/Killias, pag. 77.

5 Tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale in Svizzera

5.1 Dati specifici sulla tratta di esseri umani

5.1.1 Contesto internazionale

In Svizzera come all'estero gli esperti concordano sul fatto che non esistono dati attendibili sulla portata e la natura della tratta di esseri umani e che pertanto non è possibile valutare l'evoluzione del fenomeno sul lungo periodo, nemmeno di quello finalizzato allo sfruttamento sessuale. Ciò è imputabile a diverse ragioni:

- non esistono dati certi sul fenomeno della prostituzione e tanto meno sul reato della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale;
- i dati a disposizione sui casi di tratta di esseri umani nei vari Stati rispecchiano solo l'attività, le risorse finanziarie e di personale impiegate e le priorità d'inchiesta della polizia;
- infine, in molti casi la difficoltà di produrre prove non permette nemmeno di arrivare a una condanna.

5.1.2 Svizzera

La portata della tratta di esseri umani in Svizzera non è quantificabile. Nel 2002 l'Ufficio federale di polizia ha fornito una stima approssimativa che oscillava tra le 1500 e le 3000 vittime. Alcuni eventi dell'ultimo decennio, come l'introduzione della libera circolazione delle persone (estesa anche ai cittadini di Ungheria, Romania e Bulgaria) o la crisi economica (ad esempio in Spagna) hanno avuto molto probabilmente ripercussioni anche sulla prostituzione e la tratta di esseri umani in Svizzera. I dati attuali non permettono tuttavia di avanzare stime attendibili, per cui non è possibile stabilire se il numero delle vittime è in calo o in crescita.

Visto il forte incremento della prostituzione dall'entrata in vigore della libera circolazione delle persone, si suppone che sia aumentata anche la tratta di esseri umani. Teoricamente, il fatto che per le persone prostitute straniere sia più facile entrare legalmente in Svizzera potrebbe però anche portare a una riduzione della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. In realtà, l'aumento del numero di chi esercita la prostituzione nell'ambito della libera circolazione delle persone ha provocato una caduta dei prezzi, creando una situazione di sfruttamento da parte di protettori e trafficanti.

Per quanto riguarda i dati, in Svizzera si distingue in generale tra casi registrati e casi non scoperti.

- *Casi registrati di tratta di esseri umani*: le principali fonti nazionali di dati sulle infrazioni in materia di tratta di esseri umani ai sensi dell'articolo 182 CP (non suddivisi in base alle diverse forme di tratta) sono la statistica criminale di polizia, la statistica delle condanne penali e quella sull'aiuto alle vittime dell'Ufficio federale di statistica, le statistiche allestite dai consulenti e i rapporti annuali dell'Ufficio federale di polizia. Questi dati permettono di individuare alcuni aspetti specifici della tratta di esseri umani in Svizzera, fatta riserva delle considerazioni espresse in precedenza e valide a livello internazionale.
- *Casi non scoperti di tratta di esseri umani*: dopo aver analizzato diverse opzioni per determinare la portata dei casi non scoperti¹⁶⁰, uno studio di fattibilità commissionato da SCOTT ha suggerito di condurre tre diverse indagini sul fenomeno della tratta di esseri umani. Su questa base SCOTT ha incaricato l'Università di Neuchâtel di individuare le caratteristiche della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo in quattro Cantoni. I risultati sono attesi per l'autunno 2015.

¹⁶⁰ Studio CSDU

5.2 Misure attuali contro la tratta di esseri umani

Le misure adottate dalla Svizzera per lottare contro il fenomeno della tratta di esseri umani si fondano su quattro pilastri: *prevenzione, perseguimento penale, protezione delle vittime e collaborazione*. Questi settori d'azione costituiscono dunque la base di tutte le riflessioni strategiche che permetteranno di procedere in modo articolato contro la tratta e lo sfruttamento¹⁶¹. Qui di seguito illustriamo alcune delle misure già adottate. Per una panoramica esaustiva si rinvia al PNA.

Ratifica delle convenzioni del Consiglio d'Europa

La ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e l'adozione della legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni (vedi sotto) sono le tappe più recenti verso l'istituzione di una normativa completa contro la tratta di esseri umani in Svizzera. Il 23 dicembre 2011 il Parlamento ha approvato i pertinenti decreti federali.

Nel quadro della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali sono diventati punibili il ricorso, in cambio di denaro o compensi di altro tipo, a prestazioni sessuali di prostitute minorenni, come pure il favoreggiamento della prostituzione di minori. La modifica del CP è entrata in vigore il 1° luglio 2014.

Legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni

Dall'entrata in vigore il 1° gennaio 2013 della legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni (LPTes; RS 312.2) e dell'ordinanza sulla protezione extraprocessuale dei testimoni (OPTes; RS 312.21), la Svizzera adempie tutte le condizioni poste dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani. La nuova normativa permette di proteggere i testimoni in un procedimento penale federale o cantonale anche al di fuori del procedimento vero e proprio e dopo la sua conclusione. Competente in materia è il servizio nazionale di protezione dei testimoni, istituito ad hoc. La protezione delle vittime e dei testimoni nel procedimento penale è disciplinata nei codici cantonali di procedura penale e, dal gennaio 2011, dagli articoli 149 e seguenti del Codice di procedura penale (CPP).

Ordinanza contro la tratta di esseri umani

Il 1° gennaio 2014 è entrata in vigore l'ordinanza sulle misure di prevenzione dei reati in materia di tratta di esseri umani (Ordinanza contro la tratta di esseri umani; RS 311.039.3) in virtù della quale la Confederazione può accordare alle organizzazioni di diritto pubblico o privato con sede in Svizzera aiuti finanziari per attuare misure di prevenzione contro la tratta di esseri umani.

Circolare sulla verifica sistematica da parte delle autorità cantonali dell'esistenza di eventuali indizi di sfruttamento o tratta di esseri umani

Nel febbraio 2012 l'Ufficio federale della migrazione ha emesso una circolare all'attenzione delle autorità cantonali competenti in materia di migrazione e mercato del lavoro nella quale spiega l'applicazione delle disposizioni sul diritto di soggiorno negli ambienti legati alla prostituzione. Nell'introduzione si legge che nel quadro dei controlli effettuati a tenore del diritto in materia di stranieri negli ambienti legati alla prostituzione, è necessario verificare sistematicamente se vi sono indizi di sfruttamento sessuale o di tratta di esseri umani. In caso affermativo occorre informare la persona interessata sulle offerte di aiuto alle vittime e, in caso di soggiorno illegale, concedere un tempo di riflessione secondo l'articolo 35 OASA. Questa procedura conferma il cambiamento di paradigma

¹⁶¹ Le misure strategiche di lotta alla tratta di esseri umani in Svizzera dal 2001 sono riassunte nel fact sheet SCOTT (allegato 4).

secondo cui in casi sospetti di tratta di esseri umani la protezione delle vittime prevale sull'esecuzione delle misure previste dal diritto in materia di stranieri.

*Convenzione volta a incrementare l'efficienza e a ottimizzare la collaborazione tra i pubblici ministeri cantonali e il Ministero pubblico della Confederazione*¹⁶²

Il 21 novembre 2013 la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS) ha concluso con il Ministero pubblico della Confederazione una convenzione sulla collaborazione nell'ambito del perseguimento di reati complessi che coordina in particolare le procedure tra i pubblici ministeri cantonali e il Ministero pubblico della Confederazione (*Empfehlung über die Zusammenarbeit im Bereich der Verfolgung komplexer Kriminalität, insbesondere von Menschenhandel*). La convenzione prevede che ogni Cantone designi una persona di riferimento in seno al pubblico ministero per le questioni riguardanti la tratta di esseri umani e che il Ministero pubblico della Confederazione venga coinvolto nelle procedure e sostenga, se necessario, le autorità cantonali responsabili con risorse tecniche e di personale.

Corsi SEM (sulla base delle azioni 17 e 19 del PNA)

Il 21 novembre 2013 e il 17 ottobre 2014 la SEM, in collaborazione con SCOTT, i Cantoni e altri attori interessati (FIZ, polizia, pubblico ministero), ha organizzato due corsi sulla tratta di esseri umani. Il secondo corso era dedicato al processo direttivo Competo condotto con il FIZ, la polizia comunale di Zurigo e la polizia degli stranieri della città di Berna allo scopo di migliorare il coordinamento e la messa in rete di tutti gli attori coinvolti. La SEM raccomanda alle autorità migratorie cantonali di procedere conformemente al processo direttivo. Le pertinenti istruzioni verranno completate nel corso del 2015.

Nella primavera 2014, nell'ambito della misura 19 del PNA, la SEM ha inoltre elaborato un piano di formazione sull'individuazione di casi di tratta di esseri umani nel contesto dell'asilo. Nell'ottobre 2014 è stato organizzato un incontro informativo per sensibilizzare i collaboratori della SEM su questa tematica. Un corso d'approfondimento è previsto nel giugno 2015.

5.3 Esempio di tratta di esseri umani in Svizzera

Dall'entrata in vigore, il 1° aprile 2006, del Protocollo I all'accordo tra la Svizzera e l'UE sulla libera circolazione, i cittadini dell'UE possono lavorare in Svizzera per 90 giorni all'anno. Ciò vale anche per le prostitute ungheresi che esercitano a Zurigo: se negli anni 2006 e 2007 erano pochissime, dal 2008 fino a metà del 2010 il loro numero ha segnato un sensibile aumento.

Dal 2007 si sono intensificati gli indizi secondo cui le prostitute ungheresi di Sihlquai e Langstrasse lavoravano praticamente senza eccezioni sotto la sorveglianza di connazionali singoli o organizzati in gruppi fluidi che le privavano di buona parte dei loro guadagni o che esigevano almeno una sorta di «tassa». A inizio 2009 sono aumentate le risse e le contese per il territorio tra i protettori e si è fatta sempre più concreta l'ipotesi che un influente boss ungherese intendesse trasferirsi a Zurigo per controllare il giro della prostituzione di strada. La banda, che inizialmente agiva dall'Ungheria, disponeva già di contatti che piazzavano e gestivano le vittime in diversi Cantoni svizzeri e in altri Stati dell'Europa occidentale. Stando alle informazioni della polizia ungherese, nel novembre 2008 il capo della banda aveva acquistato delle donne in Ungheria per avviarle alla prostituzione in bar a luci rosse a Basilea. A partire dalla primavera 2009 i soggiorni a Zurigo di questo personaggio e dei suoi luogotenenti si erano fatti più frequenti. Anche la presenza delle sue protette sui marciapiedi di Zurigo si era

¹⁶² Cfr. anche convenzione quadro stipulata il 15 novembre 2013 tra il DFGP e la CDDGP sul perseguimento di forme complesse di criminalità.

intensificata. La banda aveva conquistato rapidamente una posizione dominante. Non allontanava direttamente le prostitute indipendenti di altri Paesi, ma queste ultime erano comunque costrette a cedere il campo davanti all'arrivo in massa delle nuove esercitanti ungheresi che offrivano – o dovevano offrire – prestazioni sessuali anche rischiose a tariffe stracciate.

Nei rapporti di polizia sono state rilevate complessivamente 52 vittime, acquistate in Ungheria da altre bande criminali o adescate con finte storie d'amore e indotte alla prostituzione. A una vittima con gravi problemi di vista era stata promessa una vacanza all'estero. La maggior parte delle donne doveva consegnare tutti i guadagni ai protettori, accettare orari di lavoro estremamente lunghi (quindi poco sonno e tempo libero) e subiva violenze, anche carnali, coazioni sessuali e pesanti minacce, ad esempio l'uccisione di un figlio o di altri familiari in Ungheria. La violenza fisica (percosse, calci, *waterboarding*) era all'ordine del giorno. I colpi venivano inferti con spranghe di ferro, assi di legno o telefoni. Le donne erano costrette a controllarsi a vicenda e a informare i protettori sul comportamento delle altre. Sarebbero state picchiate se, per proteggere le compagne, non lo avessero fatto. Ciò ha diffuso un sentimento di paura e diffidenza tra le vittime. Infine, singole donne si sono rivolte spontaneamente e indipendentemente l'una dall'altra alla polizia per rilasciare le loro dichiarazioni, poiché avevano subito minacce concrete di morte.

Sulla base di queste denunce e delle informazioni a loro disposizione, la polizia municipale di Zurigo e il pubblico ministero competente hanno avviato l'inchiesta «Pluto», coordinata nelle sue varie fasi con le autorità di perseguimento penale ungheresi. Gli arresti dovevano essere effettuati contemporaneamente in Svizzera e in Ungheria.

Dopo le indagini preliminari, per gestire il caso in Svizzera il responsabile dell'inchiesta è stato affiancato da otto collaboratori provenienti in buona parte da altre divisioni. La scarsità di risorse davanti a una mole di lavoro così importante ha costretto polizia e pubblico ministero a restringere le indagini a sole sei persone (di cui una arrestata in Ungheria), anche se in base agli atti sarebbe stato opportuno arrestarne altre nove.

L'8 giugno 2010 a Zurigo sono stati arrestati dieci uomini e due *maîtresse*. Altre 17 persone sono state denunciate ma sono tuttora a piede libero. Nel corso dell'inchiesta hanno testimoniato complessivamente 19 vittime. Ciò è stato possibile perché, confrontate con le intercettazioni telefoniche e le dichiarazioni di altre persone, le vittime hanno deciso di testimoniare e perché era stato messo a disposizione personale a sufficienza per gli interrogatori.

Nonostante i tentativi di recuperare i beni, in Ungheria non è più stato possibile confiscare alcunché. Probabilmente buona parte del denaro era già stata utilizzata o trasferita all'interno della banda oppure gli esperti per il recupero di beni sono stati coinvolti troppo tardi nell'inchiesta. Tra gennaio 2009 e giugno 2010 il boss aveva versato oltre 74 000 franchi ai suoi soci e alla madre in Ungheria. La banda aveva trasferito in Ungheria tramite la Western Union oltre un milione di franchi.

Il 12 novembre 2013 il Tribunale d'appello del Cantone di Zurigo ha ritenuto il capo della banda di protettori colpevole di tratta qualificata di esseri umani, promovimento plurimo della prostituzione, coazione sessuale, plurime lesioni semplici e vie di fatto e lo ha condannato a una pena detentiva di sette anni e mezzo, a una pena pecuniaria di 90 aliquote giornaliere di 10 franchi ciascuna e a una multa di 300 franchi. Egli dovrà inoltre versare allo Stato 88 000 franchi a titolo di indennizzo per il vantaggio patrimoniale non più disponibile ottenuto illecitamente.

In conclusione si può affermare che, per quanto costosa e onerosa, l'operazione Pluto sia stata condotta con successo. Con meno risorse non avrebbe potuto essere condotta affatto.

Quali sono state le ripercussioni per il settore del sesso a pagamento? Tutti i presunti autori legati al capo banda hanno lasciato la Svizzera dopo gli arresti e, stando alle informazioni attuali, non sono più tornati. Apparentemente sulla scena zurighese non ci sono nuovi protettori ungheresi a manifestare la loro presenza e, secondo le informazioni della polizia, dalla chiusura della prostituzione di strada a

Sihlquai è diminuito anche il numero delle prostitute di questa nazionalità. Oggi i criminali ungheresi agiscono soprattutto da Cantoni in cui l'attività di controllo è meno intensa. Piazzano però tuttora le loro vittime sui marciapiedi della città di Zurigo.

5.4 Paesi d'origine degli autori e delle vittime

La Svizzera è interessata dalla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale in particolare quale Paese di destinazione e, in misura minore, di transito. Non sono tuttavia disponibili stime attuali sul numero di vittime. Sulla base dei dati raccolti da singole città o Cantoni è possibile affermare che negli ultimi anni il mercato svizzero del sesso a pagamento è cresciuto. Dall'estensione della libera circolazione delle persone agli Stati dell'Europa orientale e sud-orientale si è osservato in particolare un massiccio aumento di prostitute di origine ungherese (da fine 2007) e, in una seconda fase, di quelle rumene e bulgare (da inizio 2009). Stando alle informazioni della polizia, le vittime dello sfruttamento sessuale in Svizzera sono in buona parte giovani donne provenienti dai tre Paesi citati (raramente minorenni tra 16 e 17 anni e solo in singoli casi con meno di 16 anni). I protettori sono di solito loro connazionali, anche se non manca qualche cittadino svizzero. Da alcuni anni, i protettori e le vittime provenienti dall'Ungheria e dalla Bulgaria sono quasi esclusivamente di etnia rom. In passato, tra gli altri principali Stati di origine figuravano Thailandia, Cina, Brasile e Nigeria.

Informazioni attuali provenienti dall'estero e l'accertamento della presenza illegale di prostitute in possesso di documenti falsi in locali a luci rosse svizzeri, lasciano presumere che anche cittadini cinesi vengano costretti a prostituirsi in Svizzera.

5.5 Approfondimento: tratta di esseri umani correlata alla Romania, la Bulgaria e l'Ungheria

I protettori che sfruttano sessualmente giovani donne rumene, bulgare e ungheresi sono sempre più spesso al centro delle indagini di polizia. Dalle intercettazioni effettuate nell'ambito di procedimenti penali emerge che le bande criminali dell'Europa (sud-)orientale sono dispotiche nei confronti delle vittime e che limitano drasticamente il loro diritto all'autodeterminazione. Le donne non possono scegliere né le pratiche né i clienti e tanto meno possono imporre condizioni per i servizi che forniscono. I protettori tengono le vittime costantemente sotto pressione, minacciando – qualora disubbidissero – violenze e punizioni sia nei loro confronti che nei confronti dei familiari rimasti in patria. Eppure, le vittime non si considerano tali nemmeno davanti a prove evidenti della loro condizione. Sono convinte che, per quanto drammatica, la loro situazione sia sempre migliore della totale assenza di prospettive nel Paese di origine. Questa categoria di prostitute lavora soprattutto in strada e rientra quindi nel segmento più basso, economico e pericoloso della prostituzione. Da un lato ciò assicura dei vantaggi ai protettori (impegno organizzativo contenuto, costi ridotti, facilità di controllo, mobilità); dall'altro queste prostitute con il loro aspetto fisico, l'assenza di competenze linguistiche e la scarsa educazione non soddisfano gli «standard» richiesti per lavorare in un locale erotico (di un certo livello).

Stando alle informazioni della polizia, le vittime della tratta di esseri umani sono praticamente sempre sotto sorveglianza, sia da parte dei protettori che delle *maitresse* o di altre persone di fiducia. Devono fare quotidianamente rapporto ai loro aguzzini sulle prestazioni fornite. Dai blocchetti d'appunti sequestrati emerge che i protettori tengono una contabilità molto precisa dell'attività e degli incassi e che corrispondono alle vittime un importo appena sufficiente per lo stretto necessario. Gli utili conseguiti con la prostituzione vengono riversati alle famiglie dei protettori o a coloro che tirano le fila di questi traffici attraverso svariati canali oppure vengono reinvestiti in altre attività illecite nel Paese di destinazione.

Le bande dell'Europa (sud-)orientale possono contare su contatti intercantonali e internazionali. I protettori trattano spesso le donne alla stregua di merci che possono essere trasferite o rivendute a piacimento all'estero. Sorprende la rapidità con la quale questi criminali riescono ad adeguarsi ai cambiamenti (ad es. misure di polizia, modifiche della politica cantonale/comunale in materia di prostituzione

o anche desideri dei clienti). I criminali scelgono località geograficamente ben posizionate per agevolare la «fornitura» su scala nazionale. Sono generalmente molto mobili e trasportano ogni giorno le loro vittime per parecchi chilometri dagli alloggi al luogo di lavoro. Ne sono un esempio i protettori bulgari residenti nell'Altopiano che conducono le loro vittime in diverse località svizzere dove devono prostituirsi in strada.

5.6 Sviluppi e sfide

La vasta offerta di sesso a pagamento da parte di persone dell'Europa (sud-)orientale ha fatto crollare i prezzi delle prestazioni sessuali non solo in strada ma anche nei locali. Le autorità cantonali di polizia rilevano che negli ultimi anni il numero dei cabaret in Svizzera è diminuito per insufficienza di introiti, mentre è aumentato quello dei bar a luci rosse. Oggi per i clienti frequentare un cabaret significa spendere molto per un'offerta esigua, visto che la prostituzione in questi locali è vietata per legge. Ora vanno di moda i cosiddetti *flat rate club* nei quali i clienti, dietro pagamento di un forfait, possono avvalersi dei servizi che desiderano forniti dalle prostitute che desiderano. In questi club lavorano spesso giovani donne provenienti dalle regioni più povere della Romania sud-orientale, sottoposte a forti pressioni e costrette a soddisfare qualsiasi richiesta.

Stando a uno studio del 2014, i gestori di grandi esercizi (locali in cui sono presenti più di tre prostitute contemporaneamente) ricevono molte candidature. Se ne desume che in Svizzera questi locali non dipendono dal lavoro di potenziali vittime della tratta di esseri umani¹⁶³.

Si osserva altresì un aumento della pubblicità e degli annunci online di sesso a pagamento. Finora in Svizzera non sono stati rilevati nessi concreti con casi di tratta di esseri umani. Stando alle informazioni di Europol, tuttavia, Internet acquisisce sempre più importanza per quanto concerne il reclutamento, la pubblicità e la vendita di vittime. Lo sfruttamento sessuale può avvenire esclusivamente per via digitale, ad esempio con video live o chat erotiche. Internet gioca un ruolo determinante in tutta la catena della tratta di esseri umani: dall'adescamento al trasferimento e all'alloggio delle vittime fino al contatto con i clienti e allo sfruttamento vero e proprio¹⁶⁴.

5.7 Problematica delle indagini e del perseguimento penale

È particolarmente difficile e oneroso indagare sul reato di tratta di esseri umani. Di solito le donne possono muoversi liberamente nel luogo o nella regione di lavoro loro assegnata, sono in possesso di documenti d'identità e assumono un comportamento che non sempre permette di identificarle come vittime. Generalmente i protettori non controllano le esercitanti sul posto di lavoro ma piuttosto via telefono, attraverso le altre prostitute in loco o con istruzioni che danno alle donne in privato (appartamento o automobile). In conclusione, per gli esterni è difficile distinguere una vittima della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale da una prostituta che lavora in proprio.

Capita di rado che una vittima chieda spontaneamente aiuto ad esempio alle autorità, ai consultori o alle prostitute indipendenti. L'idea di «catene nella testa» è particolarmente azzeccata¹⁶⁵.

Finché non vedono alcuna possibilità di liberarsi dal giogo dei loro protettori senza subire gravi conseguenze, le vittime non mandano nessun segnale che possa svelare la loro situazione. Spesso nemmeno i gestori dei locali ne sono a conoscenza. Le vittime si rivolgono alla polizia o a un'organizzazione di aiuto solo quando la situazione diventa troppo pericolosa o gravosa, ossia quando la sofferenza è

¹⁶³ Biberstein/Killias, pag. 63.

¹⁶⁴ Europol

¹⁶⁵ «Ketten im Kopf» documentario della SRF del 26 luglio 2010 il cui titolo è traducibile in italiano con «catene nella testa».

talmente grande che sono disposte ad assumere le conseguenze di questo loro gesto¹⁶⁶. Di conseguenza la presa di contatto con le vittime da parte di collaboratori (anche appositamente formati) di organi di controllo, uffici o servizi sociali di prossimità, permettono solo in rari casi di ricevere dalle vittime informazioni utili. Se per la polizia è difficile acquisire dichiarazioni da vittime di protettori che lavorano individualmente, lo è ancora di più ottenerne dalle vittime di bande. In alcuni casi si aggiunge l'aggravante che la vittima non si considera tale e vede nella prostituzione e nel suo contesto illecito la componente di uno scambio corretto¹⁶⁷.

Nell'ambito della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale le autorità di polizia devono investigare attivamente e svolgere controlli per individuare eventuali casi. Se la presa di contatto con le vittime avviene nell'ambito di un'indagine in corso, è più facile raccogliere testimonianze. Poiché in questi casi le autorità dispongono già di evidenze importanti a carico degli autori, la pressione sulle vittime diminuisce (nessun tradimento dei protettori) e le donne possono essere confrontate, anzi devono confrontarsi con la loro situazione. Grazie alla collaborazione con le autorità nazionali e internazionali, con i consulenti e altre organizzazioni, è infine possibile presentare loro offerte di aiuto concrete e adeguate.

Ogni Cantone gestisce a modo suo le indagini di polizia in materia di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale e le rispettive procedure. L'attività d'inchiesta, relativamente contenuta a livello nazionale, fa sì che in Svizzera i casi di tratta non vengano riconosciuti o che i casi e le reti criminali vengano individuati ma non perseguiti per mancanza di risorse di personale. Per garantire una gestione adeguata bisogna in primo luogo istituire un gruppo di investigatori specializzati che lavorino in modo concentrato e prioritario in questo ambito. Anche se molti protettori sono organizzati in bande, in Svizzera per una questione di risorse non vengono condotte indagini sulle strutture criminali che permetterebbero di individuare le reti e contrastarle. Eppure, stando agli esperti, proprio queste indagini – per quanto lunghe e costose – permettono di ottenere i maggiori successi contro questa grave forma di criminalità organizzata^{168, 169}.

5.8 Prospettiva economica

La tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale è un segmento illegale del mercato della prostituzione. Retto dal principio della domanda e dell'offerta¹⁷⁰, questo segmento diventa 'economicamente interessante' se sono adempite determinate condizioni. Le organizzazioni internazionali ritengono che la tratta di esseri umani sia una delle forme di criminalità più redditizie a livello mondiale.

Dalla parte dell'«offerta» ci sono generalmente donne di origine straniera alla ricerca di un lavoro e di un reddito. In molti Paesi orientali e meridionali, il mercato del lavoro offre alle giovani donne solo lavori mal retribuiti e poco tutelati nel settore delle prestazioni informali, domestico o nella prostituzione.

Dalla parte della «domanda» ci sono invece i clienti. Gli «imprenditori» (trafficienti, protettori, intermediari) si attivano per soddisfare questa domanda e trarne vantaggi economici. Il trafficante di esseri umani «recluta» le vittime per poi sfruttarle. Le condizioni che favoriscono questa situazione sono:

¹⁶⁶ Minor, rapporto del 3 aprile 2014.

¹⁶⁷ Rapporto annuale 2012 dell'Ufficio federale di polizia fedpol, pag. 26.

¹⁶⁸ Paulus 2005, pag. 510 segg. e Paulus 2014, pag. 506 segg.

¹⁶⁹ In merito alle competenze della Confederazione in materia di compiti di polizia criminale, cfr. rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010. Sicurezza interna: chiarire le competenze. Cfr. n. 3.2.3.4.

¹⁷⁰ Cfr. ad es. Wehinger e Reichel/Topper.

- la domanda di prestazioni sessuali;
- un rischio possibilmente ridotto di essere perseguiti penalmente;
- la possibilità di conseguire lauti guadagni.

La prospettiva economica è uno degli incentivi più importanti. Fino a quando le condizioni di vita delle potenziali vittime nei Paesi di origine non cambieranno sostanzialmente, la Svizzera continuerà ad attirare i criminali, fosse anche solo per il divario economico esistente tra il nostro Paese e molti altri Stati. Il mercato svizzero promette ai trafficanti utili relativamente elevati e presenta un rischio piuttosto contenuto di essere perseguiti penalmente: le condizioni quadro giuridiche per l'esercizio della prostituzione sono piuttosto liberali e le autorità cantonali di polizia hanno a disposizione risorse limitate¹⁷¹. L'attività è poco rischiosa anche perché solo una minoranza delle persone coinvolte potrebbe essere perseguita penalmente. Le vittime sono difficili da identificare, ad esempio perché in un primo tempo avevano accettato di entrare nel giro: sapevano che sarebbero venute in Svizzera per prostituirsi ma non a quali condizioni. Inoltre, le migranti sono sottoposte a una doppia pressione: da una parte temono che lo Stato le rimpedisca nel loro Paese d'origine, dall'altra vi è il rischio che, qualora decidessero di testimoniare, i trafficanti si vendichino su di loro o sulle loro famiglie. Inoltre, le organizzazioni sgominate durante un'operazione condotta dalle autorità di perseguimento penale si ricostituiscono rapidamente o vengono sostituite da altre. Ciò trova conferma ad esempio nei menzionati casi di tratta di esseri umani dall'Ungheria scoperti negli ultimi anni.

¹⁷¹ Rapporto annuale 2012 dell'Ufficio federale di polizia fedpol, pag. 26/27

6 Prostituzione e tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale: gestione del problema in alcuni Paesi e da parte delle organizzazioni internazionali

6.1 Sviluppi a livello europeo

6.1.1 Unione europea

6.1.1.1 Prostituzione

Tra i Paesi dell'UE la Croazia vieta per legge la prostituzione. Alcuni Paesi non puniscono la prostituzione in sé, ma fenomeni a essa collegati, ad esempio in Svezia l'acquisto di prestazioni sessuali. Altri Stati si sono limitati a adottare regolamenti amministrativi per il controllo della prostituzione, come la Germania nell'ambito delle case di tolleranza¹⁷².

La maggioranza del Parlamento europeo è favorevole al principio del divieto che miri a ridurre la domanda di prostituzione punendo i clienti, non le prostitute. Nella risoluzione non vincolante del 26 febbraio 2014 è stato precisato che non solo la prostituzione forzata, ma anche le prestazioni sessuali volontarie a pagamento costituiscono una violazione dei diritti umani e della dignità umana. La prostituzione rappresenterebbe in ogni caso una forma di violenza contro le donne e l'acquisto di prestazioni sessuali da prostitute minori di 21 anni dovrebbe costituire un reato. Andrebbero elaborate strategie di uscita dalla prostituzione che aiutino le donne a trovare fonti alternative di guadagno, adottando misure tese a migliorare il loro grado di istruzione e cercando soluzioni per ridurre la povertà che costringe donne e bambini a prostituirsi¹⁷³.

6.1.1.2 Tratta di esseri umani

A livello di UE, nel 2005 è stato adottato un piano sulle migliori pratiche, norme e procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani. L'obiettivo è garantire il perseguimento penale efficace degli autori, migliorare le misure a sostegno delle vittime, ottimizzare la cooperazione tra Stati membri e coinvolgere le organizzazioni non governative. Il 19 giugno 2012 la Commissione europea ha presentato la «Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012–2016)»¹⁷⁴ che si fonda sulle misure attuate contenute nel citato piano.

A fine dicembre 2010 il Parlamento europeo ha votato a favore di una nuova direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che stabilisce prescrizioni minime per gli Stati membri dell'UE nell'ambito della repressione della tratta di esseri umani. La direttiva 2011/36/UE¹⁷⁵ si prefiggeva di uniformare, entro il 6 aprile 2013, le legislazioni di tutti i Paesi europei in materia di definizione dei reati e delle sanzioni, di protezione delle vittime e di requisiti formativi degli attori impegnati nella lotta contro la tratta di esseri umani.

Secondo una relazione della Commissione europea pubblicata il 15 aprile 2013, lo stato di attuazione all'aprile del 2013 era piuttosto deludente: dei 27 Stati membri dell'UE, solo sei avevano recepito le disposizioni della direttiva nella legislazione nazionale, altri tre le avevano trasposte solo in parte. La relazione prende in esame dati dell'UE (e della Svizzera) per gli anni 2008, 2009 e 2010 e analizza la situazione effettiva e gli sviluppi. La conclusione centrale cui giunge è la seguente: il numero delle

¹⁷² Tampep

¹⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014 su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere (European Parliament resolution of 26 February 2014 on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality [2013/2103(INI)]), P7_TA-PROV(2014)0162.

¹⁷⁴ Comunicazione della Commissione, La Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2012-2016, COM(2012) 286 final.

¹⁷⁵ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

vittime è aumentato, quello degli autori arrestati/condannati è invece diminuito¹⁷⁶.

Il 26 febbraio 2014 il Parlamento europeo ha inoltre adottato una risoluzione non vincolante in cui esprime la sua posizione sulla tratta di esseri umani. Nella risoluzione, il Parlamento europeo rileva i molteplici legami tra la prostituzione e la tratta di esseri umani e afferma che la prostituzione favorisce la tratta di donne e ragazze vulnerabili, in gran parte di età compresa tra i 13 e i 25 anni. Riferisce che negli ultimi anni la percentuale delle vittime provenienti da Stati non appartenenti all'UE è aumentata, ma riconosce al contempo che mancando statistiche attendibili, precise e comparabili riguardanti i singoli Paesi, *i dati sono basati solamente su stime*¹⁷⁷.

Il Parlamento europeo, favorevole al divieto di acquistare prestazioni sessuali, segue l'orientamento della Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere¹⁷⁸, che già a inizio 2014 aveva approvato un rapporto in cui raccomandava all'UE di recepire tale divieto nella propria legislazione in materia di prostituzione¹⁷⁹.

6.1.2 Consiglio d'Europa

6.1.2.1 Prostituzione

In un rapporto approvato il 20 marzo 2014 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, i Governi europei vengono esortati a impegnarsi maggiormente sia contro la tratta di esseri umani sia contro la prostituzione. *L'Assemblea ha respinto tuttavia un divieto generale della prostituzione, affermando che in molti casi aggraverebbe la situazione delle vittime della tratta*¹⁸⁰.

Partendo dalla tesi secondo cui il divieto di acquistare prestazioni sessuali sia il metodo più efficace per contrastare la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale, il rapporto analizza l'impegno politico e il quadro giuridico in materia di prostituzione in Germania, Svizzera, Paesi Bassi e Svezia. L'obiettivo centrale del rapporto è chiarire se esista un approccio giuridico specifico alla prostituzione che contribuisca a ridurre in maniera efficace la tratta di esseri umani. La mancanza di dati, già evidenziata sopra, impedisce per molti versi di trarre conclusioni generalmente valide e attendibili sull'efficacia delle politiche messe in campo: le stime sono in parte contraddittorie e in parte si fondano sul sentito dire o su valutazioni personali dell'autore del rapporto¹⁸¹. Anche questo rapporto sottolinea il *problema cruciale della mancanza di statistiche e stime attendibili sulla prostituzione e sulla tratta di esseri umani*.

Il rapporto indica la regolamentazione della prostituzione (prescrizioni che disciplinano la professione o introduzione di sanzioni per i clienti) come il modo più efficace per combattere la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Afferma che le politiche vanno formulate tenendo conto degli interessi della società civile (organizzazioni non governative specializzate e associazioni di categoria)

¹⁷⁶ «Trafficking in Human Beings», Eurostat Methodologies and Working papers, 2013; comunicato stampa della Commissione europea del 15 aprile 2013, Tratta degli esseri umani: aumentano le vittime nell'UE ma gli Stati membri tardano a rispondere (IP/13/322).

¹⁷⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014 su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere (European Parliament resolution of 26 February 2014 on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality [2013/2103(INI)]), P7_TA-PROV(2014)0162.

¹⁷⁸ Parlamento europeo, comunicato stampa del 26 febbraio 2014: «Punire i clienti, non le prostitute» (Die Freier bestrafen, nicht die Prostituierten), consultato il 4 marzo 2014, n. rif. 20140221IPR36644.

¹⁷⁹ Progetto di relazione del 2 ottobre 2014 su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere (2013/2103(INI)), Parlamento europeo, Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere, relatrice Mary Honeyball; Hannah Osborne, «Europe Votes on Penalising Prostitute Clients in 'Nordic Model'», in: International Business Times del 23 gennaio 2014.

¹⁸⁰ Mendes Bota

¹⁸¹ Nel rapporto il relatore menziona ad esempio più volte il falso mito della prostituzione volontaria: la sua convinzione si fonda sui colloqui con organizzazioni della società civile impegnate nell'assistenza alle vittime di tratta. L'opinione contraria espressa da una rappresentante delle lavoratrici e dei lavoratori del sesso è messa in dubbio per ragioni di imparzialità («la plupart des personnes qu'elle connaît dans l'industrie du sexe y travaillent de façon volontaire», §117 [evidenziato nel progetto di relazione]), mentre l'impressione soggettiva dello stesso relatore è presentata in più punti come una conclusione, senza essere opportunamente avvalorata da fatti («je suis enclin à penser que la prostitution volontaire, libre et indépendante – exempte d'exploitation – n'est guère un mythe, car elle concerne à peine une petite minorité de travailleur(euse)s du sexe»; §42).

e che gli input da esse forniti devono essere integrati nell'elaborazione delle leggi. Nel rapporto emerge tuttavia anche un altro aspetto centrale, vale a dire che una normativa non garantisce di per sé il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle prostitute né una repressione più efficace della tratta di esseri umani.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha inoltre adottato, l'8 aprile 2014, la risoluzione sulla prostituzione, tratta e schiavitù moderna in Europa¹⁸², che esorta i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa a «impegnarsi» contro la schiavitù sessuale e la prostituzione. Essa rivolge inoltre agli Stati europei la raccomandazione di valutare la criminalizzazione dell'acquisto di prestazioni sessuali (sul modello svedese) come misura di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani.

6.1.2.2 *Tratta di esseri umani*

Nel 2005 il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, entrata in vigore il 1° febbraio 2008. La Convenzione, il cui obiettivo è contrastare a livello nazionale e internazionale la tratta di esseri umani in tutte le sue forme, stabilisce che la tutela e il rafforzamento dei diritti delle vittime devono essere garantiti senza discriminazione alcuna.

Per garantire che le Parti contraenti attuino efficacemente le disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa, è previsto un meccanismo di sorveglianza fondato su due pilastri: un gruppo di esperti indipendenti e un comitato composto dalle Parti¹⁸³.

6.1.3 OSCE

6.1.3.1 *La tratta di esseri umani in generale*

Nel 2003 il Consiglio permanente dell'OSCE ha emanato il Piano di azione per la lotta alla tratta di esseri umani¹⁸⁴, che funge da linea guida per gli Stati partecipanti e le istituzioni dell'OSCE in materia di perseguimento penale dei trafficanti di esseri umani, di aiuto alle vittime e di attuazione delle principali misure di prevenzione. Contemporaneamente, per promuovere il coordinamento tra Stati partecipanti in seno agli organi dell'OSCE sono stati istituiti l'ufficio e la carica di Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani, con sede presso il Segretariato dell'OSCE. Il Rappresentante speciale dell'OSCE è incaricato di fornire agli Stati consulenza e sostegno nell'attuazione delle raccomandazioni contenute nel Piano di azione, di coordinare le attività dell'OSCE in questo ambito e di rafforzare la cooperazione internazionale.

6.1.3.2 *Conferenza contro la tratta di esseri umani tenutasi a Vienna il 17/18 febbraio 2014*

Nel quadro della presidenza svizzera dell'OSCE e del turno di presidenza austriaco del Consiglio d'Europa, nel 2014 si è svolta una conferenza per valutare l'operato delle due organizzazioni. Durante la conferenza è stato elaborato un quadro globale per azioni comuni che prevede la possibilità di una cooperazione rafforzata tra l'OSCE e il Consiglio d'Europa nei settori della prevenzione, della protezione delle vittime, del perseguimento penale e del rafforzamento della cooperazione internazionale.

¹⁸² <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20716&lang=EN>

¹⁸³ La sorveglianza della Convenzione europea sulla lotta contro la tratta di esseri umani è affidata a un gruppo di esperti indipendenti noto con l'acronimo «GRETA» (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), incaricato di vigilare sull'attuazione della Convenzione nei singoli Stati contraenti (art. 36). È previsto inoltre il comitato delle Parti, che si riunisce periodicamente e formula raccomandazioni all'attenzione degli Stati contraenti, sulla base delle relazioni e dei risultati del gruppo di esperti GRETA.

¹⁸⁴ Decisione n. 557 del Consiglio permanente dell'OSCE del 24 luglio 2003.

6.2 Stati Uniti, divieto di prostituzione

6.2.1 Prostituzione

Contesto

Sebbene a livello federale siano in vigore singole normative che disciplinano la protezione delle persone dedite alla prostituzione, la lotta contro il traffico di migranti a scopo di prostituzione e l'adempimento degli obblighi derivanti dai trattati internazionali¹⁸⁵, la competenza generale di legiferare in materia di prostituzione è affidata ai singoli Stati federali¹⁸⁶.

Negli Stati federali dominano gli orientamenti politici proibizionistici. Ad eccezione del Nevada, in tutti gli Stati federali sono punite sia la prostituzione sia qualsiasi altra attività a essa collegata, come l'adescamento o lo sfruttamento della prostituzione. I divieti di prostituzione sono motivati da ragioni di difesa della salute pubblica¹⁸⁷, di lotta al crimine organizzato associato alla prostituzione, di tutela delle persone che si prostituiscono e di protezione della gioventù. L'idea di fondo è che le sanzioni penali siano un mezzo indispensabile per ridurre il numero di prostitute e prostituti¹⁸⁸: questa supposizione è tuttavia messa in discussione in parte anche dalla polizia, secondo cui le iscrizioni nel casellario giudiziale e le pene pecuniarie possono costituire un ostacolo per chi vuole uscire dalla prostituzione¹⁸⁹.

Il mosaico estremamente fitto e complesso di normative in materia di prostituzione a livello statale e locale è sintomatico delle visioni politiche e degli approcci giuridici in parte contraddittori e ambivalenti che regnano negli Stati Uniti. In alcune zone è vietato l'acquisto di prestazioni sessuali, in altre invece la vendita, in altre ancora sono proibiti entrambi. In alcune legislazioni sono perseguiti penalmente non i clienti e le persone prostitute, bensì lo sfruttamento della prostituzione e le case di tolleranza¹⁹⁰. La decriminalizzazione e la liberalizzazione sono auspiccate in particolare da gruppi di interesse di prostitute di lusso (servizi di escort/ragazze squillo), ma sono respinte da una netta maggioranza della popolazione. Vi è una tendenza a inasprire e generalizzare le sanzioni e i divieti prescritti nel diritto penale e civile¹⁹¹. Le misure contemplano la pubblicazione dei nomi dei clienti indagati, la confisca dei loro veicoli e programmi di rieducazione (le cosiddette «John School»), che mirano a informare i clienti sulle conseguenze sociali della prostituzione e a scongiurare una «ricaduta»¹⁹².

Alcune città negli Stati Uniti hanno de facto decriminalizzato la prostituzione al chiuso: ragazze squillo, agenzie di escort e saloni di massaggi vengono ignorati fintantoché non arrecano disturbo. Altre città attuano invece un perseguimento penale sistematico a prescindere dai possibili danni collaterali che ne derivano¹⁹³.

Due esempi di regolamentazione statale: California e Nevada

Lo Stato federale della *California* attua una politica proibizionistica che prevede il perseguimento penale sia della prostituzione sia di qualsiasi attività a essa associata («passeggiare» al fine di vendere

¹⁸⁵ Per traffico di migranti può intendersi in questo contesto anche il movimento di persone prostitute verso gli Stati Uniti o da uno Stato federale all'altro, senza che siano per forza violate le disposizioni in materia di entrata (dunque traffico di migranti ai sensi della definizione di SCOTT). [Definizione fornita dal servizio SCOTT: il traffico di migranti rappresenta una violazione delle disposizioni in materia d'ingresso di un Paese. I trafficanti aiutano infatti le persone a entrare illegalmente in un Paese al fine di trarne profitto].

¹⁸⁶ Weitzer, pag. 83.

¹⁸⁷ Oltre alla salute delle persone che si prostituiscono, l'accento è posto sui rischi per la collettività legati alla prostituzione di strada (ad es. profilattici usati e siringhe). Cfr. esempi in Newman o Hughes.

¹⁸⁸ Bibliothèque du Parlement, pagg. 19-21.

¹⁸⁹ Scott/Dedel

¹⁹⁰ Newman

¹⁹¹ Bibliothèque du Parlement, pag. 21.

¹⁹² Newman

¹⁹³ Accanendosi contro la prostituzione al chiuso vi è il rischio di aggravare il problema della prostituzione di strada, con un conseguente deterioramento dell'ordine, della sicurezza e della salute pubblici (Weitzer, pag. 91).

prestazioni sessuali e adescare¹⁹⁴) nonché dello sfruttamento della prostituzione. Alcuni distretti della California hanno adottato, a complemento delle normative penali, misure di diritto civile che prevedono divieti di permanenza e frequentazione di determinati luoghi e manifestazioni («zone senza prostituzione»).

Il *Nevada*, contrariamente al modello proibizionistico della California, è l'unico Stato federale che dal 1971 ha in parte legalizzato la prostituzione. Nelle grandi città di Reno, Las Vegas e Carson City vige ancora il divieto assoluto¹⁹⁵, ma nel resto del territorio la prostituzione è consentita nelle case di tolleranza autorizzate. Il rilascio delle licenze ai gestori è subordinato all'adempimento di rigide condizioni e la pubblicità è fortemente regolamentata. I requisiti per il rilascio della licenza variano da regione a regione e nella maggior parte dei casi sono vincolati ai piani di zona. Questo ha consentito di non autorizzare l'apertura di nuove case di tolleranza mantenendone stabile il numero sin dal 1970 (rispettivamente 33 e 28 nel 1973 e nel 2008). I gestori sono tenuti a risarcire i danni nel caso in cui un cliente contragga il virus dell'HIV. Le persone dedite alla prostituzione devono sottoporsi a rigidi controlli statali, registrarsi alla polizia e sottoporsi al test dell'HIV. Hanno lo statuto giuridico di indipendenti e *non hanno dunque accesso all'assicurazione malattia, contro la disoccupazione e per la vecchiaia*. Inoltre, non sono assoggettate al diritto statale del lavoro né, di conseguenza, alle disposizioni riguardanti le condizioni di lavoro e la sicurezza sul lavoro¹⁹⁶.

Nonostante il divieto generale, la prostituzione illegale dilaga nelle città menzionate sopra, specialmente a Las Vegas, dove i servizi di escort vengono ampiamente pubblicizzati e un numero elevato di prostitute lavora nei casinò e in altre attrazioni turistiche¹⁹⁷. Per non contravvenire alla legge, la prostituzione è offerta in combinazione con altre prestazioni (ad es. spettacoli di danza) e «mascherata» come episodio casuale, spontaneo, dettato dalle circostanze. In questo modo il cliente paga per le esibizioni artistiche, non per le prestazioni sessuali «spontanee» delle prostitute (di fatto), dunque senza contravvenire alla legge. Un'altra tattica dei servizi di escort consiste nel vendere tempo, non prestazioni sessuali. Un giorno in compagnia di una escort può costare 6000 dollari, una cena con dessert 1600. Con questi stratagemmi ci si mantiene nei limiti della legalità. Lavorare come escort è facilissimo, basta investire in un telefono cellulare e un computer, e molto redditizio.

6.2.2 Tratta di esseri umani

Contesto

Con il *Mann Act* adottato nel 1911, fare entrare persone all'interno dei confini degli Stati federali a scopo di prostituzione è diventato punibile. In passato le vittime della tratta di esseri umani erano stigmatizzate come portatrici di infezioni sessualmente trasmissibili (IST) e, dal 1981, del virus dell'HIV e dell'Aids. I primi provvedimenti nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani furono introdotti per tutelare i clienti e la salute pubblica, e non in difesa delle donne vittime della tratta¹⁹⁸.

Inizialmente la tratta di esseri umani era considerata un problema legato in primo luogo all'immigrazione, dunque di competenza esclusiva delle autorità federali. Con il *Trafficking Victim Protection Act* (TVPA), la legge sulla protezione delle vittime della tratta entrata in vigore nel 2000, la situazione è cambiata e le attività delle autorità preposte sono ora coordinate da una *task force*. La TVPA è la base delle campagne di sensibilizzazione e della relazione annuale del Dipartimento di Stato sulla situazione mondiale della tratta di esseri umani¹⁹⁹. Dal 2005 la legislazione statunitense

¹⁹⁴ Penal Code Section 653.22. (a): «It is unlawful for any person to loiter in any public place with the intent to commit prostitution» (California State Legislature, 1996).

¹⁹⁵ Weitzer, pag. 87.

¹⁹⁶ Bibliothèque du Parlement, pagg. 22-23.

¹⁹⁷ Bibliothèque du Parlement, pag. 23.

¹⁹⁸ Newman

¹⁹⁹ Dipartimento federale di Stato, *Trafficking in Persons Report*, 2014.

imporre a tutti gli Stati di pubblicare statistiche sul perseguimento penale e sulle condanne per tratta di esseri umani. Gli Stati inadempienti sono soggetti a sanzioni.

Gli Stati Uniti sono il principale Paese di destinazione della tratta di esseri umani. Secondo una stima del 2003, *almeno un terzo delle persone che si prostituiscono negli Stati Uniti sono vittime della tratta*. Internet, con le chat room, le reti sociali e i siti per appuntamenti e incontri, è la piattaforma pubblicitaria più efficace per la tratta. Le agenzie matrimoniali e i servizi di *mail order bride* (vendita di spose per corrispondenza) sono canali particolarmente amati dai trafficanti statunitensi, perché consentono di pubblicizzare la loro «merce» in modo legale²⁰⁰.

Tendenza a equiparare la prostituzione alla tratta di esseri umani

Negli Stati Uniti si assiste a un cambiamento di mentalità nel perseguimento penale: le persone prostitute, un tempo assimilate a delle criminali, sono ora considerate vittime di tratta, indipendentemente dal fatto che siano straniere o cittadine americane²⁰¹. Questo cambiamento si è innescato nel 2000 con l'introduzione della TVPA che, sul modello svedese, punisce la domanda di prestazioni sessuali (e non più l'offerta) e lo sfruttamento della prostituzione²⁰². Su questo approccio analitico che equipara la prostituzione alla tratta di esseri umani si basano anche altre iniziative promosse negli Stati Uniti per indurre altri Paesi a sanzionare i clienti come mezzo per contrastare la tratta di persone²⁰³.

Distretti a luci rosse, strip club, night club e night bar sono considerati in generale ambienti potenzialmente attrattivi per i trafficanti di persone. Il calo dell'*offerta* di case di tolleranza, servizi di escort, saloni per massaggi e altre forme di prostituzione può rappresentare anche per le autorità un indicatore utile per valutare l'efficacia delle misure contro la tratta di esseri umani finalizzata a sfruttamento sessuale. Si suppone inoltre che la diminuzione della *domanda* di prostituzione comporti un calo della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale²⁰⁴. Per queste ragioni, negli Stati Uniti la legalizzazione della prostituzione è giudicata una misura di «efficacia limitata», poiché farebbe lievitare i costi della prostituzione (per adempiere le prescrizioni in materia di salute e sicurezza) e alimenterebbe un mercato nero costruito sulle vittime della tratta in grado di offrire prestazioni a condizioni più favorevoli. Questo approccio che considera e persegue penalmente la prostituzione soltanto sotto il profilo della tratta di esseri umani è stato inizialmente accolto con un certo riserbo dalle autorità statunitensi competenti, ma per finire si è in gran parte imposto nel dibattito penale. Considerare la prostituzione unicamente sotto il profilo della tratta di esseri umani può tuttavia comportare conseguenze non preventivate e pericolose per le persone che si prostituiscono. Vi è in particolare il rischio che il mercato del sesso si sviluppi nella clandestinità e questo – contrariamente all'intenzione del legislatore – renderebbe difficile individuare le vittime della tratta, assisterle e contrastare il fenomeno nel suo insieme. È altresì ipotizzabile che le persone prostitute, dinanzi a un calo della domanda, debbano accettare clienti pericolosi o orientarsi verso pratiche sessuali rischiose per la salute²⁰⁵.

²⁰⁰ Newman

²⁰¹ Cfr. ad es. il manuale dell'Office for Community Oriented Policing Services del Dipartimento di giustizia statunitense: «There is growing evidence that women who are trafficked in prostitution do not differ greatly from domestic prostitutes who have not been trafficked: neither group has chosen the profession voluntarily. Many report that they do not want to work as prostitutes, would leave the profession if they could, and that they were recruited into prostitution as girls or teenagers» (Newman, pag. 18).

²⁰² Conery

²⁰³ Cfr. ad es. l'iniziativa del membro del Congresso Randy Hultgren, che nel Trafficking Victims Protection Act vuole sancire come criterio minimo il sanzionamento dei clienti (comunicato stampa: [Hultgren introduces legislation to reduce demand for sex slavery illuminate](#)). Ciò implicherebbe la possibilità di attuare sanzioni nei confronti dei Paesi che non puniscono i clienti.

²⁰⁴ Newman

²⁰⁵ Conery

6.3 Paesi che hanno legalizzato la prostituzione ma che puniscono i clienti

6.3.1 Svezia

6.3.1.1 Prostituzione

In Svezia, dal 1° gennaio 1999 è vietato l'acquisto di prestazioni sessuali, ma non la prostituzione in sé²⁰⁶. Chi acquista sesso è dunque punibile, non invece chi si prostituisce. La prostituzione continua a essere un'attività legale. La legge, che consta di due sole frasi, dal 1° aprile 2005 è stata integrata nel Codice penale e a partire dal 1° luglio 2011 è stata inasprita con multe o pene privative della libertà (fino a un anno di reclusione)²⁰⁷. Il divieto di acquistare sesso, adottato nel quadro di un pacchetto di misure per contrastare la violenza contro le donne, è andato ad aggiungersi ad altri divieti in essere, come il divieto di sfruttamento della prostituzione e di affitto di locali da adibire alla prostituzione.

Motivi alla base del divieto di acquistare sesso e della politica svedese in materia di prostituzione

Il legislatore svedese ritiene che la prostituzione sia incompatibile con una società egualitaria e che sia dunque del tutto irrilevante operare una distinzione tra prostituzione volontaria e prostituzione forzata. Le misure implementate in Svezia mirano sostanzialmente a contrastare la prostituzione e ad aiutare le prostitute a uscirne e i clienti a smettere di acquistare sesso. La criminalizzazione dei clienti dovrebbe contribuire a ridurre la domanda di prestazioni sessuali e rendere poco attrattivo l'esercizio della prostituzione. Vengono adottati anche i seguenti motivi:

- *Lotta alla tratta di esseri umani*: all'origine della prostituzione e della tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale vi è la domanda di sesso a pagamento da parte degli uomini. Tra i due fenomeni esiste dunque una correlazione²⁰⁸: la prostituzione nazionale e la tratta internazionale di donne sono legati in maniera indissociabile²⁰⁹.
- *Disparità tra le parti nel rapporto di scambio*: in molti Paesi la prostituzione sottostà alla logica del libero mercato. Bambine e donne sono trattate come merce da vendere e da far fruttare e la prostituzione è presentata come una forma di intrattenimento sessuale, dunque come uno scambio «normale» tra due parti poste sullo stesso piano. È considerata una carriera professionale legittima per le donne, nel nome dell'«autodeterminazione» e dei «diritti delle donne». Il governo svedese vede le cose diversamente: nella maggior parte dei casi la persona prostituta si trova in una posizione di debolezza rispetto al cliente, il cui unico interesse è soddisfare i propri bisogni sessuali. È dunque inopportuno punire le persone che si prostituiscono²¹⁰.
- *Funzione di modello*: la Svezia vuole lanciare ad altri Paesi il segnale che la prostituzione è un atto umiliante e inaccettabile; non si tratta di un metodo equo per assicurarsi un reddito poiché i clienti sfruttano la situazione. Proteggere meglio le persone dedite alla prostituzione non è dunque l'obiettivo prioritario della politica svedese²¹¹.

Anche l'immagine delle persone che esercitano la prostituzione assume una connotazione particolare in Svezia: nel dibattito politico, i difensori del divieto di acquistare sesso sostengono che sono sempre delle vittime, l'anello più debole dell'industria del sesso, persone labili, traumatizzate, passive e sfruttate, nella maggior parte dei casi disoccupate, senza fissa dimora, malate e/o tossicodipendenti, vittime di violenze, abusi o incesto durante l'infanzia. Contrari a una categorizzazione, ritengono che tutte le

²⁰⁶ Lag [1998:408] om förbud mot köp av sexuella tjänster (1998:408).

²⁰⁷ 6 cap. 11 § brottsbalken (Codice penale svedese): la pena detentiva è stata aumentata da 6 mesi a 1 anno.

²⁰⁸ SOU 2010, pagg. 5, 29 segg.

²⁰⁹ In merito a quest'opinione diffusa cfr. ad es. Dodillet.

²¹⁰ Ekberg

²¹¹ Ahlin, pagg. 6 segg. e 18.

persone prostitute rientrino in un unico gruppo di persone estremamente bisognose²¹². Questa immagine di vittima è veicolata anche dai media, circostanza che viene criticata dagli ambienti specializzati²¹³.

Attuazione del divieto di acquistare sesso

Secondo le statistiche, tra il 1999 e il 2011 in Svezia sono stati puniti soltanto 450 *clienti*, con pene pecuniarie proporzionali al reddito²¹⁴. Una pena detentiva è stata inflitta per la prima volta nel novembre del 2013. È inoltre assodato che molti clienti si recano all'estero per acquistare sesso. Dimostrare l'acquisto di sesso è difficile secondo quanto riferito dalla polizia svedese.

I protettori sono passibili di una pena pecuniaria e detentiva che nei casi più gravi può andare fino a otto anni²¹⁵. Sebbene la condanna per sfruttamento della prostituzione sia prevista anche in assenza di costrizione o violenza ai danni di chi si prostituisce, i casi in cui è stata pronunciata e inflitta una pena sono pochi. Anche i locatori o i proprietari di immobili rischiano una condanna per sfruttamento della prostituzione se sono al corrente che l'abitazione è utilizzata a fini di prostituzione. In questi casi hanno l'obbligo di disdire il contratto di locazione, pena la confisca dei locali²¹⁶.

Alle autorità di esecuzione sono stati assegnati fondi per sette milioni di corone svedesi (pari a 0,8 milioni di franchi) all'entrata in vigore del pacchetto di misure e, nel 2003, per ulteriori 30 milioni di corone (pari a 3,3 milioni di franchi) su un periodo di tre anni allo scopo di contrastare la prostituzione e la tratta di esseri umani. Per rafforzare le conoscenze e le capacità delle forze di polizia nel trattare il problema della prostituzione sono stati organizzati programmi formativi. In parallelo è stata prestata assistenza a chi voleva uscire dalla prostituzione (ad es. case protette, consulenza, formazione e tirocini). In Svezia non sono invece previste per legge misure sociali e di promozione della salute destinate specificamente alle persone prostitute. Per ridurre la domanda di sesso a pagamento, a Stoccolma, Göteborg e Malmö sono stati istituiti consultori per i clienti con lo scopo di favorire un cambiamento comportamentale nei clienti attuali e potenziali.

Rapporto di valutazione 2010

I risultati della valutazione commissionata dal governo svedese nel 2010 mostrano che il divieto di acquistare sesso ha raggiunto l'effetto desiderato e costituisce dunque un mezzo efficace per contrastare la prostituzione e la tratta di esseri umani. Sono emersi in particolare i seguenti punti²¹⁷:

1. Evoluzione globale del mercato del sesso
Non sono disponibili informazioni sulla prostituzione di strada al di fuori dei tre distretti a luci rosse di Stoccolma, Göteborg e Malmö, sebbene sia noto che il fenomeno interessa anche città più piccole in diverse regioni del Paese. Inoltre, non vi sono dati sull'entità globale della prostituzione in Svezia.
2. Prostituzione di strada
I dati disponibili lasciano intendere che dal 1998 la prostituzione di strada si è dimezzata in Svezia. Il calo del fenomeno potrebbe essere interpretato come una conseguenza diretta del divieto di acquistare sesso. Stando ai dati sarebbe aumentata la percentuale delle persone prostitute straniere provenienti in particolare dagli Stati baltici, dall'Europa dell'Est, dalla Thailandia, dal Sudamerica e dall'Africa, in particolare dalla Nigeria. Non vi sarebbero del resto segnali di un aumento della

²¹² Levy/Jakobsson; Dodillet

²¹³ Kulick

²¹⁴ Schmid

²¹⁵ 6 cap. 12 § brottsbalken.

²¹⁶ Dodillet/Östergren, pag. 3 segg.

²¹⁷ SOU 2010

prostituzione al chiuso dall'entrata in vigore della legge. Per quanto riguarda i canali di incontro tra clienti e chi offre sesso a pagamento, Internet risulta il mezzo di gran lunga più utilizzato. Riasumendo si potrebbe dunque affermare che, se non altro, dal 1999 la prostituzione in Svezia non è aumentata. Il divieto di acquistare sesso avrebbe contribuito a contrastare la prostituzione.

3. Clienti

Secondo i risultati di sondaggi condotti nel 1996 e nel 2008, la percentuale di uomini che hanno acquistato sesso è scesa dal 13,6 all'8 per cento. Nel sondaggio del 2008 alcune delle persone intervistate avrebbero indicato di non aver più acquistato prestazioni sessuali dall'entrata in vigore della legge. Anche fonti della polizia e dell'azione sociale confermerebbero che la legge ha contribuito se non altro a ridurre la domanda di *prostituzione di strada*. Entrambi i sondaggi evidenzerebbero tuttavia la tendenza ad acquistare sesso più frequentemente all'estero che in Svezia.

Inoltre, il numero di pene inflitte per violazione del divieto di acquistare sesso sembrerebbero variare sensibilmente di anno in anno: tali oscillazioni pare dipendano dalle priorità e dalle risorse di personale della polizia.

4. Persone prostitute

Il timore che la prostituzione scivoli nella clandestinità e le persone prostitute siano così maggiormente esposte al rischio di subire violenze non troverebbe conferma nei dati esaminati. Pur mancando statistiche sulle denunce e sui perseguimenti penali per atti di violenza ai danni di tale persone, e nonostante i segnali che la prostituzione di strada sia diventata più pericolosa e difficile, non vi sarebbero prove che il divieto di acquistare sesso si sia effettivamente tradotto in un aumento della violenza o dei rischi. Secondo un rapporto del 2003 della commissione nazionale per la salute e gli affari sociali, a Malmö la violenza ai danni di chi si prostituisce sarebbe aumentata nel 21° secolo: questo si spiegherebbe con il calo del numero di clienti e l'aumento della concorrenza come anche dei tipi di prestazioni richieste. Sarebbe altresì possibile che la situazione della prostituzione di strada sia peggiorata a causa della maggiore disponibilità e del maggior consumo di eroina. Persone prostitute che sono uscite dal giro della prostituzione, ma anche agenti di polizia, negherebbero che la violenza e la pericolosità si siano accentuate dall'entrata in vigore della legge. La crescente stigmatizzazione delle persone dedite alla prostituzione andrebbe in ogni caso giudicata positivamente, poiché l'obiettivo del divieto di acquistare sesso sarebbe proprio quello di contrastare la prostituzione.

5. Cambiamento dell'opinione pubblica

Secondo i risultati di sondaggi condotti prima e dopo l'entrata in vigore della legge, la popolazione avrebbe cambiato opinione nei confronti del divieto di acquistare sesso. Nonostante i mezzi utilizzati fossero diversi (sondaggi telefonici prima, questionari dopo l'introduzione del divieto) e le percentuali di risposta basse, le differenze rilevate sarebbero state talmente palesi da ipotizzare un effettivo cambiamento nella mentalità della popolazione. Il divieto di acquistare sesso avrebbe avuto dunque un effetto normativo: la prostituzione sarebbe oggi percepita più che in passato come un fenomeno sgradito da combattere per i suoi effetti dannosi non solo sulle persone coinvolte, ma anche sulla società.

Sulla base del rapporto di valutazione, il governo svedese ha tratto un bilancio globalmente positivo: il numero delle prostitute sarebbe sceso del 30–50 per cento e la situazione delle donne non sarebbe in nessun modo peggiorata²¹⁸. Il divieto di acquistare sesso avrebbe avuto dunque un effetto non solo repressivo sulla prostituzione e sulla tratta di esseri umani, ma anche dissuasivo sui clienti. Per il governo svedese il divieto di acquistare sesso si è rivelato efficace²¹⁹.

²¹⁸ Anner, articolo del 24 novembre 2013.

²¹⁹ Schuler

Critiche al rapporto di valutazione

Tra gli specialisti del settore il rapporto ha scatenato una controversia che non si è ancora placata²²⁰. La conclusione formulata nel rapporto secondo cui il divieto di acquistare sesso sarebbe efficace rimane un punto dibattuto: il rapporto di valutazione non fornirebbe al riguardo prove scientificamente fondate. La critica principale mossa da alcuni ambienti specialistici è che il governo svedese avrebbe edulcorato i risultati del rapporto a fini politici.

La tabella seguente riporta in forma schematica le principali critiche rivolte ai risultati del rapporto di valutazione, ovvero alla loro interpretazione positiva del governo svedese per avvalorare il successo del divieto di acquistare prestazioni sessuali.

	Rapporto di valutazione 2010	Critiche mosse da alcuni ambienti specialistici
Evoluzione globale del mercato del sesso	Il mercato non è cresciuto	In assenza di dati attendibili, il governo non è assolutamente in grado di dire se vi sia stata un'effettiva variazione nel numero di persone prostitute in Svezia. In particolare, non può fornire informazioni sull'entità della prostituzione al chiuso. Pertanto, non è nemmeno chiaro se a causa del divieto di acquistare sesso le persone che prima si prostituivano in strada si siano orientate verso altri canali di contatto basati sulle nuove tecnologie ²²¹ .
Prostituzione di strada	Dimezzata	La prostituzione di strada è in calo in tutto il mondo. Pensare che la riduzione osservata in Svezia sia riconducibile al divieto di acquistare sesso è dunque una mera supposizione, mancando prove in tal senso ²²² . Il divieto di acquistare sesso non impedisce alle migranti di recarsi in Svezia per esercitare la prostituzione: la loro percentuale è nettamente aumentata ²²³ .
Clienti	Calo della domanda, almeno per quanto riguarda la prostituzione di strada	In assenza di dati attendibili, il governo non è assolutamente in grado di dire se vi sia stata un'effettiva variazione nel numero di clienti. Non può nemmeno dire se i clienti dalla strada siano passati ad altri canali di contatto basati sulle nuove tecnologie. La maggioranza di essi acquisterebbe sesso a pagamento all'estero ²²⁴ . Lo studio del 2008 cui si rifà il governo svedese per avvalorare l'effetto dissuasivo del divieto di acquistare sesso non è rappresentativo in termini statistici (percentuali di risposta basse, solo alcune fasce d'età considerate). È altresì dubbio che le risposte fornite corrispondano sempre alla realtà ²²⁵ . Alcuni sondaggi condotti dall'autorità nazionale per le questioni legate alla salute e altri lavori di ricerca dimostrano al contrario che la maggior parte degli uomini intervistati ha ammesso che il divieto di acquistare sesso non ha modificato il loro comportamento.

²²⁰ Le critiche sono giunte anche da diverse istituzioni ufficiali svedesi: l'Ombudsman for discrimination, il National board of Health and Welfare, la Swedish Agency for Public Management, tutti concordi nel dire che, sulla base del metodo seguito e delle fonti utilizzate nel quadro del rapporto di valutazione, sarebbero state tratte conclusioni troppo azzardate sugli effetti prodotti dalla legge (cfr. European Parliament, pag. 55 inclusi i rimandi ai link in svedese).

²²¹ Boos, articolo del 28 novembre 2013.

²²² Dodillet/Östergren, pag. 9.

²²³ Jordan, pag. 7 segg.

²²⁴ Cfr. in proposito ad es. Jordan, pagg. 1 segg. e 6 segg. o lo studio del febbraio 2015 dell'Università di Malmö commissionato dalla Swedish Association for Sexuality Education RFSU (rapporto disponibile alla pagina <http://www.nswp.org/news/new-report-claims-the-swedish-sex-purchase-law-ineffective>, consultata il 12 marzo 2015).

²²⁵ Dodillet/Östergren, pag. 14 segg.; Jordan, pag. 6 segg.

	Rapporto di valutazione 2010	Critiche mosse da alcuni ambienti specialistici
Prostitute	Violenza e pericolosità non sono aumentate; la crescente stigmatizzazione è un fattore positivo	<p>Sebbene non esistano statistiche sulle denunce o sui perseguimenti penali per violenza ai danni di persone prostitute, il rapporto conclude che la violenza e la pericolosità non sono in aumento. Eppure il divieto di acquistare sesso costringe chi si prostituisce a ritirarsi in luoghi più appartati e lascia loro meno tempo per conoscere i clienti. Per le associazioni d'assistenza è inoltre più difficile rintracciare tali persone²²⁶.</p> <p>È aumentato anche il rischio di contrarre l'HIV e altre malattie sessualmente trasmissibili. I programmi di prevenzione dell'HIV destinati ai clienti sono stati interrotti perché incoraggerebbero la prostituzione. Il divieto di acquistare sesso è pertanto contrario anche ai programmi internazionali come UNAIDS.</p> <p>Il governo favorisce la discriminazione nei confronti delle persone prostitute, sebbene il loro sia un mestiere legale, e viola pertanto il loro diritto alla parità di trattamento. Approvandone la stigmatizzazione, mette altresì a rischio la loro salute²²⁷.</p>
Opinione pubblica	È stata influenzata: in aumento i sostenitori del divieto di acquistare sesso	Non si è osservato un cambiamento sostanziale nella maggioranza dell'opinione pubblica. Non vi è alcun legame con il divieto di acquistare sesso. L'effetto normativo della legge non è dimostrato ²²⁸ .

Tratta di esseri umani

Nelle relazioni annuali del 2003 e 2004 Kajsa Wahlberg, relatrice nazionale per le attività di contrasto alla tratta di esseri umani in Svezia, afferma che vi sono chiari indizi secondo cui il divieto di acquistare sesso produce effetti positivi diretti sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Dalle indagini nazionali basate su intercettazioni, ma anche da indagini di Europol e di autorità di polizia di altri Stati, si evince che la Svezia non è più un mercato attrattivo per i trafficanti di esseri umani. Secondo quanto riferito dalla polizia svedese, è difficile stimare il numero delle vittime della tratta in Svezia. Vi sono tuttavia indizi comprovanti il fatto che il divieto di acquistare sesso abbia influito sulla tratta. La polizia svedese ritiene che il divieto dissuada trafficanti e protettori dal trasferirsi in Svezia. Dalle intercettazioni è emerso, ad esempio, che in Svezia la domanda di prestazioni nel settore della prostituzione non sarebbe così elevata da attrarre trafficanti e protettori^{229, 230}.

Rapporti ufficiali sulla tratta di esseri umani in Svezia mostrano tuttavia che il fenomeno continua a esistere. Nel settembre del 2008 il governo svedese ha stanziato, a favore delle autorità di perseguimento penale, risorse finanziarie supplementari per rafforzare la lotta alla tratta di esseri umani. Per il periodo 2008–2010 la polizia nazionale svedese ha ricevuto complessivamente 40 milioni di corone svedesi, di cui 30 milioni per interventi operativi e 10 milioni per corsi di formazione teorica e pratica. Grazie ai mezzi finanziari aggiuntivi e al potenziamento delle conoscenze, nel periodo 2008–2011 la polizia è riuscita a smascherare numerosi casi di tratta piuttosto complessi²³¹.

²²⁶ Alla conclusione che le prostitute corrono maggiori rischi giunge anche uno studio del febbraio 2015 dell'Università di Malmö commissionato dalla Swedish Association for Sexuality Education RFSU (rapporto disponibile alla pagina <http://www.nswp.org/news/new-report-claims-the-swedish-sex-purchase-law-ineffective>, consultata il 12 marzo 2015).

²²⁷ Levy/Jakobsson, pag. 10 segg.

²²⁸ Jordan, pag. 9.

²²⁹ SOU 2010, pag. 29.

²³⁰ Ekberg

²³¹ Zana Tvilling (agente di polizia impegnata contro la prostituzione a Stoccolma) ritiene che il divieto di acquistare sesso sia lo strumento principale per contrastare la tratta di esseri umani collegata alla criminalità organizzata. Al contempo, critica la prassi giudiziaria che si

Secondo Maria Ahlin, presidentessa di Freethem, l'organizzazione svedese di lotta alla tratta di esseri umani, la normativa sulla prostituzione in vigore in Svezia è efficace anche nel contrasto della tratta di esseri umani: dall'introduzione del divieto di acquistare sesso la prostituzione di strada in Svezia si è dimezzata²³².

Alcune voci critiche rimarcano che sulla base di dati incerti e contraddittori non si può dimostrare un effettivo contenimento della tratta di esseri umani, argomentando che:

- i dati lacunosi non consentono di trarre conclusioni certe sul numero dei casi di tratta e delle persone coinvolte e in particolare non consentono raffronti empirici della situazione prima e dopo l'introduzione del divieto di acquistare sesso;
- non potendo più mostrarsi pubblicamente in strada, le persone prostitute hanno un minor potere contrattuale e sono maggiormente in balia dei pochi clienti loro rimasti; la prostituzione è scivolata nella clandestinità e l'adescamento di clienti si svolge maggiormente via Internet;
- per proteggersi, i clienti non segnalano più alla polizia o ai consultori i casi di prostituzione forzata; le probabilità di scoprire le vittime della tratta si sono quindi ridotte; le leggi non hanno alcun impatto su tale fenomeno.

GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), il gruppo di esperti designato dal Consiglio d'Europa, ha constatato che l'identificazione delle vittime della tratta in Svezia dipende in particolare dalla volontà o dalla capacità delle vittime di produrre le informazioni necessarie per l'avvio di un procedimento penale²³³.

6.3.2 Francia²³⁴

6.3.2.1 Prostituzione

Contesto

La strategia adottata in Francia per contrastare la prostituzione si basa su due elementi: il perseguimento penale e la politica sociale. Da un lato vi è la polizia, che ha il compito di perseguire penalmente chi organizza e sfrutta la prostituzione (ad es. sfruttamento della prostituzione) e di garantire che la prostituzione non turbi l'ordine pubblico (ad es. adescamento di clienti nei luoghi pubblici). Dall'altro vi sono i servizi sociali, responsabili della prevenzione, della riabilitazione e del reinserimento sociale delle vittime della prostituzione, compiti che in Francia sono delegati a organizzazioni non governative²³⁵.

limiterebbe a infliggere multe: dei 765 casi denunciati nel 2011, 301 sono stati puniti con multe disciplinari, 130 con multe, 1 con sospensione condizionale della pena e nessuno con una pena detentiva. Fonte: Dagens Nyheter 27 maggio 2013.

²³² Ahlin

²³³ «Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden», GRETA, Consiglio d'Europa, First evaluation round, pubblicato il 27 maggio 2014, pagg. 7, 25 segg., 31, 34, 40, 41.

²³⁴ Fonte (salvo ove diversamente specificato): Mathieu, pagg. 4-21; Allwood, Gill, «The Construction of Prostitutes and Clients in French Policy Debates», in: Munro/della Giusta.

²³⁵ Il Regolamento del 1960 concernente la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite del 1949 per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione (Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui) prevedeva la creazione di istituzioni che si occupassero della prevenzione e del reinserimento delle prostitute. Questa misura non è però mai stata attuata nella forma prevista; sono invece sorte organizzazioni specializzate nell'assistenza alle vittime nel settore della prostituzione (Mathieu).

La prostituzione nel dibattito politico

Con il diffondersi dell'Aids e dell'HIV negli anni 1990 si sono levate le voci di chi sosteneva che la prostituzione rappresentasse in primis un rischio per la salute e un problema sociale e che fossero pertanto necessari una normativa più rigorosa in materia di prostituzione e controlli della salute obbligatori per chi la esercita. In risposta a una temuta «ricaduta» nel regolamentarismo di epoche passate, si formò il fronte contrario dei «travailleurs du sexe» (lavoratrici e lavoratori del sesso), che rivendicavano il riconoscimento della prostituzione come mestiere nonché il ruolo delle persone prostitute nella prevenzione.

Una parte del movimento femminista francese si oppone tuttavia a una distinzione tra prostituzione volontaria e prostituzione forzata, sostenendo che la prostituzione vada in ogni caso bandita in quanto forma di violenza patriarcale e sessista ai danni delle donne. A partire dal 1995, con la mobilitazione politica del movimento femminista sul tema dell'aborto, questo «nuovo» abolizionismo ha ampliato le proprie basi e si è allargato ad altre correnti di pensiero, dando notevole eco alla questione e facendo sì che la politica abolizionista fosse presentata nel dibattito pubblico come logicamente inevitabile, imparziale e priva d'ideologia²³⁶.

Negli ultimi anni, nel dibattito politico in Francia si è imposta una definizione che considera la prostituzione una forma di violenza lesiva della dignità umana e rifiuta la distinzione tra prostituzione volontaria e forzata. In questa prospettiva, le persone prostitute sono vittime bisognose di aiuto che devono essere reintegrate nella società.

La prostituzione, un problema di sicurezza e ordine pubblici

Verso la fine degli anni 1990 il numero di persone prostitute straniere (provenienti soprattutto dall'Europa dell'Est) è drasticamente aumentato in Francia. Il loro spingersi in nuove aree dei centri città e delle zone residenziali e la loro prolungata presenza in strada le ha rese più visibili creando nel contempo gravi disagi alla popolazione residente e ai passanti. Comuni e città hanno di conseguenza inasprito la repressione della prostituzione. Nel 2002, il governo neoeletto ha presentato un progetto di legge sulla sicurezza interna che prevedeva multe salate o pene detentive per l'adescamento di clienti nonché la revoca dello statuto di soggiorno o addirittura l'espulsione dal Paese per le cittadine e i cittadini stranieri condannati per turbativa dell'ordine pubblico che si rifiutavano di collaborare con le autorità di perseguimento penale per tradurre in giustizia protettori o trafficanti.

Gli effetti negativi impongono nuovi approcci e soluzioni

Le voci critiche sostengono che le misure repressive abbiano spinto chi si prostituisce nella clandestinità, peggiorandone le condizioni di vita e la sicurezza. I rapporti di forza tra protettori, clienti e persone dedite alla prostituzione si sarebbero deteriorati a scapito di queste ultime, esponendole a un rischio maggiore di subire violenza. Inoltre, l'accesso ai servizi di assistenza e di aiuto risulta ostacolato, poiché anche per gli operatori sociali è più difficile raggiungere le persone prostitute. Oltre a questo deterioramento della situazione economica e sanitaria sono sorti problemi sul piano della lotta contro la tratta di persone. Il rapporto sulla prostituzione in Francia presentato all'Assemblea nazionale giudica efficace la repressione dello sfruttamento della prostituzione da parte della polizia, ma del tutto inadeguata l'azione sociale per mancanza di mezzi. Le voci critiche evidenziano una contraddizione di fondo della politica francese: una volta liberate dal loro giogo, le vittime della tratta verrebbero considerate delinquenti e accusate di infrangere le disposizioni in materia di soggiorno o di costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblici.

²³⁶ Ad essere determinanti sono state le attività in ambito sindacale e partitico di alcune rappresentanti di questa corrente femminista che fino a quel momento non figuravano tra i sostenitori classici dell'abolizionismo (Mathieu).

Punire i clienti, una soluzione universale?

I giudizi negativi espressi sulla politica in materia di prostituzione hanno costretto il mondo politico a cercare nuove soluzioni. Nel dicembre del 2013 una maggioranza del 55 per cento su 784 deputati dell'Assemblea nazionale ha votato una legge contro la prostituzione che prevedeva una punizione per i clienti e al contempo, per tutelare le persone prostitute, l'abolizione del divieto di «adescamento passivo». La legge manteneva sostanzialmente le disposizioni penali che sanzionavano la prostituzione, integrando tuttavia alcune modifiche per far sì che le prostitute fossero da quel momento in poi considerate vittime di violenza sessista in generale o di tratta di esseri umani nello specifico. La proposta ha scatenato molte critiche che non si sono ancora placate. Ciò che fa discutere è il passaggio da un approccio fondato sull'assistenza sociale a una ridefinizione dettata dalla logica securitaria delle sfide legate alla prostituzione.

L'immagine «tipica» della prostituta è quella di una giovane straniera sfruttata da una rete di trafficanti, e dunque vittima della tratta di esseri umani. Per questo motivo in Francia il dibattito pubblico si concentra sulla prostituzione forzata e sul legame con il crimine organizzato e opera una distinzione tra prostitute francesi («tradizionali») da un lato – il cui mestiere non è considerato un problema (dall'opinione pubblica e dalle stesse prostitute) ed è percepito come non rischioso – e le donne straniere dall'altro (viste come «povere ragazze straniere»), che sono considerate generalmente vittime di protettori e trafficanti violenti e che costituiscono un problema per la sicurezza e l'ordine pubblico²³⁷.

Una commissione speciale ha svolto una consultazione tra le persone prostitute e gli specialisti del settore, il cui esito l'8 luglio 2014 ha spinto il Senato francese a opporsi alla criminalizzazione dei clienti e dunque a respingere la legge sulla prostituzione proposta dall'Assemblea nazionale nel dicembre 2013, che prevedeva tra l'altro una multa di 1500 euro per i clienti. La legge è stata sottoposta per approvazione al Senato senza i due paragrafi che sancivano la punibilità dei clienti²³⁸. Nella votazione del 30/31 marzo 2015 il Senato francese, sotto una forte pressione dell'opposizione conservativa, ha votato contro l'introduzione di pene pecuniarie per i clienti e a favore del mantenimento della fattispecie penale dell'adescamento di clienti imputabile alle persone prostitute. L'esito della votazione potrebbe ancora essere ribaltato dall'Assemblea nazionale²³⁹.

6.3.2.2 *Tratta di esseri umani*

In Francia la tratta di esseri umani costituisce reato dal 2003. Nella formulazione attuale, la fattispecie penale tuttavia è circoscritta sostanzialmente alla prostituzione (e all'accattonaggio)²⁴⁰. I dati statistici disponibili, lacunosi, non consentono di trarre conclusioni attendibili sulla diffusione e sull'evoluzione del fenomeno della tratta in Francia né sui procedimenti in corso legati a questa fattispecie penale²⁴¹. Il numero di condanne è invece noto: nel periodo 2006–2010, 57 persone sono state condannate con l'accusa di tratta di esseri umani²⁴², a fronte di oltre 900 condanne per sfruttamento della prostituzione

²³⁷ Altri sostengono che liberare le «povere ragazze straniere» e riportarle a casa è la soluzione del problema e un dovere umanitario, ignorando però che in questo modo le vere vittime della tratta verrebbero rispedite nel contesto socio-economico dal quale volevano fuggire affidandosi ai trafficanti (Allwood, pag. 71).

²³⁸ «Frankreich: Strafloße Freier», in: Der Spiegel del 14 luglio 2014; «Paris: Senat lehnt Freierbestrafung ab», in: Tageszeitung junge Welt dell'11 luglio 2014.

²³⁹ «Streit um Prostitutionsgesetz in Frankreich», in: www.tagblatt.ch del 31 marzo 2015.

²⁴⁰ Art. 225-4-1: «La traite des êtres humains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit» (GRETA 2013, pag. 18).

²⁴¹ Uno studio condotto dalla commissione degli affari giuridici dell'Assemblea nazionale francese (Assemblée nationale, 13 aprile 2011, n. 3334, Rapport d'information sur la prostitution en France, Francia) sostiene invece che la maggioranza delle prostitute in Francia sia vittima della tratta di esseri umani. Secondo la valutazione di GRETA, i dati a disposizione sul fenomeno della tratta non sono attendibili: le vittime di tratta finalizzate allo sfruttamento sessuale e le vittime dello sfruttamento della prostituzione sono ad esempio contabilizzate nella stessa statistica (GRETA 2013, pag. 19), rendendo dunque difficile una valutazione separata dei due fenomeni.

²⁴² Numero di condanne per anno secondo GRETA 2013, pag. 59: 2 (2006) / 33 (2007) / 3 (2008) / 0 (2009) / 19 (2010).

pronunciate nel periodo 2008–2010 e delle 150–200 condanne per altre forme di sfruttamento²⁴³.

6.4 Paesi nei quali la prostituzione è legale e regolamentata

6.4.1 Germania

6.4.1.1 Prostituzione

Contesto: modello di una regolamentazione limitata

Il 1° gennaio 2002 la Germania ha posto in vigore la legge che disciplina il regime giuridico cui sono soggette le persone prostitute (Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten, ProstG). Si tratta di uno dei sistemi di regolamentazione più liberali in Europa che si prefigge di migliorare lo statuto giuridico e sociale di chi si prostituisce, di ridurre la dipendenza da protettori e altre persone e di reprimere gli atti criminali legati alla prostituzione.

Secondo la nuova legge, la prostituzione va controllata con i mezzi dello Stato di diritto, applicando una regolamentazione molto circoscritta, e non dev'essere relegata in una zona d'ombra mediante l'adozione di misure repressive. La prostituzione è considerata un dato di fatto che il legislatore deve trattare con la massima neutralità. Allo stesso tempo, non deve diventare un «mestiere come tutti gli altri». La legge prevede in particolare:

- l'abolizione del criterio di immoralità della prostituzione;
- l'accesso agevolato all'assicurazione sociale;
- percorsi agevolati di uscita dalla prostituzione;
- il miglioramento degli aspetti sanitari e igienici delle condizioni di lavoro.

Quando la legge è stata redatta vi era consenso sulla necessità di combattere energicamente la tratta di esseri umani, la prostituzione forzata e gli abusi sessuali²⁴⁴.

La nuova legislazione è assortita da strumenti di gestione a livello comunale, che consentono ad esempio di definire i distretti o anche le zone vietate alla prostituzione. Con questi strumenti, una città può decidere dove autorizzare e dove vietare l'esercizio della prostituzione²⁴⁵.

Rapporto di valutazione 2007

Nel suo rapporto di valutazione del 2007 il governo federale tedesco è giunto alla conclusione che le misure previste nella legge sulla prostituzione erano efficaci solo in parte:

- assicurazioni sociali: sebbene i requisiti giuridici per la conclusione di contratti di lavoro assoggettati al regime delle assicurazioni sociali fossero migliorati, nella pratica questa possibilità non veniva mai sfruttata;
- possibilità di uscire dalla prostituzione: non vi erano stati miglioramenti visibili;

²⁴³ GRETA 2013

²⁴⁴ «Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)», 2007, pag. 6 segg.

²⁴⁵ «Regulierungsbedarf im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution», presa di posizione, 191ª seduta della conferenza dei ministri dell'interno dei Länder tedeschi dell'11 ottobre 2010.

- condizioni di lavoro: nella pratica non si erano riscontrati effetti positivi misurabili.

Il rapporto ha inoltre stabilito che non erano fin lì emersi indizi inconfutabili dell'efficacia della legge sul piano della riduzione della criminalità, né tanto meno di una maggiore trasparenza degli ambienti a luci rosse. Specificava tuttavia che la legge non aveva ostacolato il perseguimento della tratta di esseri umani, della prostituzione forzata e di altre derive violente della prostituzione. Di conseguenza, il governo federale ha sollecitato una regolamentazione più ampia della prostituzione che integrasse meglio la lotta contro la tratta, la prostituzione forzata e la prostituzione minorile e tutelasse le persone prostitute in maniera quanto più efficace possibile dalla violenza e dallo sfruttamento, riconoscendo esplicitamente la responsabilità dei clienti e configurando non da ultimo la punibilità per chi va con persone costrette a prostituirsi.

Il governo federale tedesco ha pertanto elencato i seguenti punti di massima priorità²⁴⁶:

1. tutelare meglio le vittime della tratta di esseri umani e della prostituzione forzata, proponendo una soluzione adeguata che sancisca la punibilità dei clienti delle persone costrette a prostituirsi;
2. eliminare eventualmente il cosiddetto privilegio del locatore, vale a dire che i proprietari che sfruttano le prostitute facendo pagare loro affitti eccessivamente alti non devono più beneficiare di pene ridotte rispetto ai protettori;
3. aumentare l'età del consenso a 21 anni²⁴⁷;
4. impiegare in modo più efficiente gli strumenti per il controllo delle attività professionali legate alla vendita di prestazioni sessuali (autorizzazione obbligatoria per le case di tolleranza, per gli esercizi affini e per altre attività legate alle prestazioni sessuali);
5. sostenere in maniera più mirata i programmi di uscita dalla prostituzione;
6. nessuna attività di collocamento nella prostituzione da parte dell'agenzia federale tedesca per il lavoro: la prostituzione non deve essere un'opzione plausibile per guadagnarsi da vivere.

Critiche al modello regolamentarista

Le valutazioni dell'opinione pubblica tedesca sulla legge in materia di prostituzione sono controverse. Nell'autunno 2013, 90 personaggi di spicco tedeschi hanno inviato una lettera alla cancelliera tedesca Angela Merkel e al Bundestag in cui affermavano che la legge trasformava la Germania nel centro nevralgico europeo per la tratta delle donne e in un paradiso del turismo sessuale proveniente dai Paesi limitrofi. La legge, asserivano, avrebbe reso la prostituzione un fenomeno da salotto e favorito una forma di «schiavitù moderna»²⁴⁸. In risposta, altri personaggi eminenti hanno pubblicato un appello in cui chiedevano di mantenere la legge sulla prostituzione, perché ritenevano che avesse migliorato la situazione delle persone prostitute e non avesse in nessun modo favorito la tratta di esseri umani²⁴⁹.

La maggior parte delle persone dedite alla prostituzione e dei gestori di locali a luci rosse, e con loro anche gli operatori dei consultori, ha espresso un giudizio positivo sulla legge in materia di prostitu-

²⁴⁶ «Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)», 2007, pag. 79 segg.

²⁴⁷ «Eckpunkte zur Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel», CDU/CSU Fraktion, Berlino, 8 aprile 2014: a inizio aprile 2014 la coalizione ha presentato un documento sui punti chiave della lotta per contrastare la prostituzione forzata e la tratta di esseri umani nel quale chiede tra le altre cose di aumentare l'età minima dagli attuali 18 a 21 anni.

²⁴⁸ «Emma-Kampagne: Mit Prominenz gegen das System Prostitution», articolo pubblicato sullo Spiegel Online del 28 ottobre 2013 (consultato il 5 febbraio 2014).

²⁴⁹ Riecker, articolo del 12 novembre 2013.

zione. Tuttavia, mentre dai gestori sono giunte conferme dei primi effetti concreti prodotti dalla legge, la maggior parte delle prostitute intervistate li ha invece smentiti. Secondo i risultati del sondaggio, la possibilità di concludere contratti di lavoro retti dal regime delle assicurazioni sociali sembra tutt'altro che attrattiva: le prostitute temono di perdere la loro autonomia, per esempio nella scelta degli orari e dei luoghi di lavoro, e i gestori vi intravedono un rischio economico-aziendale che grava esclusivamente sulle loro spalle (obbligo di versare lo stipendio senza poter dare istruzioni alla lavoratrice su come servire un cliente)²⁵⁰.

Situazione attuale

Non esistono dati statistici fondati sul numero di persone prostitute in Germania. Una stima attendibile non è facilmente formulabile, in parte perché molte donne esercitano la prostituzione come attività accessoria, occasionale o per un periodo limitato. Anche le stime sulla percentuale di migranti non sono univoche e variano da regione a regione. I consultori specializzati calcolano che oltre la metà delle prostitute sono di origine straniera e provengono per lo più dai Paesi dell'Europa dell'Est. La stragrande maggioranza delle persone che si prostituiscono è di sesso femminile, ma a offrire prestazioni sessuali a pagamento vi sono anche uomini e ragazzi²⁵¹.

Divieto parziale, una soluzione valida?

Sulla base del rapporto di valutazione e del dibattito pubblico, in Germania è stata avviata una riforma del settore della prostituzione. Nel febbraio 2015 la coalizione CDU/CSU e l'SPD hanno trovato un'intesa sui punti salienti di un progetto di legge che prevede l'introduzione dell'obbligo per i clienti di utilizzare il profilattico, senza tuttavia configurare il rischio per le prostitute di essere multate. Inoltre, prevede che le prostitute possano annunciarsi all'autorità solo dopo una consulenza medica cui devono sottoporsi ogni anno (ogni sei mesi per le prostitute con meno di 21 anni). Non è invece prevista l'età minima di 21 anni per l'esercizio della prostituzione. Un altro aspetto fondamentale del progetto di legge, che si aggiunge all'obbligo per le prostitute di annunciarsi alle autorità, è l'autorizzazione obbligatoria richiesta per aprire un locale erotico. È inoltre previsto il divieto di pratiche indegne quali il «flat rate sex»²⁵².

6.4.1.2 *Tratta di esseri umani*

Le stime riguardanti il numero di donne che in Germania sono vittime dello sfruttamento della prostituzione o della tratta di persone sono incerte. Da un lato alcune autorità di perseguimento penale ritengono che la stragrande maggioranza delle donne non si prostituisca volontariamente o comunque sia vittima di sfruttamento. Sul fronte opposto si schiera il movimento per i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori del sesso («Hurenbewegung»), secondo cui gran parte delle donne e degli uomini esercitano questo mestiere volontariamente.

Secondo l'Istituto tedesco per i diritti umani, all'origine di questa discrepanza vi sarebbe il diverso mandato assolto dalle professioni, che spiegherebbe da un lato le diverse realtà con cui si confrontano quotidianamente i due gruppi e dall'altro anche un modo diverso di intendere politicamente la prostituzione²⁵³.

In uno studio finanziato dalla Commissione europea e pubblicato nel 2012, alcuni ricercatori delle università di Göttingen e Heidelberg hanno analizzato gli effetti della prostituzione legale sulla tratta di esseri umani²⁵⁴ e sono giunti alla conclusione che la liberalizzazione del diritto di prostituzione fa-

²⁵⁰ Barbara Kavemann, «Die praktischen Auswirkungen des deutschen Prostitutionsgesetzes», in: Benkel.

²⁵¹ Deutsches Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), articolo del 7 luglio 2014 sulla prostituzione pubblicato sul sito Internet: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=97962.html>.

²⁵² Müller, articolo del 4 febbraio 2015.

²⁵³ Rabe

²⁵⁴ Cho/Dreher/Neumayer

vorisce il dilagare della tratta di esseri umani e aggrava il fenomeno in Paesi come la Germania, incentivando la domanda e alimentando il mercato. Di conseguenza, aumenterebbe anche la domanda di prostitute fatte entrare illegalmente. In Germania, Paese in cui la prostituzione è legale, il mercato sarebbe sessanta volte superiore a quello della Svezia, dove la prostituzione è vietata. Allo stesso tempo, però, in Germania le vittime della tratta sarebbero 62 volte più numerose che in Svezia, a fronte di una popolazione neanche di 10 volte superiore a quella svedese. I ricercatori si sono basati in particolare su dati dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) riferiti al periodo 1998–2003. I detrattori dello studio criticano il fatto che non siano stati presi in esame dati attuali. In seguito all'allargamento a Est dell'UE nel 2001, l'incremento solo momentaneo del numero delle vittime sarebbe riconducibile ad altri fattori decisivi. Occorrerebbe inoltre tenere presente che in Germania il fenomeno della tratta è molto più diffuso che in Svezia per motivi puramente geografici. Inoltre, nella sua relazione annuale sulla tratta di esseri umani, l'ufficio federale anticrimine della Germania (Bundeskriminalamt, BKA) non documenta un incremento del numero di vittime potenziali della tratta a scopo di sfruttamento sessuale.

Secondo il governo federale, sulla base del numero di casi e dei dati statistici disponibili non si possono trarre conclusioni definitive sull'evoluzione della tratta di esseri umani, poiché vi sarebbe una zona d'ombra (casi non segnalati) molto più grande di quanto ipotizzato²⁵⁵. Poiché per vari motivi (paura, traumatizzazione, ambiente familiare e sociale, prostituzione indotta dalla povertà) è difficile ottenere la dichiarazione delle vittime necessaria per dimostrare l'esistenza del reato di tratta, sono rari i casi in cui vengono avviate indagini per questo capo di imputazione (piuttosto che per altre fattispecie penali come lo sfruttamento passivo della prostituzione o lo sfruttamento delle prostitute). Il governo federale si dice preoccupato di fronte ai resoconti degli addetti ai lavori che indicano il diffondersi di forme particolarmente problematiche della prostituzione e il dilagare della prostituzione in condizioni di forte sfruttamento. Dato che nell'UE l'apertura del mercato del lavoro avviene gradualmente, per nove Paesi dell'Europa dell'Est la piena libertà di circolazione per le lavoratrici e i lavoratori è stata introdotta soltanto nel maggio 2011. Ciò significa che, salvo alcune eccezioni fino al più tardi a fine 2013, i cittadini bulgari e rumeni non potevano ambire a un contratto di lavoro assoggettato al regime delle assicurazioni sociali in Germania. Le donne poco qualificate, nell'impossibilità di trovare un impiego legale, avrebbero avuto come unica alternativa l'esercizio di un'attività indipendente, con scarsissime possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro. Una grande percentuale delle vittime della tratta identificate dalla polizia proverrebbe dunque da questi Paesi²⁵⁶.

6.4.2 Paesi Bassi

6.4.2.1 Prostituzione

Da pratica vietata ad attività regolare

Fino al 2000, i locali erotici e lo sfruttamento della prostituzione erano vietati nei Paesi Bassi. Il divieto è stato abolito nel 2000 e la prostituzione è stata riconosciuta, almeno formalmente, come un'attività regolare.

I sei obiettivi principali della nuova legislazione erano²⁵⁷:

²⁵⁵ Cfr. la risposta del governo federale del 27 febbraio 2013 all'interrogazione dei deputati Volker Beck (Colonia), Monika Lazar, Ekin Deligöz e di altri deputati e del gruppo BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1229.

²⁵⁶ Rabe

²⁵⁷ Daalder 2007, pag. 39.

1. controllare e regolamentare la prostituzione volontaria;
2. rafforzare la lotta alla prostituzione forzata;
3. tutelare i minori dagli abusi sessuali;
4. tutelare lo statuto giuridico delle persone prostitute;
5. separare prostituzione e criminalità;
6. ridurre la prostituzione esercitata da persone straniere entrate illegalmente nel Paese.

La nuova legislazione mirava a separare in maniera più netta la prostituzione dalle attività criminali ad essa associate e a dotarsi di mezzi per contrastare più efficacemente la tratta di esseri umani. Si è dunque deciso di abbinare il perseguimento penale a misure amministrative. La tratta di esseri umani e il reato di sfruttamento della prostituzione dovevano essere perseguiti penalmente, mentre la legalizzazione del settore della prostituzione andava accompagnata da misure amministrative che ne garantissero il controllo e la regolamentazione. È stato quindi abolito il divieto di aprire case di tolleranza e parallelamente introdotto un sistema di licenze (rilascio di autorizzazioni comunali ai gestori) per regolamentare la prostituzione²⁵⁸. Con la nuova legislazione la prostituzione è diventata un'attività legale e regolamentata.

Rapporti di valutazione 2002/2007 e altre analisi

L'abolizione del divieto di aprire locali erotici e di sfruttamento della prostituzione è stata sottoposta a valutazione nel 2002 e nel 2007²⁵⁹. Il rapporto di valutazione del 2002 è giunto alla conclusione che tra i comuni esistevano grosse differenze nell'applicazione della legislazione sulla prostituzione. Il mondo della prostituzione spaziava dalle case di tolleranza (legalizzate) a settori praticamente non regolamentati come quello delle escort. Si è constatato inoltre che dopo l'abolizione del divieto la maggior parte dei comuni aveva introdotto un limite massimo o mantenuto semplicemente lo status quo: non potendo chiudere le case di tolleranza esistenti, la maggior parte di essi ha concesso loro una licenza, ma non ha autorizzato l'apertura di nuove strutture. Così, le case di tolleranza sorte illegalmente già prima del 2000, finanziate il più delle volte con denaro sporco e gestite dalla criminalità, sono rimaste in funzione, mentre potenziali nuovi gestori si sono visti preclusa ogni possibilità di avviare nuove attività «pulite».

Il rapporto di valutazione del 2007 è giunto alle seguenti conclusioni: il primo obiettivo indicato (controllare e regolamentare la prostituzione volontaria) non era stato raggiunto, giacché una grossa fetta dell'industria del sesso (club per coppie, saune, saloni di massaggi e servizi escort) sfuggiva al controllo delle autorità. Quanto agli sviluppi nell'ambito della prostituzione forzata (secondo obiettivo) e nella separazione tra prostituzione e criminalità (quinto obiettivo) non si potevano trarre conclusioni definitive. Sul piano della tutela delle persone prostitute (quarto obiettivo) non si erano riscontrati miglioramenti sostanziali. La salute psichica di chi esercitava la prostituzione era peggiorata rispetto al 2001. Nonostante la richiesta di alternative per uscire dall'industria del sesso, solo il 6 per cento dei comuni offriva assistenza in questo senso²⁶⁰.

Il governo olandese sottolinea un aspetto positivo della legislazione introdotta nel 2000: da quando i comuni, nell'ambito della loro attività di vigilanza, sono diventati responsabili per la sicurezza, l'igiene e le condizioni di lavoro nell'esercizio della prostituzione, la posizione delle persone prostitute si è rafforzata²⁶¹. Diverse fonti critiche puntualizzano tuttavia che ciò non è riconducibile

²⁵⁸ Pubblicazione del ministero olandese degli affari esteri: «FAQ Prostitution 2012».

²⁵⁹ Daalder 2002 e 2007.

²⁶⁰ Daalder 2007, pagg. 14-15.

²⁶¹ Pubblicazione del ministero olandese degli affari esteri: «FAQ Prostitution 2012».

all'introduzione della nuova legislazione nel 2000²⁶² e che alcuni miglioramenti, come quelli in ambito igienico e sanitario, sono stati accertati nel settore della prostituzione legale, ma che nella lotta contro la tratta di esseri umani questa politica della «tolleranza regolamentata» non ha invece apportato miglioramenti significativi. Studi scientifici indicano che negli ultimi dieci anni la situazione di chi si prostituisce si è globalmente deteriorata e che la criminalità organizzata ha preso il controllo su ampi comparti dell'industria del sesso, settore legale incluso²⁶³.

Sembra inoltre, per citare un altro effetto negativo, che l'introduzione di regolamentazioni abbia tolto alle persone prostitute la possibilità di gestire autonomamente la loro attività. Gli elevati costi delle ristrutturazioni necessarie e degli affitti nel settore a luci rosse hanno favorito una crescente concentrazione di denaro e potere nelle mani di pochi²⁶⁴. Inoltre, contrariamente a quanto auspicato, la legalizzazione dell'esercizio della prostituzione non ne ha cancellato la stigmatizzazione. L'isolamento sociale resta un problema reale. Il nuovo sistema ha reso più difficile, per molte persone prostitute, tenere nascosto il loro mestiere, poiché in qualsiasi momento, su richiesta della polizia, hanno il dovere di provare la loro identità esibendo un documento. Alcune avrebbero abbandonato il mestiere perché non volevano registrarsi presso la polizia e le autorità fiscali²⁶⁵. Il calo del numero di persone esercitanti la prostituzione che si registrano alla polizia, associato al fatto che i Paesi Bassi sono un Paese molto attrattivo per la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale, avrebbe fatto esplodere il mercato clandestino. Secondo stime di esperti, nel 2011 soltanto il 4 per cento delle prostitute nei Paesi Bassi era registrato alla polizia, il resto lavorava nella clandestinità. La maggior parte delle persone prostitute (il 60 % nel 2008) non sono cittadine olandesi e molte di loro risiedono nel Paese illegalmente²⁶⁶. Dalla valutazione elaborata dal governo olandese nel 2006 e da altre statistiche riferite al 2008 prodotte da TAMPEP (European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion Amongst Sex Workers) emerge inoltre che il numero delle attività di prostituzione con regolare autorizzazione è in drastico calo, fatto che può però essere riconducibile almeno in parte alla situazione economica e al crescente afflusso di Internet e della telefonia mobile²⁶⁷.

Nuova regolamentazione

Un nuovo progetto legislativo ha integrato i seguenti punti essenziali²⁶⁸:

- introduzione dell'obbligo di autorizzazione per tutte le forme di prostituzione (e non solo per le case di tolleranza);
- obbligo di registrazione per tutte le prostitute (iscrizione in un registro nazionale e rilascio di una tessera di identificazione da esibire a clienti, gestori di case di tolleranza e nei controlli di polizia; solo chi è in possesso di questo numero di identificazione può farsi pubblicità in Internet e sui mezzi di stampa);
- sanzioni per i clienti che vanno con persone prostitute non in regola;
- possibilità per i comuni di introdurre una «zero-option», ossia non autorizzare locali erotici sul proprio territorio.

Queste misure elaborate nei Paesi Bassi fanno parte del cosiddetto «barrier system», un sistema basato su una serie di requisiti legali e amministrativi (riguardanti la salute, la sicurezza e altri aspetti) tesi a contrastare la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale: ad esempio, innalzamento da 18 a

²⁶² Mendes Bota

²⁶³ Daalder 2007

²⁶⁴ Library of Parliament, pag. 11.

²⁶⁵ Library of Parliament; Daley, articolo del 12 agosto 2001.

²⁶⁶ Library of Parliament, pag. 11; Tampep, pag. 29; Flight.

²⁶⁷ «Prostitution: A Review of Legislation in Selected Countries» (pag. 12), 2011, Library of Parliament.

²⁶⁸ «Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche».

21 anni dell'età minima legale per l'esercizio della prostituzione e buone conoscenze linguistiche in olandese, inglese, tedesco o spagnolo per le persone prostitute che intendono registrarsi. Lo scopo generale di queste misure è garantire maggiore autodeterminazione nella prostituzione e minimizzare il rischio di sfruttamento: una persona che si avvia alla prostituzione in età più matura e che ha acquisito adeguate conoscenze linguistiche per comunicare senza l'aiuto di terzi – e dunque per informarsi autonomamente sulle offerte di assistenza – è meno esposta al rischio di rimanere invischiata in rapporti di dipendenza e di essere sfruttata.

Il progetto di legge per regolamentare la prostituzione e contrastare le irregolarità prevede inoltre l'obbligo, per i gestori di locali a luci rosse, di richiedere un'autorizzazione presso il comune competente. Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato all'adempimento e al rispetto di alcuni requisiti in materia di tutela delle prostitute²⁶⁹. A fine 2014 il disegno di legge non era stato ancora approvato²⁷⁰.

6.4.2.2 *Tratta di esseri umani*

Uno dei principali obiettivi delle modifiche legislative del 2000 era di riuscire a contrastare più efficacemente la tratta di esseri umani, obiettivo che però non è stato raggiunto. I detrattori fanno valere che il sistema introdotto nel 2000 ha sì portato benefici alle prostitute provenienti dagli Stati dell'UE, ma non alle migranti e ai migranti illegali né ad altre persone «indesiderate», che sarebbero state spinte nella clandestinità e dunque esposte maggiormente al rischio di violenze e sfruttamento²⁷¹. Un altro aspetto controverso riguarda l'abolizione del divieto delle case di tolleranza, che avrebbe comportato anche l'abolizione del divieto di sfruttamento della prostituzione, facendo sì che l'unico reato ancora contestabile ai protettori sia quello della tratta di esseri umani²⁷². A partire dal 2006, il numero dei casi di tratta umana è aumentato in maniera allarmante, inducendo le autorità a ripristinare controlli più severi della prostituzione, vietare la prostituzione di strada e chiudere una parte delle vetrine a luci rosse. A Utrecht, la registrazione delle prostitute è stata introdotta già nel 2011 e nel luglio del 2013 tutte le 120 vetrine del sesso a Utrecht sono state chiuse in seguito a numerosi indizi di tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale. Dal 2008 Amsterdam ha chiuso circa 239 vetrine del sesso (circa la metà del totale) a causa della criminalità dilagante e nel 2014 ha introdotto un'ordinanza municipale rigorosa che prevede tra l'altro l'obbligo di registrazione per le prostitute²⁷³. All'Aia si dibatte attualmente sulla possibilità di concentrare la prostituzione in un «centro erotico»²⁷⁴.

Stime allestite nel 2011 rivelano che il 92 per cento della prostituzione si svolge al chiuso (nel 2006 era appena il 75 %)²⁷⁵. Comensha, associazione di assistenza olandese che collabora strettamente con la polizia, ha segnalato nel 2011 oltre 1200 presunti casi di tratta di esseri umani (+ 25 % rispetto all'anno precedente). Il fatto che ogni comune potesse decidere liberamente se, e a quali condizioni, rilasciare le licenze per le case di tolleranza si è rivelato controproducente, poiché i protettori e i trafficanti di esseri umani hanno dirottato le loro attività dove le regole e i controlli sono meno severi. Le associazioni di aiuto alle persone prostitute osservano un crescente divario tra il settore legale, nel quale le condizioni sarebbero migliorate, e quello illegale, dove sarebbero invece peggiorate. La legalizzazione di un gruppo avrebbe aggravato la clandestinità dell'altro gruppo²⁷⁶.

Il governo, nell'intento di porre rimedio a questa situazione, ha elaborato il quadro legislativo menzionato sopra. La polizia, dal canto suo, è incaricata di inasprire i controlli nei casi di presunta coercizione o tratta di persone.

²⁶⁹ Pubblicazione del ministero olandese degli affari esteri: «FAQ Prostitution 2012».

²⁷⁰ Sullo stato cfr.: wetsvoorstellen/2012/11/01/wet-regulering-prostitutie-en-bestrijding-misstanden-seksbranche.

²⁷¹ Library of Parliament, pag. 11.

²⁷² Huisman/Kleemans, pag. 219.

²⁷³ [faq_apv_en_prostitutiebeleid.pdf](https://faq.apv.nl/prostitutiebeleid.pdf)

²⁷⁴ Per una spiegazione della legislazione olandese cfr. anche Werkman.

²⁷⁵ Library of Parliament

²⁷⁶ Mendes Bota

7 Risultati e conclusioni

7.1 Risultati

7.1.1 In generale

- Nella società, il dibattito sulla prostituzione e sulla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale è portato avanti da gruppi di interesse che sostengono argomenti e giudizi morali contrapposti. Spesso nell'analisi dei problemi correlati a tali fenomeni le questioni morali relative alla dignità della donna si mescolano con quelle legate alla lotta contro la criminalità.
- In Svizzera la prostituzione e la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale sono due fenomeni sociali complessi e poco studiati, per cui è difficile tracciare un quadro complessivo oggettivo. In generale si può affermare che nessuna delle fonti considerate permette di trarre conclusioni generali, in quanto ognuna di esse si concentra solo su un determinato segmento di persone prostitute/vittime di tratta in un dato luogo e in un momento ben preciso. Non si tratta di una scienza esatta ma di persone, con tutte le loro sfaccettature e diversità. La carenza di dati non deve indurre lo Stato alla passività in tale ambito, in particolare se sussiste una chiara necessità di intervento e se vi è un bisogno di protezione.
- La situazione è troppo complessa per essere risolta con soluzioni «semplici». Poiché la prostituzione è caratterizzata da attori, luoghi e condizioni quadro diversi ed eterogenei, servono misure differenziate.

7.1.2 Svizzera

- La prostituzione non è un mestiere come un altro: chi la esercita è esposto a un rischio maggiore di subire danni alla salute e di essere vittima di reati.
- Chi si prostituisce in strada è esposto a un rischio particolarmente elevato di subire violenza.
- Il mercato della prostituzione è molto lucrativo ed eterogeneo; in Svizzera è sostanzialmente liberale e segue quindi la legge della domanda e dell'offerta. Le prostitute guadagnano generalmente poco o comunque meno rispetto agli altri attori del mercato.
- Il fatto che molte persone approfittino indirettamente della prostituzione (ad es. locatori) fa aumentare il rischio di sfruttamento delle persone prostitute.
- Per individuare casi di tratta di esseri umani occorrono indagini di lungo periodo sulla criminalità organizzata da parte di unità di polizia specializzate. In Svizzera queste indagini sulle strutture criminali che permetterebbero di smascherare reti (di sfruttatori), non vengono in pratica mai condotte poiché manca il tempo necessario per le indagini e le risorse dei corpi di polizia cantonali sono limitate. Oggi, in Svizzera, i casi di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale vengono generalmente scoperti nelle rare situazioni in cui la vittima cerca aiuto spontaneamente.
- Alla luce della dimensione internazionale della prostituzione e della tratta di esseri umani nonché degli effetti prodotti dai due fenomeni su scala nazionale, è necessario che le autorità agiscano in modo coordinato secondo una strategia convergente.
- Sussistono incertezze presso i privati e le autorità derivanti dalla diversa qualifica della prostituzione quale attività dipendente o indipendente.

7.1.3 A livello internazionale

- Sebbene altri Paesi abbiano problemi identici o simili a quelli della Svizzera, ognuno di essi segue un approccio diverso in base alla concezione dell'individuo e all'ideale di società che intende promuovere e che non è applicabile in modo indifferenziato al nostro Paese. Alcune delle misure adottate all'estero possono tuttavia servire da spunto.
- L'esempio degli Stati Uniti mostra che il divieto di prostituzione e di tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale può essere eluso anche quando vige un ordinamento fortemente proibizionista.
- È difficile valutare in che misura il modello svedese – che prevede il divieto di acquistare prestazioni sessuali – permetta effettivamente di proteggere le donne che si prostituiscono e di contrastare la tratta di esseri umani. La mancanza di dati attendibili sulla prostituzione in generale, e sulla tratta in particolare, non consente un confronto quantitativo tra la situazione prima e dopo l'introduzione della punibilità dei clienti. Di conseguenza, sulla base delle conoscenze attuali è prematuro determinare il successo o l'insuccesso di questo modello nell'azione di contenimento della prostituzione o della tratta di esseri umani.
- L'esempio della Francia mostra che il divieto di prostituzione sancito dal diritto penale rischia di compromettere il perseguimento della tratta di esseri umani, se gli effetti di tale divieto sulle potenziali vittime della tratta che esercitano la prostituzione non sono sufficientemente noti.
- Le esperienze raccolte in Francia e in altri Paesi evidenziano che Internet favorisce la prostituzione. La discrezione e l'anonimato offerti dalle nuove tecnologie permettono di raggiungere nuovi segmenti di fornitori di prestazioni (ad es. studentesse, madri single) e di adescare clienti che non avrebbero fatto ricorso alle forme «tradizionali» della prostituzione.
- Gli esempi della Germania e dei Paesi Bassi rivelano che, nonostante un ordinamento liberale, lo sfruttamento della prostituzione e la tratta di esseri umani sono diffusi e che sono necessarie misure di regolamentazione ad hoc.
- La tratta di esseri umani va contrastata con misure specifiche indipendentemente dal modello di regolamentazione adottato in materia di prostituzione.

7.2 Conclusioni

Sulla base dei risultati appena esposti, nonché delle considerazioni e delle analisi illustrate in precedenza, possiamo formulare le seguenti conclusioni per la Svizzera:

1. Non è opportuno vietare la prostituzione (divieto dell'offerta e della domanda). Un tale divieto comporterebbe anzitutto il perseguimento delle persone dedite alla prostituzione spingendole verso la clandestinità ed esponendole a rischi elevati.
2. La prostituzione non è un mestiere come un altro e non dev'essere banalizzata.
3. La prostituzione è spesso la conseguenza di una situazione di necessità economica o sociale: ciò non significa che non possa essere esercitata volontariamente.
4. Molte donne che si prostituiscono presentano sintomi di malattie fisiche o di disturbi mentali.
5. Le disposizioni giuridiche devono rafforzare la protezione delle persone prostitute e almeno evitare l'espansione della prostituzione.

Alla luce di queste conclusioni, delle conoscenze e delle analisi esposte in precedenza, sono stati formulati alcuni obiettivi seguiti da un elenco di possibili misure volte ad adempiere tali obiettivi. Questi elementi fungeranno da base di discussione per il Parlamento.

8 Obiettivi e misure in Svizzera

8.1 Obiettivi possibili

Obiettivo 1: dati

Aumentare la quantità e la qualità dei dati disponibili sulla prostituzione e la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale.

Obiettivo 2: salute – riduzione dei rischi

Migliorare l'accesso delle persone prostitute alla previdenza sanitaria.

Obiettivo 3: violenza/reati – riduzione dei rischi

Ridurre i rischi per le persone prostitute di diventare vittime di violenza e/o di reati.

Obiettivo 4: condizioni quadro

Rafforzare la protezione delle persone prostitute mediante disposizioni giuridiche; questo permette di ridurre il fenomeno della prostituzione o almeno di non favorirne l'espansione.

Obiettivo 5: lotta agli abusi

Esaminare e attuare misure concrete per combattere più efficacemente gli abusi nel settore della prostituzione nonché la tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale.

8.2 Elenco di misure per raggiungere gli obiettivi

Le misure elencate qui di seguito sono state proposte dai Cantoni o scaturiscono dalle esperienze maturate in altri Paesi e dalle raccomandazioni del rapporto di esperti Hilber. Le misure relative alla prostituzione sono elencate separatamente da quelle relative alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, anche se alcune di esse potrebbero rivelarsi utili per risolvere i problemi posti da entrambi i fenomeni.

Data l'attuale ripartizione delle competenze tra Cantoni e Confederazione, l'adozione concreta delle misure compete in linea di massima ai Cantoni (cfr. anche n. 2.5 e 2.6 e principio di sussidiarietà). Questo vale sia per la tutela della salute e la regolamentazione dell'esercizio dell'attività che per il perseguimento penale. Nell'elenco le misure contrassegnate con il simbolo «+» sono attualmente di competenza della Confederazione.

8.2.1 Prostituzione

8.2.1.1 Prevenzione

1. Azioni su scala nazionale (ad es. contrasto alla violenza)
2. Innalzamento dell'età limite (oggi: 18 anni) ⁺
3. Lavoro di sensibilizzazione nelle scuole sui rischi e i pericoli della prostituzione
4. Creazione di uno o più servizi specializzati in materia di prostituzione
5. Limitazione della pubblicità erotica (ad es. negli spazi pubblici, pubblicità per pratiche sessuali non protette, modo di presentare la pubblicità)

6. Offerte di consulenza e di informazione (ad es. corso per sensibilizzare le persone prostitute sui rischi per la salute e professionali inclusa la problematica della tratta di esseri umani; consulenza giuridica, in particolare sui diritti contrattuali)
7. Obbligo di affiggere un cartello con le regole del sesso sicuro nei locali erotici
8. Campagna di sensibilizzazione (ad es. per i clienti)
9. Sondaggi per conoscere l'opinione della società sul tema del sesso a pagamento (ad es. nel quadro dell'Indagine sulla salute in Svizzera) ⁺
10. Obbligo per gli intermediari di tenere una contabilità (ad es. tipo di prestazioni fornite e compensi versati)
11. Carta facoltativa o obbligatoria sulla promozione della salute e sulla prevenzione per i locali erotici

8.2.1.2 Controllo

1. Maggiore presenza delle ONG e della polizia nell'ambiente della prostituzione
2. Analisi sistematica e intensificazione dei controlli delle persone prostitute e dei locali erotici (ad es. valutazione e verifica periodiche della pubblicità su Internet e sulla stampa, elenco aggiornato dei locali erotici)
3. Presenza adeguata di agenti femminili durante i controlli di polizia nell'ambiente della prostituzione
4. Valutazione dell'opportunità di introdurre un sistema di autorizzazione o di registrazione per l'esercizio della prostituzione (ad es. innalzamento dell'età minima, competenze linguistiche, business plan per chi esercita la prostituzione in modo indipendente)
5. Rilascio di una tessera di identificazione per le persone prostitute
6. Autorizzazione per i locali erotici
7. Criminalizzazione dei clienti (ad es. tutti i clienti, clienti di chi è costretto a prostituirsi o clienti di persone prostitute in situazione illegale) ⁺
8. Nel caso di affitti proibitivi: punire i locatori analogamente ai protettori
9. Divieto di affittare locali o stanze per l'esercizio della prostituzione (divieto di aprire locali erotici)
10. Divieto di utilizzare i guadagni realizzati con la prostituzione altrui per il proprio sostentamento (compreso l'eventuale partner)
11. Divieto o limitazione della prostituzione nei luoghi pubblici
12. Limitazione di determinate pratiche (ad es. *flat rate*) abbinati a corsi di educazione per i clienti che contravvengono alla limitazione ⁺
13. Controllo sistematico delle condizioni igieniche nei locali erotici da parte del medico cantonale

8.2.1.3 Riduzione dei danni

1. Controlli sanitari periodici per ridurre i rischi per la salute (ad es. HIV, gravidanze indesiderate, tossicodipendenza e violenza)
2. Obbligo per i clienti di usare il profilattico
3. Elaborazione di un modello di contratto da stipulare tra persone prostitute e gestori di locali erotici che garantisca l'esercizio indipendente della prostituzione e il rispetto del contratto da entrambe le parti
4. Garanzia della piena tutela dei diritti delle vittime (CPP e LAV) per le persone prostitute da parte delle autorità
5. Aiuto finanziario per le persone che desiderano lasciare l'ambiente della prostituzione
6. Raggruppamento dei locali in grandi «centri erotici» (per facilitare i controlli delle autorità)

7. Servizio di mediazione con procedura di conciliazione semplificata per risolvere le controversie giuridiche
8. Armonizzazione della prassi nei Cantoni in materia di diritto degli stranieri

8.2.1.4 *Reinserimento*

1. Promozione degli aiuti per cessare l'attività di prostituzione
2. Consulitori

8.2.1.5 *Miglioramento della qualità e della quantità dei dati*

1. Più studi di ampia portata condotti su scala nazionale (ad es. sull'importanza dei nuovi media)
2. Miglioramento delle statistiche (ad es. rilevamenti uniformi sulla prostituzione da parte di tutti i Cantoni, ripartizione secondo la forma di sfruttamento della tratta di esseri umani nella statistica criminale di polizia) ⁺

8.2.2 *Tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale*

8.2.2.1 *Miglioramento della qualità e della quantità dei dati*

1. Più studi di ampia portata condotti su scala nazionale ⁺
2. Miglioramento delle statistiche (ad es. rilevamenti uniformi sulla prostituzione da parte di tutti i Cantoni, ripartizione secondo la forma di sfruttamento della tratta di esseri umani nella statistica criminale di polizia) ⁺

8.2.2.2 *Prevenzione*

1. Opuscoli informativi nei Paesi di origine delle vittime ⁺
2. Sistema di autorizzazione o di notifica per le persone prostitute che serva da «filtro»
3. Sostegno finanziario alle ONG attive in questo settore ⁺
4. Limitazione di determinati tipi di pubblicità (ad es. pratiche sessuali non protette o *flat rate*)
5. Limitazione della prostituzione di strada
6. Analisi e controllo sistematici della pubblicità sui media elettronici e stampati da parte della polizia
7. Contatto regolare della polizia e delle ONG con le persone dedite alla prostituzione

8.2.2.3 *Repressione e controllo*

1. Risorse finanziarie e di personale supplementari da destinare alle attività investigative
2. Corsi di formazione e di perfezionamento destinati alle autorità di polizia e giudiziarie ⁺
3. Gruppi investigativi specializzati in seno alla polizia e ai pubblici ministeri
4. Collaborazione tra gli specialisti in interrogatori di polizia e i servizi specializzati (consultori per l'aiuto alle vittime, ONG)
5. Obbligo per i clienti di denunciare la presenza di indizi di tratta di esseri umani ⁺
6. Competenza facoltativa della Confederazione per contrastare più efficacemente la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale
7. Procedure parallele contro i presunti autori coordinate nel Paese di origine della vittima e in Svizzera
8. Divieto di acquistare sesso, divieto di prostituzione o limitazione di determinate pratiche ⁺

9. Convenzioni internazionali che agevolano la cooperazione tra autorità +
10. Retate coordinate su scala nazionale +

8.2.2.4 *Riduzione dei danni/reinserimento/terapia*

1. Aiuto al ritorno
2. Consultorio

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
ALC	Accordo sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
CC	Codice civile svizzero (RS 210)
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
CPP	Codice di procedura penale (RS 312.0)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTAF	Decisione del Tribunale amministrativo federale
DTF	Decisione del Tribunale federale
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (Centro specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne), Zurigo
IST	Infezioni sessualmente trasmissibili
LAV	Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
LStr	Legge federale sugli stranieri (RS 142.20)
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro (International Labour Organization)
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni (International Organization for Migration)
ONG	Organizzazione non governativa
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PNA	Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani 2012–2014 del 1° ottobre 2012, servizio SCOTT
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

SCOTT	Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti
SEM	Segreteria di Stato della migrazione (dal 1° gennaio 2015)
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFM	Ufficio federale della migrazione (fino a fine dicembre 2014)
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UNDOC	United Nations Office on Drugs and Crime (Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine)

BIBLIOGRAFIA

- AHLIN MARIA, The Swedish Law (on prostitution),
<http://www.antiprostitutie.ro/docs/The%20Swedish%20Law.pdf>
- ALLEMANN CLAUDIA / AMBAUEN SANDRINE / VINATZER LAURA, Wenn Mann für Sex bezahlt: die Auswirkungen der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen auf die Lebensbereiche der Freier, tesi di bachelor, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, ciclo di formazione Sozialarbeit, 2013
- AMMAN MELANIE / MÜLLER ANN-KATHRIN, Geregelter Verkehr, in: Der Spiegel del 23.6.2014
- ANNER NIELS, Zahnlose Prostitutionsgesetze, in: NZZ am Sonntag del 24.11.2013
- BENKEL THORSTEN (ed.), Das Frankfurter Bahnhofsviertel – Devianz im öffentlichen Raum, Wiesbaden 2010 (cit. autrice, contributo, in: Benkel)
- BERTSCHI SUSANNE, Sexarbeit tabuisiert – zum Nachteil der Frauen, Bulletin 7 del PNR 40 sulla violenza nella quotidianità e crimine organizzato, Berna 2003
- BIBERSTEIN LORENZ / KILLIAS MARTIN, Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? – Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitmarktes in der Schweiz, 27.2.2015
- BIZE R. / KOUTAISSOFF D. / DUBOIS-ARBER F., Situation des personnes transgenres par rapport au VIH/IST en Suisse: rapid assessment, Raison de santé 209, Losanna 2013
- BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, Ottawa/Canada, Étude Général: Les lois sur la prostitution dans certains pays, publication n° 2001-115-F, Ottawa/Canada 2011
- BOOS SUSAN, Fragt mal die Sexarbeiterinnen!, in: WOZ Die Wochenzeitung del 28.11.2013
- BOOS SUSAN / HÄNE URSULA, Ein Verbot schadet den Frauen, intervista con Rebecca Angelini del FIZ, in: WoZ del 19.9.2013
- BOWALD BÉATRICE, Prostitution – Überlegungen aus ethischer Perspektive zu Praxis, Wertung und Politik, tesi di dottorato, Università di Lucerna 2009/10, Zurigo/Berlino 2010
- BUGNON GÉRALDINE / CHIMIENTI MILENA ET AL., Der Sexmarkt in der Schweiz, Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen, Teil 1 – Literaturübersicht, Sociograph No 5b / 2009; Teil 2 Rechtsrahmen, Sociograph No 6b / 2009; Volet 3 Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse, Sociograph No 7 / 2009; Università di Ginevra, Ginevra 2009 (cit. Università di Ginevra, parte ...)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND, Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostituionsgesetz – ProstG), Berlino 2007 (cit. BMFSFJ)
- BÜSCHI EVA, Sexarbeit und Gewalt – Geschäftsführende von Studios, Salons und Kontakt-Bars über Gewalt und Gewaltprävention im Sexgewerbe, tesi di dottorato, Università di Zurigo 2010, Marburgo 2011
- BÜSCHI EVA / LE BRETON MARITZA, „Prostitution zwischen Faszination und Abscheu“, Gewalt im Sexgewerbe, Die Situation von Sexarbeiterinnen mit Migrationshintergrund im Raum Basel-Stadt, Kurzbericht, Fachhochschule Nordwestschweiz 2008

CAMPAGNA NORBERT, Prostitution – Eine philosophische Untersuchung, Kempten 2005

CENTRO SVIZZERO DI COMPETENZA PER I DIRITTI UMANI, Etude de faisabilité sur les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse: Rapport final 12.4.2013, Neuchâtel 2013; PNA azione 6a (cit. studio CSDU)

CEREGHETTI ZWAHLEN ANTONELLA, Prostitution: quelle réglementation, in: Plädoyer 4/02, pag. 56 segg.

CHRISTL FABIAN, Männliche Sexarbeiter – wenig Fakten, kaum Interesse, kein Mitleid; in: Der Bund del 20.1.2014

CHO SEO-YOUNG / DREHER AXEL / NEUMAYER ERIC, Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking?, in: World Development, vol. 41, pagg. 67–82, 2013

CONERY BENJAMIN, Prostitution: The Role of Trafficking and the Swedish Model, Cornell International Law Journal Online, maggio 2013

CONSIGLIO D'EUROPA, Prostitution, traite et esclavage moderne en Europe, Commission sur l'égalité et la non-discrimination, Rapport présenté par José Mendes Bota, Doc. 13446, 20.3.2014 (cit. Mendes Bota)

DAALDER A., Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000–2001, WODC, L'Aia 2002

DAALDER A., Prostitution in The Netherlands Since the Lifting of the Brothel Ban (English version), Ministry of Justice, L'Aia 2007

DAHINDEN JANINE / STANTS FABIENNE / SFM INSTITUT, Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz, Studien SFM 48. Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione, Neuchâtel 2006

DALEY SUZANNE, New Rights for Prostitutes, but No Gain, in: The New York Times del 12.8.2001

DEMKO DANIELA, Die Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten – gangbarer Weg oder Irrweg im Kampf gegen Zwangsprostitution?, in: ZStrR 03/2010 del 3.9.2010

DFGP, In futuro saranno punibili i clienti di prostitute di età compresa tra i 16 e i 18 anni, comunicato stampa del 7.3.2014

DODILLET SUSANNE, Der Umgang mit der Sexarbeit: Ideologische Hintergründe, relazione e tavola rotonda del Fachstelle für Gleichstellung Stadt Zürich e del FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration del 5.12.2013 a Zurigo

DODILLET SUSANNE / ÖSTERGREN PETRA, The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects, Conference Paper presented at the International Workshop: Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges. L'Aia, 3 e 4 marzo 2011

EHRENZELLER BERNHARD / SCHINDLER BENJAMIN / RAINER J. SCHWEIZER / KLAUS A. VALLENDER (ed.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^a ed. 2014, Zurigo/San Gallo 2014 (cit. autore, commento SG ad art. ...)

EKBERG GUNILLA, The Swedish Law That Prohibits the Purchase of A Sexual service: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings, Ministry of Industry, Employment, and Communications (updated version of the article “The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings, in: Violence against women, 10:1187–1218, Stati Uniti 2004

ERLINGER ULRICH ET AL., Gesundheitsversorgung und Präventionsangebote für Female Sex Workers auf dem Strassenstrich und im Rotlichtmilieu, in: Schweizerische Ärztezeitung 2011;92: 23/24, pag. 903 segg., Basilea 2011

EUROPEAN PARLIAMENT, Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality - Study, 2014

EUROPOL, Intelligence Notification: Trafficking in human beings and the internet, L'Aia 2014

FASSBIND TINA, Das Sexgewerbe ist einfach weniger sichtbar geworden, intervista con Rebecca Angelini del FIZ, in: Tages-Anzeiger del 2.4.2014

FASSBIND TINA, Weniger bezahlter Sex in Zürich, in: Tagesanzeiger dell'1.4.2014

FIZ / CFD / TERRE DES FEMMES SCHWEIZ / XENIA / PROCORE, Diskussionspapier Sexarbeit: Fakten, Positionen und Visionen aus feministischer Perspektive, agosto 2014 (cit. documento di discussione sul lavoro del sesso)

FLIGHT SANDER ET AL., Evaluatie Opheffing Bordeelverbod, Amsterdam 2006

FÖLDHÁZI AGNES / CHIMIENI MILENA, Marché du sexe et violences à Genève, Sociograph No 2 / 2007, Università di Ginevra, Ginevra 2007

GERHEIM UDO, Motive der männlichen Nachfrage nach käuflichem Sex, in: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ 9/2013 del 25.2.2013

GUY GEOFFROY, Rapport d'Information N° 3334, déposé à l'Assemblée Nationale et enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011 par la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France, présenté par Guy Geoffroy

HUBER MARTIN, Prostituierte füttern die Stadtkasse, in: Der Bund del 9.1.2014

HUGHES DONNA, Best Practices to Address the Demand Side of Sex Trafficking, University of Rhode Island, 2004

HUISMAN WIM / KLEEMANS EDWARD, The challenges of fighting sex trafficking in the legalized prostitution market of the Netherlands, Dordrecht 2014

HÜRLIMANN BRIGITTE, Alles andere als freizügig, in: NZZ del 16.2.2015

HÜRLIMANN BRIGITTE, Sexarbeit anerkennen, intervista con Eva Büschi e Maritza Le Breton, in: NZZ del 13.8.2011

HÜRLIMANN BRIGITTE, Das Stadtzürcher Sexgewerbe in Zahlen e Stadtzürcher Zwischenbilanz zum Sexmilieu: Ein Prostitutions-Korsett mit Nebenwirkung, entrambi in: NZZ del 2.4.2014

JORDAN ANN, The Swedish Law to Criminalize Clients: a Failed Experiment in Social Engineering, Issue Paper 4, April 2012, American University, Washington D.C. 2012

KERLAND ANTONIA, Gutachten zum Bericht und den Empfehlungen des BFM zur Rotlichtproblematik vom Januar 2012 im Auftrag von ProKoRe, stato dicembre 2012

KISS NOEMI, Bereit zur Verrichtung, in: Das Magazin, 14/2014

KOLLBRUNNER TIMO, Viel Sex, kein Geld – ausgenutzt in der Lorraine, in: Der Bund del 22.2.2014

KRUMM JÜRIG, Die Zukunft des Prostitutionsstrafrechts, Zürcher Studien zum Strafrecht, Zurigo / Basilea / Ginevra 2014

KULICK DON, Sex in the New Europe: The Criminalization of Clients and Swedish Fear of Penetration, *Anthropological Theory* 2003;3;199, Londra 2003

LE BRETON MARITZA, Sexarbeit als transnationale Zone der Prekarität, tesi di dottorato, Zurigo 2011, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden

LEVY JAY / JAKOBSSON PYE, Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers, *Criminology and Criminal Justice*, pubblicato online il 31 marzo 2014

LIBRARY OF PARLIAMENT, Prostitution: A Review of Legislation in Selected Countries, 2011

LOCICIRO S. / JEANNIN A. / DUBOIS-ARBER F., Les comportements face au VIH/SIDA des hommes qui ont des relations sexuelles avec des hommes: Enquête Gaysurvey 2012, *Raison de santé* 204, Lonsanna 2013

MARINELLO LAURA, Bietet das Freizügigkeitsabkommen taugliche Instrumente zur Regelung der Prostitution in der Schweiz? In: *Jahrbuch für Migrationsrecht*, Berna, anno 2009/2010, pagg. 43–73

MATHIEU LILIAN, Genèse et logiques des politiques de prostitution en France, *Actes de la recherche en sciences sociales* (198)

MINOR LILIANE, Ungarinnen kommen kaum mehr nach Zürich, intervista con la procuratrice zurigese Silvia Steiner in: *Tagesanzeiger* del 3.4.2014

MÜLLER ANJA, Das Prostitutionsgesetz – Analyse von Intention und Auswirkungen, in: *Jenaer Schriften zur Sozialwissenschaft*, anno 1, vol. 2, maggio 2008

MÜLLER ANN-KATRIN, Gesetz zur Prostitution: Koalition einigt sich auf Kondomzwang für Freier, in: *Spiegel Online* del 4.2.2015

MUNRO VANESSA / DELLA GIUSTA MARINA, *Demanding Sex: Critical Reflections on the Regulation of Prostitution*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire 2008 (cit. autore, contributo in: Munro/della Giusta)

NEWMAN GRAEME, The Exploitation of Trafficked Women, in: *Problem-Oriented Guides for Police*, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, n. 38, 2006

NIGGLI MARCEL ALEXANDER / WIPRÄCHTIGER HANS (ed.), *Basler Kommentar Strafrecht II*, Art. 111–392 StGB, 3^a ed., Basilea 2013 (cit. BSK CP-autore ad art. ...)

PAULUS MANFRED, Rotlichtkriminalität, in: *Der Kriminalist* 12/05 (cit. Paulus 2005)

PAULUS MANFRED, Veränderungsprozesse im Schatten des Rotlichtmilieus, in: *Kriminalistik* 8-9/2014 (cit. Paulus 2014)

PRAZ STÉPHANE, Für die Regulierung der Sexarbeit, intervista con Alexander Ott, responsabile EMF, in: *Swiss Aid News* del marzo 2014, pag. 8 segg.

RABE HEIKE, Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in Deutschland, in: *Politik und Zeitgeschichte*, 9/2013

REICHEL RICHARD / TOPPER KARIN, Prostitution: der verkannte Wirtschaftsfaktor, in: *Aufklärung und*

Kritik, Zeitschrift für freies Denken und humanistische Philosophie, 2/2003

RENZIKOWSKI JOACHIM, Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des ProstG, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Germania 2007

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, Cour des Comptes, Evaluation de la politique publique en matière de prostitution, Rapport n. 85 décembre 2014 (cit. valutazione GE)

RIECKER JOACHIM, Prominente streiten über käuflichen Sex, in: NZZ del 12.11.2013

RÖSSLER WOLFGANG ET AL., The mental health of female sex workers in: Acta Psychiatrica Scandinavica 2010, 1–10

SANDERS TEELA / O'NEILL MAGGIE / PITCHER JANE, Prostitution – Sex Work, Policy and Politics, Londra 2009

SCHINDLER FELIX, Mehr Rechte für Prostituierte, in: Der Bund del 19.11.2013

SCHMID BIRGIT, Eine Frage der Würde, in: Das Magazin del 15.9.2012

SCHMITTER ROMINA, Prostitution – Das „älteste Gewerbe der Welt“?, in: Politik und Zeitgeschichte, 9/2013

SCHULER MIRJAM, Schwedische Antiprostitutions-Politik, Bericht für die Schweizerische Botschaft in Schweden, 8.12.2014

SCOTT M. S. / DEDEL K., Street Prostitution, US Dept. of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, n. 2, 2006

STEINER ISABELLE, La régulation de la prostitution par le droit pénal, in: Jusletter del 2.2.2015

STRATENWERTH GÜNTER, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 5^a ed., Berna 1995

SWEDISH INSTITUTE, Selected extracts of the Swedish government report SOU 2010:49, The Ban against the Purchase of Sexual Services. An evaluation 1999–2008, novembre 2010 (cit. SOU 2010)

TAMPEP, Sex Work/Migration/Health, A report on the intersections of legislations and policies regarding sex work, migration and health in Europe, 2009

TRECHSEL STEFAN / PIETH MARK (ed.), Schweizerisches Strafgesetzbuch – Praxiskommentar, 2^a ed., Zurigo/San Gallo 2013 (cit. CP PK-autore ad art. ...)

TRECHSEL STEFAN, Schweizerisches Strafrecht, Kurzkommentar, 2^a ed, Zurigo 1997

UFG, Exercice de la prostitution: Aspects contractuels, nécessité d'harmoniser les règles, mesures envisageables et compétence de réglementation, perizia del 16.12.2013, in: VPB 2/2014 del 22 ottobre 2014: 2014.5, pagg. 136–142 (cit. perizia UFG Exercice)

UFG, Réglementation du marché de la prostitution, perizia dell'11.1.2013, in: VPB 2/2014 del 22 ottobre 2014: 2014.4, pagg. 121–135 (cit. perizia UFG Réglementation)

UFM, Misure a tutela delle donne che lavorano nell'industria del sesso, Rapporto del gruppo nazionale di esperti, marzo 2014 (cit. rapporto di esperti Hilber)

UFM, Raccomandazioni sulla problematica del settore a luci rosse con relativo rapporto, gennaio 2012

UN ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, Distr. GENERAL E/CN.4/1997/47 12 febbraio 1997 (cit. ONU Coomaraswamy)

VON DÄNIKEN ALEXANDER, Polizei: Klischee-Zuhälter gibt es nicht mehr, in: Neue Luzerner Zeitung del 13.8.2014

WEHINGER FRANK, Illegale Märkte – Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 11/6, 2011

WEITZER RONALD, Prostitution Control in America: Rethinking Public Policy, in: Crime, Law and Social Change, 1999, vol. 32, n. 1, pag. 83

WEPFER ANNA, Stadt bekommt Milieu in den Griff, in: Der Landbote del 2.4.2014

WERKMAN KARIN, Briefing on legal prostitution in The Netherlands: Policies, Evaluations, Normalisation, in: <http://feminismandhumanrights.org/>, 2014

ZSCHOKKE RAHEL, Frauenhandel in der Schweiz. Business as usual?, tesi di dottorato, Lucerna 2005

ZWAHLEN ANTONELLA CEREGHETTI, Prostitution: quelle réglementation, in: Plädoyer 4/02

Allegato 1: Panoramica dei consultori

In Svizzera esistono consultori sia per le persone esercitanti la prostituzione sia per i clienti. Qui di seguito ne presentiamo una panoramica.

Consultori per le persone dedite alla prostituzione

Basilea

Aliena: consultorio che offre consulenza alle lavoratrici e ai lavoratori del sesso, li indirizza verso altre offerte di aiuto, li informa e li accompagna ai servizi medici e di assistenza giuridica e offre corsi di tedesco.

- Contatto: tel. 061 681 24 14; sito: aliena.ch/index.html

frauenOase: centro di accoglienza e consulenza per donne e prostitute tossicodipendenti. È un punto di incontro dove le prostitute che esercitano in strada ricevono pasti gratuiti, possono farsi una doccia, fare il bucato e ricevere gratuitamente profilattici e materiale sterile. Il centro offre inoltre consulenza su temi legati alla salute quali alimentazione, igiene e cura del corpo. Il team del centro effettua regolarmente test di depistaggio per l'Aids e l'epatite, proteggendo indirettamente anche i clienti e le loro famiglie dal rischio di contagio.

- Contatto: tel. 061 693 20 01; sito: frauenoase.ch/

Berna

Xenia: il team del centro specializzato fornisce consulenza gratuita alle persone dedite alla prostituzione, alle autorità e ai gestori di locali e informa i media e altri interessati su questioni legate all'industria del sesso. Tra i temi che gli operatori del centro affrontano con le prostitute vi sono la salute, il risanamento dei debiti, la consulenza psicosociale, l'indirizzamento verso medici e giuristi oppure la consulenza fiscale. Il lavoro del centro comprende anche l'intervento di strada: questo permette a Xenia di farsi conoscere, instaurare i primi contatti e creare un clima di fiducia.

- Contatto: tel. 031 311 97 20/40; sito: verein-xenia.ch/

La Strada (Contact Netz): consultorio mobile (bus) che si rivolge alle prostitute tossicodipendenti attive nelle strade di Berna. Mira a garantire la sopravvivenza e a migliorare le condizioni di salute e di lavoro delle prostitute tossicodipendenti.

- Contatto: tel. 079 702 08 39; sito: <http://www.contactnetz.ch/de/la-strada-content---1--1065.html>

Friburgo

Grisélidis: questo programma di Fri-Santé per la prevenzione e la promozione della salute delle prostitute e delle persone tossicodipendenti mira tra l'altro a ridurre i rischi per la salute affettiva, sessuale e riproduttiva legati al consumo di droga e all'esercizio della prostituzione.

- Contatto: tel. 026 321 49 45; sito: griselidis.ch

Ginevra

Aspasie: consultorio per le prostitute, con sede a Ginevra. È un'associazione di solidarietà creata a Ginevra nel 1982 da un gruppo di persone prostitute e volontari. Difende i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori del sesso senza emettere giudizi di valore, offre accoglienza, informazione, prevenzione e sostegno e collabora con l'associazione Boulevards.

- Contatto: tel. 022 732 68 28; sito: aspasie.ch/

Aux Cœur des Grottes: il centro accoglie donne sole o con figli che si trovano in una situazione precaria (problemi familiari, violenza coniugale, sfruttamento sul luogo di lavoro, **tratta di esseri umani** ecc.). Il centro sostiene le vittime della tratta (finalizzata allo sfruttamento sessuale e/o lavorativo) ponendosi i seguenti obiettivi: a) accompagnare immediatamente nella realtà quotidiana le donne vittima della tratta; b) aiutare le vittime a riappropriarsi della propria vita e decidere del proprio futuro sostenendole nei loro progetti di vita (studi, formazione, stage, esperienze professionali ecc.) e promuovendo i contatti sociali, culturali e interpersonali che favoriscono l'autonomia e l'inserimento nella società; c) valutare con la massima obiettività possibile i rischi che le vittime della tratta corrono in caso di rimpatrio; d) sostenere concretamente le donne garantendo un rimpatrio nelle migliori condizioni possibili o aiutarle ad ottenere un permesso per stabilirsi in Svizzera in condizioni di dignità e autonomia.

- Contatto: tel. 022 338 24 80; sito: coeur.ch/v4/

Losanna

Fleur de Pavé: centro di consulenza con sede a Losanna destinato alle lavoratrici e ai lavoratori del sesso (donne o considerate come donne) che esercitano nel Cantone di Vaud. La sua missione è prevenire le infezioni sessualmente trasmissibili e i rischi legati all'esercizio della prostituzione. Cinque giorni a settimana (21.00 – 01.00) svolge attività di prevenzione con un'unità mobile nelle strade di Losanna in cui viene esercitata la prostituzione. Ha lanciato un'azione denominata «Femmes aux Pieds Nus» che consiste in visite di prevenzione dell'AIDS e delle IST nei vari locali erotici (saloni di massaggio, bar a luci rosse, cabaret ecc.) del Cantone di Vaud e ha allestito un servizio di consulenza tre giorni alla settimana.

- Contatto: tel. 021 661 31 21; sito: fleurdepave.ch/

Soletta

Lysistrada: l'associazione Lysistrada si adopera per migliorare le condizioni di lavoro delle prostitute che esercitano nel Cantone di Soletta. Sin dalla sua creazione, nel 2007, le misure di prevenzione e di promozione della salute da essa promosse, sono state fondamentali per instaurare un contatto con le lavoratrici del sesso. I collaboratori di Lysistrada visitano regolarmente le prostitute di strada a Olten, mentre a Soletta se ne occupano gli operatori di Perspektive. Le persone dedite alla prostituzione vengono informate sulle malattie sessualmente trasmissibili (ad es. HIV/AIDS) e ricevono materiale di informazione e prevenzione. Inoltre, Lysistrada le indirizza rapidamente e senza formalità burocratiche verso centri o operatori sanitari per esami o accertamenti.

- Contatto: tel. 076 397 41 99; sito: lysistrada.ch

San Gallo

MariaMagdalena: il centro di consulenza per le prostitute MariaMagdalena è un progetto del Dipartimento della sanità del Cantone di San Gallo lanciato nel 2000. I collaboratori del centro operano in tutto il Cantone secondo il principio dell'intervento di strada allo scopo di ottimizzare la qualità della vita delle prostitute, di promuovere le loro competenze sociali e di permettere loro l'accesso alle offerte socio-sanitarie e di assistenza giuridica.

- Contatto: tel. 071 229 21 67; sito: Maria_Magdalena.html

Ticino

Antenna MayDay (SOS Ticino): l'Antenna MayDay è un servizio creato nel 1996 per facilitare agli immigrati – in particolare a quelli con statuto precario o senza statuto – l'accesso alle strutture e ai servizi sociosanitari esistenti nel Cantone, nell'ottica di prevenzione e promozione della salute. Il servizio fornisce consulenza sociale, sanitaria e giuridica alle persone che, in Ticino, si trovano in difficoltà e sono dedite alla prostituzione. L'Antenna MayDay e il progetto **Primis** (cfr. di seguito) sono riconosciuti dal Consiglio di Stato quali enti di riferimento per coordinare la rete di aiuto costituita da diversi servizi operanti sul territorio e in grado di offrire un ventaglio di prestazioni capaci di rispondere ai diversi bisogni.

- Contatto: tel. 091 973 70 67; sito: sos-ti.ch/

Primis/Zonaprotetta (Aiuto Aids Ticino): rete di aiuto per le persone dedite alla prostituzione messa a punto da Aiuto Aids Ticino. L'obiettivo è quello di informare direttamente le prostitute e le ballerine di cabaret sui temi della salute e delle malattie sessualmente trasmissibili. Durante gli incontri vengono forniti materiale di prevenzione (preservativi, lubrificanti, femidon) e opuscoli informativi in diverse lingue. Insieme all'Antenna MayDay, coordina in Ticino una rete di servizi di aiuto gratuita per le persone che si prostituiscono. La rete favorisce l'accesso ai servizi presenti sul territorio a tutte le persone in difficoltà.

- Contatto: Aiuto Aids Ticino, Lugano, tel. 091 923 80 40; sito: <http://www.zonaprotetta.ch/>

Zurigo

Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ: il centro d'appoggio per donne migranti e vittime della tratta di esseri umani (FIZ) fornisce consulenza alle prostitute e alle ballerine di cabaret che esercitano nella regione di Zurigo e che si trovano in difficoltà. Presta inoltre aiuto alle migranti vittime di violenza che hanno problemi con il permesso di soggiorno e/o hanno domande in merito alla separazione e al divorzio. Il centro di intervento **Makasi (Interventionsstelle für Opfer von Frauenhandel)**, che fa parte del FIZ, offre consulenza, protezione e alloggio gratuiti alle donne vittime della tratta e le indirizza verso avvocati, medici e altri specialisti. Il FIZ è stato incaricato da diversi Cantoni, tra cui Zurigo, Berna, Soletta, Lucerna, Obvaldo, Svitto, Friburgo, Basilea Città, Basilea Campagna e Turgovia, di fornire assistenza e accompagnamento specializzati alle donne vittime della tratta.

- Contatto: FIZ, tel. 044 436 90 00; sito: fiz-info.ch/de/Home

Flora Dora: questo consultorio destinato alle prostitute di strada promuove l'autostima e si adopera per migliorare la situazione di vita e di lavoro delle prostitute e prevenire la violenza. Le collaboratrici del consultorio si recano regolarmente nei quartieri a luci rosse della città di Zurigo e sono presenti con un box di consulenza nella «zona di tolleranza» del Depotweg (tutti i giorni dalle 19.00 alle 05.00).

- Contatto: tel. box di consulenza: 079 248 03 35;
sito: stadt-zuerich.ch/sd/de/index/arbeitswohndrogen/gassenpraesenz/aidspraevention/Angebot.secure.html

Isla Victoria: offerta di consulenza destinata alle lavoratrici del sesso. Nelle due sedi di Zurigo e Winterthur il team di Isla Victoria offre sostegno e consulenza in materia di salute, gestione della propria vita, problemi finanziari, permessi di soggiorno o di lavoro.

- Contatto: tel. Zurigo: 044 291 66 00; tel. Winterthur: 079 373 14 39 / 076 344 84 04;
sito: stadtmission.ch/isla-victoria/

Herrmann (Zürcher Aids-Hilfe): centro di consulenza per lavoratori del sesso. L'offerta comprende tra l'altro la consulenza in caso di problemi con gli uffici dell'amministrazione pubblica o con clienti, la consulenza sul sesso sicuro, il virus HIV e altre infezioni sessualmente trasmissibili, la distribuzione di materiale gratuito (preservativi, lubrificanti, opuscoli informativi ecc.) e di pasti come pure assistenza medica gratuita (Checkpoint Zürich, cfr. di seguito).

- Contatto: tel. 044 455 59 00; sito: zah.ch/herrmann-zh/zuerich/

Offerte estese a tutta la Svizzera

Rete APiS (prevenzione dell'Aids nell'industria del sesso): attraverso la rete APiS l' Aiuto Aids Svizzero fornisce alle prostitute informazioni sulla prevenzione dell'HIV e delle IST e sensibilizza il pubblico e il mondo politico sul tema della prevenzione. La rete APiS dispone di centri regionali nei Cantoni di Argovia, Basilea (APiS Aids-Hilfe beider Basel), Berna, Friburgo, Ginevra, Giura, Grigioni, Lucerna, San Gallo, Sciaffusa, Soletta, Svitto, Ticino, Turgovia, Vallese, Vaud e Zurigo. Le operatrici con background migratorio visitano regolarmente le prostitute sul posto di lavoro (cabaret, postriboli o strada), forniscono loro informazioni sull'HIV/AIDS e su altre infezioni sessualmente trasmissibili, le istruiscono sulle misure di profilassi e protezione e distribuiscono materiale di prevenzione e di informazione. In questo modo le prostitute vengono sensibilizzate sui comportamenti corretti e sicuri e sulle misure da adottare per proteggersi dal rischio di contrarre malattie sessualmente trasmissibili.

- Contatto: tel. Aiuto Aids Svizzero: 044 447 11 11;
sito: <http://www.aids.ch/it/attivita/progetti/sexwork.php>

My Checkpoint: centro sanitario per omosessuali e uomini che fanno sesso con altri uomini, inclusi i lavoratori del sesso. In Svizzera ne esistono diversi, segnatamente a Zurigo, Basilea, Losanna e Ginevra, e offrono una serie di servizi in ambito medico, psicologico e sociale (consulenza, test rapido dell'HIV e della sifilide ecc.).

- Contatto: tel. Zurigo: 044 455 59 10; Basilea: 061 685 95 58, Losanna: 021 631 01 76; Ginevra: 022 906 40 30; sito: mycheckpoint.ch

ProCoRe (Collettivo di riflessione sulla prostituzione): rete svizzera di organizzazioni, progetti e persone che difendono gli interessi delle persone dedite alla prostituzione. ProCoRe ha tra l'altro allestito un centro nazionale di competenza sulla prostituzione con un servizio di informazione e di documentazione. Organizza incontri periodici di scambio e di formazione continua per i membri come pure attività di informazione e di lobbying politico. Promuove la riflessione su vari aspetti della prostituzione. Elabora pareri su progetti di legge e rapporti delle commissioni, interventi politici ecc. e intrattiene relazioni con i media per sensibilizzare sulle problematiche prioritarie della prostituzione. I membri di ProCoRe (quasi tutti quelli che figurano in questa panoramica) prestano attivamente consulenza alle persone dedite alla prostituzione.

- ProCoRe, contatti: Aspasia Ginevra, tel. 022 732 68 28, Xenia Berna, tel. 031 311 97 20;
sito: prokore.ch/, sexwork.ch/it/

Safeboy.ch: sito Internet con informazioni destinate ai lavoratori del sesso. Il sito è un progetto promosso da Aiuto Aids Svizzero: safeboy.ch.

*Centri di consulenza per i clienti*²⁷⁷

In Svizzera esistono centri di consulenza per i clienti nei Cantoni di Berna, Basilea Città, Ginevra e Zurigo. Il programma nazionale di prevenzione «HIV e altre infezioni sessualmente trasmissibili» dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) è attuato dalla fondazione SALUTE SESSUALE Svizzera. Il centro di consulenza Don Juan di Berna è finanziato da Aiuto Aids Berna.

I centri offrono consulenza in loco ma anche per telefono. Don Juan si è fatto conoscere grazie all'impegno profuso negli ultimi 12 anni. Il centro impiega consulenti-educatori di ambo i sessi con personalità molto diverse. L'esperienza mostra che i clienti svizzeri parlano più volentieri con una consulente donna, mentre quelli con background migratorio quasi esclusivamente con consulenti uomini. Dalle consulenze in loco emerge che i clienti affrontano facilmente il tema della sessualità e ne parlano apertamente.

I centri nei Cantoni di Berna e Ginevra si rivolgono direttamente ai clienti, mentre il centro nel Cantone di Basilea Città fornisce consulenza anche alle persone prostitute.

Le esperienze maturate a Berna grazie alla creazione di centri di consulenza distinti per le prostitute e i clienti sono state positive. Quest'iniziativa ha dato buoni esiti perché le problematiche e il punto di vista dei due gruppi target sono diversi. Del resto, nemmeno le prostitute auspicano offerte di consulenza congiunte. La mancanza di risorse (personali e finanziarie) resta tuttavia un problema costante.

Qui di seguito presentiamo alcuni centri di consulenza per i clienti:

Mannebüro: centro di consulenza e di informazione destinato agli uomini. L'attività del centro è incentrata sulla gestione di situazioni di violenza domestica, crisi e conflitti come pure sulla tematizzazione del ruolo dell'uomo e della sessualità maschile.

➤ Contatto: tel. 044 242 08 88; sito: mannebuero.ch/

Don Juan (educazione e sensibilizzazione dei clienti): il progetto Don Juan è stato lanciato nel 1999 ed è parte integrante della Strategia di prevenzione dell'HIV e di altre infezioni sessualmente trasmissibili nell'ambito della prostituzione femminile della Sezione Aids dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e di Aiuto Aids Svizzero. Il programma è attuato dalle antenne regionali di Aiuto Aids Svizzero (<http://www.aids.ch/it/chi-siamo/associazione/antennen.php>) che offrono ai clienti informazioni e consulenza gratuite (per telefono, e-mail o in loco) sulle misure di protezione contro il virus dell'HIV e altre malattie sessualmente trasmissibili. I collaboratori dell'associazione visitano regolarmente i bar, i club e, nell'ambito dell'intervento di strada, i quartieri a luci rosse. Grazie al contatto diretto e personale trasmettono ai clienti informazioni sulle misure di prevenzione, indicano loro le regole del sesso sicuro e li sensibilizzano alla problematica della tratta delle donne ai fini di sfruttamento sessuale.

➤ Suggerimenti e informazioni per i clienti: don-juan.ch/

➤ Contatto: Aiuto Aids Svizzero, tel. 044 447 11 11

²⁷⁷ Informazioni raccolte in occasione dell'audizione, da parte del gruppo di esperti Hilber, dei responsabili del centro di consulenza Don Juan in data 7 gennaio 2014 (Peter Briggeler), verbale, pagg. 1-2.

Verantwortlicher Freier – Prostituzione senza costrizione né violenza: il sito contiene suggerimenti e informazioni destinate ai clienti per permettere loro di individuare ed aiutare le vittime di tratta. Il sito è stato sviluppato nell'ambito della campagna Euro 08 contro la tratta di donne.

- verantwortlicherfreier.ch/
- Contatto: FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, tel. 044 436 90 00

Allegato 2: Panoramica delle legislazioni cantonali

In Svizzera vari Cantoni e città, ad esempio il Cantone Ticino e la città di Zurigo, hanno emanato disposizioni sulla prostituzione. Lo studio già citato dell'Università di Ginevra riporta una panoramica aggiornata (in chiusura di redazione del presente rapporto) del quadro normativo cantonale e comunale sulla prostituzione e la tratta di esseri umani²⁷⁸:

Panoramica del quadro normativo cantonale (stato 2008)								
Cantone	Legge, ordinanza o regolamento cantonale sulla prostituzione	Ordinanza o regolamento municipale sulla prostituzione	Altra legge o regolamento in materia di prostituzione	Menzione dei locali erotici in una legge (settore alberghiero, della ristorazione ecc.)	Permesso L per ballerine di cabaret provenienti da Paesi terzi	Progetto di legge sulla prostituzione	Disposizione legale sulla tratta di esseri umani	Articolo di legge relativo a un registro delle persone che esercitano la prostituzione
AG	No	No	No	No	Si	No	No	No
AI	No	No	No	«Dancing»	No	No	No	No
AR	No	No	No	No	No	No	No	No
BE	No	Verordnung über die Strassenprostitution der Stadt Bern (Ordinanza municipale sulla prostituzione di strada) del 2003; articolo sulla prostituzione di strada nel regolamento di polizia della città di Biemme (Polizeireglement der Stadt Biel) del 1977	No	«Nachtlokale» (locali notturni)	Si	Si	No	No
BL	No	No	No	No, ma vengono menzionati «Strip-teases», «Sex-shows» e «Sex-videos»	Si	No	No	No

²⁷⁸ I dati sono stati raccolti nel periodo compreso tra aprile e giugno 2008. A livello comunale sono stati considerati i capoluoghi cantonali e le città in cui esiste un settore importante della prostituzione. I risultati a livello comunale non sono quindi completi (Università di Ginevra, parte 2, pagg. 10, 81).

Panoramica del quadro normativo cantonale (stato 2008)

Cantone	Legge, ordinanza o regolamento cantonale sulla prostituzione	Ordinanza o regolamento municipale sulla prostituzione	Altra legge o regolamento in materia di prostituzione	Menzione dei locali erotici in una legge (settore alberghiero, della ristorazione ecc.)	Permesso L per ballerine di cabaret provenienti da Paesi terzi	Progetto di legge sulla prostituzione	Disposizione legale sulla tratta di esseri umani	Articolo di legge relativo a un registro delle persone che esercitano la prostituzione
BS	Verordnung über die-Strassenprostitution (Ordinanza sulla prostituzione di strada), 2006	L'ordinanza concerne la città di Basilea	Übertretungsstrafgesetz (Legge penale sulle contravvenzioni), Gesetz betreffend das Halten von Hunden (Legge sulla detenzione di cani)	No, ma vengono menzionati «Strip-teases, Sexshows, Sex-videos»	Si	No	No	No
FR	No	Reglement über die Strassenprostitution in der Stadt Freiburg (Regolamento sulla prostituzione di strada della città di Friburgo), 1986	Gesetz und Reglement über die Ausübung des Handels (Legge e regolamento sull'esercizio di un'attività commerciale)	«Dancings» e «Cabarets»	Si	Si	Si	No
GE	Règlement relatif à l'exercice de la prostitution (Regolamento sull'esercizio della prostituzione), 1994	No	No	«Cabarets-dancings»	Si	Si	No	Si
GL	No	No	No	No	Si	No	No	No
GR	No	No	No	No	Si	No	No	No
JU	No	No	No	No	No (2007)	Si	No	No

Panoramica del quadro normativo cantonale (stato 2008)

Cantone	Legge, ordinanza o regolamento cantonale sulla prostituzione	Ordinanza o regolamento municipale sulla prostituzione	Altra legge o regolamento in materia di prostituzione	Menzione dei locali erotici in una legge (settore alberghiero, della ristorazione ecc.)	Permesso L per ballerine di cabaret provenienti da Paesi terzi	Progetto di legge sulla prostituzione	Disposizione legale sulla tratta di esseri umani	Articolo di legge relativo a un registro delle persone che esercitano la prostituzione
LU	No	No	No	No	Si	No	No	No
NE	Loi sur la prostitution et la pornographie (Legge sulla prostituzione e la pornografia), 2005 e regolamento d'applicazione (2006)	No	No	«Cabarets-dancings»	Si	--	Si	Si
NW	No	No	No	«Nachtlokale» (locali notturni)	Si	No	No	No
OW	No	No	No	«Dancings», «Diskotheken» (dancing, discoteche)	Si	No	No	No
SG	No	Articolo del regolamento di polizia della città di San Gallo (Polizeireglement der Stadt St. Gallen), 2004	No	No	No	No	No	No
SH	No	No	No	No	Si	No	No	No
SO	No	Articolo del regolamento di polizia della città di Olten (Polizeireglement der Einwohnergemeinde der Stadt Olten), 2003	No	Vengono menzionati «Nachtlokale» «Striptease, Tänzer und Tänzerinnen, Go-go girls» (locali notturni, striptease, ballerini e ballerine, go-go girls)	Si	No	No	No

Panoramica del quadro normativo cantonale (stato 2008)

Cantone	Legge, ordinanza o regolamento cantonale sulla prostituzione	Ordinanza o regolamento municipale sulla prostituzione	Altra legge o regolamento in materia di prostituzione	Menzione dei locali erotici in una legge (settore alberghiero, della ristorazione ecc.)	Permesso L per ballerine di cabaret provenienti da Paesi terzi	Progetto di legge sulla prostituzione	Disposizione legale sulla tratta di esseri umani	Articolo di legge relativo a un registro delle persone che esercitano la prostituzione
SZ	No	No	No	No	Sì	No	No	No
TG	No	No	No	Vengono menzionati «Dancings», «Diskotheken», «Stripteases» (dancing, discoteche e striptease)	No	No	No	No
TI	Legge sull'esercizio della prostituzione (2001)	Ordinanza municipale sull'esercizio della prostituzione nei Comuni di Lugano (2002) e di Locarno (2002)	No	No	Sì	--	No	Sì
UR	No	No	No	«Dancing», «Nachtlokal» (dancing, locale notturno)	Sì	No	No	No
VD	Loi sur l'exercice de la prostitution e règlement d'application (Legge sull'esercizio della prostituzione e regolamento d'applicazione), 2004	Dispositions réglementaires sur la prostitution de rue (Regolamento sulla prostituzione di strada nella città di Losanna), 2006	No	«Night-Clubs»	No (2007)	--	Sì	Sì
VS	No	Articolo sulla prostituzione di strada nei regolamenti di polizia delle città di Sion, Sierre, Monthey	Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei (Legge sui fascicoli della polizia giudizi-	No	No (2004)	No	No	Sì

Panoramica del quadro normativo cantonale (stato 2008)

Cantone	Legge, ordinanza o regolamento cantonale sulla prostituzione	Ordinanza o regolamento municipale sulla prostituzione	Altra legge o regolamento in materia di prostituzione	Menzione dei locali erotici in una legge (settore alberghiero, della ristorazione ecc.)	Permesso L per ballerine di cabaret provenienti da Paesi terzi	Progetto di legge sulla prostituzione	Disposizione legale sulla tratta di esseri umani	Articolo di legge relativo a un registro delle persone che esercitano la prostituzione
		e Martigny	ziaria), Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (Legge di applicazione del Codice penale svizzero)					
ZG	No	No	No	No	No	No	No	No
ZH	No	Vorschriften über die Strassenprostitution (Ordinanza municipale sulla prostituzione di strada nella città di Zurigo), 1991	No	No	Si	No	No	No

Fonte: Università di Ginevra, parte 2, pagg. 84-85

Commenti sulla tabella

Quando lo studio è stato realizzato, 21 Cantoni non avevano ancora emanato leggi o regolamenti specifici sulla prostituzione. Dal 2000 nella Svizzera italiana e romanda e nel Cantone di Basilea Città si è osservata tuttavia una tendenza a regolamentare il mercato del sesso. Otto Cantoni non rilasciano più permessi speciali per ballerine di cabaret e in tre Cantoni romandi sono state introdotte disposizioni contro la tratta di esseri umani.

Secondo lo studio dell'Università di Ginevra, l'esistenza di una normativa cantonale non ha alcun influsso sul numero di organizzazioni che difendono gli interessi delle persone dedite alla prostituzione, ma ne può favorire la creazione se il testo normativo le menziona espressamente, come è il caso nei Cantoni di Neuchâtel, Ticino e Vaud. Ad avere un influsso su tali organizzazioni e associazioni sono piuttosto il carattere urbano e le dimensioni del mercato del sesso²⁷⁹.

²⁷⁹ Università di Ginevra, parte 2, pag. 82 segg.

Dalla pubblicazione dello studio, il Cantone di Ginevra si è dotato di una legge sull'esercizio della prostituzione, entrata in vigore nel 2010 e subentrata al regolamento del 1994. Anche altri Cantoni – ossia Giura (2008), Friburgo (2010) e Berna (2012) – hanno adottato una normativa in materia²⁸⁰. Nei Cantoni del Vallese e di Lucerna, erano in preparazione due progetti di legge, attesi per agosto 2014. Oltre che regolamentare l'esercizio della prostituzione, quello del Vallese prevede ad esempio l'aiuto socio-sanitario alle persone che esercitano la prostituzione e il divieto di esercizio nelle zone artigianali e residenziali²⁸¹. Il progetto di legge del Cantone di Lucerna mira a creare condizioni quadro possibilmente buone per le persone esercitanti e per i loro clienti e a garantire la sicurezza. Sul sito del Cantone si legge inoltre che il progetto di legge fornirebbe alla polizia uno strumento per contrastare meglio la tratta delle donne²⁸².

²⁸⁰ Per una raccolta dei link sulla normativa cantonale e comunale in materia di prostituzione consultare il sito del servizio SCOTT al link: <http://www.ksmm.admin.ch/ksmm/it/home/menschenhandel/besondere-aspekte/prostitution.html>.

²⁸¹ L'avamprogetto di legge sulla prostituzione mira a:

- a. potenziare i mezzi per contrastare la prostituzione forzata e qualsiasi altra forma di sfruttamento nel settore della prostituzione;
- b. garantire l'attuazione di misure di prevenzione e di promozione socio-sanitarie e favorire il riorientamento professionale delle persone dedite alla prostituzione che vogliono cambiare attività;
- c. stabilire le restrizioni da applicare a qualsiasi attività connessa all'esercizio della prostituzione e contrastarne gli effetti indesiderati al fine di tutelare l'ordine pubblico.

L'avamprogetto di legge sulla prostituzione è stato messo in consultazione il 1° giugno 2012. Nell'agosto 2014 i dibattiti parlamentari erano ancora in corso. Cfr. [Consultations cantonales](#), consultato l'11 agosto 2014.

²⁸² L'avamprogetto di legge mira a:

- a. creare condizioni quadro adeguate e conformi al diritto per tutti gli attori dell'industria del sesso;
- b. garantire la protezione delle lavoratrici e dei lavoratori del sesso contro lo sfruttamento e la violenza;
- c. prevenire il lavoro illegale;
- d. garantire l'informazione e la prevenzione;
- e. proteggere la popolazione dagli effetti negativi del lavoro sessuale.

L'avamprogetto di legge sul lavoro sessuale è stato posto in consultazione il 30 novembre 2013. Cfr. link: [gesetz-ueber-die-sexarbeit-geht-in-vernehmlassung](#) consultato l'11 settembre 2014. La consultazione si è conclusa a fine agosto 2014. Cfr. [Projekte und Themen/jsd_prostitutionsgesetz](#), consultato l'11 agosto 2014.

Allegato 3: Misure consigliate nel rapporto di esperti Hilber

Modello Svizzera – misure consigliate²⁸³

Misure consigliate (da portare avanti) – Modello Svizzera – Mantenimento dell’approccio liberale

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

	Ambito ²⁸⁴	Misure – contenuto	Conseguenze – effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
1.	a) Diritto in materia di stranieri	<p>Revisione delle istruzioni OLCP e della circolare UFM di gennaio 2012</p> <p>Raccomandazioni sulla problematica del settore a luci rosse</p> <p>In particolare esclusione del rapporto di dipendenza e verifica della documentazione attestante l’indipendenza e la conformità all’ALC</p>	Certezza del diritto, prassi uniforme a livello nazionale	Amministrazione federale/UFM	BT	ALC Istruzioni e circolare OLCP
2.	a) Diritto in materia di stranieri	<p>Abrogazione statuto di ballerina di cabaret</p> <p>La deroga per le ballerine di cabaret da Paesi terzi viene abrogata in tutti i Cantoni per carenza di efficacia protettiva</p>	Viene a mancare una possibile forma di sfruttamento (importanti le misure di accompagnamento)	Politica	BT	12 Cantoni non applicano già più lo statuto di ballerina di cabaret
3.	a) Diritto in materia di stranieri	<p>Aiuto al ritorno nazionale per le lavoratrici del sesso prive di mezzi/sfruttate</p> <p>Verificare come l’aiuto al ritorno per le ballerine di cabaret e le vittime della tratta di esseri umani possa essere esteso alle vittime prive di mezzi ai sensi della Legge sull’aiuto alle vittime</p>	Reintegro e migliori condizioni nel Paese d’origine	Politica/ amministrazione	LT	<p>Aiuto al ritorno per le ballerine di cabaret e le vittime della tratta di esseri umani: art. 60 LStr in combinato disposto con art. 30 cpv. 1 lett. d ed e LStr</p> <p>Disposizioni da rive-</p>

²⁸³ Estratto del rapporto di esperti Hilber, pag. 52 segg.

²⁸⁴ La struttura della tabella e la definizione degli ambiti corrispondono a quanto indicato nel mandato (cfr. rapporto di esperti Hilber cap. 1.1, pag. 6).

	Ambito²⁸⁴	Misure – contenuto	Conseguenze – effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
						dere, necessarie nuove basi legali
4.	a) Diritto in materia di stranieri/ Diritto del lavoro	Permesso di soggiorno per lavoratrici del sesso, che diventano vittime di un reato rilevanti ai sensi della LAV Verificare come si possa impostare una disciplina del soggiorno per le vittime ai sensi della Legge sull'aiuto alle vittime	Le vittime di reati rilevanti ai sensi della LAV possono esercitare i loro diritti e avvalersi dell'aiuto alle vittime grazie al soggiorno garantito	Politica	LT	Soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr) Le disposizioni andrebbero integrate/rivedute
5.	b) Diritto dei contratti	Eliminazione del criterio della moralità Il contratto tra cliente e prostituta non deve più essere considerato immorale perché le lavoratrici del sesso possano reclamare il loro compenso	Rafforzamento dei diritti delle lavoratrici del sesso	Politica/ giurisprudenza	MT	Art. 20 CO, giurisprudenza ²⁸⁵ , eventualmente nuova legge speciale
6.	b) Diritto dei contratti	Modello di contratto per le lavoratrici del sesso e i gestori di postriboli sulla base del criterio dell'indipendenza Un modello di contratto d'uso o di locazione deve essere messo a disposizione delle lavoratrici del sesso e dei gestori di postriboli di modo che il loro rapporto possa essere definito con criteri vincolanti. Tale contratto potrebbe ad esempio disciplinare, in un locale con rapporto di locazione, quanto segue: ammontare del canone giornaliero o mensile di locazione di una stanza in base agli usi locali, costi di servizi supplementari, come ad esempio pulizia, servizio di sicurezza e il pagamento elettronico	Migliori condizioni di lavoro, rafforzamento dei diritti, rivendicabilità dei diritti	Politica/ amministrazione federale (DFGP)	MT	

²⁸⁵ In una sentenza il Tribunale distrettuale di Horgen ha recentemente definito non immorale il contratto tra un cliente e una prostituta. Il Tribunale federale non l'ha ancora ribadito in alcuna sentenza, ma da 30 anni non aveva più dovuto pronunciarsi su tale questione.

	Ambito ²⁸⁴	Misure – contenuto	Conseguenze – effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
7.	b) Diritto dei contratti	Procedura di conteggio semplificata nel diritto sulle assicurazioni sociali per le lavoratrici del sesso ad es. mediante la definizione di contributi forfettari	Protezione tramite le assicurazioni sociali	Confederazione/Cantoni	LT	In analogia con la procedura semplificata per il personale domestico (ma: attività lucrativa indipendente)
8.	d) Polizia/ perseguimento penale	Rafforzare l'opera di perseguimento penale per garantire una coerente implementazione degli strumenti disponibili - verificare/potenziare le risorse per le autorità di perseguimento penale - verificare/potenziare le risorse per un'attività di polizia specializzata - verificare/potenziare risorse per SCOTT - verificare/potenziare risorse per autorità competenti in materia di migrazione	- Efficace perseguimento penale: coerente punizione dei delitti scoperti - SCOTT: miglioramento della cooperazione internazionale e attuazione di misure contro la tratta di esseri umani e lo sfruttamento	Confederazione/Cantoni	MT	
9.	d) Polizia/ perseguimento penale	Valutare revisione del codice di procedura penale - La vittima deve avere diritto, indipendentemente dalla sua veste di parte civile, al gratuito patrocinio - I rappresentanti delle vittime devono avere diritto di esigere misure di protezione - Alle parti qualificate lese direttamente nella loro integrità personale non devono essere addebitate spese processuali	- Efficace perseguimento penale - Protezione delle vittime nel procedimento penale - Le vittime possono esercitare efficacemente i propri diritti	Politica	LT	Artt. 118 e segg. CPP Art. 136 CPP
10.	d) Polizia/ perseguimento penale e h) Protezione delle vittime	Coerente attuazione dei diritti già riconosciuti alle vittime - Gli strumenti esistenti in virtù del CPP, come l'esclusione dello svolgimento dei procedimenti a porte aperte, nessun confronto diretto con	Possibili la sicurezza per le donne nei procedimenti penali, una maggiore disponibilità a prendere parte ai procedimenti e quindi il migliore perseguimento degli autori dei reati	Cantoni / Comuni	BT	Artt. 70/74/149/150/152/153 CPP Art. 13 cpv. 2 LAV

	Ambito ²⁸⁴	Misure – contenuto	Conseguenze – effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		<p>l'autore del reato, anonimizzazione della sentenza se destinata al pubblico e ai media, devono essere attuati</p> <p>- Mezzi esistenti in virtù della LAV, come il sostegno alle lavoratrici del sesso vittime di violenza da parte dell'aiuto sociale</p>				
11.	d) Polizia/ perseguimento penale	<p>Iniziative di formazione per i soggetti coinvolti</p> <p>- Gruppi dedicati all'ambiente a luci rosse nei corpi di polizia Aumentare la sensibilità per contenere la stigmatizzazione delle lavoratrici del sesso</p> <p>- Giudici e pubblici ministeri Sensibilizzazione in relazione alla tratta di esseri umani e al lavoro sessuale, ad es. mediante pubblicazioni scientifiche in riviste specializzate, target: giudici e pubblici ministeri specializzati in tutti i Cantoni, anche in quelli più piccoli</p>	Sensibilizzazione, efficace perseguimento penale	Confederazione / Cantone / Polizia / Giudici	MT	
12.	d) Polizia/ perseguimento penale	<p>Ulteriore sviluppo dei gruppi dedicati all'ambiente a luci rosse nei corpi di polizia</p> <p>- Adeguata percentuale di donne nei gruppi dedicati della polizia</p> <p>- Mandato di indagine anziché di controllo</p> <p>- Possibilità di distribuire brochure informative sui servizi di consulenza offerti e sulla prevenzione in tema di salute (senza consulenza)</p>	<p>- Le lavoratrici del sesso possono creare più facilmente un clima di fiducia</p> <p>- Diminuzione del rischio di abuso</p> <p>- Abbattere la stigmatizzazione nei confronti delle lavoratrici del sesso da parte della polizia</p>	Cantone / Polizia	MT	
13.	d) Polizia/ perseguimento penale	<p>Verificare se le fattispecie di reato sotto indicate debbano essere inserite ex novo nel codice penale:</p> <p>- reato di attività di promovimento della</p>	<p>- Pene più elevate per i colpevoli</p> <p>- Rafforzamento dell'opera di perseguimento penale</p>	Politica	LT	<p>- Necessario estendere l'art. 195 CP</p> <p>- Usura, art. 157 CP</p>

	Ambito ²⁸⁴	Misure – contenuto	Conseguenze – effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		<p>prostituzione esercitata a titolo professionale (art. 195 CP) (integrazione dell'art. 195 CP con la variante qualificata del reato di attività esercitata a titolo professionale)</p> <p>-reato di sfruttamento passivo della prostituzione / Iniziativa parl. Carlo Sommaruga (divieto di ottenere da persone che esercitano la prostituzione vantaggi patrimoniali sproporzionati o un reddito abusivo)</p>				
14.	e) Regolamentazione giuridica della prostituzione	<p>Valutazione delle disposizioni cantonali e comunali in tema di lavoro sessuale (leggi, ordinanze, “Strichplatz”)</p> <p>Prima di creare nuove leggi a livello federale, occorre analizzare scientificamente l'efficacia protettiva delle norme già esistenti.</p>	Sicura efficacia protettiva delle nuove leggi	Mandato: Confederazione / Cantoni / CCS ²⁸⁶ , attuazione: scienza	LT	
15.	e) Regolamentazione giuridica della prostituzione	<p>Disposizioni di legge sul lavoro sessuale a livello federale</p> <p>Varianti</p> <ul style="list-style-type: none"> - con valenza protettiva - verificare come i gestori possano essere opportunamente chiamati a rispondere (dopo la valutazione delle esperienze dei Cantoni) - abolizione criterio dell'immoralità - istituzionalizzazione servizio specializzato federale/conferenza di esperti (vedasi misura 21/22) 	<ul style="list-style-type: none"> - Riconoscimento del lavoro sessuale in quanto professione - Prassi uniforme in tutta la Svizzera - Certezza del diritto - Rafforzamento delle lavoratrici del sesso 	Politica	LT	Regolamenti cantonali Criterio dell'immoralità non ancora abolito
16.	f) Prevenzione	<p>Accesso a bassa soglia a servizi di consulenza</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servizi di consulenza capillarmente distribuiti per le lavoratrici del sesso e azione sociale sul 	<ul style="list-style-type: none"> - Servizi informativi a bassa soglia d'accesso - Rafforzamento delle lavoratrici del sesso 	Confederazione si occupa delle basi legali e del finanziamento - poi	MT	In base all'art. 386 CP creare propria ordinanza in materia di prevenzione

²⁸⁶ Commissione federale di coordinamento sull'industria del sesso, vedasi misura 19.

	Ambito ²⁸⁴	Misure – contenuto	Conseguenze – effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		<p>territorio</p> <p>- Consultazione di clienti e gestori a livello capillare</p> <p>- Helpline/infoline gratuita incl. infrastruttura necessaria</p> <p>- Sito Internet con informazioni complete per le vittime di violenza e/o tratta di esseri umani incl. infrastruttura necessaria</p>		mandato a ONG		Eventualmente necessaria nuova base legale
17.	f) Prevenzione	<p>Brochure informative nei Paesi d’origine, segnatamente rappresentanza all’estero</p> <p>Brochure in diverse lingue con informazioni specifiche per l’ambito della migrazione relative alle opportunità (situazione giuridica) e ai rischi, con indicazione dei consultori. Impostazione: generica (non specificamente dedicata al settore a luci rosse)</p>	Informazione e sensibilizzazione già nel Paese d’origine	Amministrazione federale (DFGP/DFAE)	BT	
18.	f) Prevenzione / d) perseguimento penale	<p>Potenziamento della cooperazione tra polizia, autorità di perseguimento penale e ONG:</p> <p>- tavole rotonde cantonali sul lavoro sessuale</p> <p>Analogamente alle tavole rotonde cantonali sulla lotta alla tratta di esseri umani, occorre creare tavole rotonde sul lavoro sessuale</p> <p>- Mandato di verificare se Competo / organismo di cooperazione possa essere raccomandato in quanto best practice</p> <p>Potenziamento della cooperazione tra polizia, autorità di perseguimento penale e ONG</p>	Migliore coordinamento tra i singoli soggetti coinvolti, efficace azione di perseguimento penale, identificazione vittime	Cantoni, ONG	MT	
19.	f) Prevenzione / g) attività di divulgazione	<p>Commissione federale di coordinamento sull’industria del sesso / CCS (denominazione provvisoria)</p> <p>Commissione che riunisce e coordina tutti i</p>	Procedura concordata tra i principali soggetti coinvolti. Gli sviluppi potrebbero essere seguiti costantemente e quindi le misure necessarie verificate correntemente	Politica (poi amministrazione, Cantone, ONG e altri servizi interessati)	MT/ LT	Necessaria nuova base legale

	Ambito²⁸⁴	Misure – contenuto	Conseguenze – effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		principali soggetti coinvolti, può affidare mandati e stipulare accordi di prestazione con ONG				
20.	f) Prevenzione / g) attività di divulgazione	Servizio specializzato nazionale sul lavoro sessuale Opera di informazione, azione dei media, organizzazione di convegni (in collaborazione con la CCS)	Sensibilizzazione opinione pubblica	Confederazione	MT/ LT	Necessaria nuova base legale
21.	f) Prevenzione / g) attività di divulgazione	Progetti mirati/coordinati, azioni, azione dei media ed eventuali campagne Ad es. relativi a clienti, violenza, stigmatizzazione del lavoro sessuale, prevenzione per la protezione delle lavoratrici del sesso	- Promozione del riconoscimento del lavoro sessuale - Lotta alla stigmatizzazione	Politica/ONG	MT	Necessaria nuova base legale
22.	h) Protezione delle vittime	Più risorse per i servizi specializzati di consulenza alle vittime della tratta di esseri umani - Opera capillare di consulenza - Programma globale di protezione delle vittime della tratta di esseri umani, incl. possibilità di alloggio o abitazioni protette - Consulenza legale	- Sicurezza in situazioni precarie - Le donne possono esercitare i propri diritti - Offerta differenziata per le vittime di violenza e le vittime della tratta di esseri umani	Finanziamento: Confederazione/Cantoni	MT	Base legale per finanziamento
23.	h) Protezione delle vittime	Valutazione del fabbisogno di risorse delle ONG Rilevamento delle capacità necessarie per consulenza, azione sul campo, opera di sensibilizzazione e networking, ecc.	Le risorse possono essere impiegate in maniera mirata e idonea, il fabbisogno di consultori e altri servizi di consulenza deve essere adeguatamente integrato	ONG/Confederazione	LT	
24.	i) Cooperazione bilaterale / multilaterale	Valutare se sia possibile migliorare l'assistenza internazionale in materia penale Obiettivo: segnatamente la confisca dei ricavi	Più efficiente attuazione dell'azione di perseguimento penale	Confederazione/UFG/DFAE	MT	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia

	Ambito²⁸⁴	Misure – contenuto	Conseguenze – effetto di tutela (ipotizzato)	Competenza attuazione	Tem pi	Base legale (attuale/nuova)
		degli autori di reati all'estero				penale (AIMP)
25.	i) Cooperazione bilaterale / multilaterale	<p>Maggiori risorse finanziarie per la cooperazione internazionale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Potenziamento della cooperazione internazionale con i Paesi d'origine per combattere le cause del fenomeno (Prevenzione) e lotta alla tratta di esseri umani (ad es. progetto con l'Ucraina - attuare progetti analoghi anche con altri Stati) - Cooperazione bilaterale per il miglioramento delle condizioni dell'operatività con altri Paesi d'origine delle vittime della tratta di esseri umani (ad es. Ungheria o Bulgaria) - Attiva partecipazione della Svizzera nell'ambito degli organismi multilaterali contro la tratta di esseri umani con un maggiore coinvolgimento di esperti e rappresentanti delle autorità svizzeri 	<ul style="list-style-type: none"> - Lotta alla tratta di esseri umani - Miglioramento delle condizioni nel Paese di provenienza - Ulteriore sviluppo di standard e politiche internazionali - Miglioramento della cooperazione transfrontaliera per migliori risultati nella lotta alla tratta internazionale di esseri umani 	Confederazione/DFAE	MT	
26.	i) Cooperazione bilaterale / multilaterale	<p>Formazione e aggiornamento delle sezioni competenti per il visto delle ambasciate rilevanti</p> <p>Aumentare la sensibilità, offrire consulenza mirata</p>	Aumentare la sensibilità	DFAE/DFGP	BT	

Misure non adottate

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

	Ambito	Misura – Contenuto
1.	a) Diritto in materia di stranieri	Ammettere le ballerine di cabaret di Paesi terzi con permesso di dimora (B) e consentire il cambiamento d'impiego
2.	a) Diritto in materia di stranieri	Sostituzione dello statuto di ballerina di cabaret con uno statuto per l'attività di prostituzione Le ballerine di cabaret devono potersi prostituire legalmente - apertura dello statuto di ballerina di cabaret alle lavoratrici del sesso
3.	a) Diritto in materia di stranieri	Estensione dell'art. 34 OASA a tutti i settori L'art. 34 OASA non deve trovare applicazione solo per le ballerine di cabaret, ma deve essere esteso alle persone di Stati terzi che lavorano in settori scarsamente qualificati e sono particolarmente a rischio per l'attività lucrativa svolta
4.	a) Diritto in materia di stranieri	Ritiro della circolare dell'UFM di gennaio 2012/Raccomandazioni sulla problematica del settore a luci rosse
5.	a) Diritto in materia di stranieri b) Diritto dei contratti	Consentire la libertà di scelta tra attività indipendente e dipendente - Attestazione di svolgimento di un'attività indipendente: informazioni sul luogo di lavoro e business plan - Attestazione di svolgimento di un'attività dipendente: contratto di lavoro a sensi CO o contratto sui generis con norme di tutela
6.	b) Diritto dei contratti	Consentire il lavoro dipendente Sulla base di un contratto di lavoro a sensi CO o di un contratto sui generis con norme di tutela
7.	c) Controlli sul mercato del lavoro	Industria del sesso - settore da sottoporre a osservazione approfondita nel 2014
8.	d) Polizia/ perseguimento penale	Nuovi reati: sanzionamento clienti - Modello Svezia - Modello Germania: sanzionamento clienti che si avvalgono delle prestazioni di vittime della tratta di esseri umani

	Ambito	Misura – Contenuto
9.	e) Regolamentazione giuridica della prostituzione	Regolamentazione di legge del lavoro sessuale a livello federale con - obbligo di notificazione per le lavoratrici del sesso - obbligo di autorizzazione per le lavoratrici del sesso
10.	e) Regolamentazione giuridica della prostituzione	Modello di legge per i Cantoni Proposta di legge per i Cantoni che ancora non dispongono sul rispettivo territorio di una propria disciplina del lavoro sessuale
11.	f) Prevenzione	Autorizzazione all'esercizio della professione Le persone che vogliono lavorare nel campo della prostituzione devono - analogamente a quanto stabilito per altre professioni esposte a rischi - soddisfare specifici criteri, ad esempio la conoscenza di una delle lingue ufficiali
12.	f) Prevenzione	Ampliamento delle tavole rotonde esistenti al tema del lavoro sessuale anziché istituire tavole rotonde separate sull'argomento
13.	f) Prevenzione	Obbligo di notificazione per tutte le lavoratrici del sesso prima di intraprendere l'attività (per tutte le nazionalità) (con o senza registro)

Allegato 4: Fact Sheet del Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (Situazione: gennaio 2015)

Tratta di esseri umani – una forma moderna di schiavitù

Cos'è la tratta di esseri umani?

Secondo la definizione adottata a livello internazionale, la tratta di esseri umani consiste nel reclutare, offrire, trasferire, procurare, ospitare o accogliere esseri umani con lo scopo di sfruttarli ricorrendo ad azioni illecite quali l'inganno, le minacce o la coazione²⁸⁷. Lo sfruttamento può comprendere lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento della manodopera o il prelievo di organi. Il reato della tratta è sempre connesso alla migrazione. Gli autori del reato approfittano della povertà e della mancanza di prospettive dei migranti e delle loro speranze in un futuro migliore nel Paese di destinazione per adescarli ad esempio con false promesse di lavoro o di matrimonio. Le vittime possono entrare regolarmente o irregolarmente nel Paese di destinazione. In seguito esse vengono costrette alla dipendenza e allo sfruttamento attraverso la violenza psicologica o fisica. L'ingiustizia consiste nell'abuso di potere da parte dell'autore del reato e nell'annullamento del diritto di autodeterminazione della vittima.

La tratta di esseri umani va distinta dal traffico di migranti. Quest'ultimo consiste infatti nell'aiutare una persona, dietro pagamento di un compenso, a entrare illegalmente in un Paese. Il traffico di migranti avviene di regola con l'accordo o su richiesta del migrante irregolare. La tratta di esseri umani e il traffico di migranti possono tuttavia essere collegati quando il prezzo da pagare per essere condotti o per soggiornare illegalmente in un Paese è sfruttato dagli autori del reato per costringere la persona interessata a un rapporto di dipendenza e sfruttamento.

Il fenomeno della tratta di esseri umani in Europa e in Svizzera

Una relazione²⁸⁸ della commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro (CRIM) del Parlamento europeo afferma che nel 2013 nell'Unione europea erano 880 000 le persone ridotte in condizioni di schiavitù, 270 000 delle quali vittime di sfruttamento sessuale. Dalla relazione emerge inoltre che la tratta di esseri umani genera ogni anno profitti pari a circa 25 miliardi di euro.

È estremamente difficile quantificare il fenomeno della tratta di esseri umani, poiché si tratta di una forma di criminalità sommersa che è riscontrabile soltanto negli ambienti criminali e che spesso si cela dietro altri delitti. Per giunta, per paura di subire ritorsioni da parte degli autori del reato o per sfiducia nelle autorità, le vittime sono disposte raramente a sporgere denuncia contro i loro sfruttatori o a testimoniare, sebbene nella maggior parte dei casi le loro dichiarazioni risulterebbero decisive ai fini del perseguimento penale.

Secondo Europol, nella tratta di esseri umani sono attive organizzazioni criminali transnazionali. La Svizzera è un Paese di destinazione e di transito della tratta. A dirigere tale attività sono soprattutto singoli individui o piccoli gruppi familiari o etnici. Le vittime dello sfruttamento sessuale provengono per lo più dall'Europa orientale o sud-orientale (Ungheria, Romania e Bulgaria), dalla Thailandia, dall'Africa occidentale (Nigeria) e dall'America latina (Brasile e Repubblica dominicana). Inoltre,

²⁸⁷ Cfr. la definizione riportata nell'art. 3 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 (RS **0.311.542**), http://www.admin.ch/ch/i/rs/c0_311_542.html.

²⁸⁸ Relazione del 26 settembre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione finale) (2013/2107(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+REPORT+A7-2013-0307+0+DOC+XML+V0/it>.

anche in Svizzera si registra un numero sempre maggiore di casi di sfruttamento della manodopera. Questa forma di sfruttamento si ravvisa, ad esempio, anche nell'impiego di minori e adulti ai fini dell'accattonaggio organizzato o per compiere borseggi o furti nei negozi. Per contro, in Svizzera non è stato ancora accertato alcun caso di tratta di esseri umani ai fini dell'espianto di organi.

La situazione giuridica in Svizzera

In Svizzera, dal 1° dicembre 2006, la tratta di esseri umani è punita dall'articolo 182 del Codice penale (CP). Questo articolo ha sostituito il vecchio articolo 196 CP che contemplava unicamente la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Il nuovo articolo 182 CP sanziona invece tutte le forme della tratta di esseri umani contemplate dalla definizione adottata a livello internazionale menzionata in precedenza. Sono punibili tutti gli autori della tratta, anche qualora abbiano agito una sola volta. La pena detentiva può arrivare fino a 20 anni ed è di almeno un anno se la vittima è minorenne o se la tratta di esseri umani è esercitata per mestiere. Nella tratta di esseri umani, l'eventuale consenso della vittima non costituisce un'attenuante di rilievo, se ne viene sfruttata la situazione di vulnerabilità economica. A differenza dell'articolo 182 CP, che punisce la tratta di esseri umani, l'articolo 195 CP vieta il promovimento della prostituzione. In questo modo si puniscono i rapporti di sottomissione che hanno lo scopo di iniziare una persona alla prostituzione contro la sua volontà o di costringerla a continuare a esercitarla.

Perseguimento penale in cifre

Secondo i dati della Statistica criminale di polizia²⁸⁹, nel periodo 2009 - 2012 sono stati registrati da un minimo di 45 a un massimo di 78 casi all'anno di tratta di essere umani (art. 182 CP) e da un minimo di 69 a un massimo di 148 casi all'anno di promovimento della prostituzione (art. 195 CP).

Statistica criminale di polizia SCP (numero di dati registrati, stato: novembre 2013)

(Fonte: Ufficio federale di statistica, Statistica criminale di polizia SCP)	2009	2010	2011	2012	2013
Tratta di esseri umani (art. 182 CP)	50	52	45	78	61
Promovimento della prostituzione (art. 195 CP)	104	99	69	148	86

Nel periodo compreso tra il 2000 e il 2012 sono state pronunciate annualmente, con sentenza passata in giudicato, tra 2 e 13 condanne per tratta di esseri umani, e tra 7 e 26 condanne per promovimento della prostituzione.

²⁸⁹ La Statistica criminale di polizia (SCP), introdotta nel 2009, riporta i reati registrati in maniera uniforme a livello nazionale.

Statistica delle sentenze (numero di condanne passate in giudicato, stato: novembre 2013)

(Fonte: Ufficio federale di statistica, Statistica delle condanne penali SUS)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tratta di esseri umani (art. 182 CP / fino all'1.12.2006 art. 196 CP)	5	2	2	7	2	12	5	8	11	9	6	9	13	12
Promovimento della prostituzione (art. 195 CP)	20	17	11	7	12	15	18	18	13	26	7	15	17	21

Aiuto alle vittime e soggiorno

In base alla legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5), ha diritto alla consulenza e al soccorso ogni persona che, a causa di un reato, è stata direttamente lesa nell'integrità fisica, sessuale o psichica, indipendentemente dalla sua nazionalità e dal suo statuto di soggiorno. Le vittime della tratta di esseri umani possono chiedere aiuto ai consultori per le vittime pubblici o privati. Le prestazioni di aiuto alle vittime comprendono la consulenza nonché l'assistenza medica, psicologica, sociale, materiale e giuridica. In base alla LAV e al diritto di procedura penale vigente in Svizzera, le vittime che depongono in qualità di testimoni, usufruiscono di una serie di diritti riservati sia alle vittime di un reato sia ai testimoni. Dal 1° gennaio 2013, con l'entrata in vigore della legge federale e dell'ordinanza sulla protezione extraprocessuale dei testimoni (LPTes; RS 312.2 e OPTes; RS 312.21) e l'istituzione del Servizio di protezione dei testimoni della Confederazione, è possibile garantire la protezione dei testimoni disposti a collaborare in un procedimento penale federale o cantonale, se necessario, anche al di fuori degli atti procedurali veri e propri e dopo la conclusione del procedimento.

Fondamentale ai fini della protezione delle vittime è la regolamentazione dello statuto di soggiorno. Dal 2008 tale aspetto è disciplinato dalla legislazione in materia di stranieri. Una volta sottratta allo sfruttamento, alla vittima viene accordato un tempo di riflessione di almeno 30 giorni. Tale soluzione le permette di ristabilirsi e di riflettere sulla possibilità di collaborare con le autorità di perseguimento penale. Alla scadenza di tale periodo e se la vittima si dimostra disponibile a collaborare con le autorità, può essere concesso un permesso di dimora valido per la durata della procedura d'indagine o giudiziaria. Anche qualora la vittima non sia disposta a deporre, può essere ugualmente rilasciato un permesso di dimora se vi sono motivi per ritenere inopportuno un suo ritorno nel Paese di origine (casi personali particolarmente gravi).

Ulteriori provvedimenti rilevanti adottati dalla Confederazione contro la tratta di esseri umani

Misure in ambito istituzionale:

- Nel 2003, sotto la responsabilità dell'Ufficio federale di polizia, è stato istituito il *Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT)*. Esso raggruppa tutte le autorità federali e cantonali incaricate di combattere e prevenire la tratta di esseri umani e il traffico di migranti nonché organizzazioni internazionali e non governative. SCOTT garantisce un'attività coordinata su scala nazionale contro la tratta di esseri umani attraverso l'elaborazione di strategie e di strumenti, il collegamento tra gli organi interessati, l'analisi della situazione e la trasmissione di informazioni.

- Nel 2004, in seno alla divisione Coordinazione della Polizia giudiziaria federale è stato istituito il commissariato «*Pedofilia, tratta di esseri umani e traffico di migranti*». Il commissariato è stato successivamente scisso, nel 2007, nei due commissariati «*Pornografia / pedofilia*» e «*Tratta di esseri umani / traffico di migranti*». Nel contempo, l'organico di quest'ultimo (il cui compito principale consiste nel fornire sostegno alle polizie cantonali nelle indagini di carattere intercantonale e internazionale) è stato aumentato.

Misure in ambito legislativo:

- La Svizzera ha ratificato il protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia e il protocollo addizionale alla Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, concernente la tratta di esseri umani e il traffico di migranti. In Svizzera i due trattati sono entrati in vigore rispettivamente il 19 ottobre e il 26 novembre del 2006.
- In vista della ratifica del protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo, l'articolo 196 CP (tratta di esseri umani) è stato sostituito dall'articolo 182 (vedi sopra).
- La legge sugli stranieri (LStr), in vigore dal 1° gennaio 2008, disciplina in modo esplicito il soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani (vedi sopra). Tale normativa soddisfa le prescrizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.
- La revisione della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), entrata in vigore all'inizio del 2009, consente di tener conto, nella creazione e nella gestione dei consultori, dei bisogni particolari delle vittime della tratta di esseri umani.
- Nel dicembre del 2012, la Svizzera ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, che è entrata in vigore in Svizzera il 1° aprile 2013. Nel quadro della ratifica è stata emanata una nuova legge sulla protezione extraprocessuale dei testimoni.
- Il 23 ottobre 2013 il Consiglio federale ha approvato un'ordinanza che consentirà in futuro alla Confederazione di adottare misure preventive e di sostenere le misure adottate dalle organizzazioni della società civile. L'ordinanza crea al contempo le basi giuridiche necessarie per le attività di SCOTT nell'ambito della tratta di esseri umani.

Altre misure:

- Sotto la guida di SCOTT un gruppo di esperti della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni non governative ha elaborato una guida pratica dal titolo «*Meccanismi di cooperazione contro la tratta di esseri umani*». La guida riporta raccomandazioni in merito all'organizzazione della cooperazione interdisciplinare nei Cantoni.
- Dal 2007 l'*Istituto svizzero di polizia (ISP)*, il *Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW)*, Centro di competenza per scienze forensi e criminologia economica) e l'*Haute école de travail social di Ginevra (hets)*, Scuola superiore di lavoro sociale) organizzano, con la collaborazione di SCOTT, corsi specializzati in materia di lotta alla tratta di esseri umani.
- Nell'aprile del 2010, l'Ufficio federale della migrazione ha introdotto, dopo una fase pilota di due anni, il progetto per l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione delle vittime. L'aiuto è concesso in virtù della legislazione degli stranieri e in collaborazione con i consultori cantonali e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).
- Il 1° ottobre 2012, l'organo direttivo di SCOTT ha approvato il primo Piano nazionale d'azione (PNA) della Svizzera contro la tratta di esseri umani. Il PNA comprende 23 misure di lotta contro tale fenomeno nei settori della prevenzione, del perseguimento penale, della protezione delle vittime e della collaborazione.

Misure nei Cantoni

- Per migliorare la collaborazione tra la polizia, le autorità giudiziarie e di migrazione e i consultori per le vittime, vengono istituite in diversi Cantoni cosiddette «tavole rotonde» per combattere la tratta di esseri umani. Attualmente in più della metà dei Cantoni sono stati già conclusi, o sono ancora in fase di allestimento, degli accordi di cooperazione che disciplinano la collaborazione tra gli attori partecipanti alle tavole rotonde.
- Il gruppo di lavoro intercantonale sulla tratta di esseri umani e traffico di migranti, istituito dalla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), ha avviato nel 2007 la propria attività volta a intensificare lo scambio di informazioni di polizia.

Misure di altre organizzazioni

Nell'estate 2004 il FIZ di Zurigo, un servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne, ha avviato il progetto «FIZ Makasi – consulenza e assistenza delle vittime della tratta di donne». Il consultorio specializzato fornisce assistenza alle vittime, organizza alloggi e aiuti finanziari, tenta di accertare lo statuto di soggiorno delle vittime in Svizzera e di individuare i pericoli a cui sono esposte nel Paese d'origine. Questa maggiore protezione permette alle vittime di stabilizzare la propria situazione e sviluppare prospettive per il futuro. Una funzione analoga è svolta dalla fondazione ginevrina Au Coeur des Grottes. Entrambe le ONG sono rappresentate in seno all'organo direttivo di SCOTT in veste di membri con mandato consultivo.

L'impegno della Svizzera a livello internazionale

La Svizzera condanna la tratta di esseri umani come grave violazione dei diritti umani. Con le «Linee direttive concernenti misure di prevenzione efficaci all'estero contro la tratta di esseri umani e per la protezione delle vittime» (2003), il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha formulato obiettivi e provvedimenti specifici applicabili a livello internazionale. L'impegno svizzero all'estero verte principalmente sui seguenti campi d'attività:

- prevenzione nei Paesi di provenienza;
- rafforzamento e sostegno delle autorità e delle organizzazioni non governative all'estero che contribuiscono alla prevenzione e alla lotta contro la tratta di esseri umani nonché alla protezione delle vittime.

La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e la Divisione Sicurezza umana del DFAE sostengono numerosi progetti all'estero dal punto di vista operativo. La Svizzera è inoltre impegnata in organizzazioni internazionali attive nella lotta contro la tratta di esseri umani quali l'ONU, l'OSCE e il Consiglio d'Europa.

I compiti e le priorità di SCOTT

L'obiettivo di SCOTT è combattere e prevenire la tratta di esseri umani e il traffico di migranti in Svizzera. SCOTT provvede infatti al perfezionamento degli strumenti e dei contatti necessari volti a proteggere le vittime e a punire gli autori dei reati. L'attività di SCOTT nell'ambito della tratta di esseri umani comprende attualmente i seguenti obiettivi principali:

- sostenere i Cantoni nell'istituzione di «tavole rotonde» e creare i meccanismi di cooperazione per combattere la tratta di esseri umani;
- sviluppare e contribuire alle offerte di formazione destinate a coloro che nella prassi si occupano della lotta contro la tratta di esseri umani;
- sensibilizzare mediante delle attività il mondo politico, l'amministrazione e l'opinione pubblica;
- promuovere la cooperazione e lo scambio a livello internazionale;
- promuovere i contatti fra i servizi competenti della Confederazione, dei Cantoni e le ONG.
- elaborare strumenti volti a contrastare lo sfruttamento della manodopera;
- perfezionare l'attività di descrizione della situazione e di analisi nel settore della tratta di esseri umani.

Ulteriori informazioni e link

Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito Internet di SCOTT (www.scott.admin.ch).

Allegato 5: Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti – Checklist per l'identificazione di vittime della tratta di esseri umani

Scopo della checklist: raramente le vittime della tratta di esseri umani si fanno riconoscere come tali. La presente checklist intende perciò aiutare gli agenti di polizia, le autorità di perseguimento penale e i centri di consulenza statali e non a identificare le vittime. Le caratteristiche sono indicatori, che ricorrono come indizi tipici nei casi di tratta di esseri umani. L'esistenza di un singolo indicatore non significa necessariamente che vi sia tratta di esseri umani. La presenza di numerosi indicatori dovrebbe tuttavia suscitare sospetti e indurre a esaminare dettagliatamente il caso. Spesso ciò è difficile perché le vittime non sono disposte a rilasciare dichiarazioni e non vogliono rispondere a domande sugli avvenimenti che hanno suscitato traumi e paure.

A) Costatazioni in occasione del primo contatto con la possibile vittima

	SÌ	NO
- La persona non è in possesso di documenti d'identità e di viaggio personali, li possiede solo in parte o le sono stati sottratti dal datore di lavoro o dal protettore.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Possiede documenti d'identità falsi o contraffatti che probabilmente le sono stati procurati da un'altra persona.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Non possiede mezzi finanziari o ne possiede pochissimi e possiede pochi vestiti.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- La sua libertà di movimento è limitata, non frequenta i colleghi di lavoro o ne è tenuta a distanza. Eventualmente vi è la presenza invadente di un protettore.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Presenta tracce di maltrattamenti.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- È agitata, impaurita, diffidente e taciturna.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Conosce molto poco i luoghi e la lingua del posto.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Si ha l'impressione che il suo datore di lavoro le abbia detto ciò che deve raccontare.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B) Risultati di ulteriori accertamenti (interrogatori, documentazione, indagini)

<i>In merito alla situazione della persona nel Paese d'origine:</i>	SÌ	NO
- Situazione socioeconomica difficile e mancanza di prospettive nel Paese d'origine. La famiglia fa urgentemente affidamento sui guadagni della persona in questione.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Nel Paese d'origine la persona è stata reclutata per mezzo di un annuncio o ha ricevuto un'offerta di lavoro per la Svizzera. Le promesse relative al la-	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

voro tuttavia non coincidono con le reali condizioni di lavoro e di vita nel Paese di destinazione.

- Le è stato promesso un permesso di lavoro, ma in seguito per un motivo pretestuoso non l'ha ricevuto.

In merito alle modalità d'entrata in Svizzera:

SÌ **NO**

- Coloro che hanno reclutato la persona le hanno procurato i documenti di viaggio, in particolare un passaporto. È possibile che si tratti di documenti falsi.
- Un'altra persona ha organizzato il viaggio, il visto ed eventualmente un/a garante. Per procurarsi il visto la persona è stata magari accompagnata all'ambasciata da coloro che l'hanno reclutata.
- Il visto d'entrata è stato richiesto da una persona che si presenta spesso come garante o richiede visti per persone con cui non ha alcuna relazione.
- Oppure alla persona è stato procurato un permesso di lavoro come ballerina di cabaret (visto L), ma in base a un accordo separato essa deve pagare un'elevata provvigione supplementare, riscossa con vari mezzi di pressione.
- Il viaggio in Svizzera è stato organizzato da altre persone.
- In viaggio la persona è stata accompagnata. Gli accompagnatori hanno pagato gli autisti e l'hanno istruita su come comportarsi in dogana.

Situazione lavorativa:

SÌ **NO**

- La persona è sorvegliata e la sua libertà di movimento è limitata. Non le è permesso, o solo in maniera ridotta, di allacciare contatti sociali o approfondirli.
- Gli orari di lavoro sono superiori alla media. La persona è costretta a lavorare in ogni circostanza (p.es. deve lavorare anche se è malata o subito dopo un aborto).
- La persona non può dare le dimissioni.
- L'accesso all'assistenza medica è reso difficile o rifiutato.
- La persona è sotto l'effetto di stupefacenti che le vengono procurati dal suo datore di lavoro.

Caratteristico in caso di sfruttamento sessuale e prostituzione

- | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - La persona non sapeva di doversi prostituire. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Oppure lo sapeva ma ignorava le condizioni di sfruttamento nelle quali deve ora svolgere l'attività. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Non può respingere determinati clienti o rifiutare di eseguire determinate attività. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - La persona deve cambiare spesso luogo di lavoro. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Modalità di pagamento:

- | | SÌ | NO |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - La persona non riceve uno stipendio oppure ne riceve uno molto basso. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Oppure essa non può disporre liberamente dei suoi guadagni ad esempio perché: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - deve pagare a rate debiti per il viaggio o provvigioni molto elevate, prima di poter disporre dei propri guadagni (servitù per debiti); | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - deve guadagnare e consegnare determinati importi minimi giornalieri o settimanali, prima di poter disporre dei propri guadagni; | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - deve cedere una parte altissima dei suoi guadagni all'intermediario, protettore, datore di lavoro o ad altre persone; | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - una determinata percentuale dei guadagni è pagata a terzi. Il datore di lavoro, l'intermediario o il protettore hanno pagato una determinata cifra per la consegna della persona e quest'ultima ora la deve rimborsare; | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - la disobbedienza è punita con multe o con il ritiro dei guadagni. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Violenza e minacce:

- | | SÌ | NO |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - La persona subisce violenza sessuale, fisica o psichica. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - La persona o i suoi parenti (nel Paese d'origine) sono minacciati di violenza. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Le persone che la sfruttano minacciano di denunciarla e di farla arrestare o riaccompagnare alla frontiera perché non ha un permesso di dimora o di la- | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

voro valido.

- È minacciata di gravi conseguenze nel caso in cui sporgesse denuncia.

- Le persone che la sfruttano si vantano di avere buoni contatti con le autorità.

Fonte: testo elaborato dal gruppo di specialisti “Tratta di esseri umani” di SCOTT, in collaborazione con rappresentanti del FIZ (Centro d’informazione per donne), delle autorità di migrazione e della polizia degli stranieri della città di Berna, della Polizia giudiziaria federale, della polizia cantonale ticinese e dell’Ufficio federale per l’uguaglianza fra donna e uomo. Responsabilità: ufficio centrale di SCOTT