



Rapporto esplicativo

Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) per l'abolizione dello statuto di artista di cabaret

Aprile 2012

1. Origine dello statuto, basi legali e prassi vigente

1.1 Situazione iniziale

Lo statuto di ballerina di cabaret per cittadine di Stati terzi esiste da ormai oltre 40 anni. La disciplina vigente risale al 1995. L'Ufficio federale della migrazione (UFM) è competente per la definizione dello statuto, la cui attuazione compete ai Cantoni.

Lo statuto è stato creato per proteggere le ballerine di cabaret dallo sfruttamento. Rappresenta una deroga nell'ambito dell'ammissione di manodopera non qualificata proveniente da Stati terzi. Se ne è dibattuto a fondo per l'ultima volta in occasione dell'elaborazione della legge federale sugli stranieri (LStr)¹. In tale occasione, in seno al Parlamento era stato rilevato il basso livello di qualifica professionale delle ballerine di cabaret. In virtù di un'applicazione sistematica del modello d'ammissione binario (libera circolazione delle persone per i cittadini UE/AELS vs. ammissione di cittadini di Stati terzi), non sarebbe possibile ammettere queste persone in Svizzera. La LStr lascia tuttavia al Consiglio federale la possibilità di mantenere la disciplina a livello di ordinanza in quanto il suo effetto nel tutelare le donne dallo sfruttamento è stato ritenuto preponderante rispetto ad altre considerazioni. L'UFM ha ottenuto il mandato di vagliare periodicamente lo statuto sotto il profilo della reale tutela dallo sfruttamento.

1.2 Definizione e basi legali

Oggi è possibile ammettere in Svizzera ballerine di cabaret provenienti da Stati terzi in virtù dell'articolo 34 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)². Le ballerine di cabaret sono persone che si spogliano parzialmente o completamente nel corso di esibizioni accompagnate da musica nell'ambito di spettacoli. L'età minima per essere ammesse in qualità di ballerine provenienti da Stati non membri dell'UE/AELS corrisponde a 20 anni. Le ballerine possono soggiornare in Svizzera e esercitare la loro attività per al massimo 8 mesi nell'arco di 12 mesi. I permessi di lavoro sono rilasciati entro la competenza cantonale.

Le ballerine di cabaret provenienti da Stati dell'UE/AELS sono ammesse secondo le disposizioni dell'Accordo di libera circolazione delle persone (ALC) tra la Svizzera e l'UE.

1.3 Prassi cantonale odierna

I Cantoni AI, AR, FR, GL, JU, SG, TI, TG, VD, VS, ZG non riconoscono o non riconoscono

¹ RS 142.20

² RS 142, 201

più lo statuto di ballerina di cabaret a cittadine di Stati terzi.

I Cantoni AG, BE, BL, BS, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZH applicano tuttora lo statuto. Alcuni di essi stanno tuttavia vagliando l'eventualità di abbandonarlo. Altri applicano ancora lo statuto, ma non ospitano de facto nessun cabaret sul loro territorio. Altri ancora, pur applicando lo statuto, si rivelano molto restrittivi nel rilasciare i pertinenti permessi (p. es. non autorizzano nuove entrate oppure limitano a due ballerine di cabaret provenienti da Stati terzi la quota massima per stabilimento).

Riassumendo, poco meno della metà dei Cantoni hanno abbandonato lo statuto di ballerina di cabaret.

1.4 Numero di ballerine di cabaret provenienti da Stati terzi ammesse in Svizzera (2008 – 2011)

Negli ultimi anni, la maggior parte delle ballerine di cabaret provenivano dall'Ucraina. Numerose anche le ballerine originarie di Russia e Repubblica dominicana. Le entrate vanno tuttavia diminuendo, tendenza confermata anche dal calo, negli ultimi anni, della rilevanza economica del settore, che al momento occupa circa 2000 persone. Si assiste alla transizione progressiva di questo tipo di ambiente dai cabaret ai bar per appuntamenti e al settore a luci rosse.

Ballerine di cabaret provenienti da Stati terzi	Entrate			
	2008	2009	2010	2011
<i>Complessivamente</i>	4082	3371	2585	1016
Principali Paesi di provenienza:				
<i>Ucraina</i>	1536	1336	1092	403
<i>Repubblica dominicana</i>	782	713	611	272
<i>Russia</i>	494	407	308	98

2. Valutazione periodica dello statuto

2.1 Basi legali

Nel quadro del mandato del Consiglio federale e del Parlamento e contestualmente al Comitato ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW³), l'UFM è incaricato di valutare periodicamente l'efficacia protettiva dello statuto di ballerina di cabaret.

2.2 Colloqui, rapporti e indagini di polizia

Già nel 2006 l'UFM ha svolto un'inchiesta presso i Cantoni e le cerchie interessate, scaturita da osservazioni formulate dall'ambasciata svizzera a Kiev (Ucraina). Ne è emersa una valutazione perlopiù positiva dello statuto e della sua efficacia protettiva.

A fronte delle osservazioni preoccupanti dell'ambasciata svizzera a Kiev (sospetti di tratta organizzata di esseri umani), tra il 2007 e il 2009 la Polizia giudiziaria federale ha svolto un'indagine di ampio respiro da cui è emersa tutta una serie di indizi secondo cui numerosi cabaret violerebbero la legge. Parecchi Cantoni che negli ultimi anni hanno svolto onerose azioni o procedimenti penali in questo contesto⁴ sono giunti a deduzioni analoghe.

Nell'autunno 2010 l'UFM ha condotto una discussione di principio sul tema della tutela delle ballerine con rappresentanti dell'AUSL⁵ e dell'ASM⁶ e con le parti sociali interessate.

³ Committee of the Elimination of Discrimination against Women

⁴ Azione «Pallas» nel Canton Berna; azione «Ritmo» nella città di Berna: procedimenti penali contro esercenti di cabaret nei Cantoni Friburgo e Sciaffusa

⁵ Associazione degli uffici svizzeri del lavoro

⁶ Associazione dei servizi cantonali di migrazione

2.3 La Svizzera nel confronto internazionale

La Svizzera è l'unico Stato ad applicare questo statuto, il che la rende oggetto di regolari critiche da parte degli USA, del Consiglio d'Europa e dell'ONU. Le rappresentanze svizzere all'estero deplorano già da anni l'esistenza di questo statuto, sottolineando regolarmente, anche nei confronti del DFAE⁷, l'effetto pregiudizievole che esplica sull'immagine della Svizzera.

2.4 Esperienze e difficoltà per quanto riguarda l'attuazione nel settore delle ballerine di cabaret provenienti da Stati terzi

In base alle esperienze nonché ai risultati di colloqui, indagini conoscitive e indagini di polizia, l'UFM giunge alla conclusione che l'efficacia protettiva dello statuto è insufficiente e che i risultati prospettati in tal senso dal legislatore non sono conseguiti. Date le risorse limitate, i Cantoni non sono in grado di attuare le pertinenti misure di protezione (divieto di consumare bevande alcoliche o di incitare i clienti a consumare bevande alcoliche, divieto di praticare la prostituzione, contratti di lavoro vincolanti con prescrizioni minime in termini di salario, indennizzo delle spese di viaggio, orari di lavoro, deduzioni sociali) in modo tale da garantire una congrua tutela alle ballerine di cabaret.

Da rilevamenti eseguiti da fedpol⁸ emerge inoltre che un semplice aumento del numero di controlli di polizia non basterebbe a migliorare la tutela delle donne, giacché i controlli sul posto si limitano di norma alla verifica dell'identità e del permesso di soggiorno. Per potenziare la tutela occorrerebbero controlli approfonditi e circostanziati anche in altri settori, come per esempio le casse malati, le assicurazioni sociali e le imposte. A fronte delle condizioni generali vigenti (in particolare date le risorse esigue), solo un numero assai ridotto di Cantoni sarebbe in grado di garantire efficacemente controlli più incisivi, per esempio per quanto concerne i contributi alle assicurazioni sociali.

Il fatto che quasi la metà dei Cantoni abbiano già rinunciato allo statuto di ballerina di cabaret per cittadine di Stati terzi è un ulteriore argomento a favore dell'abolizione. Le motivazioni dei Cantoni che hanno rinunciato a questo statuto sono la difficoltà di eseguire i debiti controlli e l'aumento sia degli abusi, sia del rischio di tratta di esseri umani. Questi Cantoni non osservano un passaggio sistematico delle persone in questione all'illegalità. Nessuno di essi ha avuto ripensamenti circa l'abolizione dello statuto. Tutti considerano gli effetti della stessa complessivamente positivi.

Il trattamento di favore nei confronti del settore dei cabaret grazie ai permessi di soggiorno di breve durata rilasciati alle ballerine in virtù dell'articolo 34 OASA, è stato e può essere giustificato solo grazie all'effetto protettivo perseguito secondo l'articolo 30 capoverso 1 lettera d LStr. Non essendo più garantito tale effetto protettivo, l'abolizione dello statuto pone fine a una disparità di trattamento, nell'applicazione della LStr, tra vari settori economici.

2.5 Revisione dell'OASA per l'abolizione dello statuto

In base alle considerazioni suesposte, il DFGP propone di abolire lo statuto di ballerina di cabaret per cittadine di Stati terzi. L'articolo 34 OASA (qui di seguito) va pertanto abrogato.

Art. 34 Artisti di cabaret

(Art. 30 cpv. 1 lett. d LStr)

¹ Un artista di cabaret straniero può ottenere un permesso di soggiorno di breve durata soltanto se:
a. ha almeno 20 anni;

⁷ Dipartimento federale degli affari esteri

⁸ Ufficio federale di polizia

b. può provare di aver ottenuto un ingaggio in Svizzera per almeno quattro mesi consecutivi;
c. il suo collocamento avviene grazie a un'organizzazione autorizzata in virtù della legge federale del 6 ottobre 1989⁹ sul collocamento e il personale a prestito (LC).

² Indipendentemente dai contingenti di cui all'allegato 1 e nei limiti del numero massimo secondo il capoverso 5, i Cantoni possono rilasciare un permesso di soggiorno di breve durata per otto mesi al massimo nell'arco di un anno civile a stranieri che si producono come artisti di cabaret. Il soggiorno in Svizzera senza attività lucrativa è computato in tale durata e può essere al massimo di un mese.

³ Fra due permessi di otto mesi al massimo, l'artista di cabaret straniero deve soggiornare per almeno due mesi all'estero.

⁴ La domanda di sostituzione di un artista di cabaret straniero con un altro artista straniero proveniente dall'estero è accolta soltanto se il datore di lavoro dimostra che la persona originariamente prevista ha rinunciato al posto prima del suo arrivo in Svizzera e presenta tale domanda prima della data prevista per l'inizio del lavoro.

⁵ Le autorità cantonali degli stranieri (art. 88 cpv. 1) stabiliscono conformemente alle istruzioni dell'UFM il numero massimo di artisti di cabaret per azienda. Controllano inoltre le condizioni di salario e di lavoro nonché la disponibilità di un'abitazione conforme ai bisogni giusta l'articolo 24 LStr.

⁶ L'UFM è competente per l'approvazione del numero massimo nelle aziende che assumono più di sei artisti di cabaret.

Occorre al tempo stesso eliminare tutti i riferimenti all'articolo 34 e alle ballerine di cabaret contenuti nell'OASA (art. 12 cpv. 1 *in fine* e cpv. 3, inizio frase; art. 57 cpv. 1 lett. c; art. 71 cpv. 3, inizio frase e art. 85 cpv. 2 *in fine*).

3. Possibili problemi conseguenti all'abolizione: passaggio all'illegalità

Nei Cantoni che non applicano più lo statuto non si verifica un passaggio sistematico delle persone in questione all'illegalità, né vi è motivo, date le disposizioni vigenti in materia di visti, di attendersi in futuro a un siffatto fenomeno. I cittadini dei principali Stati di provenienza¹⁰ delle ballerine di cabaret sono soggetti all'obbligo generale del visto e alle severe condizioni d'entrata connesse.

La domanda di prestazioni sessuali nel nostro Paese è colmata, segnatamente grazie all'offerta relativamente cospicua di prostitute provenienti dai nuovi Stati dell'UE e dalla Svizzera. Già a tutt'oggi si osserva un trasferimento graduale di questo tipo di ambiente dai cabaret ai bar per appuntamenti e ai locali sauna. È poco probabile che l'offerta odierna di donne provenienti dall'UE che dimorano legalmente in Svizzera sia soppiantata da donne che entrano illegalmente in provenienza da Stati terzi.

4. Misure accompagnatorie

Per prevenire eventuali effetti negativi, segnatamente il passaggio all'illegalità e il conseguente maggior rischio di tratta di esseri umani nel settore a luci rosse, sono previste le misure seguenti:

4.1 Sensibilizzazione delle rappresentanze svizzere all'estero

A fronte delle vigenti disposizioni sui visti (Schengen), in linea di principio non vi è motivo di ritenere che, con l'abolizione dello statuto, vi sarà un numero maggiore di donne provenienti dai principali Stati di provenienza che entreranno in Svizzera in maniera incontrollata. Una sensibilizzazione periodica e approfondita delle rappresentanze svizzere all'estero in merito alla problematica fungerà peraltro da misura accompagnatoria.

⁹ RS 823.11

¹⁰ Ucraina, Repubblica dominicana, Russia

4.2 Sensibilizzazione dei Cantoni in vista dell'introduzione di nuove tavole rotonde per combattere la tratta di esseri umani

Per migliorare la collaborazione tra la polizia, le autorità giudiziarie e di migrazione e i consultori per le vittime, sono stati istituiti in diversi Cantoni dei meccanismi di collaborazione (cosiddette «tavole rotonde») contro la tratta di esseri umani. Oggi sono 13 i Cantoni a essersi dotati di questo strumento. Uno dei principali obiettivi perseguiti dalle tavole rotonde è un passaggio paradigmatico dal perseguimento penale alla tutela delle vittime. Concretamente si tratta di dare la priorità, laddove è verosimile il verificarsi di fenomeni quali tratta di esseri umani e sfruttamento, alla tutela delle vittime rispetto alla loro criminalizzazione. Le «tavole rotonde» cantonali, incaricate di monitorare questi meccanismi di collaborazione, tematizzano le competenze, i contatti e le mansioni delle autorità e dei servizi pertinenti. In avvenire occorrerà promuovere maggiormente queste tavole rotonde. È quanto raccomanda ai Cantoni anche la CDCGP¹¹, che propone altresì ai Cantoni di nominare uno specialista per ogni ufficio o servizio interessato nel settore della tratta di esseri umani e di promuovere la formazione e il perfezionamento in tale settore.

4.3 Policy: istituzione di un gruppo d'esperti

L'abolizione dello statuto andrà seguita e monitorata. È prevista l'istituzione di un gruppo d'esperti in cui siano rappresentate le autorità interessate (in particolare UFM, fedpol e le autorità cantonali), incaricato di monitorare le conseguenze dell'abolizione e di adottare le misure del caso.

5. Impatto economico e termini transitori

I singoli stabilimenti subiranno le conseguenze dell'abolizione dello statuto di ballerina di cabaret. Pertanto, occorre prevedere un termine transitorio di almeno tre trimestri per consentire ai proprietari dei locali e alle agenzie di collocamento di adottare le misure e gli adeguamenti necessari all'integrazione della nuova situazione.

L'abolizione dello statuto deve, pertanto, entrare in vigore in seconda battuta rispetto alla decisione del Consiglio federale. Occorre prevedere un iter analogo per l'esame delle domande di permesso delle ballerine di cabaret.

¹¹ Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, lettera del 10 febbraio 2012 ai Governi cantonali relativa alla petizione contro lo sfruttamento sessuale dei minori.