

# Lo sfruttamento della forza-lavoro nell'ambito della tratta degli esseri umani

## Un quadro della situazione in Svizzera

Autori: Johanna Probst e Denise Efionayi, in collaborazione con Dina Bader

Studio commissionato da SCOTT, fedpol.

Marzo 2016

## Sintesi

### Contesto e obiettivi dello studio

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

Nel corso degli anni sono state adottate molteplici misure per combattere lo sfruttamento sessuale. Sono invece poche le iniziative per combattere la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo (di seguito TEU-L). Nonostante numerosi progetti di ricerca e rapporti politici, in Svizzera non sono praticamente disponibili dati empirici su questa forma di tratta. Per ovviare a tale lacuna, l'Ufficio centrale di SCOTT ha commissionato uno studio sulle manifestazioni del fenomeno nel nostro Paese, con tre obiettivi principali: caratterizzare il fenomeno nel contesto svizzero, identificare i settori economici che presentano un rischio o una frequenza rilevante di situazioni di sfruttamento presumibilmente legate alla TEU-L e infine definire i profili degli autori e delle vittime (potenziali)<sup>1</sup>. Il lavoro di ricerca presenta inoltre piste di riflessione circa le misure di prevenzione e identificazione evocate dai rappresentanti di enti statali e della società civile attivi in

---

<sup>1</sup> Per motivi metodologici e pratici, il campo di ricerca dello studio si limita allo sfruttamento non sessuale. Sono dunque esclusi il lavoro del sesso in senso stretto e qualsiasi attività nel settore erotico, ad esempio quella di artista di cabaret. Lo studio considera invece le situazioni di doppio sfruttamento: lavorativo (al di fuori dell'industria del sesso) e sessuale.

questo ambito. In considerazione delle sfide che ciò comporterebbe a livello metodologico (Cyrus et al. 2010; ILO 2011), lo studio rinuncia a quantificare il fenomeno e si configura come un'indagine esplorativa.

## Letteratura e campo di ricerca

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

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

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

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

---

### *Sfruttamento lavorativo*

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

### *Tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo*

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

---

## Metodi

L'indagine scientifica di un fenomeno perlopiù sommerso che si manifesta fuori dal quadro legale comporta sfide notevoli. Per ovvie ragioni, la ricerca condotta non si è potuta basare sulle esperienze e le informazioni

dei diretti interessati. Si è quindi dovuto far riferimento a specialisti che, nell'esercizio della loro professione, sono confrontati con situazioni di sfruttamento lavorativo (e di tratta ad esso collegata) per raccogliere più informazioni possibili sulle situazioni osservate. A tal fine si è elaborato un questionario standardizzato, si sono condotti colloqui mirati con una trentina di esperti (giustizia, polizia, aiuto alle vittime, servizi di assistenza per migranti, sindacati ecc.) e si sono analizzati documenti giudiziari e di polizia. Sono inoltre stati intervistati lavoratori che avevano vissuto in prima persona situazioni di sfruttamento. La raccolta di dati si è concentrata su quattro Cantoni (BE, GE, TI, ZH).

### Settori economici interessati

Lo studio evidenzia l'esistenza in Svizzera del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e, seppur in misura minore, del fenomeno della tratta ad esso collegato. In diversi settori, i rappresentanti di enti statali o della società civile osservano situazioni di sfruttamento, alcune delle quali presentano indizi di tratta. Questi sospetti non possono tuttavia quasi mai essere verificati. La maggior parte degli attori consultati ritiene che in Svizzera vi siano molti casi sommersi di sfruttamento lavorativo. La reticenza a segnalare abusi sul lavoro è dovuta da un lato al fatto che le attività criminali si svolgono per definizione nella clandestinità e dall'altro alla condizione di vulnerabilità in cui si trovano le vittime di sfruttamento (e di tratta).

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

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

### Caratteristiche generali delle situazioni di sfruttamento

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

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

su raccomandazione. Nel caso dei datori di lavoro svizzeri senza legami personali con la vittima, il reclutamento avviene di frequente attraverso piccoli annunci o agenzie di collocamento.

Che siano o no il risultato di un processo di tratta, le situazioni di sfruttamento si contraddistinguono per il fatto che i datori di lavoro approfittano della condizione di vulnerabilità dei lavoratori (scarsa o nessuna conoscenza della lingua e del diritto locale, poche risorse materiali, pressioni esercitate su o dalla famiglia nel Paese di origine, isolamento sociale ecc.). Molto meno frequente è il ricorso a mezzi di pressione forti e punibili (come la violenza fisica o la limitazione della libertà di movimento). Per imporre le loro condizioni, i datori di lavoro esercitano piuttosto pressioni psicologiche, come la minaccia di denuncia per soggiorno illegale, oppure si avvalgono di diverse forme di umiliazione.

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

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

## Quadro giuridico e misure

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

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

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

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

### Piste di riflessione per la definizione di misure di prevenzione

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

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

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

Una proposta pertinente per migliorare la coerenza e la legittimità delle misure repressive – avanzata da rappresentanti delle autorità di perseguimento penale e menzionata nella letteratura specializzata – consisterebbe nell'istituire una fattispecie penale, sussidiaria o complementare, per punire lo sfruttamento lavorativo fuori dall'ambito della tratta, che è difficile da dimostrare giuridicamente. Alcuni Paesi europei

hanno già adottato disposizioni di questo tipo (Gran Bretagna, Francia) o stanno seriamente valutando di farlo (Germania).

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

## Bibliografia

- Cyrus, Norbert (2005). *Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland*. Genf: Internationales Arbeitsamt ILO.
- Cyrus, Norbert (2011). *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung*. Berlin: BMAS, KOK.
- Cyrus, Norbert, Dita Vogel und Katrin de Boer (2010). *Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg*. Berlin, Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (BBGM).
- FRA (2015). *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- ILO (2011). *Hard to see, harder to count. Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*. Geneva: International Labour Office.
- Skrivankova, Klara (2010). *Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation*. York: Joseph Rowntree foundation.