



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

**Ufficio federale di polizia fedpol**

Stato maggiore

Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di  
migranti (SCOTT)

**Rapporto dell'ufficio centrale di SCOTT**

---

# **La lotta contro la tratta di esseri umani in Svizzera**

## **I risultati, la situazione attuale e le priorità future**

---

Approvato l'8.11.2007 dall'organo direttivo di SCOTT

# INDICE

<b>COMPENDIO</b>	<b>4</b>
<b>1 INTRODUZIONE</b>	<b>7</b>
<b>2 I RISULTATI DELLE SINGOLE MISURE</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Convenzioni internazionali</b>	<b>7</b>
2.1.1 Ratifica dei protocolli dell'ONU	7
2.1.2 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani / protezione dei testimoni dopo la fine del processo	8
<b>2.2 Basi legali nazionali</b>	<b>8</b>
2.2.1 Revisione della disposizione del Codice penale sulla tratta di esseri umani	8
2.2.2 Il soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani secondo il vecchio diritto	9
2.2.3 La nuova legge sugli stranieri	9
2.2.4 La revisione totale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati	10
<b>2.3 Provvedimenti urgenti del gruppo di esperti e dell'ufficio centrale</b>	<b>10</b>
2.3.1 Sostegno dei meccanismi di cooperazione cantonali	10
2.3.2 Sensibilizzazione e formazione specializzata delle autorità	13
2.3.3 Sviluppo e finanziamento dell'aiuto specializzato alle vittime	14
2.3.4 La lotta contro la tratta di minorenni	15
2.3.5 Miglioramenti nel rilevamento dei dati statistici	16
<b>2.4 Provvedimenti urgenti di singoli servizi</b>	<b>18</b>
2.4.1 Creazione e sviluppo dei meccanismi di cooperazione cantonali.	18
2.4.2 Rafforzamento dei controlli di polizia e della cooperazione intercantonale	18
2.4.3 Informazione e prevenzione nei Paesi d'origine	19
2.4.4 L'aiuto al ritorno e alla reintegrazione delle vittime	19
2.4.5 Miglioramento della protezione per le ballerine di cabaret	20
2.4.6 Rapporto speciale sulla tratta dei fanciulli	21
<b>2.5 Altre misure</b>	<b>22</b>
2.5.1 Informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica in Svizzera	22
2.5.2 Hotline per le vittime della tratta di esseri umani	22
<b>3 STATISTICHE</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Statistica delle condanne penali</b>	<b>23</b>
<b>3.2 Statistica sull'aiuto alle vittime</b>	<b>25</b>
<b>3.3 Regolarizzazione del soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani</b>	<b>26</b>
<b>3.4 Statistiche del Centro d'informazione per donne FIZ</b>	<b>26</b>
<b>3.5 Statistica del progetto dell'OIM sull'aiuto al ritorno, alla riabilitazione e alla reintegrazione per le vittime della tratta di esseri umani in Svizzera (gennaio 2005 - settembre 2007)</b>	<b>29</b>
<b>4 VALUTAZIONE DEI RISULTATI</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Panoramica dei risultati</b>	<b>31</b>
<b>4.2 Valutazione dei risultati</b>	<b>32</b>
4.2.1 Progressi nel perseguimento penale	32
4.2.2 Progressi nella protezione delle vittime	33
4.2.3 Progressi nella prevenzione	34
<b>4.3 Organizzazione e funzionamento di SCOTT</b>	<b>34</b>
<b>5 CONCLUSIONE E PROSPETTIVE</b>	<b>37</b>
<b>6 PRIORITÀ DI SCOTT PER COMBATTERE LA TRATTA DI ESSERI UMANI NEL 2008-2009</b>	<b>40</b>

<b>ALLEGATI</b>	<b>42</b>
A) Raccomandazioni del settembre 2001 del rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera»	42
B) Provvedimenti urgenti di SCOTT decisi dall'organo direttivo il 28.10.2003	43
C) Provvedimenti urgenti di SCOTT decisi dall'organo direttivo il 6.4.2005	44
D) Membri di SCOTT	45

## Compendio

### A) I risultati più significativi nella lotta contro la tratta di esseri umani

#### *In ambito legislativo*

- Nel 2006 la Svizzera ha ratificato le Convenzioni dell'ONU contro la tratta di esseri umani e la vendita di fanciulli.
- Sono stati perfezionati gli strumenti del diritto penale per combattere la tratta di esseri umani. Il nuovo articolo 182 del Codice penale svizzero (CP), entrato in vigore il 1° dicembre 2006, punisce, oltre alla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, anche la tratta finalizzata allo sfruttamento della forza lavoro e al prelievo di organi. La tratta di esseri umani esercitata per mestiere e la tratta di minorenni costituiscono ora delle circostanze aggravanti.
- La nuova legge sugli stranieri (LStr) e le relative disposizioni esecutive, entrate in vigore il 1° gennaio 2008, disciplinano per legge il soggiorno delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani durante un periodo di riflessione e per la durata del procedimento penale. La LStr prevede anche l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione.
- La revisione totale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, che entrerà presumibilmente in vigore il 1° ottobre 2008, obbliga i Cantoni a tenere conto, quando offrono consulenze, dei bisogni particolari delle diverse categorie di vittime, fra cui quelle della tratta di esseri umani. In questo modo si agevola l'assistenza specializzata alle vittime.

#### *Nell'ambito del perseguimento penale*

- In molti settori la cooperazione fra gli organi di perseguimento penale e quelli di protezione delle vittime è migliorata. Entro la fine del 2007 in nove Cantoni erano state create tavole rotonde o altri organi istituzionali in seno ai quali la polizia, le autorità giudiziarie e di migrazione come pure i consultori pubblici e privati per le vittime cooperano per combattere la tratta di esseri umani.
- Ne consegue che oggi si ottengono più successi nel perseguire la tratta di esseri umani e i reati connessi. Rispetto all'inizio del decennio, nel 2005 e nel 2006 il numero di persone condannate per tratta di esseri umani è circa triplicato.
- La specializzazione e i contatti fra le autorità sono in continua crescita. Dall'aprile 2007 l'Istituto svizzero di polizia (ISP) offre dei corsi sulla lotta contro la tratta di esseri umani destinati alla polizia, al Corpo delle guardie di confine e alle autorità di migrazione. Le forze di polizia hanno istituito un gruppo di lavoro intercantonale.

#### *In materia di protezione delle vittime*

- Negli scorsi anni numerose vittime della tratta di esseri umani hanno ottenuto protezione, conformemente alla legislazione sul soggiorno, per un periodo di riflessione o la durata del procedimento penale. Nel 2005 e nel 2006 ne hanno beneficiato complessivamente un centinaio di vittime, soprattutto nei Cantoni in cui esistono dei meccanismi di cooperazione. Il permesso di soggiorno temporaneo consente di offrire un sostegno sociale e giuridico oppure di preparare il rientro assistito in patria. In alcuni casi è stato concesso un permesso di soggiorno durevole in Svizzera.
- In questi Cantoni sempre più vittime della tratta di esseri umani beneficiano della consulenza specializzata del FIZ Makasi, l'unico consultorio in Svizzera specializzato nella tratta

delle donne. Nel 2006 il FIZ Makasi ha offerto consulenza a 133 vittime della tratta di esseri umani, ossia circa il quintuplo rispetto al 2002.

*Nella prevenzione*

- La Confederazione investe annualmente dai due ai tre milioni di franchi svizzeri in progetti di prevenzione e di protezione delle vittime nei Paesi dove ha origine la tratta di esseri umani. La lotta contro la tratta di esseri umani è uno degli elementi cardine delle misure efficaci all'estero adottate dalla Svizzera in seno alle organizzazioni internazionali e nel contesto della cooperazione allo sviluppo.
- In Svizzera la campagna «Euro 08 contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata», promossa dall'associazione omonima, promette degli ottimi risultati nel campo dell'informazione del pubblico e della prevenzione. La Confederazione sovvenziona il progetto con un finanziamento iniziale di 100 000 franchi.

Oggi la Svizzera è più preparata ad affrontare la tratta degli esseri umani rispetto a cinque anni fa. Il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) coordina le misure. SCOTT è composto dai servizi della Confederazione e dei Cantoni incaricati di combattere questi reati come pure dalle organizzazioni internazionali e non governative interessate. SCOTT è dotato di un ufficio centrale permanente che fa parte dell'Ufficio federale di polizia.

## **B) Ulteriori interventi necessari**

- I successi nel perseguimento penale della tratta di esseri umani e i progressi nella protezione delle vittime rimangono sostanzialmente circoscritti ai Cantoni dotati di tavole rotonde o di meccanismi analoghi. Occorre approfondire ed estendere ad altri Cantoni questa cooperazione istituzionalizzata fra le autorità di perseguimento penale, le organizzazioni di consulenza per le vittime e le autorità di migrazione. Il perseguimento penale e la protezione delle vittime vanno sempre considerati come due approcci equivalenti e complementari.
- La lotta contro la tratta di esseri umani presuppone delle conoscenze specifiche. Occorre applicare ulteriormente i provvedimenti adottati nel campo della formazione ed estenderli alla Svizzera latina e ad altre cerchie interessate, come le autorità giudiziarie. Bisogna approfondire la cooperazione intercantonale e intensificare i contatti fra le autorità di perseguimento penale.
- I Cantoni fanno tuttora un uso molto differenziato degli strumenti previsti dalla legislazione sugli stranieri per proteggere le vittime della tratta di esseri umani. Quando si applicherà la nuova legge sugli stranieri, sarà opportuno ricorrere sistematicamente a questi strumenti e adottare in modo coerente le misure esecutive.
- I piccoli consultori specializzati risultano più accessibili per le vittime della tratta di esseri umani rispetto ai grandi centri di consulenza polivalenti. Pertanto è auspicabile ampliare le offerte di consulenze specializzate. I conflitti di competenza in merito al finanziamento dell'aiuto alle vittime della tratta di esseri umani andrebbero risolti a livello cantonale.
- I fanciulli sono i più vulnerabili tra le vittime della tratta di esseri umani. Tutte le misure devono tenere conto in modo speciale dei loro particolari bisogni di protezione. Occorre anche approfondire le conoscenze sulla tratta dei fanciulli.

*La lotta contro la tratta di esseri umani in Svizzera*

- Finora la lotta contro la tratta di esseri umani si è concentrata sullo sfruttamento sessuale. In futuro l'attenzione va posta maggiormente sulle altre forme di tratta di esseri umani, in particolare quella finalizzata allo sfruttamento della forza lavoro.
- La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani e quella sulla protezione dei fanciulli e contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali istituiscono nuovi parametri su scala internazionale. La Svizzera deve decidere se firmare e ratificare queste Convenzioni.

## 1 Introduzione

La tratta di esseri umani è un reato grave commesso ovunque nel mondo. La Svizzera non fa eccezione ed è coinvolta, soprattutto come destinazione e in misura minore come Paese di transito. Approvando le Convenzioni dell'ONU finalizzate alla lotta contro la tratta di esseri umani, il traffico di migranti e la vendita dei fanciulli, la Svizzera si è impegnata con determinazione a combattere queste forme di criminalità.

Nella prassi la lotta contro questi reati e la protezione delle vittime sono di competenza di diverse autorità e organizzazioni. Per coordinare le misure fra il perseguimento penale, l'aiuto alle vittime e la prevenzione e per collegare meglio i servizi coinvolti, all'inizio del 2003 il DFGP ha deciso di istituire il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT). Il servizio è composto da autorità federali e cantonali come pure da delegati di organizzazioni specializzate internazionali e non governative. Esso dispone di un ufficio centrale permanente che fa parte dell'Ufficio federale di polizia.

Finora l'attività di SCOTT si è concentrata sulla lotta alla tratta di esseri umani. I principi sono stati formulati nelle raccomandazioni del rapporto del 2001 del gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera»<sup>1</sup> e le priorità e le ulteriori tappe dei provvedimenti sono state stabilite nel 2003 e nel 2005 dall'organo direttivo di SCOTT. Nel frattempo le basi legali per combattere la tratta di esseri umani sono state migliorate mentre nei settori del perseguimento penale, della protezione delle vittime e della prevenzione sono state realizzate numerose misure concrete. Molti Cantoni hanno perfezionato e in parte formalizzato i contatti e la cooperazione fra la polizia, le autorità giudiziarie e quelle di migrazione come pure con i consultori pubblici e privati per le vittime.

Il presente rapporto stila un bilancio intermedio di questi risultati e li analizza, consentendo quindi di impostare le attività di SCOTT dei prossimi anni. Il rapporto fornisce un resoconto sulla lotta contro la tratta di esseri umani in Svizzera destinato ai dirigenti politici e all'opinione pubblica.

## 2 I risultati delle singole misure

Il rapporto ricalca sostanzialmente le più recenti priorità concernenti le misure, decise dall'organo direttivo di SCOTT il 6 aprile 2005 (v. allegato C).

### 2.1 Convenzioni internazionali

#### 2.1.1 Ratifica dei protocolli dell'ONU

Il rapporto «Tratta di esseri umani in Svizzera» raccomandava espressamente di ratificare la Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi due Protocolli addizionali contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti del 12 dicembre 2000 (Protocolli addizionali dell'ONU) come pure il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia del 25 maggio 2000 (Protocollo facoltativo dell'ONU). La ratifica della Con-

---

<sup>1</sup> Le raccomandazioni sono elencate nell'allegato A. La versione integrale del rapporto è stata pubblicata in tedesco e francese ed è consultabile su:

<http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2002/28.html> oppure <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2002/28.html>.

venzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale e dei Protocolli addizionali era una delle linee direttive stabilite dal Consiglio federale nel programma di legislatura 2003-2007<sup>2</sup>.

Le Convenzioni e i Protocolli addizionali sono nel frattempo stati ratificati e sono entrati in vigore in Svizzera il 18 ottobre e il 26 novembre 2006. Sono stati approvati all'unanimità, sia dal Consiglio nazionale sia dal Consiglio degli Stati. In vista della ratifica del Protocollo facoltativo dell'ONU, è stata sottoposta a revisione la disposizione penale contro la tratta di esseri umani contenuta nel Codice penale svizzero (CP, cfr. punto 2.2.1).

### **2.1.2 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani / protezione dei testimoni dopo la fine del processo**

Al momento della più recente decisione di SCOTT in merito alle proprie priorità, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 16 maggio 2005<sup>3</sup> si trovava ancora in fase di elaborazione. Vista la sua importanza, l'organo direttivo di SCOTT ne ha tuttavia tenuto conto più tardi per pianificare le proprie attività.

Da una consultazione preliminare presso le autorità federali e cantonali che fanno parte di SCOTT, è emerso che i servizi specializzati interrogati sono sostanzialmente favorevoli alla Convenzione. La consultazione preliminare e altre verifiche effettuate dall'Ufficio federale di polizia hanno dimostrato che la Svizzera adempie già la maggior parte delle disposizioni della Convenzione, in particolare per quanto riguarda il diritto penale, il soggiorno per le persone oggetto della tratta di esseri umani e l'assistenza alle vittime. L'unica lacuna riguarda la protezione dei testimoni dopo il processo, dove la legislazione svizzera non adempie i presupposti di cui all'articolo 28 della Convenzione. La ratifica comporterebbe provvedimenti legislativi che rientrano nelle competenze dei Cantoni.

Alla luce di queste premesse il capo del DFGP ha ordinato di chiedere il parere dei Cantoni sulla Convenzione e sulle possibili varianti per disciplinare la protezione dei testimoni dopo il processo, prima di decidere se aderire alla Convenzione. Quest'indagine conoscitiva è stata svolta nell'inverno 2007-2008 dall'Ufficio federale di polizia in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) e la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDCOS).

## **2.2 Basi legali nazionali**

### **2.2.1 Revisione della disposizione del Codice penale sulla tratta di esseri umani**

Nel contesto della ratifica del Protocollo facoltativo dell'ONU, la disposizione penale sulla tratta degli esseri umani (l'art. 196 CP, diventato l'art. 182 del nuovo CP) è stata sottoposta a revisione e adeguata alla definizione della tratta di esseri umani riconosciuta su scala internazionale e conforme ai Protocolli dell'ONU. Il nuovo articolo 182 CP è in vigore dal 1° dicembre 2006 e non punisce soltanto la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, ma anche quella finalizzata allo sfruttamento della forza lavoro e al prelievo di organi. La nuova disposizione punisce inoltre la tratta di un solo essere umano commessa una sola volta. La pena comminata può consistere in una pena detentiva fino a 20 anni o in una pena pecuniaria. È stata introdotta anche una fattispecie qualificata, che si applica quando la vittima

---

<sup>2</sup> Rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007, p. 38.

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF\\_Conv\\_197\\_Trafficking\\_Italian.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_Italian.pdf)



ma è minorenne o la tratta è esercitata per mestiere. In questi casi è comminata una pena detentiva di almeno un anno. In linea con la prassi del Tribunale federale, nei casi di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, l'eventuale consenso della vittima a prostituirsi non costituisce un'attenuante di rilievo, se ne viene sfruttata la situazione di vulnerabilità economica.

### **2.2.2 Il soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani secondo il vecchio diritto**

Nel suo rapporto il gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» ha riconosciuto che i frequenti allontanamenti delle vittime della tratta di esseri umani che soggiornano illegalmente in Svizzera costituiscono uno dei motivi della loro riluttanza a testimoniare e della conseguente scarsa percentuale di casi risolti in sede di perseguimento penale. La legislazione in materia di stranieri in vigore fino alla fine del 2007 consentiva, nell'ambito delle deroghe di carattere generale, di regolarizzare il soggiorno, se sussisteva un caso personale particolarmente grave oppure se ragioni importanti lo giustificavano<sup>4</sup>. All'occorrenza si poteva ricorrere a questa possibilità anche per le vittime della tratta di esseri umani. Per questo motivo il 25 agosto 2004 l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha inviato ai Cantoni, su richiesta di SCOTT, una circolare che disciplina la prassi per rilasciare alle vittime della tratta di esseri umani un permesso di soggiorno per un tempo di riflessione o per la durata di un eventuale procedimento penale. Nel 2005 questo strumento è stato utilizzato in 56 casi e nel 2006 in 45 casi. La sua introduzione ha agevolato l'applicazione di provvedimenti a tutela delle vittime e si è rivelata utile anche per il perseguimento penale. Trattandosi di una raccomandazione, i Cantoni l'hanno applicata in modo molto differenziato (cfr. la statistica al punto 3.3).

### **2.2.3 La nuova legge sugli stranieri**

L'articolo 30 capoverso 1 lettera e della nuova legge sugli stranieri (LStr), approvata dal popolo il 24 settembre 2006 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008, sancisce espressamente che è possibile derogare alle condizioni generali d'ammissione quando si tratta di vittime e di testimoni della tratta di esseri umani. Ora il soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani è quindi disciplinato nella legge. L'ordinanza relativa alla legge<sup>5</sup> prevede l'obbligo di concedere un tempo di riflessione di almeno 30 giorni, sempre che siano soddisfatte determinate condizioni. Durante questo periodo la vittima può riprendersi e decidere se continuare a cooperare con le autorità. Durante il tempo di riflessione vanno sospesi i provvedimenti d'esecuzione secondo il diritto in materia di stranieri, come ad esempio le espulsioni. Se la vittima decide di cooperare con le autorità di perseguimento penale e se la sua presenza è necessaria, l'autorità degli stranieri le rilascia un permesso di soggiorno di breve durata valido per la presumibile durata delle indagini di polizia o del processo. Se si tratta di un caso personale particolarmente grave oppure se vi sono dei motivi che giustificano un'ammissione provvisoria, è possibile autorizzare il soggiorno in via eccezionale anche una volta terminato il processo. In questo contesto occorre tenere conto della situazione delicata in cui si trovano le vittime e anche i testimoni della tratta di esseri umani. L'articolo 60 capoverso 2 lettera b della nuova legge sugli stranieri statuisce inoltre che la Confederazione può concedere alle vittime e ai testimoni della tratta di esseri umani un aiuto al ritorno e alla reintegrazione (cfr. anche il punto 2.4.4).

---

<sup>4</sup> Art. 13 lett. f e art. 36 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS).

<sup>5</sup> Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), segnatamente gli art. 35 e 36.

Nella LStr non sono state introdotte soltanto disposizioni a tutela delle vittime della tratta di esseri umani, ma anche rafforzate e completate le fattispecie penali del traffico di migranti. Il nuovo articolo 116 capoverso 3 LStr punisce con una pena detentiva fino a cinque anni (fino a tre) l'incitamento qualificato, esercitato per mestiere, all'entrata e al soggiorno illegali, che quindi è considerata un crimine (e non più un delitto). La nuova legge punisce anche la partenza e il transito illegali come pure, nell'articolo 118, l'inganno nei confronti delle autorità per entrare, soggiornare o transitare illegalmente. Anche l'inganno nei confronti delle autorità esercitato per mestiere, facilitando ad esempio un matrimonio d'interesse dietro compenso, è punito con una pena detentiva fino a cinque anni, poiché è considerato una fattispecie qualificata. Le citate tipologie qualificate del traffico di migranti saranno inserite, in linea con quanto è già stato fatto con la fattispecie della tratta di esseri umani ai sensi del CP, nell'elenco dei reati contemplati dalla legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) e dalla legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM). Infine sono state aumentate anche la durata della pena detentiva e l'ammontare di quella pecuniaria inflitte ai datori di lavoro che impiegano stranieri sprovvisti di permesso (art. 117 LStr).

#### **2.2.4 La revisione totale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati**

Durante i lavori per la revisione totale della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), il Fraueninformationszentrum (FIZ, centro d'informazione per donne) ha proposto di istituire un consultorio specializzato per le vittime della tratta di esseri umani finanziato da diversi Cantoni o dalla Confederazione. La revisione totale del 23 marzo 2007 della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati, approvata dal Parlamento, soddisfa questa richiesta, nel senso che l'articolo 9 capoverso 1 obbliga i Cantoni a tenere conto, nella creazione e nella gestione dei consultori, dei bisogni particolari delle diverse categorie di vittime. Il messaggio menziona come esempio proprio le vittime della tratta di esseri umani, affermando che esse hanno dei bisogni particolari che rendono necessari istituti specializzati. I Cantoni sono tuttavia liberi di scegliere come soddisfare queste esigenze. Possono creare consultori intercantonali (l'art. 9 cpv. 2 li esorta espressamente a farlo), istituire il personale necessario oppure delegare la consulenza specializzata a dei servizi privati. A causa della nuova impostazione della perequazione finanziaria fra la Confederazione e i Cantoni, la Confederazione non può versare contributi ai consultori specializzati<sup>6</sup>. L'articolo 18 della LAV integralmente riveduta sancisce che quando una vittima beneficia di prestazioni ai sensi della LAV in un Cantone diverso da quello in cui è domiciliata, quest'ultimo è tenuto a indennizzare le prestazioni. La nuova legge entrerà presumibilmente in vigore il 1° ottobre 2008.

### **2.3 Provvedimenti urgenti del gruppo di esperti e dell'ufficio centrale**

#### **2.3.1 Sostegno dei meccanismi di cooperazione cantonali**

L'esperienza maturata in Svizzera e all'estero dimostra che è possibile combattere efficacemente la tratta di esseri umani soltanto mediante una stretta cooperazione operativa fra le autorità di perseguimento penale, i consultori specializzati per le vittime e i servizi di migrazione. Per riuscirci si devono designare interlocutori permanenti e definire procedure vincolanti. In Svizzera l'iniziativa di costituire tavole rotonde per combattere la tratta di esseri u-

---

<sup>6</sup> Messaggio del 9 novembre 2005 sulla revisione totale della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati, n. 1.6.2 e 2.2.1.

mani è partita dal FIZ che nel 2001 ne ha creata una nel Cantone di Zurigo. Nel suo rapporto il gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» ha espresso un giudizio positivo su quest'iniziativa e ha raccomandato di applicare questo modello di cooperazione anche in altri Cantoni. L'organo direttivo di SCOTT ha attribuito la massima importanza a questo obiettivo e ha incaricato il gruppo di esperti e l'ufficio centrale di sostenere i Cantoni nella realizzazione di questo progetto.

Dal 2005 il numero di tavole rotonde cantonali e di simili gruppi di cooperazione è aumentato notevolmente. Mentre all'inizio soltanto due Cantoni conoscevano forme di cooperazione istituzionalizzate fra le autorità di perseguimento penale, gli uffici della migrazione e i consulenti pubblici e privati per le vittime, attualmente queste strutture sono presenti in nove Cantoni e in un decimo Cantone è stata promossa un'iniziativa per creare una tavola rotonda. In cinque di questi Cantoni il meccanismo di cooperazione è stato confermato per iscritto. La tabella numero 1 illustra dettagliatamente la situazione attuale e i progressi realizzati.

L'origine e la forma della cooperazione varia da un Cantone all'altro. Spesso l'istituzione di tavole rotonde è stata promossa da organizzazioni non governative, in particolare il FIZ e in due casi dalla Chiesa riformata. In tutti i casi è stato molto importante che le autorità politiche abbiano preso atto del processo e lo abbiano approvato. In questo modo il progetto acquisisce legittimità e la sua realizzazione è garantita. È inoltre fondamentale che un unico servizio diriga l'organizzazione logistica e la coordinazione del processo. Questo compito può essere svolto da una delle organizzazioni non governative o delle autorità coinvolte come pure da un servizio neutrale che partecipa alla cooperazione o da un servizio di coordinazione esterno.

SCOTT ha fornito attivamente assistenza specializzata alle tavole rotonde. Il gruppo di esperti di SCOTT ha elaborato, sotto la supervisione dell'ufficio centrale, una guida pratica sui meccanismi di cooperazione contro la tratta di esseri umani che è stata pubblicata nel novembre del 2005 in occasione del primo convegno nazionale, svoltosi a Berna, sulla tratta di esseri umani. La guida pratica comprende diversi allegati che contengono strumenti concreti (Fact Sheet, checklist, esempi di meccanismi di cooperazione ecc.). La guida pratica e gli allegati si possono consultare su Internet e sono aggiornati costantemente<sup>7</sup>. Vengono utilizzati dalle tavole rotonde cantonali, per la formazione e l'attività di pubbliche relazioni e si sono rivelati degli strumenti importanti che hanno dato buoni risultati.

SCOTT partecipa alla maggior parte delle tavole rotonde con un membro dell'ufficio centrale o dell'organo direttivo. Questo garantisce la circolazione delle informazioni fra la Confederazione e i Cantoni e consente di applicare anche in altri Cantoni o su scala nazionale dei metodi che hanno dato buoni risultati.

---

<sup>7</sup> [www.fedpol.admin.ch](http://www.fedpol.admin.ch) -> Temi -> Criminalità -> Tratta di esseri umani / Traffico di migranti -> Documentazione.

**Tabella 1: Panoramica delle tavole rotonde, degli accordi di cooperazione e dei meccanismi analoghi in Svizzera**

	<b>Cantone</b>	<b>Situazione al 31.08.2007</b>
1.	ZH	Dal 2001 esiste una tavola rotonda coordinata dal FIZ. 08.12.2004: dichiarazione ufficiale delle autorità sulla cooperazione con il FIZ.
2.	TI	Dal 2002 esiste, sulla base della legge cantonale sulla prostituzione, una rete di istituzioni per l'assistenza sociale alle vittime di abusi negli ambienti a luci rosse che scambia regolarmente informazioni con le autorità di perseguimento penale.
3.	SO	Nel 2005 è stata creata una tavola rotonda su iniziativa del FIZ. 11.10.2005: decisione del Consiglio di Stato sul coordinamento delle procedure in seno al Dipartimento dell'interno, per assistere le vittime della tratta delle donne e conclusione di un accordo sulle prestazioni con il FIZ.
4.	LU	Dal 2003 si svolgono riunioni fra gli addetti ai lavori. Dal 2005 esiste una tavola rotonda coordinata dall'Ufficio per la parità fra donna e uomo. 15.12.2005: accordo sulle prestazioni fra il Dipartimento di giustizia e socialità e il FIZ. 14.12.2006: Accordo di cooperazione fra i servizi interessati.
5.	SG	Da metà del 2005 esiste una tavola rotonda coordinata dalla Chiesa riformata. 12.06.2006: dichiarazione d'intenti dei servizi interessati per la lotta contro la tratta di esseri umani nel Cantone di San Gallo e realizzazione di una guida pratica per combattere la tratta di esseri umani nel Cantone (valida dal 01.08.2006).
6.	BS	Dal 2004 esiste un gruppo di lavoro per la tratta di esseri umani creato su iniziativa dell'organizzazione cantonale Aiuto AIDS e del FIZ. 16.05.2007: accordo di cooperazione fra la polizia cantonale, il ministero pubblico, l'ufficio di migrazione, il FIZ e la commissione per l'aiuto alle vittime, per combattere la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale.
7.	BE	Dal 2006 esiste un gruppo di lavoro e dal gennaio del 2007 un organo di cooperazione creato dal Consiglio di Stato. È in preparazione un accordo di cooperazione. È stato concluso per il 2007 un accordo con il FIZ per l'assistenza specializzata alle vittime.
8.	BL	Il 13.02.2007 il Consiglio di Stato ha costituito un gruppo di lavoro.
9.	FR	Dall'agosto del 2007 esiste un gruppo di lavoro creato dal Consiglio di Stato. È in preparazione un accordo di cooperazione.
10.	AG	La Chiesa riformata ha promosso un'iniziativa per verificare se è possibile istituire una tavola rotonda.

Nei Cantoni di Argovia e Svitto le autorità di perseguimento penale collaborano in singoli casi con il FIZ. In un caso di tratta di esseri umani di competenza della Confederazione anche il

Ministero pubblico della Confederazione e la Polizia giudiziaria federale hanno cooperato con il FIZ.

### 2.3.2 Sensibilizzazione e formazione specializzata delle autorità

La formazione specializzata delle autorità è una delle raccomandazioni formulate nel rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» ed è stata confermata dall'organo direttivo come obiettivo prioritario. Le attività necessarie sono state progettate da un gruppo di lavoro istituito per l'occasione e supervisionato dall'ufficio centrale di SCOTT. Finora si sono svolti i convegni elencati qui di seguito, che SCOTT ha diretto o a cui ha contribuito in modo decisivo.

**Tabella 2: convegni organizzati o promossi da SCOTT**

<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Cerchie interessate</b>
<b>Seminari di lavoro di SCOTT (sedute plenarie degli esperti)</b>		
3 luglio 2003	Workshop per la creazione del gruppo di esperti	Circa 35 esperti membri di SCOTT
23 marzo 2004	Soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani	come sopra
2 sett. 2004	Consulenza specializzata per le vittime e aiuto al ritorno	come sopra
19 gennaio 2005	Modelli di cooperazione cantonali	come sopra
19 maggio 2005	Strategie della polizia per concludere le indagini con successo, l'esempio del Ticino	come sopra
22 sett. 2005	Prevenzione della tratta di esseri umani nei Paesi d'origine	come sopra
10 maggio 2006	Aiuto al ritorno per le vittime della tratta di esseri umani	come sopra
21 nov. 2006	Traffico d'organi	come sopra
<b>Convegno nazionale di SCOTT</b>		
3 nov. 2005	Primo convegno nazionale sulla lotta contro la tratta di esseri umani (in tedesco, francese e italiano)	135 rappresentanti della polizia, delle autorità giudiziarie, dei servizi di migrazione, delle ONG e dei consultori creati in virtù della LAV, provenienti da tutta la Svizzera

<b>Corsi speciali</b>		
7 dicembre 2006	Convegno di sensibilizzazione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (in tedesco e francese) organizzato da SCOTT in collaborazione con la polizia cantonale di Berna e quella municipale di Zurigo	40 quadri delle polizie e dei servizi di migrazione cantonali
16–20 aprile 2007	Primo corso (in tedesco) presso l'Istituto svizzero di polizia (ISP) sulla lotta contro la tratta di esseri umani	25 membri di corpi di polizia e servizi di migrazione
22-26 ottobre 2007	Secondo corso (in tedesco) presso l'Istituto svizzero di polizia (ISP) sulla lotta contro la tratta di esseri umani	27 membri di corpi di polizia, servizi di migrazione e del Corpo delle guardie di confine

Fra i convegni organizzati sotto la direzione o con la partecipazione di SCOTT, hanno riscosso grande successo soprattutto il convegno nazionale del novembre 2005 e i corsi speciali. Il numero di partecipanti al convegno di sensibilizzazione del dicembre 2006, destinato ai quadri della polizia e delle autorità di migrazione, è stato superiore alle aspettative, come il numero di coloro che hanno frequentato il corso presso l'ISP, svolto due volte nel 2007, viste le numerose richieste. Nei prossimi anni si prevede di riproporlo anche in francese e di offrire una formazione di approfondimento.

Anche altri istituti di formazione hanno proposto cicli formativi sulla lotta contro la tratta di esseri umani. La «Fachhochschule Nordwestschweiz» ha organizzato un corso speciale in collaborazione con il FIZ sulla violenza negli ambienti della migrazione, mentre il Centro di competenze sulle scienze forensi e la criminalità economica della «Hochschule für Wirtschaft» di Lucerna ha proposto, nel quadro degli studi per il master, un ciclo di corsi sulla tratta di esseri umani. In alcuni casi per questi corsi l'ufficio centrale e altri membri di SCOTT hanno messo a disposizione dei relatori.

### **2.3.3 Sviluppo e finanziamento dell'aiuto specializzato alle vittime**

Ricollegandosi a un tema già affrontato nel rapporto del gruppo interdipartimentale sulla tratta degli esseri umani e prendendo spunto da un progetto concreto proposto dal centro d'informazione per donne FIZ, l'organo direttivo di SCOTT ha incaricato l'ufficio centrale di verificare, insieme ai servizi interessati, se è possibile finanziare con fondi pubblici la consulenza specializzata destinata alle vittime della tratta di esseri umani. Dagli accertamenti è emerso che né la legge sull'aiuto alle vittime di reati attualmente in vigore né la sua versione riveduta contengono una base legale che autorizza la Confederazione a indennizzare le spese di gestione dei consultori per le vittime della tratta di esseri umani. Rimane quindi soltanto la possibilità di concludere concordati regionali o accordi bilaterali fra i consultori e i Cantoni.

La Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDCOS), l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e l'Ufficio federale di polizia hanno finanziato insieme uno studio eseguito dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione dell'università di Neuchâtel. Lo studio analizza la situazione e la protezione delle vittime della tratta di esseri umani in Svizzera, verifica se sussiste la necessità di consulenze specializza-

te ed esamina possibili modelli per effettuarle<sup>8</sup>. Nel breve rapporto che commenta lo studio i rappresentanti dei mandanti che hanno supervisionato il progetto constatano che la protezione, la consulenza e l'assistenza alle vittime della tratta di esseri umani presuppongono, durante alcune fasi, competenze e conoscenze specializzate, che dei centri di consulenza polivalenti non sono in grado di offrire. Il rapporto raccomanda quindi ai Cantoni di designare dei servizi che coordinino i casi nel settore dell'assistenza alle vittime e di riunire singoli servizi di diversi Cantoni per occuparsi dei casi intercantonali complessi, dell'informazione e dell'istruzione oppure di delegare questi compiti ad altri. Inoltre ogni Cantone dovrebbe designare l'ente competente per il finanziamento del soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani (in particolare per quanto riguarda la suddivisione dei compiti fra le associazioni di aiuto alle vittime e l'assistenza sociale)<sup>9</sup>.

Nel frattempo i Cantoni di Lucerna, Soletta, Berna, San Gallo e Zurigo hanno concluso, nel contesto dei loro meccanismi di cooperazione per combattere la tratta di esseri umani, degli accordi con il FIZ per indennizzare le consulenze specializzate. In altri Cantoni sono in corso colloqui analoghi. La Conferenza svizzera dei centri di collegamento dell'aiuto alle vittime sta elaborando delle raccomandazioni e calcolando degli importi per indennizzare questo tipo di cooperazione.

#### **2.3.4 La lotta contro la tratta di minorenni**

In Svizzera i fanciulli non costituiscono il gruppo più numeroso di vittime della tratta di esseri umani, ma sono quello più vulnerabile. Il Protocollo addizionale dell'ONU contro la tratta degli esseri umani statuisce che reclutare, trasportare, trasferire, ospitare o accogliere un bambino ai fini di sfruttamento è considerato tratta di esseri umani anche se non comporta l'utilizzo di nessun mezzo di coercizione. In occasione dell'analisi dell'aprile 2005, l'organo direttivo di SCOTT ha deciso che adottando qualsiasi misura si deve considerare la situazione particolare e tenere conto dei bisogni specifici delle vittime minorenni della tratta di esseri umani. Nelle basi legali si considera questo aspetto, infatti il nuovo articolo 182 CP punisce la tratta di fanciulli, in quanto fattispecie qualificata, con una pena minima più severa pari a un anno di privazione della libertà.

Per esaminare e sviluppare delle misure volte a prevenire e combattere più efficacemente la tratta e il traffico di fanciulli, nel novembre 2005 l'organo direttivo ha istituito un gruppo di lavoro diretto dalla Divisione politica IV (DP IV) del DFAE. Vi partecipano dei rappresentanti delle autorità federali e cantonali interessate. In alcuni casi sono invitate anche delle ONG. Finora il gruppo ha concentrato le sue attività di prevenzione della tratta e del traffico di fanciulli nel settore della politica dei visti e del loro rilascio nelle rappresentanze all'estero. In futuro si occuperà anche di questioni riguardanti la protezione delle vittime (cfr. punto 2.4.6).

Per le altre misure si è tenuto conto del maggior bisogno di protezione dei fanciulli, considerandolo un compito che interessa più settori. Va sottolineato che la guida pratica «Meccanismi di cooperazione contro la tratta di esseri umani» vi dedica un apposito capitolo e l'allegato 9 contiene un foglio informativo sul tema. Nel campo della formazione specializzata

---

<sup>8</sup> Joëlle Moret, Denise Efionay-Mäder, Fabienne Stants: *Traite des personnes en Suisse: quelles réalités, quelle protection pour les victimes?*, Études du SFM 52, Neuchâtel 2007. Lo studio si può consultare sul sito Internet del Forum: [www.migration-population.ch](http://www.migration-population.ch).

<sup>9</sup> *Situation und Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz: Kurzbericht zur Studie des SFM im Auftrag von SVK-OHG/SODK, FGG/EBG und KSMM/fedpol*, p. 11. [http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/Dokumente/pdf/Bericht\\_MH\\_Mai\\_2007\\_def.pdf](http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/Dokumente/pdf/Bericht_MH_Mai_2007_def.pdf) (il documento esiste soltanto in tedesco).

L'ONG ECPAT Switzerland ha organizzato il 23 novembre 2007 un corso per formatori sulla tratta dei fanciulli destinato alle autorità e alle ONG. L'ufficio centrale e altre organizzazioni che fanno parte di SCOTT hanno partecipato al convegno inviando dei relatori. In seno al gruppo di lavoro di SCOTT sulla formazione è stata avanzata la proposta di integrare un ciclo di corsi di questo convegno in una formazione di approfondimento in programma presso l'Istituto svizzero di polizia. Per sostenere questa misura la DP IV e l'UFM hanno finanziato la traduzione in tedesco del manuale dell'OIM, destinato alle autorità di perseguimento penale che descrive le procedure per combattere in modo adeguato la tratta di fanciulli<sup>10</sup>.

Il tema della tratta di fanciulli è affrontato anche al punto 2.4.6.

### 2.3.5 Miglioramenti nel rilevamento dei dati statistici

Per pianificare e realizzare le misure volte a combattere la tratta di esseri umani è molto importante disporre di informazioni attendibili sulla portata e sull'evolversi del fenomeno. Sul piano operativo sono fondamentali anche i rapporti sulla situazione ricavati da dati qualitativi e quantitativi. In molti settori in Svizzera tuttavia questi dati sono spesso lacunosi o mancano del tutto. Talvolta i dati noti sul fenomeno, rilevati laddove le autorità constatano dei casi di tratta di esseri umani, non sono registrati o lo sono soltanto in parte oppure manca una statistica nazionale perché, a causa della struttura federalista della Svizzera, i dati vengono rilevati in base a criteri diversi.

Pertanto l'ufficio centrale di SCOTT ha raccomandato sin dal principio ai membri e agli altri servizi interessati di migliorare e uniformare i metodi di rilevamento e la valutazione dei dati statistici riguardanti i vari aspetti della tratta di esseri umani e della sua repressione. I progressi e la situazione nei diversi ambiti coinvolti sono illustrati qui di seguito.

**Tabella 3: Panoramica delle statistiche esistenti in materia**

Statistica	Situazione/problemi	Progressi
<b><i>Perseguimento penale</i></b>		
Statistica criminale di polizia SCP (denunce e inchieste)	Finora non è stato rilevato alcun dato sulla tratta di esseri umani. L'attuale SCP presenta anche altre lacune metodologiche.	All'inizio del 2006 la Confederazione e la CDCGP hanno concordato un piano di revisione della SCP. Prima pubblicazione: probabilmente nel 2010. Vi saranno registrati i reati di tratta degli esseri umani, i profili delle vittime e dei presunti autori.
Statistica delle condanne penali	Elaborata annualmente dall'Ufficio federale di statistica. È registrata anche la tratta di esseri umani (condanne suddivise per categorie, grado della pena ecc.).	Non è necessario alcun provvedimento.

<sup>10</sup> Il manuale si può ordinare presso l'OIM di Berna.



<b>Migrazione</b>		
Statistica sui tempi di riflessione concessi alle vittime della tratta di esseri umani e sulla regolarizzazione del loro soggiorno	Categorie di questo tipo sono state inserite nel 2005 nel registro degli stranieri, ma i Cantoni non le utilizzano in modo sistematico.	Dal 2008 la registrazione e l'analisi sono garantite grazie alla nuova banca dati SIMIC.
Statistica sull'aiuto al ritorno per le vittime della tratta di esseri umani	L'OIM ha avviato un progetto pilota per registrare i profili delle vittime.	Un progetto basato sulla LStr prevede di registrare e analizzare, a partire dal 2008, i profili delle vittime.
<b>Aiuto alle vittime</b>		
Statistica sulla LAV	Nel sistema di rilevamento attuale la tratta di esseri umani e la prostituzione sono nella stessa categoria. I dati sui profili delle vittime (nazionalità, età) sono raccolti solo in parte.	È stato richiesto alla Conferenza svizzera dei centri di collegamento dell'aiuto alle vittime di rilevare separatamente i dati sulla tratta di esseri umani e sulla prostituzione e di contemplare anche le nuove tipologie di tratta.
Statistica sulle consulenze del FIZ	La statistica registra in modo dettagliato i profili delle vittime assistite. Tuttavia contempla soltanto i casi seguiti dal FIZ.	Durante gli scorsi anni il FIZ ha perfezionato costantemente le sue statistiche.

Anche se in generale SCOTT ha constatato una sostanziale predisposizione a tenere conto della raccomandazione di migliorare gli strumenti statistici nel settore della tratta di esseri umani, gli sforzi compiuti hanno palesato dei limiti. Infatti, i dati sulla tratta di esseri umani sono registrati in sistemi di rilevamento globali che attualmente sono oggetto di riforme dettate da altre ragioni. Queste riforme richiedono molto tempo perché vi partecipino numerosi servizi (della Confederazione e dei Cantoni) oppure perché le basi legali sono in fase di revisione. Quindi la qualità dei dati rilevati, soprattutto nella Statistica criminale di polizia, in quelle sulla migrazione e in quella sulla LAV, migliorerà in modo tangibile soltanto fra qualche anno.

Lo studio del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione, menzionato al punto 2.3.3, esamina fra l'altro possibili metodi per quantificare la diffusione della tratta di esseri umani in Svizzera. Lo studio raccomanda di affrontare il problema in modo pragmatico, raggruppando sistematicamente i dati statistici di rilievo che già esistono e completandoli con analisi sui contenuti degli atti giudiziari e della polizia. Partendo da questi elementi si possono elaborare dei rapporti sulla situazione (cfr. anche il cap. 3).

## **2.4 Provvedimenti urgenti di singoli servizi**

### **2.4.1 Creazione e sviluppo dei meccanismi di cooperazione cantonali.**

I risultati di questi provvedimenti sono descritti al punto 2.3.1.

### **2.4.2 Rafforzamento dei controlli di polizia e della cooperazione intercantonale**

Nel rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» era stata sottolineata l'importanza di controlli più intensi di quest'attività ad opera della polizia nei Cantoni. L'organo direttivo ha ribadito a più riprese questa raccomandazione. Il capo dell'organo direttivo di SCOTT ha formulato la raccomandazione in occasione del vertice annuale dell'aprile 2005 della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia.

Soprattutto nei Cantoni dotati di tavole rotonde e meccanismi di cooperazione per combattere la tratta di esseri umani, negli scorsi anni la lotta contro la tratta ha acquisito un'importanza crescente diventando in alcuni casi uno dei principali obiettivi del perseguimento penale. In questi Cantoni è stato modificato l'approccio: la polizia non si limita più a controllare gli ambienti a luci rosse per arrestare ed espellere i cittadini stranieri in situazione irregolare, ma tende sempre di più a perseguire coloro che organizzano la tratta delle donne traendo profitto dalla prostituzione illegale. Le risorse disponibili pongono dei limiti all'estensione dei controlli della polizia. Tuttavia in alcuni Cantoni e nella città di Berna, grazie alle tavole rotonde, le autorità politiche hanno autorizzato un aumento mirato del personale impiegato.

Anche la cooperazione intercantonale di polizia è molto importante per scoprire i reati di tratta degli esseri umani. In seguito a un'iniziativa di alcuni servizi, SCOTT ha proposto alla CCPCS di creare un gruppo di lavoro intercantonale della polizia che si occupa della tratta di esseri umani e del traffico di migranti. Dopo che gli organi della CCPCS hanno preso una decisione in tal senso, nell'estate del 2007 il gruppo di lavoro ha iniziato la sua attività. Esso si riunisce da una a tre volte all'anno per elaborare metodi d'indagine validi per tutta la Svizzera, per promuovere i contatti a livello operativo fra i corpi di polizia e per intensificare lo scambio d'informazioni specializzate. Queste attività sono completate e sostenute mediante i corsi speciali presso l'ISP (cfr. punto 2.3.2).

I Cantoni beneficiano per le loro indagini dell'aiuto di un commissariato speciale della divisione Coordinazione della Polizia giudiziaria federale. L'unità esiste dal 2004 e faceva inizialmente parte del commissariato Pedofilia, tratta degli esseri umani e traffico di migranti. Nel 2007 il settore Pedofilia è stato scorporato e l'organico del nuovo commissariato Tratta di esseri umani e traffico di migranti è stato aumentato (a 6,4 posti all'inizio del 2008). Il compito principale del commissariato consiste nel fornire sostegno operativo alle autorità cantonali e straniere di perseguimento penale nelle indagini intercantonali e internazionali. Nei settori di reato in questione, l'unità coopera strettamente con Interpol ed Europol e partecipa ai loro convegni di specialisti. Inoltre intrattiene contatti intensi con la rete internazionale degli addetti di polizia della Polizia giudiziaria federale. Nel 2006 il commissariato ha trattato 647 segnalazioni e pratiche sulla tratta di esseri umani e ha fornito assistenza per 13 procedure di coordinamento riguardanti questa categoria di reato. Rispetto all'anno precedente il commissariato ha registrato un aumento ragguardevole delle pratiche; cresciute di 100 nella tratta di esseri umani e quasi 200 nel traffico di migranti. L'incremento è riconducibile soprattutto a una maggiore consapevolezza del problema, all'intensificazione delle indagini e delle attività di coordinamento come pure al consolidamento dei meccanismi di cooperazione fra gli organi di perseguimento penale e di protezione delle vittime.

### 2.4.3 Informazione e prevenzione nei Paesi d'origine

L'organo direttivo ha ribadito a più riprese la raccomandazione, formulata nel rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera», di informare maggiormente, nel contesto delle misure efficaci all'estero adottate dalla Svizzera, sui pericoli e sui legami fra la migrazione e la tratta di esseri umani. La realizzazione di queste misure compete al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

La Svizzera condanna la tratta di esseri umani a livello internazionale come grave violazione dei diritti umani. Nelle linee direttive<sup>11</sup> sul tema pubblicate nel 2003, il DFAE si è prefissato di contribuire in modo significativo, tangibile e concreto e su scala internazionale alla prevenzione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. Da allora la Divisione politica IV e la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del DFAE finanziano, per mezzo di un credito annuale di 2-3 milioni di franchi svizzeri, progetti che riguardano direttamente la tratta di esseri umani e programmi delle organizzazioni internazionali nei Paesi d'origine. Gli esempi seguenti illustrano questo impegno.

- **Prevenzione e protezione delle vittime nella Federazione russa:** la DSC sostiene diversi progetti fra cui un corso di addestramento per prevenire la tratta di esseri umani, destinato alla sezione dei visti dell'ambasciata svizzera, un centro di riabilitazione dell'OIM a Mosca per le vittime che rientrano in Russia e una hotline gratuita che si può chiamare sia dalla Svizzera che dalla Russia per ottenere aiuto e consigli in russo.
- **Sostegno di un progetto dell'Ufficio dell'ONU contro la droga e il crimine per combattere la tratta degli esseri umani in Brasile:** il progetto comprende lo sviluppo di una strategia su scala nazionale per combattere la tratta di esseri umani e il traffico di migranti in Brasile e per assistere e reintegrare meglio le vittime (2007).
- **Progetti di prevenzione e reintegrazione destinati alle donne e alle vittime della tratta di esseri umani nella Repubblica dominicana:** la Svizzera assiste un'organizzazione non governativa specializzata nella lotta contro la tratta degli esseri umani, ossia il «Centro de Orientacion y Investigación Integral» (COIN, 2005-2006).
- **Sostegno dell'ufficio nazionale di coordinazione contro la tratta di esseri umani in Nigeria:** sensibilizzazione delle autorità, assistenza per elaborare un piano d'azione nazionale per combattere la tratta di esseri umani e finanziamento di due workshop (2006).

Le misure preventive riguardanti le ballerine di cabaret, adottate presso le rappresentanze all'estero, sono descritte al punto 2.4.5.

### 2.4.4 L'aiuto al ritorno e alla reintegrazione delle vittime

Nel suo rapporto il gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» aveva raccomandato di aiutare le vittime della tratta che rientrano nei loro Paesi d'origine a trovare un lavoro o a provvedere al proprio sostentamento. L'organo direttivo ha ribadito più volte questa raccomandazione.

Da gennaio 2005 l'ufficio svizzero dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM), con sede a Berna, offre alle autorità cantonali e ai consultori privati e pubblici un sostegno specializzato per il ritorno volontario nel Paese d'origine e per l'inserimento in programmi di riabilitazione e reintegrazione in loco, orientato alle esigenze delle vittime della tratta di esse-

---

<sup>11</sup> Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), Linee direttive concernenti misure di prevenzione efficaci all'estero contro la tratta di esseri umani e per la protezione delle vittime, 2003.

ri umani. Nel quadro di questo progetto dal 2005 sono state eseguite nei Paesi di provenienza verifiche individuali in vista del ritorno e della reintegrazione di 55 persone, di cui 27 sono rientrate nei loro Paesi. A causa della mancanza di basi legali, la Confederazione non ha tuttavia potuto finora contribuire finanziariamente alle misure non contemplate dal settore dell'asilo.

La situazione cambierà grazie alla nuova legge sugli stranieri. In virtù dell'articolo 60 LStr per la prima volta si possono offrire prestazioni per l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione a certe categorie di stranieri, specialmente anche alle vittime della tratta di esseri umani. I beneficiari possono accedere alle offerte di aiuto al ritorno destinate alle persone nel settore dell'asilo. L'offerta comprende di conseguenza un aiuto al ritorno individuale (aiuto finanziario e materiale) o un aiuto al ritorno di tipo medico. L'Ufficio federale della migrazione sta attualmente pianificando un progetto pilota limitato a due anni per raccogliere prime esperienze. Nell'ambito del progetto pilota sarà favorito il ritorno volontario e regolare e la reintegrazione in patria delle persone coinvolte, per contrastare la tratta di esseri umani recidiva (re-trafficking). L'avvio del progetto pilota è previsto nel primo semestre del 2008. Dopo la valutazione delle esperienze fatte e gli eventuali adattamenti, l'aiuto al ritorno offerto a questa categoria specifica di persone sarà tramutato in un'offerta a tempo indeterminato.

#### **2.4.5 Miglioramento della protezione per le ballerine di cabaret**

Le ballerine di cabaret sono una categoria professionale particolarmente esposta ai pericoli dello sfruttamento. Pertanto nel novembre 2004 l'organo direttivo ha incaricato un gruppo di lavoro diretto da un esperto dell'Unione degli Uffici cantonali di migrazione (UCM) di elaborare delle raccomandazioni che vertono sulle basi legali vigenti. Si trattava di proteggere meglio le ballerine di cabaret dalla prostituzione forzata e dalla tratta di esseri umani, di fornire loro delle informazioni e di formulare proposte sulle condizioni contrattuali, le procedure di controllo e il sistema delle sanzioni.

In seguito ai risultati presentati da questo gruppo di lavoro, nella primavera del 2005 il DFAE ha ordinato alle rappresentanze all'estero di sollecitare le donne che intendono recarsi per la prima volta in Svizzera come ballerine di cabaret, a presentarsi personalmente presso la rappresentanza e di informarle in un colloquio sui loro diritti e doveri come pure sulle possibilità di ottenere aiuto in caso di problemi. In occasione di questo colloquio viene consegnato un opuscolo informativo contenente gli indirizzi delle organizzazioni di assistenza. In futuro si prevede di consegnare alle ballerine, durante questi colloqui, anche dei modelli di contratti di lavoro nella loro madrelingua. Inoltre nella direttiva dell'UFM del 3 febbraio 2006<sup>12</sup> è stato inserito l'obbligo di pagare gli stipendi alle ballerine di cabaret sui loro conti bancari e di indicare sul contratto di lavoro il nome della cassa malati. In questo modo s'intendono prevenire gli abusi in questo settore e perseguire meglio eventuali infrazioni.

Nel 2006 e nel 2007 SCOTT si è nuovamente occupato del tema. Sollecitato anche da uno studio del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione sulle condizioni di vita e di lavoro delle ballerine di cabaret<sup>13</sup> e dalle conseguenti richieste del FIZ<sup>14</sup>, l'organo

---

<sup>12</sup> [http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen\\_und\\_kreisschreiben/weitere\\_weisungen.Par.0058.File.dat/1\\_ANAG\\_taeenz\\_0601\\_i.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen.Par.0058.File.dat/1_ANAG_taeenz_0601_i.pdf)

<sup>13</sup> Dahinden Janine e Stants Fabienne: Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz, studio n. 48 del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione, Neuchâtel 2006.

<sup>14</sup> Spindler Charlotte e Schertenleib Marianne: Champagner, Plüsch und prekäre Arbeit, FIZ 2006.

direttivo ha incaricato il gruppo di coordinamento diretto dall'Ufficio federale della migrazione, che si occupa delle ballerine di cabaret, di formulare delle proposte per controllare meglio le agenzie di collocamento, migliorare i diritti delle ballerine, controllare ed eventualmente sanzionare i cabaret e offrire alle ballerine una protezione più diretta. Dalle analisi del gruppo è emerso che in virtù delle basi legali vigenti (diritto degli stranieri e legge sul collocamento) non è possibile realizzare modifiche sostanziali che riguardano le agenzie di collocamento e i diritti delle ballerine. Il gruppo constata anche che finora sono stati scoperti pochi casi di ballerine di cabaret vittime della tratta di esseri umani. Alla luce di queste premesse l'organo direttivo è tornato a concentrare i suoi provvedimenti sul piano esecutivo, soprattutto su una migliore informazione delle ballerine e sul rafforzamento dei controlli.

Nelle disposizioni esecutive relative alla nuova LStr, lo statuto di ballerina di cabaret viene mantenuto. Il diritto a entrare nel Paese presuppone ora almeno quattro contratti di lavoro, invece dei tre necessari finora e un'abitazione conforme ai bisogni<sup>15</sup>.

#### **2.4.6 Rapporto speciale sulla tratta dei fanciulli**

La tratta dei minorenni costituisce indubbiamente la forma peggiore e più aberrante di questo reato. Tuttavia non è chiaro come e in che misura questo fenomeno si manifesta in Svizzera e i pareri in merito sono divergenti. Nell'aprile 2005 l'organo direttivo ha ritenuto che era auspicabile redigere un rapporto che analizzasse il problema e individuasse gli interventi mirati necessari. Comunque, a causa della mancanza di risorse e di questioni più urgenti, nessuna delle autorità che fanno parte di SCOTT si è detta in grado di elaborare in tempi ragionevoli un rapporto di questo tipo o di affidare questo incarico ad altri. In seguito alle richieste di alcuni parlamentari e ONG, il DFAE ha organizzato una serie di riunioni fra autorità e organizzazioni non governative, per discutere il problema. Ne è scaturita innanzitutto l'iniziativa di creare in seno a SCOTT un gruppo di lavoro sulla tratta di fanciulli (cfr. punto 2.3.4). Inoltre l'UNICEF Svizzera ha assunto l'incarico di redigere, in collaborazione con diverse altre organizzazioni<sup>16</sup>, uno studio su questo tema corredato di raccomandazioni sulle modalità d'intervento. Lo studio è stato pubblicato il 18 ottobre 2007<sup>17</sup>.

Dallo studio dell'UNICEF Svizzera risulta che la tratta di fanciulli è limitata ad alcuni casi isolati<sup>18</sup>. Il problema più grave sarebbe rappresentato dalle categorie di fanciulli più vulnerabili, potenzialmente minacciati dalla tratta e da altri abusi. Si tratterebbe di richiedenti l'asilo minorenni che vivono in clandestinità, di candidati per un'adozione internazionale in situazioni particolari e di minorenni vittime di abusi sessuali a scopo di lucro<sup>19</sup>.

Nello studio si raccomanda alla Svizzera di adottare un piano d'azione nazionale per i diritti dei fanciulli che contempli anche la tratta e di aderire alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani. Lo studio contiene altre raccomandazioni, in particolare sulla raccolta dei dati, l'identificazione delle vittime, l'impunità e il sog-

---

<sup>15</sup> Art. 34 OASA

<sup>16</sup> Allo studio hanno contribuito: il Centro d'informazione per donne FIZ, il servizio specializzato E-CPAT Switzerland, Humanrights.ch/MERS, l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati, la fondazione svizzera del Servizio sociale internazionale, la fondazione Terre des hommes, Terre des hommes Svizzera e pro juventute.

<sup>17</sup> Comitato svizzero dell'UNICEF, *Kinderhandel in der Schweiz*, Zurigo 2007.

<sup>18</sup> Questi casi isolati riguardano la prostituzione di adolescenti, lo sfruttamento di personale domestico minorenne e l'uso di fanciulli per commettere reati.

<sup>19</sup> Cfr. pp. 4 ss.

giorno delle vittime minorenni come pure il riconoscimento come tratta dei fanciulli del collocamento in vista d'adozione a scopo di lucro. Il gruppo di lavoro di SCOTT sulla tratta dei fanciulli verificherà se le raccomandazioni sono attuabili.

## **2.5 Altre misure**

### **2.5.1 Informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica in Svizzera**

Nel suo rapporto il gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» raccomandava di organizzare una campagna d'informazione e sensibilizzazione per combattere la tratta delle donne, rivolgendosi ai potenziali clienti delle prostitute in Svizzera. A causa della mancanza di risorse e di un promotore interessato, nel 2005 SCOTT ha dovuto rinviare il progetto. Nel frattempo, in vista dei campionati europei di calcio del 2008 in Svizzera, 25 organizzazioni della società civile si sono riunite nell'associazione denominata «Euro 08 contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata» e hanno avviato una campagna sul tema<sup>20</sup>. Il progetto si basa sull'analisi svolta dall'ufficio centrale di SCOTT di campagne analoghe promosse durante i campionati del mondo del 2006 in Germania<sup>21</sup> ed è stato sovvenzionato dalla Confederazione con un finanziamento iniziale di 100 000 franchi<sup>22</sup>.

Va ricordato anche un altro progetto promosso dalla società civile, ossia l'esposizione itinerante «Ohne Glanz und Glamour – Frauenhandel und Zwangsprostitution», concepita dalla tre Chiese riformate di Basilea in collaborazione con il FIZ. L'esposizione è stata inaugurata a Liestal (BL) nel settembre 2006 e da allora ha toccato diversi Cantoni svizzeri<sup>23</sup>. Descrive i retroscena e le motivazioni delle persone coinvolte: le donne, i trafficanti e i clienti. L'obiettivo è di sensibilizzare l'opinione pubblica sul problema della tratta delle donne e di suscitare un dibattito in seno alla popolazione<sup>24</sup>. L'ufficio centrale di SCOTT ha partecipato direttamente alla prima esposizione a Liestal come pure ad altre manifestazioni pertinenti.

La DP IV del DFAE ha inoltre adottato un provvedimento volto alla sensibilizzazione in Svizzera, finanziando la traduzione in tedesco e in italiano del materiale didattico «L'essere umano non è in vendita» elaborato dal Consiglio d'Europa e che viene utilizzato in diverse scuole<sup>25</sup>.

### **2.5.2 Hotline per le vittime della tratta di esseri umani**

Il progetto di una hotline a disposizione delle vittime della tratta di esseri umani in tutta la Svizzera, raccomandata dal gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» nel suo rapporto, per facilitare l'accesso ai servizi di consulenza e di assistenza, è stato rinviato nel 2005 per carenza di risorse. Nel 2002 la Conferenza svizzera dei centri di

---

<sup>20</sup> Informazioni sull'associazione e sulla campagna: <http://www.frauenhandeleuro08.ch/home/>.

<sup>21</sup> Versione in tedesco del rapporto sul sito: <http://www.fedpol.admin.ch/> -> Temi -> Criminalità -> Tratta di esseri umani / Traffico di migranti -> Documentazione -> Rapporti.

<sup>22</sup> [http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/news/news\\_detail.12520.nsb.html](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/it/home/documentation/news/news_detail.12520.nsb.html)

<sup>23</sup> 2006: BL e AG; 2007: SH, BS, SZ, ZH, SO, LU, GL, TG, SG.

<sup>24</sup> Le informazioni sull'esposizione itinerante e sul suo percorso si trovano all'indirizzo: <http://www.kirchenbl.ch/>.

<sup>25</sup> [www.coe.int/trafficking](http://www.coe.int/trafficking). Si può ottenere il materiale anche presso il DFAE (DP IV).

collegamento dell'aiuto alle vittime si era rifiutata di istituire una hotline che non fosse supportata da un servizio centrale di consulenza.

Nel frattempo, nel quadro del progetto della DSC descritto al punto 2.4.3, la Svizzera ha creato in Russia una hotline per le vittime di lingua russa della tratta di esseri umani. La hotline gratuita consente di contattare il call-center dell'ONG «Angels Coalition» a Mosca, che è stata informata sui servizi di consulenza e assistenza offerti in Svizzera e che informa le vittime della tratta di esseri umani nella loro lingua<sup>26</sup>. Il progetto non raccoglie la proposta del rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» di creare una hotline nazionale, ma offre comunque consulenza telefonica a una determinata categoria di vittime.

### 3 Statistiche

È difficile stimare il numero delle vittime della tratta di esseri umani in Svizzera, poiché il fenomeno riguarda gli ambienti criminali. L'unico dato disponibile è stato fornito nel 2002 dall'Ufficio federale di polizia. Basandosi sulle stime internazionali e su un sondaggio effettuato presso i Cantoni sul numero di cittadini stranieri che si prostituiscono illegalmente in Svizzera, l'Ufficio federale di polizia ha dedotto che la categoria di persone esposte al rischio di tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale comprendesse fra le 1500 e le 3000 persone. Questa stima è però troppo vaga, infatti poggia su metodi di rilevamento poco affidabili e verte soltanto sullo sfruttamento sessuale.

Il presente rapporto rinuncia a nuove stime. Esso raggruppa invece i dati statistici noti sul fenomeno, compiendo il primo passo per ottenere un quadro dettagliato della situazione. I dati riguardano il perseguimento penale, gli aspetti legati al diritto sugli stranieri (rilascio di permessi di soggiorno) e la consulenza per le vittime. Per quest'ultima sono state prese in considerazione le statistiche elaborate in virtù della LAV dalle autorità e da altre organizzazioni, in particolare il FIZ e l'OIM.

#### 3.1 Statistica delle condanne penali

##### Numero delle condanne in virtù dell'articolo 196 CP (Tratta degli esseri umani) passate in giudicato

	2002	2003	2004	2005	2006*	Totale cantonale
AG		1		1		2
BE		1		1	1	3
BL			1	1		2
TI	1	4	1	9	3	18
VD	1				1	2
ZH		1				1
Totale annuale	2	7	2	12	5	

Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica delle condanne penali, stato dell'11.10.2007.

<sup>26</sup> Il numero è 00 800 455-05-555. Ulteriori informazioni sulla hotline in lingua russa all'indirizzo: [www.angelcoalition.org](http://www.angelcoalition.org).

*La lotta contro la tratta di esseri umani in Svizzera*

\* Si tratta di dati provvisori. Su molte condanne emesse, per esempio nel Cantone di Zurigo, il tribunale di ultima istanza non si è ancora pronunciato.

**Numero delle condanne in virtù dell'articolo 195 CP (promovimento della prostituzione) passate in giudicato**

	2002	2003	2004	2005	2006*	Totale cantonale
AG	1		2	1		4
BE	2	1	2	1	1	7
BS	1					1
FR			1	1		2
GE	1			1		2
GL			1	1	1	3
LU		1			2	3
NE	2				2	4
SG			1	1		2
SO				1		1
TG				2		2
TI	1				3	4
VD	2	3	2	3	1	11
VS			1		1	2
ZG				1		1
ZH	1	1	2	2	3	9
Totale annuale	11	6	12	15	14	

Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica delle condanne penali, stato dell'11.10.2007

\* Si tratta di dati provvisori. Su molte condanne emesse, per esempio nel Cantone di Zurigo, il tribunale di ultima istanza non si è ancora pronunciato.



### 3.2 Statistica sull'aiuto alle vittime

Numero di consulenze dei consultori riconosciuti fornite alle vittime di reati di cui agli articoli 195 e 196 CP (dati rilevati insieme a quelli di un'altra categoria\*)

	2002	2003	2004	2005	2006	Totale cantonale
AG		1	1	1	2	5
BE	11	8	6	4	10	39
BS	5	6	7	9	5	32
FR	3			1		4
GE	2	3	5	3	8	21
GR	2	3	2	2	2	11
LU	1	2	3	4	4	14
NE	2			1	10	13
SG	1	2	3		5	11
SH		2				2
SO			3	1	2	6
SZ			1			1
TG	2	5	4	3	3	17
TI	11	5	15	11	5	47
VD		3	6	1	1	11
ZH	26	24	28	22	23	123
Totale annuale	66	64	84	63	80	
Vittime di età inferiore ai 18 anni	3	9	14	13	13	

Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica sull'aiuto alle vittime, stato del 22.10.2007.

\* Nella statistica elaborata in virtù della LAV finora i dati sulla tratta di esseri umani sono stati rilevati insieme a quelli sulla prostituzione. Presumibilmente non tutte le vittime del promovimento della prostituzione sono migranti.

### 3.3 Regolarizzazione del soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani

**Permessi di soggiorno rilasciati alle vittime della tratta di esseri umani conformemente alla circolare dell'UFM del 25.8.2004**

	Permessi per un tempo di riflessione (dichiarazione scritta)		Permessi di soggiorno di breve durata durante il processo		Permessi per casi gravi rilasciati a processo terminato		Totale 05/06
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	
AG		1		1			2
BE	17	6	8	2	6	3	42
BS		1					1
GE		3	10		2		15
LU	1						1
SO		11					11
TI	5						5
VD	1						1
ZH	6	17					23
Totale casi regolarizzati	30	39	18	3	8	3	101

Fonte: Ufficio federale della migrazione e sondaggio presso i Cantoni.

### 3.4 Statistiche del Centro d'informazione per donne FIZ

**Vittime della tratta delle donne aiutate dal FIZ**

2002	2003	2004	2005	2006
26	81	85	116	133

Fonte: statistica del FIZ sull'aiuto alle vittime.

### Profili delle vittime assistite dal FIZ nel 2006

<b>Area di provenienza (2006)</b>	<b>Numero</b>
Africa	14
Asia	26
America Latina e Caraibi	48
Europa orientale	45
<b>Totale</b>	<b>133</b> (tutte le vittime, salvo un tra-vestito, sono donne)

Fonte: statistica del FIZ sull'aiuto alle vittime

<b>Statuto di soggiorno (2006)</b>	<b>Numero</b>
Nessun permesso (soggiorno illegale)	37
Persone tollerate (rinuncia a misure di allontanamento)	33
B (soggiorno annuale)	27
L (soggiorno breve)	15
N (richiedenti l'asilo)	6
F (ammissioni provvisorie)	4
C (permesso di domicilio)	3
CH (cittadini svizzeri)	2
Turisti	2
B CE/AELS	1
Soggiorno all'estero	3
<b>Totale</b>	<b>133</b>

Fonte: statistica del FIZ sull'aiuto alle vittime.

<b>Cantoni in cui sono stati commessi i reati (2006)</b>	<b>Numero</b> (è possibile che dei reati siano registrati più volte)
ZH	95 (di cui 71 nella città di Zurigo)
BE	14
SO	13
LU	5
BS	4
FR	4
GE	3
SH	3
SZ	3
AG	2
TI	2
VD	2
GR	1
NE	1
Estero	3

Fonte: statistica del FIZ sull'aiuto alle vittime.

<b>Servizi che hanno consigliato alle vittime di rivolgersi al FIZ (2006)</b>	<b>Numero di casi</b>
Organi giudiziari e di polizia	45
Persone dell'ambiente frequentato dalle vittime (colleghi di lavoro, vicini ecc.)	27
Altre ONG o consultori	25
Conoscenti o famigliari	18
Clienti o partner	8
Uffici o autorità	4
Avvocati	3
Medici, ospedali o terapeuti	2
FIZ tramite il suo opuscolo	1
<b>Totale</b>	<b>133</b>

Fonte: statistica del FIZ sull'aiuto alle vittime.

<b>Tipi di sfruttamento (2006)</b>	<b>Numero di vittime</b> (è possibile che delle vittime siano indicate più volte)
Tratta delle donne nell'industria del sesso	119
Tratta delle donne nei cabaret	14
Tratta delle donne come personale domestico	7
Altro	10
Vittime del passato	24

Fonte: statistica del FIZ sull'aiuto alle vittime.

### 3.5 Statistica del progetto dell'OIM sull'aiuto al ritorno, alla riabilitazione e alla reintegrazione per le vittime della tratta di esseri umani in Svizzera (gennaio 2005 - settembre 2007)

Paesi di provenienza delle persone aiutate	Numero di persone
Albania	1
Brasile	3
Bulgaria	3
Camerun	6
Repubblica centrafricana	1
Colombia	1
Repubblica dominicana	2
Ghana	1
India	1
Indonesia	1
Kenia	1
Lituania	1
Macedonia	4
Marocco	2
Moldova	2
Mongolia	1
Polonia	1
Romania	4
Russia	2
Senegal	1
Slovacchia	4
Slovenia	1
Sri Lanka	1
Svizzera	1
Sudafrica	1
Thailandia	3
Turchia	1
Ucraina	2
Ungheria	2
<b>Totale</b>	<b>55</b>

Tipi di sfruttamento	2005	2006	01.-09.2007	Totale
Attività nell'industria del sesso	25	20	5	50
Personale domestico	1	1	1	3
Sconosciuto			1	1
Sfruttamento della forza lavoro			1	1
<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>55</b>

*La lotta contro la tratta di esseri umani in Svizzera*

<b>Cantoni</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>01.-09.2007</b>	<b>Totale</b>
AG		3	1	4
BL	1		1	2
BS	4	1	2	7
BE	4	1	1	6
FR	1			1
GE	3		2	5
NE		7		7
SG	2	3		5
TI	3	1		4
TG		1		1
VD	2			2
VS		1		1
ZH	5	3	1	9
Sconosciuto	1			1
<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>55</b>

Fonte: OIM Berna.

## 4 Valutazione dei risultati

### 4.1 Panoramica dei risultati

<b>A) Basi legali nazionali e internazionali</b>	
1. Ratifica dei Protocolli dell'ONU	✓
2. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani / protezione dei testimoni dopo il processo	➔
3. Revisione della disposizione penale sulla tratta di esseri umani (art. 182 nCP)	✓
4. Disciplinamento nella LStr del soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani	✓
<b>B) Provvedimenti urgenti del gruppo di esperti e dell'ufficio centrale</b>	
5. Sostegno dei meccanismi di cooperazione cantonali	↗
6. Sensibilizzazione e formazione specializzata delle autorità	↗
7. Sviluppo e finanziamento dell'aiuto specializzato alle vittime	➔
8. Lotta contro la tratta di minorenni	➔
9. Perfezionamento delle statistiche	--
<b>C) Provvedimenti urgenti di singoli servizi</b>	
10. Creazione e sviluppo di meccanismi di cooperazione cantonali	↗
11. Rafforzamento dei controlli di polizia e della cooperazione intercantonale	↗
12. Informazione e prevenzione nei Paesi di provenienza	↗
13. Aiuto al ritorno e alla reintegrazione delle vittime	➔
14. Miglioramento della protezione delle ballerine di cabaret	--
15. Rapporto speciale sulla tratta dei fanciulli	➔
<b>D) Altri provvedimenti</b>	
16. Informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica in Svizzera	➔
17. Hotline per le vittime della tratta di esseri umani	--

#### Legenda:

Il provvedimento è stato attuato	✓
Sono stati fatti progressi importanti	↗
Sono stati fatti progressi mediocri	➔
La situazione è rimasta sostanzialmente immutata	--

## **4.2 Valutazione dei risultati**

### **4.2.1 Progressi nel perseguimento penale**

Durante gli scorsi anni sono stati compiuti dei progressi concreti nel perseguimento penale. Infatti in passato le condanne per tratta di esseri umani in virtù dell'articolo 196 CP erano mediamente tre all'anno, mentre nel 2005 ne sono state pronunciate 12 e nel 2006 cinque, quindi in media quasi il triplo rispetto all'inizio del decennio. Molti procedimenti penali si protraggono per anni prima di culminare nella sentenza passata in giudicato e pertanto non sorprende la dimensione di questo progresso che in cifre assolute è ancora modesto. Bisogna anche considerare che sono in aumento le condanne per promovimento della prostituzione (art. 195 CP), un reato che ha delle caratteristiche in comune con la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Inoltre la polizia ha avviato un numero di inchieste nettamente superiore rispetto a quello delle condanne in virtù degli articoli 195 e 196 CP. Anche queste inchieste hanno in qualche misura un effetto preventivo e dimostrano l'impegno crescente dei Cantoni.

I successi ottenuti nel perseguimento penale sono strettamente collegati all'esistenza di tavole rotonde o meccanismi di cooperazione analoghi. La maggior parte delle condanne per tratta di esseri umani sono state pronunciate nei Cantoni in cui esiste una tavola rotonda o un meccanismo simile. Questo vale anche per i procedimenti penali per tratta di esseri umani sfociati in condanne per altri reati. Esiste un rapporto, seppur variabile, anche fra il numero di permessi di soggiorno rilasciati dai Cantoni alle vittime della tratta di esseri umani e le condanne pronunciate negli stessi Cantoni in virtù degli articoli 195 e 196 CP. La cooperazione fra le autorità di perseguimento penale, i consultori per le vittime e le autorità di migrazione sembra aver prodotto un'influenza positiva sul perseguimento penale.

Il fattore decisivo per il successo nel perseguimento penale è la disponibilità delle vittime a deporre. I responsabili del perseguimento penale e della protezione delle vittime sono concordi nel riconoscere che la disponibilità a deporre è notevolmente aumentata nei Cantoni in cui esistono meccanismi di cooperazione e si applicano gli strumenti previsti dalla legislazione sugli stranieri per proteggere le vittime. Questa circostanza ha agevolato il perseguimento penale. È importante anche il nuovo approccio per i controlli di polizia negli ambienti a luci rosse menzionato in precedenza. Nei Cantoni in cui vengono effettuati questi controlli, il loro scopo non è più soltanto di individuare i cittadini stranieri in situazione irregolare, ma anche di perseguire in modo mirato gli organizzatori della tratta delle donne.

Va comunque sottolineato che i successi nel perseguimento penale sono circoscritti ad alcuni Cantoni. Inoltre finora le inchieste si sono concentrate sugli ambienti a luci rosse, trascurando i nuovi generi di tratta degli esseri umani, specialmente quella finalizzata allo sfruttamento della forza lavoro. Questo aspetto si ricollega anche al vecchio articolo 196 CP che contemplava unicamente la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. L'articolo 182 del nuovo Codice penale, entrato in vigore il 1° dicembre 2006 e sulla cui applicazione mancano per ora dati concreti, concede un maggiore margine di manovra alle autorità di perseguimento penale, soprattutto perché la definizione della fattispecie è più ampia e comprende anche la tratta di una sola persona e il reclutamento. L'estensione della punibilità alla tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento della forza lavoro o del prelievo di organi rappresenta, d'altronde, una nuova sfida per le autorità di perseguimento penale.



#### **4.2.2 Progressi nella protezione delle vittime**

Per quanto riguarda la protezione delle vittime può essere considerato un progresso il fatto che nel 2005 e nel 2006 complessivamente un centinaio di vittime della tratta di esseri umani abbiano ottenuto un permesso di soggiorno per un tempo di riflessione e all'occorrenza durante le indagini di polizia o il processo. In questo modo è stato finalmente possibile mettere in atto dei provvedimenti di assistenza giuridica e sociale in Svizzera oppure preparare il rientro assistito in patria. Dalle statistiche del FIZ Makasi sulle consulenze si evince che negli scorsi anni un numero crescente di vittime della tratta di esseri umani ha beneficiato delle consulenze specializzate offerte nel contesto di questo progetto. Nel 2006 sono state assistite 133 vittime. Dal 2002 il numero di casi seguiti dal FIZ è quindi aumentato ogni anno ed è circa quintuplicato. Mentre il numero di consulenze del FIZ Makasi è notevolmente cresciuto, è invece rimasto stabile il numero di vittime che hanno ottenuto consulenza e assistenza presso i consultori delle autorità. Apparentemente i piccoli consultori specializzati del FIZ Makasi risultano più accessibili per le vittime della tratta di esseri umani rispetto ai consultori statali polivalenti.

Le statistiche dimostrano anche che i Cantoni applicano in modo molto diverso gli strumenti per proteggere le vittime della tratta di esseri umani. I Cantoni che vi ricorrono maggiormente sono quelli dotati di tavole rotonde o meccanismi di cooperazione fra la polizia, le autorità giudiziarie, gli uffici della migrazione e i consultori per le vittime. Vi è un rapporto soprattutto fra l'esistenza di questi meccanismi e il numero di consulenze effettuate dal FIZ e dai centri statali di collegamento dell'aiuto alle vittime. Laddove esistono meccanismi di cooperazione si registra anche un maggiore ricorso agli strumenti della legislazione sugli stranieri per rilasciare permessi di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani. Il Cantone di Ginevra costituisce un'eccezione. Nonostante la mancanza di un meccanismo di cooperazione istituzionalizzato, il numero di permessi di soggiorno rilasciati a vittime della tratta di esseri umani è relativamente elevato.

Per quanto riguarda gli aspetti giuridici, la nuova legge sugli stranieri migliora le condizioni quadro per proteggere le vittime. La regolarizzazione del soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani durante il tempo di riflessione, le indagini e il processo è ora disciplinata a livello di legge e ha quindi carattere vincolante. La circolare dell'UFM del 2004 formulava invece soltanto delle raccomandazioni. È indispensabile che la vittima sia riconosciuta come tale. Poiché l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione è sancito nella legge sugli stranieri, la Confederazione può concedere sussidi anche in questo ambito, mentre in passato ciò non era possibile. La legislazione sugli stranieri limita il soggiorno delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani una volta terminato il procedimento penale. Un permesso di soggiorno a tempo indeterminato viene rilasciato soltanto raramente, in casi personali particolarmente gravi. Se una vittima non collabora con le autorità di perseguimento penale oppure se la sua presenza non è necessaria durante il procedimento penale, deve aspettarsi l'allontanamento dopo il tempo di riflessione.

La revisione totale della legge sull'aiuto alle vittime di reati non prevede invece nuove prestazioni specifiche destinate alle vittime della tratta di esseri umani, anche se obbliga i Cantoni a tenere conto, quando offrono delle consulenze, dei bisogni particolari delle diverse categorie di vittime, fra cui quelle della tratta di esseri umani. Il nuovo sistema di indennizzo fra i Cantoni incentiva la cooperazione intercantonale nel settore. La realizzazione permane tuttavia come finora di competenza degli organi esecutivi cantonali.

### **4.2.3 Progressi nella prevenzione**

Negli scorsi anni la Svizzera si è impegnata con determinazione nella lotta contro la tratta di esseri umani, adottando misure efficaci all'estero sia a livello politico, sia nell'ambito di progetti concreti. I finanziamenti diretti di progetti in questo settore ammontano ogni anno a 2-3 milioni di franchi svizzeri. Le misure efficaci all'estero adottate dalla DSC e dalla DP IV sono valutate e analizzate regolarmente in base all'incisività dei singoli progetti. Ne consegue che i progetti promossi dal DFAE contribuiscono a migliorare la prevenzione e a proteggere in modo più mirato le vittime nei diversi Paesi. Inoltre i progetti sostenuti dalla Svizzera sfociano nella creazione di strutture permanenti dello Stato e della società civile che applicano i piani d'azione nazionali e le strategie di lotta (ministeri, autorità, corpi di polizia, organi giudiziari, consultori per le vittime). Oltre che con il lavoro di progetto del DFAE, la Svizzera si distingue nella lotta contro la tratta degli esseri umani partecipando attivamente, in seno agli organi multilaterali dell'ONU, dell'OSCE e di altre organizzazioni e gruppi di contatto internazionali, all'elaborazione di criteri di riferimento e iniziative politiche riguardanti la tratta di esseri umani.

In Svizzera finora le misure adottate dallo Stato non si sono concentrate sulla prevenzione della tratta di esseri umani, ad esempio con una campagna d'informazione destinata ai clienti (fra cui quelli delle prostitute). In questo ambito invece l'iniziativa è stata presa dalle organizzazioni della società civile. L'esposizione itinerante menzionata in precedenza sulla tratta delle donne e la prostituzione forzata organizzata dalle tre Chiese riformate di Basilea Campagna, contribuisce in modo decisivo a informare su scala locale. Probabilmente la campagna «Euro 08 contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata», promossa dall'associazione omonima e prevista prima e durante i campionati europei, avrà un forte impatto sul pubblico di tutto il Paese e attirerà l'attenzione anche all'estero. SCOTT approva il finanziamento iniziale di 100 000 franchi elargito dal comitato di progetto per i poteri pubblici UEFA EURO 2008 e incoraggia altri promotori pubblici e privati a contribuire anch'essi finanziariamente al progetto.

## **4.3 Organizzazione e funzionamento di SCOTT**

SCOTT ha il compito di coordinare ed eventualmente di avviare e sostenere le misure per combattere la tratta di esseri umani e il traffico di migranti nei settori del perseguimento penale, della protezione delle vittime e della prevenzione. Oltre a illustrare i risultati ottenuti con la realizzazione delle misure, s'intende valutare anche il funzionamento di SCOTT e il suo contributo a questi progressi.

Visto che SCOTT è un organo decentralizzato, la sua componente di primo piano è l'organo direttivo che comprende i rappresentanti delle direzioni degli Uffici federali interessati, i delegati delle conferenze o delle associazioni intercantionali e i rappresentanti di tre ONG e dell'OIM che hanno lo statuto di consulenti<sup>27</sup>. Il lavoro di SCOTT consiste principalmente nella creazione di contatti, nel coordinamento delle attività di questi servizi e nel miglioramento dello scambio di informazioni nel rispetto delle leggi vigenti. L'organo direttivo stabilisce le linee guida dell'attività di SCOTT e sorveglia l'elaborazione e l'attuazione delle misure. È

---

<sup>27</sup> Cfr. l'elenco dei membri di SCOTT nell'allegato D.

diretto dall'Ufficio federale di polizia di cui fa parte anche l'ufficio centrale di SCOTT<sup>28</sup>. Fra il 2003 e il 2006 l'organo direttivo si è riunito due volte all'anno e nel 2007 una volta.

Le singole misure sono concepite e applicate, a seconda dei casi, da gruppi di lavoro creati appositamente o da singoli membri (eventualmente con il supporto tecnico dell'ufficio centrale). Finora l'organo direttivo ha istituito i seguenti gruppi di lavoro:

<b>Mandato del gruppo di lavoro</b>	<b>Periodo</b>	<b>Direzione del gruppo</b>
Elaborare la guida pratica sui meccanismi di cooperazione contro la tratta di esseri umani	Nov. 2004 - ott. 2005	Ufficio centrale
Redigere un rapporto sulle misure contro il traffico di migranti (progetto sospeso nel 2006)	2004-2005	Ufficio centrale
Formulare raccomandazioni per proteggere le ballerine di cabaret	2004-2005	Un esperto dell'Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione ASM)
Verificare le possibilità per ampliare e finanziare l'assistenza specializzata alle vittime	2003-2007	Ufficio centrale
Preparare provvedimenti speciali nel campo della formazione	Da aprile 2005	Ufficio centrale
Preparare provvedimenti per prevenire e combattere la tratta dei fanciulli	da nov. 2005	DFAE-DP IV

L'ufficio centrale ha inoltre organizzato, a scadenze regolari, dei workshop con tutti gli esperti (cfr. la tabella riassuntiva al punto 2.3.2). Lo scopo era di approfondire le conoscenze su diversi temi e di creare dei contatti interdisciplinari fra i servizi interessati.

Alla fine del 2007 l'ufficio centrale di SCOTT si componeva di tre persone: il responsabile, il suo supplente e un'assistente e collaboratrice specialista. All'inizio del 2008 sarà rioccupato anche il posto di analista, attualmente vacante, che fa capo all'ufficio centrale. SCOTT non dispone di un budget per le sue attività. Le singole misure sono finanziate, se del caso, dalle autorità competenti. Oltre a preparare le riunioni dell'organo direttivo, a trattarne i risultati e a coordinare e sostenere dal punto di vista tecnico le misure e le attività descritte in precedenza, l'ufficio centrale esegue i compiti seguenti:

- partecipa a progetti legislativi che riguardano la tratta di esseri umani e il traffico di migranti e prepara i relativi dossier del Consiglio federale, del Parlamento e dell'Ufficio;
- sostiene le pubbliche relazioni organizzando conferenze, rispondendo alle richieste dei mass media e del pubblico e gestendo un sito Internet accessibile a tutti, che recentemente è stato aggiornato e completato con una documentazione<sup>29</sup>;

<sup>28</sup> Art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP).

<sup>29</sup> <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/themen/kriminalitaet/menschenhandel.html>

- informa spontaneamente i membri di SCOTT sulle novità inviando loro newsletter e gestendo un sito Internet protetto;
- rappresenta la Svizzera alle conferenze e ai convegni delle organizzazioni internazionali e risponde alle richieste e ai questionari nel contesto di procedure internazionali di controllo oppure coordina le attività necessarie.

### **Valutazione dell'attività di SCOTT**

SCOTT esiste da cinque anni e le sue strutture e procedure sono consolidate. L'organo direttivo e i gruppi di esperti si riuniscono regolarmente e i loro membri non cambiano. Soltanto l'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo (UFU) ha dovuto rinunciare a collaborare attivamente con SCOTT a partire dal 2006 a causa di riduzioni del personale e del budget dovuti al piano di rinuncia a determinati compiti della Confederazione.

SCOTT ha contribuito a indurre le autorità competenti nei settori del perseguimento penale, della protezione delle vittime e della prevenzione ad affrontare la tratta di esseri umani e a mobilitare delle risorse. In questo contesto l'organo direttivo costituisce uno strumento promotore e di controllo. L'ufficio centrale, che sostiene l'organo direttivo in quest'attività, è un importante centro di contatto verso cui confluiscono tutte le informazioni e i recapiti che poi sono messi a disposizione di tutti i membri e di altri servizi interessati. I diversi organi di SCOTT (l'organo direttivo, il gruppo di esperti, i gruppi di lavoro, i membri che collaborano in casi specifici o i singoli partecipanti) sono stati impiegati in modo flessibile e complementare. Un effetto molto importante scaturito da queste attività, che si svolgono regolarmente e a diversi livelli, consiste nella nascita di una rete nazionale di contatti fra esperti. Questa comunità di specialisti interessati di diverse categorie professionali partecipa in modo decisivo agli sforzi compiuti e ai provvedimenti adottati per combattere la tratta di esseri umani. Sono particolarmente importanti le conoscenze specifiche apportate dalle organizzazioni internazionali e non governative.

L'attività di SCOTT consiste soprattutto nella creazione di contatti, nel coordinamento del lavoro dei membri e nel perfezionamento dello scambio di conoscenze. Le autorità partecipanti mantengono le loro competenze e svolgono i loro compiti abituali. Questo approccio decentralizzato implica che i provvedimenti devono essere avviati, coordinati e seguiti da specialisti, mentre la realizzazione rimane di competenza dei singoli servizi. A parte il personale dell'ufficio centrale, SCOTT non dispone di risorse proprie. Va sottolineato che l'ufficio centrale non ha nemmeno la facoltà d'impartire istruzioni e non dispone di un budget per finanziare progetti o per sovvenzionare provvedimenti. Questa situazione mette talvolta in difficoltà l'ufficio centrale che spesso viene visto come un servizio specializzato dotato di competenze operative e quindi si trova talvolta confrontato con esigenze che non può soddisfare, perché sono di competenza di altre autorità che fanno parte di SCOTT.

Se si tiene conto delle condizioni quadro, il modo di operare di SCOTT ha finora dato sostanzialmente buoni risultati. Dopo la fase iniziale è stato possibile ridurre la frequenza delle riunioni soltanto in alcuni casi, in particolare per quanto riguarda l'organo direttivo. È necessario che gli incontri si concentrino sulle questioni di principio e sulle decisioni. La Svizzera francese è tuttora poco rappresentata in questi organi e nelle attività di SCOTT. In futuro si dovranno intraprendere maggiori sforzi per estendere le attività di SCOTT a tutte le regioni linguistiche della Svizzera.

## **5 Conclusione e prospettive**

### **I progressi più significativi**

Negli scorsi anni in Svizzera sono stati compiuti progressi importanti in diversi settori della lotta contro la tratta di esseri umani. La Svizzera ha aderito alle pertinenti Convenzioni internazionali dell'ONU. Contemporaneamente sono state adeguate ai parametri internazionali e quindi notevolmente perfezionate le basi legali per combattere la tratta di esseri umani, soprattutto il diritto penale e quello sugli stranieri. Inoltre la Svizzera ha concentrato le sue misure efficaci all'estero sulla prevenzione della tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime nei Paesi di provenienza.

Anche sul fronte dell'esecuzione sono stati intensificati gli sforzi su scala nazionale, per migliorare la cooperazione fra gli organi di perseguimento penale e di protezione delle vittime. Entro la fine del 2007 sono state create tavole rotonde o meccanismi analoghi in nove Cantoni. Un altro Cantone si sta accingendo a creare un organo dello stesso tipo. Il processo è supportato da nuovi corsi speciali destinati alle autorità coinvolte e dal rafforzamento della cooperazione intercantonale di polizia. Nei Cantoni in cui sono stati applicati, questi provvedimenti hanno comportato miglioramenti tangibili della cooperazione fra gli organi giudiziari, la polizia, le autorità di migrazione e i consultori pubblici e privati per le vittime. Di conseguenza negli scorsi anni un numero crescente di vittime della tratta di esseri umani ha potuto beneficiare delle misure di protezione. Contemporaneamente è aumentato anche il numero di inchieste penali e di condanne nei confronti di autori della tratta di esseri umani. Grazie a SCOTT questi provvedimenti sono stati sostenuti da un'ampia rete di autorità federali e cantonali e di organizzazioni della società civile.

### **Ulteriori interventi necessari**

Oggi la Svizzera è più preparata ad affrontare la tratta di esseri umani rispetto a cinque anni fa. Ciononostante vi sono delle lacune e degli aspetti da migliorare in diversi ambiti. Innanzitutto bisogna riconoscere che i progressi compiuti nell'attuazione delle misure variano molto da un Cantone all'altro. Soprattutto nel settore del perseguimento penale i successi sono finora circoscritti sostanzialmente ai Cantoni dotati di tavole rotonde e meccanismi per combattere la tratta di esseri umani. È quindi tuttora fondamentale estendere i meccanismi di cooperazione, sostenere questi processi mediante provvedimenti mirati nel campo della formazione e del perfezionamento professionale e approfondire la cooperazione fra le autorità di perseguimento penale. I corpi di polizia hanno organizzato corsi specializzati e istituito un gruppo di lavoro. Si tratta di estendere questi provvedimenti anche agli organi giudiziari. Anche in futuro occorre considerare il perseguimento penale e la protezione delle vittime come due principi equivalenti e complementari.

Anche la regolamentazione del soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani è stata finora applicata in modo molto differenziato. È necessario uniformare le diverse procedure cantonali e offrire maggiori garanzie alle vittime e ai consultori. La nuova legge sugli stranieri e le sue disposizioni esecutive migliorano le condizioni quadro giuridiche in questo settore. Andranno applicati in modo possibilmente omogeneo i nuovi strumenti previsti dalla legislazione sugli stranieri per proteggere le vittime della tratta di esseri umani, affrontando il tema soprattutto nei corsi sulla nuova LStr e invitando le autorità di migrazione a partecipare ai corsi specializzati sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

In molti casi non è ancora stato risolto in modo soddisfacente il problema del finanziamento delle consulenze specializzate per le vittime. Soltanto in pochi Cantoni le autorità competenti

hanno concluso accordi di prestazione con le ONG specializzate, soprattutto il FIZ Makasi. Tuttavia nel 2006 il FIZ è riuscito a operare soltanto grazie a donazioni di privati. Soltanto un quinto delle spese di gestione e dei costi di consulenza per le vittime della tratta delle donne sono stati assunti dai servizi statali. In altri Cantoni sono ancora i centri di consulenza polivalenti ad assistere le vittime della tratta di esseri umani, anche se spesso non dispongono delle conoscenze specializzate, necessarie durante alcune fasi dell'assistenza a questa categoria di vittime. In molti casi permangono delle incertezze su chi debba finanziare il soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani e più precisamente se sia un compito delle associazioni di aiuto alle vittime o dell'assistenza sociale. Queste incertezze rallentano e complicano gli interventi concreti a tutela delle vittime. Per favorire una protezione rapida ed efficace, che avvantaggia anche il perseguimento penale, i Cantoni dovrebbero disciplinare le competenze in modo vincolante ed emanare direttive intercantonali sulla cooperazione con il FIZ.

Gli organi di perseguimento penale e di protezione delle vittime dovranno continuare a prestare attenzione alla particolare vulnerabilità e ai bisogni speciali di protezione delle vittime minorenni della tratta di esseri umani. In caso di necessità occorre far partecipare alle tavole rotonde i magistrati dei minorenni, la polizia e i servizi sociali che si occupano dei giovani. In futuro le autorità dovranno occuparsi maggiormente delle nuove forme di tratta degli esseri umani, particolarmente quella a scopo di sfruttamento della forza lavoro, che è punibile in virtù dell'articolo 182 CP. Nemmeno all'estero sono finora state fatte molte esperienze con l'applicazione di queste nuove varianti della fattispecie penale. La sua definizione e delimitazione concreta sollevano numerosi interrogativi che vanno chiariti. In Svizzera occorre prima svolgere delle ricerche sulla diffusione e sulle modalità di questo tipo di tratta degli esseri umani.

Infine anche i dati disponibili sono tuttora insufficienti. Statistiche nazionali complete sui diversi aspetti della lotta contro la tratta di esseri umani, saranno pronte soltanto fra qualche anno, poiché i sistemi di rilevamento nei settori della polizia, dell'assistenza alle vittime e della migrazione sono attualmente in fase di revisione. Nell'attesa si può migliorare la situazione soltanto raccogliendo sistematicamente i dati disponibili e completandoli con delle analisi sui casi. L'analista presso l'ufficio centrale di SCOTT dovrà concentrarsi sull'elaborazione di questi rapporti sulla situazione.

### **Nuove norme internazionali**

Su scala internazionale si registrano i seguenti sviluppi, sui quali la Svizzera dovrà esprimersi prossimamente.

- La Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani, esige l'introduzione di misure di protezione dei testimoni dopo la fine del processo. Qualora la Svizzera intendesse aderire alla Convenzione, dovrebbe creare le basi legali necessarie.
- Appellandosi nelle loro dichiarazioni e risoluzioni alle responsabilità dei Paesi di destinazione della tratta di esseri umani, le organizzazioni internazionali pongono maggiormente l'accento sui clienti, per combattere la tratta. Soprattutto la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, oltre a raccomandare campagne d'informazione e di sensibilizzazione, suggerisce di punire coloro che ricorrono consapevolmente a prestazioni offerte da persone vittime di sfruttamenti connessi alla tratta di esseri umani. Si tratterebbe ad esempio di punire i clienti delle prostitute. Il diritto penale svizzero non prevede per ora una fattispecie di questo ge-

nere. Tuttavia la disposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa non è vincolante ai sensi del diritto internazionale.

- La nuova Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei fanciulli e contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali<sup>30</sup> obbliga gli Stati contraenti a considerare un reato il reclutamento e la prostituzione forzata dei fanciulli come pure il ricorso alle loro prestazioni sessuali. Sono considerati fanciulli tutte le persone di età inferiore ai 18 anni. Il Codice penale svizzero non punisce la prostituzione di chi ha superato l'età limite di protezione (16 anni), a condizione che non sia esercitata alcuna costrizione. Se intende aderire alla Convenzione, la Svizzera dovrà adeguare questo aspetto del diritto penale in materia sessuale.

---

<sup>30</sup> [www.coe.int/](http://www.coe.int/)

## 6 Priorità di SCOTT per combattere la tratta di esseri umani nel 2008-2009

Decisioni dell'organo direttivo di SCOTT dell'8.11.2007

<b>A) Convenzioni internazionali</b>	<b>Servizio responsabile</b>
1 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16 maggio 2005 / protezione dei testimoni dopo la fine del processo; decidere se firmare e ratificare la Convenzione.	Fedpol
2 Convenzione sulla protezione dei fanciulli e contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali; decidere se firmare e ratificare la Convenzione.	UFG
<b>B) Provvedimenti urgenti del gruppo di esperti e dell'ufficio centrale</b>	
1 Proseguire con la formazione specializzata destinata alla polizia; estendere i provvedimenti nel campo della formazione alla Svizzera latina e ad altre cerchie interessate, soprattutto gli organi giudiziari. Trattare la protezione delle vittime, in particolare il modo per individuarle, la loro protezione immediata, la cooperazione con le autorità di migrazione e l'eventuale impunità per le violazioni della legislazione sugli stranieri.	Gruppo di lavoro sulla formazione (diretto dall'ufficio centrale di SCOTT)
2 Ampliare e supportare tecnicamente i meccanismi cantonali di cooperazione e le tavole rotonde; promuovere lo scambio di informazioni sulle esperienze fatte e i contatti.	Ufficio centrale di SCOTT
3 Verificare se si possono applicare le raccomandazioni dello studio dell'UNICEF sulla tratta dei fanciulli in Svizzera.	Gruppo di lavoro sulla tratta di fanciulli (diretto dalla DP IV del DFAE)
4 Perfezionare la raccolta dei dati; elaborare un rapporto sulla situazione; sorvegliare l'applicazione concreta dell'articolo 182 CP, non trascurare la tratta dei fanciulli.	Ufficio centrale di SCOTT
5 Sensibilizzare sulle nuove forme della tratta di esseri umani, soprattutto quella a scopo di sfruttamento della forza lavoro; verificare dov'è necessario intervenire.	Ufficio centrale di SCOTT



<b>C) Provvedimenti urgenti di singoli membri di SCOTT</b>	<b>Servizio responsabile</b>
1 Applicare le nuove disposizioni della LStr a): sul tempo di riflessione, il soggiorno delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani e b): sull'aiuto al ritorno e alla reintegrazione.	a) e b) UFM, UCM; b) anche OIM
2 Migliorare la consulenza specializzata per le vittime e la loro protezione in base alla nuova LAV, stabilire le competenze ed elaborare le direttive sugli indennizzi.	Conferenza svizzera dei centri di collegamento dell'aiuto alle vittime
3 Proseguire con l'informazione e la prevenzione nei Paesi d'origine.	DFAE (DSC, DP IV)
4 Campagne d'informazione e di prevenzione in Svizzera.	FIZ / associazione «Euro 08 contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata»

## **Allegati**

### **A) Raccomandazioni del settembre 2001 del rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera»**

#### **Provvedimenti di carattere generale**

- Informazione nei Paesi da cui provengono le vittime
- Informazione in Svizzera
- Aiuto al ritorno
- Creazione di un servizio centrale di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti
- Ratifica dei Protocolli dell'ONU sulla tratta di esseri umani e di fanciulli

#### **Revisione del Codice penale**

#### **Revisione della legislazione sugli stranieri**

- Disciplinamento del diritto di soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani
- Impunità
- Mantenimento dei permessi per le ballerine di cabaret

#### **Provvedimenti nel campo del perseguimento penale**

- Formazione
- Piani di cooperazione
- Rafforzamento dei controlli

#### **Provvedimenti per aiutare le vittime**

- Agevolazioni per l'accesso all'aiuto
- Sovvenzionamento delle case per donne

## **B) Provvedimenti urgenti di SCOTT decisi dall'organo direttivo il 28.10.2003**

La scelta di questi provvedimenti si basa su un sondaggio eseguito in precedenza presso i Cantoni riguardanti le raccomandazioni del rapporto del gruppo interdipartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera»

### **Provvedimenti urgenti realizzabili a breve termine**

- Piani di cooperazione nei Cantoni
- Offerte di corsi specializzati
- Disciplinamento dello statuto di soggiorno delle vittime
- Informazione nei Paesi di provenienza

### **Provvedimenti urgenti la cui realizzazione crea problemi**

- Rafforzamento dei controlli negli ambienti a luci rosse
- Sovvenzionamento delle case per donne

### **Provvedimenti auspicabili**

- Revisione del diritto penale
- Mantenimento dei permessi per ballerine di cabaret
- Aiuto al ritorno
- Creazione di SCOTT

### **Provvedimenti da rivalutare**

- Disponibilità di consultori e hotline
- Campagne d'informazione in Svizzera

### **C) Provvedimenti urgenti di SCOTT decisi dall'organo direttivo il 6.4.2005**

La scelta di questi provvedimenti si basa su un sondaggio eseguito in precedenza presso i membri di SCOTT.

#### **Risultati conseguiti (in larga misura) da incentivare ulteriormente**

- Soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani in virtù del diritto vigente (circolare dell'UFM)
- Soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani in virtù della nuova LStr
- Ratifica dei Protocolli dell'ONU, revisione dell'articolo 196 CP

#### **Provvedimenti urgenti di competenza del gruppo di esperti e dell'ufficio centrale**

- Sostegno ai meccanismi cantonali di cooperazione (tra l'altro con l'ausilio della guida pratica)
- Sensibilizzazione delle autorità coinvolte, offerta di corsi specializzati
- Ampliamento e finanziamento dell'aiuto specializzato alle vittime, sulla base di un'analisi delle loro esigenze
- Lotta contro la tratta dei minorenni (nel contesto degli altri provvedimenti)
- Miglioramento delle statistiche

#### **Provvedimenti urgenti adottati dai servizi competenti in modo indipendente**

- Sviluppo e ampliamento dei meccanismi cantonali di cooperazione
- Controlli rigorosi nei locali e negli ambienti a luci rosse, cooperazione intercantonale
- Informazione e prevenzione nei Paesi di provenienza
- Progetto dell'OIM sull'aiuto al ritorno e alla reintegrazione (valutazione e sviluppi futuri)
- Realizzazione delle raccomandazioni per proteggere le ballerine di cabaret
- Elaborazione del rapporto speciale sulla tratta di fanciulli

#### **Provvedimenti rinviati per mancanza di risorse**

- Informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica in Svizzera
- Hotline

## **D) Membri di SCOTT**

### **Confederazione**

- Divisione politica IV (DP IV), Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
- Direzione del diritto internazionale (DDI), Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
- Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
- Corpo delle guardie di confine (comando centrale), Dipartimento federale delle finanze (DFF)
- Ministero pubblico della Confederazione (MPC), Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)
- Ufficio federale della migrazione (UFM), Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)
- Ufficio federale di giustizia (UFG), Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)
- Ufficio federale di polizia (fedpol), Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)
- Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Direzione del lavoro, Dipartimento federale dell'economia (DFE)

### **Cantoni**

- Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS)
- Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS)
- Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini
- Conferenza svizzera dei centri di collegamento dell'aiuto alle vittime
- Unione degli Uffici cantonali di migrazione (UCM)

### **ONG e organizzazioni internazionali**

- Centro d'informazione per donne provenienti dall'Africa, dall'Asia, dall'America latina e dall'Europa orientale (Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, FIZ), Zurigo
- Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM), Berna
- Fondazione Terre des Hommes (TdH), Losanna