



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di polizia fedpol
Stato maggiore
Servizio giuridico e protezione dei dati

Ordinanza sulle misure di prevenzione dei reati in materia di tratta di esseri umani (Ordinanza contro la tratta di esseri umani)

**Rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva presso le cerchie interessate
(dall'8 febbraio al 1° maggio 2013)**

Ufficio federale di polizia
Luglio 2013

Indice

1	SITUAZIONE INIZIALE	3
2	OSSERVAZIONI GENERALI	3
3	PARERI RELATIVI ALLE SINGOLE DISPOSIZIONI DELL'AVAMPROGETTO	4
3.1	Sezione 2: Misure di prevenzione	4
3.1.1	Art. 2 Tipi di misure e scopo.....	4
3.1.2	Art. 3 Misure della Confederazione	5
3.1.3	Art. 4 Misure di terzi	5
3.2	Sezione 3: Aiuti finanziari	5
3.2.1	Art. 5 Principio	5
3.2.2	Art. 6 Importo massimo	6
3.2.3	Art. 7 Calcolo	6
3.3	Sezione 5: Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) .	6
3.3.1	Art. 13	6
4	ELENCO DEI PARERI PERVENUTI	7

1 Situazione iniziale

L'Ufficio federale di polizia ha condotto dall'8 febbraio al 1° maggio 2013 un'indagine conoscitiva presso i Cantoni e le organizzazioni e associazioni interessate concernente l'avamprogetto di ordinanza sulle misure di prevenzione dei reati in materia di tratta di esseri umani (Ordinanza contro la tratta di esseri umani).

Tutti i Cantoni e le trenta organizzazioni e associazioni interessate hanno espresso il proprio parere. I partecipanti all'indagine sono elencati nel capitolo 4 del presente rapporto.

2 Osservazioni generali

I Cantoni giudicano favorevolmente l'avamprogetto di ordinanza contro la tratta di esseri umani nel suo complesso e ne approvano la sostanza. Le organizzazioni appoggiano l'orientamento conferito all'avamprogetto. La Croce Rossa Svizzera, l'OSAR, World Vision, Terre des Femmes Svizzera, Unia, Amnesty International, l'ADF, la Federazione svizzera delle donne protestanti, il Consiglio svizzero per la pace e il VSJF rinviano mutatis mutandis al parere del FIZ il quale appoggia l'avamprogetto. Si sono invece espressi negativamente il Centre Patronal e l'UDC. Il Centre Patronal è contrario all'avamprogetto e lo considera superfluo poiché reputa che gli strumenti giuridici esistano già e dubita dell'utilità della nuova ordinanza. L'UDC respinge le misure previste dall'ordinanza ritenendole inefficaci per combattere la tratta di esseri umani e fonte di costi e burocrazia inutili. Inoltre considera che l'ordinanza dovrebbe limitarsi a trasporre le esigenze assolutamente obbligatorie poste dalla Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani e integrarle nelle strutture già esistenti. I Cantoni seguenti accolgono l'avamprogetto senza alcuna riserva: AG, AI, BS, GL, GR, JU, NW, TG, UR, VS, ZG. LU insiste sul fatto che la competenza della lotta contro la tratta di esseri umani rimane una prerogativa delle autorità cantonali. SO ritiene importante che il Codice penale stabilisca una formulazione più severa della tratta di esseri umani. Tutti i Cantoni e le organizzazioni che hanno partecipato all'indagine conoscitiva criticano ampiamente l'entità degli aiuti finanziari. Alla luce dei costi reali generati dall'assistenza alle vittime, i Cantoni BL, GE, NE, VD, SH e ZH considerano l'importo di 200 000 franchi di aiuti finanziari concessi dalla Confederazione palesemente insufficiente per tutta la Svizzera. Il FIZ evidenzia che solo i costi legati alle proprie attività di educazione e di sensibilizzazione ammontano a una spesa annuale di 130 000 franchi e che i propri costi per lo sviluppo delle competenze e delle conoscenze sono pari a 220 000 franchi all'anno. Anche il FIZ ritiene pertanto che gli aiuti finanziari previsti dalla Confederazione siano manifestamente troppo bassi. Oltre alle organizzazioni, sottoscrivono il parere del FIZ anche la Missione cristiana per i Paesi dell'Est e l'Unione delle città svizzere. VD osserva che se la Confederazione desidera impegnarsi maggiormente a favore delle vittime della tratta di esseri umani, in particolare al fine di aumentare le probabilità di risalire agli autori della tratta e di perseguirli, occorrerebbe fin dall'inizio della procedura penale garantire il rilascio di un permesso, anche limitato nel tempo, alle vittime che desiderano restare in Svizzera. VD aggiunge inoltre che sarebbe stato utile ampliare le competenze del Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) nel settore di assistenza o coordinazione dell'assistenza alle vittime che non rientrano nel campo di applicazione della legge sull'aiuto alle vittime (LAV) perché domiciliate e vittime di reato all'estero. SZ rileva

che in materia di tratta di esseri umani e traffico di migranti, occorrerà fare in modo che le azioni di SCOTT e della PSC siano coordinate con quelle intraprese dalla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS). Secondo AR sarebbe auspicabile che le misure di assistenza alle vittime vengano definite in modo preciso al fine di distinguerle dalle misure previste dalla LAV. La CFM suggerisce di conferire maggiore orientamento internazionale e transnazionale alle misure di prevenzione. Il Sit propone di integrare alla presente riflessione il concetto di sfruttamento della forza lavoro come forma di tratta di esseri umani a tutti gli effetti e appoggia la concessione di sussidi ai programmi di prevenzione in tale ambito.

3 Pareri relativi alle singole disposizioni dell'avamprogetto

Qui di seguito sono riportati esclusivamente le sezioni e gli articoli che sono stati oggetto dei pareri trasmessi dai partecipanti alla consultazione.

3.1 Sezione 2: Misure di prevenzione

3.1.1 Art. 2 Tipi di misure e scopo

FR ritiene necessario precisare che le misure si rivolgono sia alle persone vulnerabili, ovvero alle potenziali vittime, sia ai professionisti che operano nel settore della prevenzione. Secondo SH nella presente disposizione occorre inserire esplicitamente che l'assistenza alle vittime costituisce un elemento essenziale della prevenzione. GE sottolinea l'importanza di non dimenticare, tra le misure di prevenzione elencate nell'articolo 2 capoverso 1, quelle attuate da terzi nell'ambito specifico dello sfruttamento della forza lavoro. GE ritiene inoltre necessario garantire alle vittime una sistemazione e un'assistenza intensiva e personalizzata, in particolare un sostegno psicosociale, al fine di evitare che le vittime ritornino dai loro sfruttatori. Secondo BL sarebbe auspicabile aggiungere nell'articolo 2 capoverso 3 che le misure di prevenzione contribuiscono a individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta e dunque a fare in modo che queste ultime non ricadano nel circuito dello sfruttamento. Il FIZ, l'Unione svizzera delle donne cattoliche e la CSP condividono tale parere e aggiungono che occorrerebbero misure di accompagnamento volte a rompere il ciclo del «*retrafficking*» e a rendere possibile l'integrazione delle vittime nella società. Hanno espresso la medesima opinione anche la FSPE e la CFG, le quali propongono d'inserire le stesse considerazioni in merito ai minori vittime della tratta di esseri umani. Riguardo ai commenti all'articolo 2 capoverso 3 lettera a dell'avamprogetto, il FIZ constata che le misure per limitare l'offerta mediante restrizioni di entrata nel nostro territorio, sono pregiudizievoli per le potenziali vittime e risultano inefficaci per combattere la tratta di esseri umani.

3.1.2 Art. 3 Misure della Confederazione

Per quanto concerne l'articolo 3 capoverso 1 lettera a, TI insiste sulla necessità di attuare campagne informative ponendo un accento sovraregionale piuttosto che nazionale. In merito all'articolo 3 capoverso 1 lettera b l'SFM sottolinea che la ricerca e l'intervento sono due elementi complementari e devono essere pertanto considerati separatamente nella concessione di mezzi finanziari affinché non entrino in concorrenza tra loro. Riguardo al capoverso 3 del medesimo articolo, TI auspica inoltre l'allestimento di una lista esemplificativa che chiarisca la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. GE e Aspasia chiedono di precisare l'espressione «importanti attori privati» di cui al capoverso 3; l'associazione intende chiaramente le organizzazioni a scopo ideale il cui obiettivo è quello di difendere direttamente o indirettamente i diritti delle vittime della tratta di esseri umani.

3.1.3 Art. 4 Misure di terzi

BE auspica una formulazione più vincolante affinché le organizzazioni possano avere una certezza minima in merito agli aiuti finanziari loro concessi. NE ritiene che il gruppo di destinatari degli aiuti finanziari debba essere definito più chiaramente. In merito all'articolo 4 capoverso 2 si chiede inoltre perché il campo di applicazione è limitato alle organizzazioni attive in Svizzera se, in virtù dell'articolo 182 del Codice penale, è punibile anche chi commette il reato della tratta di esseri umani all'estero. Secondo il FIZ e l'Unione svizzera delle donne cattoliche gli importi menzionati nei commenti alla presente disposizione sono troppo esigui. Di conseguenza occorrerebbe che gli aiuti finanziari concessi dalla Confederazione non siano soggetti a limiti bensì accordati sulla base di un credito annuale approvato dal Parlamento. L'SFM è contrario a limitare gli aiuti finanziari tramite un tetto massimo. Infatti, i sussidi necessari possono essere stabiliti soltanto sulla base di una valutazione delle esigenze degli attori coinvolti (Confederazione, Cantoni, ONG ecc.). Secondo la CSP, tali aiuti dovrebbero essere fissati soltanto in seguito a un'analisi approfondita e accurata delle spese sostenute finora o a una stima dei costi effettivi generati dalle «attività regolari» di cui all'articolo 2 dell'avamprogetto di ordinanza e questo riguardo a tutte le organizzazioni interessate.

3.2 Sezione 3: Aiuti finanziari

3.2.1 Art. 5 Principio

Anche in questo caso BE desidera una formulazione più vincolante che permetta alle organizzazioni di avere una certezza minima in merito agli aiuti finanziari che dovrebbero essere loro concessi. Tenuto conto dello scopo perseguito e del fatto che l'importo concesso dovrà contribuire alle attività di prevenzione svolte su tutto il territorio della Confederazione, GE considera che l'importo previsto di 200 000 franchi sia piuttosto esiguo. Ritiene inoltre auspicabile e necessario che i mezzi finanziari disponibili possano essere adeguati in funzione dei bisogni. Il FIZ chiede che la con-

cessione degli aiuti finanziari avvenga secondo criteri oggettivi (efficacia, efficienza e sostenibilità) e sulla base delle conoscenze attuali.

3.2.2 Art. 6 Importo massimo

Per quanto concerne gli aiuti finanziari destinati alle misure di terzi in virtù del capoverso 1, OW propone di eliminare il limite fissato al 50 per cento delle spese computabili. Inoltre, gli aiuti finanziari previsti nel capoverso 3 per il sostegno alle organizzazioni non dovrebbe essere limitati al 25 per cento fin dall'inizio.

3.2.3 Art. 7 Calcolo

GE suggerisce di inserire anche i contributi dei Cantoni nel capoverso 1 lettera c e nel capoverso 2 lettera b. Per quanto concerne il capoverso 1 lettera b, NE e OW ritengono che, oltre al criterio dell'interesse della Confederazione, vada preso in considerazione anche l'interesse dei beneficiari poiché questi due criteri derivano espressamente dall'articolo 7 lettera b della legge sui sussidi (LSu). Il FIZ propone di eliminare i capoversi 1 lettera b e 2 lettera a, sostituendoli con criteri esclusivamente oggettivi.

3.3 Sezione 5: Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT)

3.3.1 Art. 13

GE auspica che nei compiti di cui al capoverso 1 venga formalmente iscritto che SCOTT elabora gli strumenti di lavoro destinati ai Cantoni e agli attori coinvolti nella lotta contro la tratta di esseri umani. ZH sottolinea che SCOTT debba garantire che i Cantoni siano rappresentati adeguatamente in seno ai vari organi di lotta contro la tratta di esseri umani. Poiché SCOTT dovrà far fronte a nuovi compiti, il FIZ ritiene che occorrerà fare in modo che gli vengano accordate le risorse necessarie per svolgere tutte le sue mansioni. Si allineano a tale parere ZH, l'Unione delle città svizzere, la FSPE e la CFG. La CSP osserva che nei commenti non viene precisato se saranno messe a disposizione di SCOTT risorse sufficienti per assolvere tali compiti supplementari. Secondo la CSP è assolutamente necessario garantire a SCOTT la concessione di tali risorse.

L'SFM deplora che tutte le misure di prevenzione primaria e di protezione vengano affidate a un solo organo a livello federale, per altro incaricato di coordinare tutte le azioni giudiziarie e repressive, che fa parte dell'Ufficio federale di polizia. Il suo ragionamento fa riferimento alla letteratura specializzata secondo cui gli interessi dei settori della protezione e della prevenzione non sempre convergono con quelli della repressione. SG esprime le sue riserve in merito agli obblighi supplementari dei Cantoni nella raccolta di dati destinati a SCOTT: la Polizia cantonale non è infatti in grado di prelevare dati per analisi e studi scientifici in tale ambito.

4 Elenco dei pareri pervenuti

CANTONI

AG	Consiglio di Stato del Cantone di Argovia
AI	Consiglio di Stato del Cantone di Appenzello Interno
AR	Consiglio di Stato del Cantone di Appenzello Esterno
BE	Consiglio di Stato del Cantone di Berna
BL	Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Campagna
BS	Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città
FR	Consiglio di Stato del Cantone di Friburgo
GE	Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra
GL	Consiglio di Stato del Cantone di Glarona
GR	Consiglio di Stato del Cantone dei Grigioni
JU	Consiglio di Stato del Cantone del Giura
LU	Consiglio di Stato del Cantone di Lucerna
NE	Consiglio di Stato del Cantone di Neuchâtel
NW	Consiglio di Stato del Cantone di Nidvaldo
OW	Consiglio di Stato del Cantone di Obvaldo
SG	Consiglio di Stato del Cantone di San Gallo
SH	Consiglio di Stato del Cantone di Sciaffusa
SO	Consiglio di Stato del Cantone di Soletta
SZ	Consiglio di Stato del Cantone di Svitto
TG	Consiglio di Stato del Cantone di Turgovia
TI	Consiglio di Stato del Cantone Ticino
UR	Consiglio di Stato del Cantone di Uri
VD	Consiglio di Stato del Cantone di Vaud
VS	Consiglio di Stato del Cantone del Vallese
ZG	Consiglio di Stato del Cantone di Zugo
ZH	Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo

ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI

Associazione svizzera per i diritti della donna (ADF)

Alleanza delle società femminili svizzere

Amnesty International

Associazione dei servizi cantonali di migrazione

Aspasie

Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG)

Commissione federale della migrazione (CFM)

Centre patronal

Croce Rossa Svizzera

Centre social protestant

Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini (CSP)

Servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne in Svizzera (FIZ)

Federazione svizzera delle donne protestanti

Fondazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia (FSPE)

Missione cristiana per i Paesi dell'Est

Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR)

Prevenzione Svizzera della Criminalità (PSC)

Forum svizzero per gli studi sulla migrazione e la popolazione, Università di Neuchâtel (SFM)

Consiglio svizzero per la pace

Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (Sit)

Unione svizzera delle donne cattoliche

Terre des Femmes Svizzera

Unione delle città svizzere

Unione democratica di centro (UDC)

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

Unia

Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF)

World Vision

Zürcher Frauenzentrale