



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

Berna, Maggio 2021

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

Rapporto – Potenziali vittime di tratta di esseri umani nella procedura d’asilo¹

¹ Nota: la presente versione è una traduzione; il documento originale e dunque la versione ufficiale è in francese



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

Impressum

Editore: Segreteria di Stato della migrazione (SEM)

Quellenweg 6, CH-3003 Berna-Wabern

Concept e redazione: Stephan Baschung (SEM), in collaborazione con Léo Portner (SEM), Eveline Haxhija (SEM) e Angela Thomas (SEM).

Data: Maggio 2021

Composizione del gruppo di esperti:

Presidente: Stephan Baschung (SEM)

Organismi partner: Centro sociale protestante (CSP) di Ginevra, Servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne (FIZ), Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) dell'Emmental (fino al 27 giugno 2019), Servizio specializzato contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SETT, fedpol), Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) e Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM)



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

Indice

	Lista delle abbreviazioni.....	5
1	Introduzione.....	7
1.1	Contesto.....	7
1.2	Metodologia e struttura del rapporto.....	7
1.2.1	Organizzazione del GL A+TEU e metodologia.....	7
1.2.2	Struttura del rapporto.....	9
1.3	Evoluzione del processo interno alla SEM per il trattamento delle domande d’asilo depositate da potenziali vittime di TEU.....	9
1.3.1	Situazione attuale.....	9
1.3.2	Prospettive future.....	10
1.4	Processo attualmente in uso presso la SEM in materia di TEU.....	12
2	Definizioni e basi giuridiche.....	14
2.1	Definizioni.....	14
2.2	Basi giuridiche.....	14
3	Risultato del dibattito in seno al GL A+TEU.....	16
3.1	Individuazione e identificazione delle potenziali vittime di TEU.....	16
3.1.1	Raccomandazioni.....	16
3.1.2	Prese di posizione.....	17
3.2	Trattamento dei casi da parte dei collaboratori della SEM.....	18
3.2.1	Raccomandazioni.....	18
3.2.2	Prese di posizione.....	19
3.3	Formazione e sensibilizzazione dei collaboratori.....	19
3.3.1	Raccomandazioni.....	20
3.3.2	Prese di posizione.....	20
3.4	Assistenza e accompagnamento delle vittime di TEU.....	20
3.4.1	Raccomandazioni.....	21
3.4.2	Prese di posizione.....	22
3.5	Informazione alle potenziali vittime di TEU.....	22
3.5.1	Raccomandazioni.....	23
3.5.2	Prese di posizione.....	23
3.6	Periodo di recupero e di riflessione.....	23
3.6.1	Raccomandazioni.....	24
3.6.2	Prese di posizione.....	25
3.7	Permesso di soggiorno.....	25
3.7.1	Raccomandazioni.....	26
3.7.2	Prese di posizione.....	26
3.8	Alloggio e attribuzione ai Cantoni.....	27
3.8.1	Raccomandazioni.....	27
3.8.2	Prese di posizione.....	27
3.9	Aiuto al ritorno.....	27
3.9.1	Raccomandazioni.....	28
3.9.2	Prese di posizione.....	28



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

3.10	Vittime di TEU nella procedura Dublino	29
3.10.1	Raccomandazioni	29
3.10.2	Prese di posizione.....	30
3.11	Identificazione e assistenza di vittime di TEU minorenni.....	30
3.11.1	Raccomandazioni	30
3.11.2	Prese di posizione.....	32
4	Riferimenti bibliografici importanti	33



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

Lista delle abbreviazioni

APMA	Autorità di protezione dei minori e degli adulti (dell'Emmental)
art.	articolo
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
cap.	capitolo
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
CFA	centro federale d'asilo
cfr.	confronta
consid.	considerando
ConvTEU	Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 contro la tratta di esseri umani (RS 0.311.543)
cpv.	capoverso
CSP	Centro sociale protestante (di Ginevra)
DTF	decisione del Tribunale federale
fedpol	Ufficio federale di polizia
FIZ	Servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne
GL A+TEU	gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»
KOR2	Commissariato contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (fedpol)
LAsi	legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
LAV	legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
lett.	lettera
LPers	legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LStrl	legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
OASA	ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201)
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OSAR	Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati
par.	paragrafo



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

p. es.	per esempio
PNA	Piano d'azione nazionale
RMNA	richiedente l'asilo minorenne non accompagnato
RS	raccolta sistematica (del diritto federale)
SCOTT	ex Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SETT	Servizio specializzato contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (fedpol)
TAF	Tribunale amministrativo federale
TEU	tratta di esseri umani
TF	Tribunale federale

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

1 Introduzione

1.1 Contesto

La tratta di esseri umani (di seguito: TEU), considerata da alcuni come la schiavitù dei tempi moderni, è un fenomeno complesso e di portata globale che può assumere forme diverse, valicando spesso i confini degli Stati. Vista la situazione di particolare vulnerabilità in cui si trovano, i rifugiati e gli immigrati catalizzano l'interesse dei trafficanti, che, tramite violenze, minacce o false promesse, arrivano a relegare le loro vittime a una vita di sfruttamento.

Per lottare contro questa forma tentacolare di criminalità, sono stati adottati diversi strumenti legislativi, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, e sono state prese misure mirate. Dal canto suo, la Svizzera, a sua volta interessata da questo fenomeno, ha ratificato negli anni diverse convenzioni internazionali sul tema (cfr. cap. 2.2) e rivisto di conseguenza il proprio diritto interno. Inoltre, nel 2012, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha pubblicato un primo Piano d'azione nazionale (PNA 2012–2014) con l'obiettivo principale di individuare le lacune del dispositivo svizzero di lotta contro la TEU, di definire gli orientamenti strategici per gli anni a venire e di contribuire all'attuazione degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali nonché delle raccomandazioni formulate dai rispettivi organi di sorveglianza.

In un'ottica di continuità con il primo PNA e in seguito al successo da questo riscosso, nel 2016 è stato adottato un secondo PNA che fissava le direttive strategiche per gli anni 2017–2020 e proponeva 28 azioni concrete per la lotta contro la TEU. Il gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani» (GL A+TEU), facente capo alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e istituito in virtù dell'azione 19 del PNA 2017–2020, è stato incaricato di ottimizzare i processi volti a garantire l'identificazione delle vittime di TEU, di organizzare strutture di assistenza delle vittime nell'ambito della procedura d'asilo (compresa la procedura Dublino) e di valutare se fosse necessario adottare misure ulteriori.

Del GL A+TEU fanno parte rappresentanti del Servizio specializzato contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SETT), dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), del Servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne (FIZ), dell'Autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) dell'Emmental, del Centro sociale protestante (CSP) di Ginevra, dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

Il presente rapporto è il risultato di una lunga collaborazione tra gli attori summenzionati e costituisce una raccolta delle raccomandazioni formulate dal GL A+TEU nell'intento, con la loro pubblicazione, di migliorare i processi di identificazione e assistenza delle potenziali vittime di TEU nel quadro della procedura d'asilo in Svizzera nonché di preparare il terreno per il lavoro di attuazione che le autorità svizzere preposte all'asilo saranno chiamate a compiere in questo contesto.

1.2 Metodologia e struttura del rapporto

1.2.1 Organizzazione del GL A+TEU e metodologia

Istituito nel quadro del PNA 2012–2014, il GL A+TEU si è riunito con regolarità più volte all'anno. Dal momento della sua istituzione, le riunioni sono state una ventina in totale; per ognuna di queste è stato redatto un verbale.

Ogni riunione è iniziata con una tavola rotonda durante la quale i membri del GL hanno avuto la possibilità di scambiarsi informazioni e discutere delle ultime questioni inerenti alla TEU in Svizzera. In un secondo momento, su richiesta dei diversi membri del GL, la SEM metteva a punto un ordine del giorno nel quale riportava quegli aspetti per cui si riteneva necessario un intervento. Ogni punto all'ordine del giorno veniva quindi dibattuto in modo approfondito, dando così la possibilità ai membri del GL di esporre il loro punto di vista. Successivamente, se ritenuto utile e se possibile, venivano formulate delle raccomandazioni comuni sotto l'egida della SEM.

L'attività del GL A+TEU è stata segnata dall'entrata in vigore, il 1° marzo 2019, della LAsi² riveduta e dal riassetto della SEM. I cambiamenti apportati da questa modifica legislativa, in particolare la

² Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31)

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

velocizzazione delle procedure e l'introduzione della consulenza giuridica e della rappresentanza legale nei centri federali d'asilo (CFA), hanno avuto un impatto considerevole sulle raccomandazioni accolte dal GL e sul suo operato futuro. Poiché molte tematiche erano state dibattute tenendo conto del diritto anteriore, in alcuni casi è stato necessario discuterne nuovamente, formulare nuove raccomandazioni nonché modificare o persino abbandonare alcune di quelle formulate in precedenza. A ostacolare l'avanzamento delle attività si è aggiunto poi il fatto che le informazioni disponibili erano scarse e che i membri del GL A+TEU avevano poca dimestichezza con la nuova legge.

Oltre alla summenzionata revisione, si è presentato un ulteriore ostacolo: a differenza del diritto in materia di stranieri, per il quale il legislatore ha previsto una base giuridica appositamente per i diritti delle vittime di TEU, non esistono al momento disposizioni specifiche per quanto riguarda la TEU nel settore dell'asilo. L'obiettivo del GL A+TEU era quindi quello di arrivare a offrire anche in questo settore le garanzie richieste dalle diverse convenzioni in materia di TEU, e in particolare dalla ConvTEU³, tenendo conto, in questo contesto, delle specificità della procedura d'asilo nazionale e della procedura di Dublino (in particolare dei brevi termini previsti dal regolamento di Dublino) e formulando quindi raccomandazioni suscettibili di essere successivamente attuate dalla SEM (a tal proposito, cfr. cap. 3 del presente rapporto). In conformità con i principi di cui all'azione 19 del PNA 2017–2020, è stato posto l'accento sulla regolamentazione del soggiorno delle vittime di TEU, sulle possibilità di ottimizzare il processo attuale e sull'assistenza delle vittime minorenni e adulte nell'ambito delle procedure d'asilo e di Dublino. Parallelamente, un altro gruppo di lavoro guidato dal SETT (fedpol), di cui facevano parte anche diversi membri del GL A+TEU, ha elaborato un nuovo elenco di indicatori per l'identificazione delle potenziali vittime di TEU⁴. Questo elenco, che è stato nel frattempo reso pubblico, ha lo scopo di facilitare l'identificazione delle vittime in Svizzera e di assicurare che vengano segnalate alle autorità competenti. Di conseguenza, il GL A+TEU si è parzialmente allontanato dall'idea di elaborare un piano globale per l'identificazione e la protezione delle vittime di TEU, per andare a concentrarsi sulla procedura d'asilo al fine di definire gli obblighi della SEM e degli altri attori rilevanti in materia di TEU.

Tutti gli aspetti di cui nella ConvTEU rilevanti nel contesto dell'attuazione della procedura d'asilo sono stati quindi esaminati dal GL A+TEU, il quale, per sostenere la propria analisi, si è basato sulle pubblicazioni del Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), l'organo di sorveglianza della ConvTEU, nonché sulla giurisprudenza e sulla dottrina svizzera e internazionale. Gli aspetti più complessi sono stati oggetto di ricerche preliminari da parte di alcuni membri del GL A+TEU. Inoltre, altri partecipanti, come i rappresentanti del Commissariato contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (KOR2) di fedpol o della Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno della SEM, sono stati invitati a partecipare in qualità di esperti alle riunioni del GL per illustrarvi alcuni aspetti problematici.

Per essere adottata dal GL A+TEU, una raccomandazione doveva in linea di principio essere accolta da tutti i membri del GL. Tuttavia, quando non veniva raggiunta l'unanimità, i partecipanti avevano la possibilità di formulare una raccomandazione diversa che sarebbe poi stata messa a verbale insieme alla raccomandazione proposta dalla maggioranza. I progetti dei verbali delle riunioni e le raccomandazioni formulate in questi contesti sono state sistematicamente inviate ai diversi membri del GL affinché questi potessero esprimere un parere e quindi riviste dalla SEM alla luce delle osservazioni dei partecipanti.

L'ultima riunione ordinaria del GL A+TEU ha avuto luogo il 20 agosto 2020, dopo un periodo di oltre un mese in cui si era cercato di giungere, per iscritto, a una formulazione definitiva delle raccomandazioni. Poiché la competenza del GL A+TEU era limitata alla formulazione delle raccomandazioni, è spettato ai redattori (SEM) il compito di redigere un primo rapporto in cui introdurre brevemente i diversi aspetti all'ordine del giorno e inviarlo quindi ai membri del GL affinché potessero esprimere il loro parere. Una volta scaduto il termine per la presentazione di tali pareri, il rapporto è stato quindi sottoposto per approvazione alla direzione della SEM. Il documento è stato quindi rielaborato e a quel punto trasmesso un'altra volta ai membri della GL perché esprimessero il loro parere. Dopodiché, è stato modificato un'ultima volta. Il presente rapporto è la versione finale di questo lavoro.

Le attività del GL A+TEU, svolte sull'arco di diversi anni, hanno permesso di individuare una serie di aspetti su cui si ritiene necessario intervenire. Tuttavia, la velocizzazione delle procedure d'asilo, in

³ Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 contro la tratta di esseri umani (di seguito: ConvTEU; RS 0.311.543)

⁴ DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA (DFGP), UFFICIO FEDERALE DI POLIZIA (FEDPOL), *Indicatori per l'identificazione di potenziali vittime della tratta di esseri umani*, Berna 2019.

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

seguito all'entrata in vigore, a marzo 2019, della LAsi riveduta, ha portato a cambiamenti nelle infrastrutture e nei processi. Oltre al GL A+TEU, la SEM ha lavorato per ottimizzare il suo operato (cfr. cap. 1.3.1). Come risultato di questi cambiamenti, alcune raccomandazioni possono aver perso importanza nel tempo o entrare in conflitto con le basi giuridiche esistenti. Gli autori del presente rapporto hanno scelto comunque di riportare tutte le raccomandazioni del GL A+TEU. Quanto queste siano attuali e come si debba procedere per una loro eventuale attuazione verrà esaminato dalla SEM in un momento successivo (cfr. cap. 1.3.2). Se necessario, i membri del GL A+TEU saranno consultati.

1.2.2 Struttura del rapporto

Dopo un primo capitolo introduttivo dedicato al contesto che ha visto l'istituzione del GL A+TEU, alla metodologia utilizzata, alla prassi attualmente in uso presso la SEM in materia di TEU e alle prospettive future, si passa a fornire le definizioni dei termini impiegati e a indicare le basi giuridiche utilizzate dal GL per la formulazione delle sue raccomandazioni. Oltre alla Costituzione federale (Cost.) e agli strumenti di diritto internazionale, queste basi giuridiche comprendono anche disposizioni di leggi federali e di relative ordinanze.

La struttura della parte centrale del presente rapporto è modellata sulle varie fasi del processo di identificazione e assistenza delle potenziali vittime di TEU nella procedura d'asilo. Ogni capitolo corrisponde quindi a una di queste fasi, dalla scoperta degli indizi all'aiuto al ritorno, passando dalla concessione di un periodo di recupero e di riflessione e dall'attuazione delle misure di assistenza. Per sottolinearne la specificità e l'importanza, le raccomandazioni relative a due aspetti specifici – la procedura Dublino nonché l'identificazione e l'assistenza delle vittime di TEU minorenni – saranno tematizzate separatamente una volta analizzati tutti gli altri aspetti.

Ciascuno dei capitoli relativi alle fasi del processo contiene tre sotto-capitoli che descrivono brevemente l'aspetto in questione, le raccomandazioni formulate ed eventuali pareri minoritari dei membri del gruppo. Alla fine del rapporto è inserita infine una lista di riferimenti bibliografici in materia di TEU nel settore dell'asilo.

1.3 Evoluzione del processo interno alla SEM per il trattamento delle domande d'asilo depositate da potenziali vittime di TEU

1.3.1 Situazione attuale

Come esposto nel capitolo precedente, uno degli obiettivi del GL A+TEU era quello di proporre soluzioni pratiche che potessero essere applicate direttamente nel quadro della procedura d'asilo. Sulla base di questa premessa, alla fine del 2018 la SEM ha avviato, parallelamente all'attività del GL, una ricerca interna allo scopo di trovare soluzioni che permettessero di adattare i propri processi ad alcune raccomandazioni che erano già state accolte, in settori rispetto ai quali il GRETA aveva avanzato critiche e individuato la necessità di interventi urgenti.

In questo contesto, un'attenzione particolare è stata dedicata al diritto delle vittime di TEU a misure di assistenza, alla concessione di un periodo di recupero e di riflessione e a un titolo di soggiorno (art. 12 e 13–14 ConvTEU), diritto che è stato esaminato alla luce della giurisprudenza e della dottrina attuali. A questo proposito, e vista la mancanza di una base giuridica specifica per il diritto d'asilo (cfr. anche cap. 1.2.1 del presente rapporto), la decisione del 14 febbraio 2019, in cui il Tribunale federale (TF) ha concluso, tra le altre cose, che l'articolo 14 paragrafo 1 lettera b ConvTEU è direttamente applicabile nelle procedure d'asilo⁵, ha segnato una tappa molto importante nella ricerca di soluzioni giuridiche.

Questa decisione ha portato la SEM, a ottobre 2019, a modificare la sua prassi in materia di TEU. La nuova prassi della SEM è entrata in vigore il 1° gennaio 2020. Da ottobre a dicembre 2019, la SEM ha quindi lavorato alla messa a punto di un nuovo processo interno in materia di TEU, stabilendo, tra l'altro,

⁵ Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale (DTF) svizzero 145 I 308, consid. 3.2 e 3.4.1–3.4.2.



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

I principi di identificazione e il processo da adottare per il trattamento di casi di TEU nelle procedure d'asilo e Dublino, dalla scoperta degli indizi alla redazione della decisione d'asilo, passando dall'organizzazione di un'audizione e dalla gestione dei flussi di informazioni. Inoltre, al fine di istruire il personale interessato in merito alla nuova prassi, la SEM ha organizzato, tra dicembre 2019 e aprile 2020, corsi di formazione con due diversi livelli di specializzazione per i suoi collaboratori. Tali corsi vengono adeguati continuamente all'evoluzione della giurisprudenza e alle novità nel settore della TEU e sono proposti più volte all'anno ai collaboratori della SEM e ai partner esterni. Il nuovo processo, in vigore da più di un anno al momento della pubblicazione del presente rapporto, ha portato all'introduzione di diversi cambiamenti importanti.

In primo luogo, quando vengono scoperti indizi di TEU nelle procedure d'asilo, la SEM conduce un'audizione specifica, tesa esclusivamente a identificare e informare potenziali vittime di TEU. Questa audizione avviene separatamente rispetto all'audizione sui motivi d'asilo ed è prevista sia nelle procedure nazionali che in quelle Dublino. È nel contesto di questa specifica audizione che vengono poste le domande relative allo sfruttamento. Questa audizione è stata ottimizzata e sistematizzata a partire dal 2020 e offre ormai alle potenziali vittime la possibilità di esprimere quelli che sono i loro bisogni, anche in termini di sicurezza.

In secondo luogo, è stato formalizzato il periodo di recupero e di riflessione di cui all'articolo 13 ConvTEU per quanto riguarda le procedure d'asilo. Tale periodo è ora concesso alle potenziali vittime individuate, per mezzo di una comunicazione scritta o di una decisione incidentale. Lo stesso vale per un eventuale rifiuto di concedere tale periodo. Oltre a fornire una maggiore certezza giuridica alle vittime di TEU, questa soluzione permette alla SEM di raccogliere dati statistici più precisi in materia di TEU, dal momento che consente di registrare con sistematicità, nella banca dati SIMIC, contestualmente alla notifica via posta e per mezzo di uno specifico codice, i casi individuati.

Infine, la collaborazione della SEM con le autorità di perseguimento penale e la notifica di potenziali casi di TEU nel rispetto delle disposizioni applicabili in materia di protezione dei dati è stata oggetto di un nuovo accordo. Dal 1° gennaio 2020, la SEM segnala al commissariato contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (KOR2) tutte le potenziali vittime di TEU individuate e chiede alle vittime se sono disposte a partecipare a un'eventuale indagine penale. Questo nuovo processo permette alla SEM di contribuire alla lotta contro la TEU e di decidere, per ogni singolo caso, se la concessione di un titolo di soggiorno si rende necessaria ai fini di un procedimento penale.

Per maggiori informazioni a tal proposito, si rimanda al grafico di cui al capitolo 1.4, in cui è spiegata ogni fase del processo e illustrata la prassi attualmente in uso presso la SEM in materia di identificazione e trattamento di potenziali casi di TEU nelle procedure d'asilo. Questo processo si applica a tutti i casi di TEU, indipendentemente dal luogo di sfruttamento delle vittime o dalla rilevanza dei dati in materia di TEU nelle procedure d'asilo.

1.3.2 Prospettive future

Nel settore dell'asilo, la prospettiva di adottare disposizioni legali specifiche in materia di TEU è ancora lontana. In base all'azione 19 del PNA 2017–2020, spettava quindi alla SEM mettere a punto, con la collaborazione del GL A+TEU, delle soluzioni pratiche e modellate su ogni singolo caso al fine di garantire il rispetto dei diritti delle vittime di TEU nelle procedure d'asilo e farlo in conformità con la volontà del legislatore e con i principi che guidano la procedura stessa. Per questo motivo, il processo illustrato al capitolo 1.4 non è statico e viene anzi regolarmente valutato e aggiornato alla luce degli sviluppi dottrinali e giurisprudenziali nel campo della TEU.

Il lavoro del GL A+TEU e le raccomandazioni formulate nel presente rapporto rappresentano un passo decisivo nella messa a punto della prassi della SEM e nell'adempimento degli impegni internazionali della Svizzera. Dal 2021, la SEM valuta l'opportunità e il modo migliore per integrare queste raccomandazioni nel suo processo.

La lotta contro la TEU presenta varie difficoltà e richiederà tempi molto lunghi; il suo esito non potrà essere positivo se non con la collaborazione di tutti gli attori coinvolti. La SEM ritiene pertanto

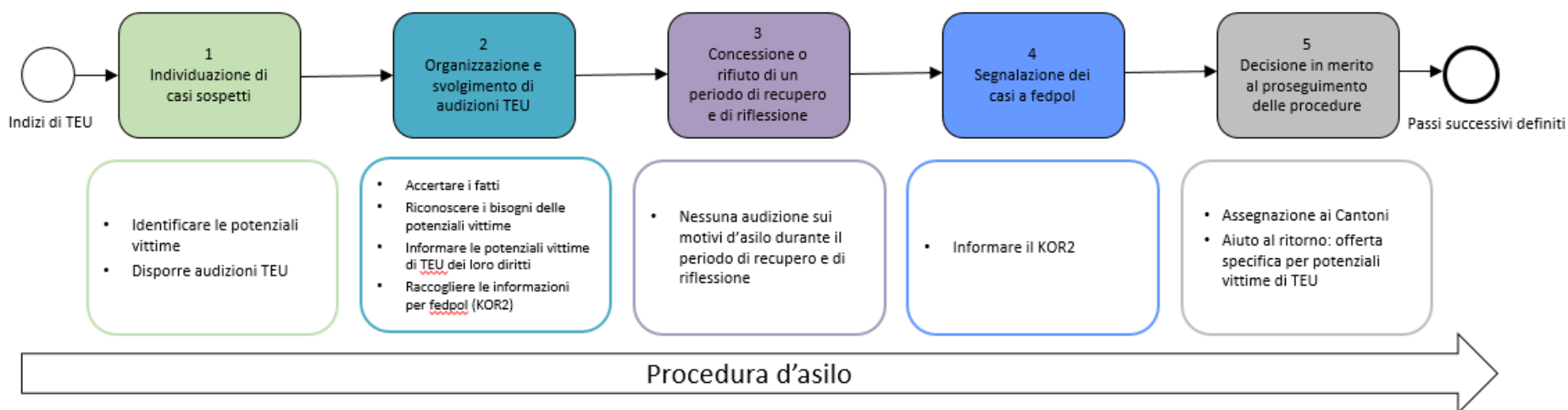


Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

fondamentale intrattenere stretti rapporti con gli esperti nel settore della TEU, sia all'interno dell'apparato statale sia all'interno degli organismi specializzati della società civile. Lo scioglimento del GL A+TEU e la pubblicazione del presente rapporto non segnano quindi la fine della sua missione, ma piuttosto l'inizio di una collaborazione duratura finalizzata alla lotta contro la TEU e alla protezione delle vittime nelle procedure d'asilo come altrove.

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

1.4 Processo attualmente in uso presso la SEM in materia di TEU



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

Fase 1	Quando viene individuato un potenziale caso di TEU (sospetti/indizi sulla base dei dati forniti dalla potenziale vittima, informazioni raccolte da terzi, osservazioni personali e/o indicatori SETT) durante la procedura d'asilo, la SEM organizza un'audizione TEU.
Fase 2	Se i sospetti iniziali sono confermati durante l'audizione TEU, la SEM ha «ragionevoli motivi per credere» che la persona in questione sia vittima di TEU. Quest'ultima ha quindi diritto a un periodo di recupero e di riflessione (art. 13 par. 1 ConvTEU), indipendentemente dal Paese sul cui territorio è stato commesso il reato. Durante il periodo di recupero e di riflessione non ha luogo alcuna audizione sui motivi d'asilo ai sensi dell'art. 29 LAsi.
Fase 3	La potenziale vittima viene ascoltata per stabilire quali siano i fatti rilevanti in materia di TEU, individuare i suoi bisogni, informarla dei suoi diritti e raccogliere informazioni in vista della segnalazione del caso a fedpol.
Fase 4	La legge impone ai collaboratori della Confederazione di denunciare tutti i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio, come nel caso della TEU (art. 182 CP ⁶), che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione (art. 22a LPers ⁷). Alla fine del periodo di recupero e di riflessione, la SEM deve quindi segnalare a fedpol (KOR2, Polizia giudiziaria federale) tutti i potenziali casi di TEU individuati.
Fase 5	<p>La procedura d'asilo va avanti finché non si giunge a una decisione. Occorre però ricordare che:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in caso di passaggio alla procedura ampliata, la potenziale vittima è assegnata a un Cantone e quest'ultimo è informato in anticipo dalla SEM della qualità di vittima del richiedente; • esiste un aiuto al ritorno specifico per le vittime o i testimoni di TEU che sono stati sfruttati in Svizzera o all'estero (compresi i casi Dublino) nonché per le vittime di tentativi di TEU.

⁶ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0)

⁷ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1)



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

2 Definizioni e basi giuridiche

2.1 Definizioni

Nel presente documento, i termini usati per riferirsi alle persone sono da intendersi come riferiti a persone di sesso sia maschile sia femminile. Il genere maschile è quindi usato qui in modo generico, senza discriminazione e con il solo scopo di non appesantire il testo.

La definizione di tratta di esseri umani (TEU) fornita dal GL A+TEU si fonda sull'articolo 3 paragrafo 1 lettera a del Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (RS 0.311.542) e sull'articolo 4 paragrafo 1 lettera a della Convenzione del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (di seguito: ConvTEU; RS 0.311.543). Nel presente rapporto tale termine è utilizzato quindi in riferimento al reclutamento, al trasporto, al trasferimento, all'alloggio o all'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Con «sfruttamento» si intende, quantomeno, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi.

Il termine TEU si applica a tutte le forme di traffico, nazionali o transnazionali, legate o meno al crimine organizzato, e indipendentemente dal luogo in cui il crimine è stato commesso.

Quanto al termine «potenziale vittima», questo è impiegato nel presente rapporto in riferimento a ogni persona, indipendentemente dalla sua età, dal suo sesso o dalla sua origine, che, avendo presentato una domanda d'asilo in Svizzera, è individuata dalla SEM sulla base del suo processo in materia di TEU e considerata, ai fini della procedura d'asilo, vittima di un reato di TEU ai sensi delle disposizioni di diritto internazionale indicate all'inizio di questo capitolo e/o dell'articolo 182 CP. In sede di procedura d'asilo, il fatto di essere stati individuati dalla SEM come potenziali vittime dà diritto a un periodo di recupero e di riflessione e permette di accedere, a determinate condizioni, a un'offerta specifica di aiuto al ritorno.

Il GL A+TEU utilizza il termine «procedura d'asilo» in senso lato, includendo tutte le procedure rette dalla LAsi e dalle relative ordinanze, vale a dire la procedura Dublino, la procedura nazionale ordinaria (accelerata e ampliata) e le procedure cosiddette «speciali», ossia le domande multiple, le domande di riesame, l'asilo accordato a famiglie (domande di ricongiungimento familiare e domande di inclusione) nonché le procedure per la fine dell'asilo e la revoca della qualità di rifugiato. Le raccomandazioni si applicano in linea di principio a tutte le procedure summenzionate, a meno che non sia espressamente specificato altrimenti (p. es. cap. 3.10). È anche possibile che il contenuto stesso di una raccomandazione possa limitarne l'applicazione a determinati tipi di procedure.

2.2 Basi giuridiche

Il contenuto del presente rapporto è stato redatto, nello specifico, sulla base delle seguenti fonti di diritto nazionale e internazionale:

- Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101);
- Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (RS 0.103.1);
- Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107);
- Protocollo facoltativo del 25 maggio 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia (RS 0.107.2);
- Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108);
- Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101);
- Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20);
- Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201);



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

- Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (RS 142.31);
- Ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa a questioni procedurali (RS 142.311);
- Ordinanza 3 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa al trattamento di dati personali (RS 142.314);
- Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0);
- Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale (RS 0.311.54);
- Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (RS 0.311.542);
- Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani (RS 0.311.543);
- Convenzione n. 29 dell'Organizzazione internazionale del Lavoro concernente il lavoro forzato od obbligatorio (RS 0.822.713.9);
- Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5).

3 Risultato del dibattito in seno al GL A+TEU

3.1 Individuazione e identificazione delle potenziali vittime di TEU

L'individuazione e l'identificazione delle potenziali vittime di TEU rappresentano la prima fase, e allo stesso tempo una delle più importanti, per quanto riguarda la procedura d'asilo delle potenziali vittime di TEU. Solo quando una potenziale vittima è identificata come tale, possono esserle concessi anche i diritti che le spettano in quanto vittima. L'articolo 10 ConvTEU prevede che gli Stati Membri adottino le misure necessarie e introducano un processo per l'identificazione delle vittime di TEU. Oltre al personale della SEM, il quale è sensibilizzato in merito ai possibili indicatori TEU, tutti i richiedenti l'asilo hanno diritto alla rappresentanza legale, la quale può a sua volta indicare un caso TEU. Stesso dicasi per il personale medico e di assistenza, così come per gli agenti di sicurezza dei centri federali d'asilo (CFA), che, nell'espletamento delle loro funzioni, potrebbero ugualmente entrare in contatto con potenziali vittime.

Inoltre, per il GL A+TEU era importante stabilire in quale momento dovesse avvenire l'identificazione di una persona come potenziale vittima e chi fosse responsabile di procedere in tal senso. Questi sono infatti elementi determinanti ai fini della concessione dei diritti specifici che spettano alle potenziali vittime di TEU.

3.1.1 Raccomandazioni

<p>3.1.1.1</p>	<p>Un'identificazione formale deve essere effettuata da un organismo indipendente. Come organismo indipendente, in linea con quanto sostenuto da Nula Frei⁸, si considera in particolare una commissione di identificazione che decide dell'identificazione formale delle vittime di TEU⁹. Un sistema simile esiste già in Moldavia, in Serbia e nel Regno Unito ed è stato riconosciuto come <i>good practice</i> dal GRETA¹⁰.</p> <p>La decisione del GL riguarderebbe soltanto il riconoscimento come vittima di TEU nel settore dell'asilo, dato che altri settori hanno definito criteri propri per la definizione di vittima di TEU. Inoltre, è fondamentale che la decisione presa possa essere impugnata.</p> <p><i>L'ASM e la SEM hanno preso posizione su questa raccomandazione, vedi sezione 3.1.2</i></p>
<p>3.1.1.2</p>	<p>Le autorità devono ricercare attivamente eventuali indizi TEU e fare in modo che vi venga dato seguito in modo adeguato (dovere di chiarimento in base al diritto d'asilo nonché obbligo di identificazione in conformità, in particolare, con l'art. 10 ConvTEU).</p>

⁸ FREI, Nula, *Menschenhandel und Asyl*, Berna 2017 (in tedesco)

⁹ FREI, Nula, *Menschenhandel und Asyl*, Berna 2017, pag. 459 (in tedesco)

¹⁰ GRETA, *Compendium of Good Practices*, pag. 14 segg. (in inglese)

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

3.1.1.3	<p>Al fine di promuovere un'individuazione precoce e proattiva delle vittime di TEU nelle procedure d'asilo, le autorità sensibilizzano tutti i collaboratori dei CFA e li formano in particolare all'uso della lista di indicatori del Servizio per il lotto alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti (SETT). Inoltre, le autorità collaborano a stretto contatto con i rappresentanti e i consulenti legali. Questi ultimi sono formati alla individuazione di potenziali vittime e segnalano i casi sospetti individuati alla SEM. In ogni CFA è presente un collaboratore della SEM esperto in materia di TEU. È definito un sistema di «screening» basato su un elenco di indicatori regolarmente aggiornato. In questo contesto, si presta particolare attenzione a non escludere le vittime che non corrispondono agli indicatori ivi indicati. Domande specifiche in merito alla TEU sono poste in fase di audizione sui motivi d'asilo.</p>
3.1.1.4	<p>Se sussistono indizi di TEU, le autorità devono adoperarsi in modo proattivo e coinvolgendo gli organismi specializzati nell'assistenza delle vittime di TEU così come anche i rappresentanti legali, affinché le potenziali vittime di TEU siano informate dei loro diritti e abbiano accesso a uno specifico programma di protezione.</p> <p><i>Il FIZ, l'OIM e il CSP hanno preso posizione su questa raccomandazione è minoritario, cfr. cap. 3.1.2.</i></p>
3.1.1.5	<p>Se sussistono indizi TEU, le autorità devono concedere misure minime di assistenza e un periodo di recupero e di riflessione di almeno 90 giorni. Le autorità devono assicurarsi che la persona non venga allontanata dal territorio svizzero prima della conclusione delle misure attuate per l'identificazione della stella come vittima di un atto criminale. Le autorità devono inoltre adottare tutte le misure necessarie a garantire alla persona interessata una protezione efficace se il rischio di nuovi reclutamenti o di ritorsioni è reso verosimile, così come per proteggere tutte le altre potenziali vittime non ancora identificate; il periodo è esteso di 30 giorni.</p> <p><i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.1.2.</i></p>
3.1.1.6	<p>Al fine di garantire che le potenziali vittime abbiano accesso a uno specifico programma di protezione, è necessario definire i processi e le modalità di cooperazione. Inoltre, occorre mettere in chiaro le responsabilità e la questione in merito al finanziamento.</p>
3.1.1.7	<p>Il trasferimento di responsabilità (p. es. dalla Confederazione ai Cantoni) deve essere coordinato in modo tale che l'assistenza e la protezione delle vittime di TEU non ne risentano in alcun modo.</p>

3.1.2 Prese di posizione

OIM/CSP (raccomandazione cancellata): la maggioranza dei membri del GL A+TEU ha chiesto che la raccomandazione seguente non venisse riportata all'interno del presente capitolo in quanto ridondante alla luce del tenore della raccomandazione numero 3.4.1.1:

In ogni caso, laddove sussista un sospetto (indizi concreti), la persona dovrebbe essere immediatamente informata dei suoi diritti e bisognerebbe prendere contatto con organismi di consulenza specializzati

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

L'OIM e il CSP si sono opposti alla cancellazione di tale raccomandazione, che è stata quindi mantenuta e inserita all'interno del presente rapporto come presa di posizione.

ASM/SEM (3.1.1.1): il processo guida «COMPETO», che è stato integrato nelle direttive della SEM, permette un approccio coordinato e in rete nel settore degli stranieri in modo da poter identificare le potenziali vittime. Oltre a collaborare con tutti gli organismi coinvolti, le autorità competenti in materia di migrazione utilizzano come riferimento la *check list* per l'identificazione delle vittime di TEU messa a punto dal gruppo di esperti TEU dell'ex Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT). La creazione di un organismo indipendente o di una commissione d'identificazione, la quale decide in merito all'identificazione formale delle vittime di TEU nella procedura d'asilo, porterebbe a una prassi non uniforme tra i settori dell'asilo e degli stranieri, così come tra settori interessati, e quindi a una disuguaglianza per le vittime. Per queste ragioni, l'ASM e la SEM si oppongono alla creazione di una simile commissione.

FIZ/OIM/CSP/OSAR (3.1.1.4): non solo la SEM dovrebbe essere informata in modo proattivo, ma anche gli organismi specializzati nell'assistenza delle vittime e altri partner nei CFA. Se gli attori responsabili di garantire la protezione giuridica (o altri organismi) segnalano casi sospetti, la SEM assicura che gli organismi specializzati nell'assistenza delle vittime e altri partner nei CFA siano informati in modo proattivo.

SEM (3.1.1.5): dal 1° gennaio 2020, la SEM concede formalmente un periodo di recupero e di riflessione di 30 giorni alle potenziali vittime individuate nelle procedure d'asilo. Questo periodo può essere esteso in caso di circostanze particolari e su richiesta motivata delle persone interessate. Tuttavia, la concessione di principio di un periodo superiore a 30 giorni sarebbe in conflitto con i termini legali della procedura Dublino e della procedura d'asilo nazionale, andando così contro la volontà del legislatore di velocizzare quest'ultima. Per queste ragioni, la SEM respinge la raccomandazione in questione.

3.2 Trattamento dei casi da parte dei collaboratori della SEM

Nella prassi attualmente in uso presso la SEM, a tutti i collaboratori che si occupano di dossier in materia d'asilo può essere richiesto di occuparsi di dossier che coinvolgono potenziali vittime di TEU e di condurre le audizioni del caso. Alcune vittime, potrebbero tuttavia, essere restie a raccontare le circostanze del loro sfruttamento o potrebbero essere portate, volontariamente o meno, a nascondere delle informazioni in sede di procedura d'asilo, per esempio a causa di una mancanza di fiducia nei confronti delle autorità o di un trauma, o ancora perché condizionate dall'autore del reato. La prassi in uso presso la SEM e la redazione delle decisioni d'asilo in materia di TEU devono tenere conto di queste specificità.

Alla luce di quanto appena osservato, il GL A+TEU propone sei raccomandazioni al fine di garantire un trattamento uniforme e conforme al diritto delle domande d'asilo presentate dalle vittime di TEU.

3.2.1 Raccomandazioni

3.2.1.1	Occorre garantire che il trattamento dei casi avvenga ad opera di collaboratori appositamente formati, sotto la stretta supervisione di professionisti interni (in particolare collaboratori appositamente formati nelle regioni procedurali e presso la sede centrale della SEM) ed esterni specializzati nell'assistenza delle vittime di TEU.
3.2.1.2	Nel caso di dossier di potenziali vittime di TEU, dovrebbero essere evitati, laddove possibile, eventuali passaggi di mano (cioè cambi del collaboratore responsabile del caso).

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

3.2.1.3	Nel momento in cui si esaminano la credibilità e gli indizi legati a un potenziale caso di TEU, il GL A+TEU raccomanda di prendere in considerazione le difficoltà che le vittime hanno nell'esprimersi, dovute in particolare agli eventi traumatici che hanno vissuto e ai pesanti trattamenti farmacologici a cui possono essere sottoposti.
3.2.1.4	Il GL A+TEU raccomanda che prima di ogni audizione TEU condotta dalla SEM, il richiedente da audizionare sia adeguatamente preparato dal suo rappresentante legale e informato dello scopo dell'audizione, delle implicazioni della stessa, delle domande che potrebbero essere poste e dell'uso che verrà fatto delle informazioni fornite.
3.2.1.5	Il GL A+TEU raccomanda che la preparazione del richiedente ad opera del rappresentante legale costituisca una <i>conditio sine qua non</i> ai fini dell'organizzazione di un'audizione TEU. <i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.2.2.</i>
3.2.1.6	La trasmissione e la condivisione delle informazioni relative ai potenziali casi di TEU all'interno dei CFA deve essere assicurata non soltanto tra i collaboratori della SEM, ma anche con e tra i servizi partner (personale di assistenza, agenti di sicurezza, personale medico, rappresentanza legale, ecc.), al fine di consentire alle vittime di essere assistite in modo adeguato ai loro bisogni e di scongiurare ogni rischio di cadere nuovamente in un meccanismo di tratta (<i>re-trafficking</i>) e ritorsioni. Le informazioni sono trasmesse nei limiti previsti dalle basi giuridiche applicabili per la protezione dei dati.

3.2.2 Prese di posizione

SEM (3.2.1.5): la SEM riconosce l'importanza di preparare la potenziale vittima all'audizione e ne tiene debitamente conto nell'organizzazione della stessa. Tuttavia, alla luce dei principi della procedura d'asilo e della volontà del legislatore di accelerare la procedura, tale preparazione, che esula dalla sfera di competenza della SEM, non può essere una *conditio sine qua non* ai fini dello svolgimento di un'audizione.

3.3 Formazione e sensibilizzazione dei collaboratori

Gli articoli 5 paragrafo 2, 10 paragrafo 1 e 29 ConvTEU prevedono che ogni Stato parte debba disporre di persone formate e qualificate nella prevenzione e nella lotta contro la TEU e nell'identificazione delle potenziali vittime di questa forma di criminalità. Le vittime di TEU devono quindi essere identificate e prese in carico da collaboratori formati o quanto meno sensibilizzati nella loro identificazione e in merito ai loro bisogni specifici.

Attualmente, la SEM mette a disposizione dei propri collaboratori due tipi di formazione in materia di TEU. La prima atto a sensibilizzare i partecipanti in merito al tema della TEU, a far prendere loro confidenza con gli strumenti di lavoro disponibili e a trasmettere loro le conoscenze necessarie per identificare gli indizi legati a un caso di TEU e a reagire di conseguenza. La seconda è una formazione approfondita che si concentra sul trattamento delle domande d'asilo presentate da potenziali vittime e sullo svolgimento delle audizioni legate a un caso di TEU. Esercitazioni pratiche sono parte integrante di ogni modulo.

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

Il GL A+TEU ha dibattuto in merito ai differenti gruppi di persone da sensibilizzare nel quadro della procedura d'asilo e in merito a come proporre e migliorare l'offerta di formazione.

3.3.1 Raccomandazioni

3.3.1.1	Tutti i collaboratori della SEM e i loro partner che entrano in contatto con i richiedenti l'asilo (personale ORS incaricato dell'assistenza, personale Securitas, infermieri) devono essere informati in modo adeguato su tutte le novità in materia di TEU. Occorre quindi che presso la SEM si tenga regolarmente un modulo di sensibilizzazione in merito alla TEU.
3.3.1.2	Tutti collaboratori della SEM incaricati di audizionare i richiedenti l'asilo in fase di audizione e/o di decidere della loro domanda d'asilo devono ricevere una formazione sui processi in uso presso la SEM (compreso il processo da seguire per garantire i diritti delle potenziali vittime, in modo che la Svizzera rispetti gli obblighi derivanti dalla ConvTEU) e sulla prassi in materia d'asilo e di allontanamento in caso di TEU.
3.3.1.3	Tutti i collaboratori specializzati chiamati a svolgere audizioni con potenziali vittime di TEU e altre persone vulnerabili devono ricevere una formazione approfondita, fornita in parte da un organismo specializzato nell'assistenza delle vittime di TEU (p. es. FIZ, ASTREE, CSP Ginevra, Coeur des Grottes, ecc.). Gli altri collaboratori della SEM e i partner esterni devono essere formati o sensibilizzati sulla protezione delle vittime di TEU e sulla loro presa in carico. In questo contesto, occorre tenere in considerazione il piano nazionale di formazione (elaborato conformemente all'azione 4 del PNA 2017–2020).
3.3.1.4	Per quanto riguarda la sensibilizzazione e la formazione dei collaboratori della SEM e dei suoi partner esterni, occorre tenere in considerazione il piano nazionale di formazione (elaborato conformemente all'azione 4 del PNA 2017–2020).

3.3.2 Prese di posizione

Nessuna presa di posizione sulle raccomandazioni relative a questa tematica

3.4 Assistenza e accompagnamento delle vittime di TEU

L'articolo 12 ConvTEU prevede che gli Stati parte prendano le misure legislative o di altro tipo necessarie per assistere le vittime nel loro recupero fisico, psicologico e sociale. Tuttavia, la LAV¹¹ offre un'assistenza soltanto parziale alle vittime di TEU sfruttate all'estero (cfr. art. 3 cpv. 1 LAV). Inoltre, l'articolo 12 ConvTEU elenca i diritti specifici che spettano alle potenziali vittime di TEU e che devono quindi essere garantiti in tutte le fasi delle procedure.

Attualmente, l'accesso alle misure di assistenza previste dall'articolo 12 ConvTEU è generalmente garantito nelle procedure d'asilo, indipendentemente dal Paese di sfruttamento. In effetti, ogni vittima di TEU ha diritto, come ogni richiedente l'asilo la cui domanda è trattata in un CFA, a un alloggio adeguato e a una consulenza e a una rappresentanza legale gratuita. La vittima ha inoltre accesso all'assistenza medica e può ricevere assistenza materiale, mentre l'aiuto sociale e il soccorso di emergenza possono

¹¹ Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5)

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

essere concessi soltanto alle persone che non sono in grado di sopperire autonomamente ai loro bisogni. Inoltre, la SEM informa debitamente dei suoi diritti, nel contesto di un'audizione specifica, ogni potenziale vittima di TEU individuata nelle procedure d'asilo. Se necessario, un servizio di traduzione è predisposto a tale scopo. Infine, la LAsi prevede l'accesso al mercato del lavoro di tali persone e, conformemente all'articolo 19 Cost. e ai vari accordi internazionali ratificati dalla Svizzera, la prassi abituale vuole che venga assicurata la scolarizzazione dei bambini residenti in Svizzera, indipendentemente dalla loro nazionalità e dalla loro situazione in termini di titolo di soggiorno.

Nelle sue raccomandazioni, il GL A+TEU stabilisce una serie di principi fondamentali per continuare a garantire e facilitare ulteriormente l'accesso delle potenziali vittime di TEU alle misure di assistenza cui hanno diritto.

3.4.1 Raccomandazioni

<p>3.4.1.1</p>	<p>Le potenziali vittime di TEU devono essere identificate il più presto possibile e, ogni qual volta sussista un sospetto (indizi concreti), informate e assistite a 360 gradi. La SEM deve occuparsi di mettere in contatto le vittime con gli organismi specializzati. Non appena sussistono indizi concreti per sospettare che un richiedente l'asilo sia una potenziale vittima di TEU, vi è un vero e proprio obbligo di indirizzare la persona verso l'organismo competente, e questo non soltanto nel caso in cui lo sfruttamento abbia avuto luogo in Svizzera.</p> <p><i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.4.2.</i></p>
<p>3.4.1.2</p>	<p>Non appena sussiste un sospetto di TEU, la SEM informa la vittima dei suoi diritti in quanto vittima di TEU e si adopera affinché alle vittime sia garantito quanto previsto dell'art. 12 ConvTEU per tutte le procedure (compresa la procedura Dublino) e in tutte le fasi delle procedure, indipendentemente dal luogo di sfruttamento, ossia, in particolare e principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diritto all'assistenza da parte di un consulente specializzato diverso dal rappresentante legale (p. es. organismi specializzati di aiuto alle vittime di TEU come CSP, Antenna MayDay, ASTREE, FIZ); - Periodo di recupero e di riflessione; - Diritto a un alloggio riservato specificamente alle vittime di TEU; - Accesso alle cure mediche e; - Servizi di traduzione per fornire informazioni e consigli. <p><i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.4.2.</i></p>
<p>3.4.1.3</p>	<p>Ogni qual volta sussista un sospetto (indizi concreti), la persona deve essere immediatamente informata dei suoi diritti e messa in contatto con organismi di consulenza specializzati.</p>
<p>3.4.1.4</p>	<p>Si è inoltre concordi sul fatto che, viste le nuove strutture d'asilo (dall'inizio del 2019), i CFA e i Cantoni devono definire e regolarizzare le rispettive competenze.</p>
<p>3.4.1.5</p>	<p>Laddove necessario, i collaboratori della SEM si avvalgono delle competenze degli organismi citati in precedenza per identificare al meglio le potenziali vittime di TEU e garantire loro l'accesso alle misure di assistenza cui hanno diritto.</p>

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

	<i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, Cfr. cap. 3.4.2.</i>
3.4.1.6	<p>Se una persona è stata vittima di TEU in Svizzera e nel modulo per il periodo di recupero e di riflessione indica che accetta di essere contattata dalle autorità di perseguimento penali, la SEM non soltanto dovrà informarne la polizia, ma dovrà al tempo stesso mettersi in contatto con un organismo specializzato nell'aiuto alle vittime, in modo che possano essere garantiti i diritti della vittima (cfr. art. 10 n. 1 e 2; art. 12 n. 5, 6 e 7 ConvTEU). La vittima ha inoltre diritto a un avvocato specializzato (diverso dal rappresentante legale nella procedura d'asilo). Soltanto così è possibile garantire che le vittime individuate nel settore dell'asilo non siano discriminate rispetto a quelle individuate nel settore degli stranieri.</p> <p><i>La SEM, il FIZ, l'OIM, il CSP e l'OSAR hanno preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.4.2.</i></p>

3.4.2 Prese di posizione

SEM (3.4.1.1 e 3.4.1.5–6): la SEM non ritiene di essere competente per stabilire un contatto diretto tra le vittime di TEU e gli organismi specializzati della società civile. Tuttavia, la SEM si assicura che le vittime ricevano i dati di contatto di tali organismi e siano informate dei loro diritti. Inoltre, dal momento che i richiedenti l'asilo dispongono già di una rappresentanza legale nella procedura d'asilo, la SEM non ritiene di dover sostenere i costi di una rappresentanza legale parallela.

SEM (3.4.1.2): la SEM preferisce la riformulazione seguente per raccomandazione in questione:

Non appena sussiste un sospetto di TEU, la SEM informa la vittima dei suoi diritti in quanto vittima di TEU e si adopera affinché alle vittime sia garantito l'accesso alle misure minime di assistenza previste dall'articolo 12 ConvTEU per tutte le procedure (compresa la procedura Dublino) e in tutte le fasi delle procedure, indipendentemente dal luogo di sfruttamento, ossia, in particolare:

- *Diritto a un alloggio adeguato e sicuro (par. 1 lett. a), in particolare per combattere il rischio di re-trafficking e ritorsioni;*
- *Accesso alle cure mediche (par. 1 lett. b);*
- *Oltre alla rappresentanza legale già prevista dalla LAsi, le vittime sono informate, in una lingua che possono comprendere, dei servizi a loro disposizione (par. 1 lett. d), quali, tra gli altri, organismi specializzati di aiuto alle vittime di TEU come Antenna MayDay, CSP, ASTREE o FIZ.*

FIZ (3.4.1.5): i collaboratori della SEM si avvalgono delle competenze specialistiche degli organismi citati in precedenza per identificare al meglio le potenziali vittime di TEU e garantire loro l'accesso alle misure di assistenza cui hanno diritto.

FIZ, OIM, CSP, OSAR (3.4.1.6): FIZ, OIM, CSP e OSAR sono concordi nell'affermare che la raccomandazione dovrebbe essere applicata anche alle vittime di TEU che sono state sfruttate all'estero, nei casi in cui sia prevista in Svizzera un'audizione da parte della polizia.

3.5 Informazione alle potenziali vittime di TEU

L'articolo 12 paragrafo 1 lettera d ConvTEU prevede, tra le altre misure di assistenza per le vittime di TEU, l'accesso a consulenze e informazioni concernenti in particolare i diritti che la legge riconosce loro e sui servizi a loro disposizione e questo in una lingua che possono comprendere. Nella prassi attualmente in uso dalla SEM, ogni potenziale vittima di TEU individuata nella procedura d'asilo è debitamente informata dei suoi diritti da parte della SEM nel contesto di un'audizione specifica. Se necessario, un servizio di traduzione è predisposto a tale scopo. Inoltre, ogni potenziale vittima riceve

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

dalla SEM un foglio informativo nel quale sono riportati i dati di contatto dell'organismo di aiuto alle vittime competente per il rispettivo Cantone.

Nel presente capitolo, il GL A+TEU specifica in che modo occorre trasmettere le informazioni alle potenziali vittime individuate nel quadro della procedura d'asilo.

3.5.1 Raccomandazioni

<p>3.5.1.1</p>	<p>Anche se già entrata in possesso del suddetto foglio informativo, la vittima non deve mai essere lasciata sola. La potenziale vittima è informata oralmente e per iscritto (lettera raccomandata) della sospensione della procedura (con indicazione della data di inizio e fine) e delle misure di assistenza cui ha diritto durante il periodo di recupero e di riflessione. I dati di contatto degli organismi specializzati nell'aiuto alle vittime di TEU le sono trasmessi in questa occasione. La SEM si assicura che la potenziale vittima sia messa in contatto con l'organismo specializzato.</p> <p><i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.5.2.</i></p>
<p>3.5.1.2</p>	<p>Oltre alle informazioni già fornite alle potenziali vittime di TEU nella procedura d'asilo, in particolare sia per il tramite del loro rappresentante legale, che della SEM in occasione dell'audizione TEU, il GL A+TEU è dell'opinione che debbano essere fornite informazioni scritte supplementari. Queste dovrebbero essere consegnate dalla SEM, sotto forma di prospetto o volantino, a ogni potenziale vittima, indipendentemente dal luogo del suo sfruttamento, e accompagnate da una spiegazione orale. Il foglio informativo non dovrebbe contenere alcun riferimento agli aspetti giuridici della TEU o ai relativi indicatori e dovrebbe limitarsi a indicare i dati di contatto, vale a dire il numero della hotline di ACT212, l'indirizzo URL del sito Aiuto alle vittime e i numeri d'emergenza (polizia, ambulanza), e riportare uno spazio vuoto per aggiungere il numero di telefono di un organismo specializzato attivo nel Cantone e/o dell'organismo di aiuto alle vittime competente. Per quanto possibile, le informazioni contenute nel foglio informativo dovrebbero essere presentate sotto forma di pittogrammi per facilitarne la comprensione, in particolare per bambini e persone analfabete. Laddove questo non sia possibile, le informazioni dovrebbero almeno essere disponibili nelle lingue più comunemente usate dai richiedenti nel settore dell'asilo.</p>

3.5.2 Prese di posizione

SEM (3.5.1.1): la potenziale vittima è informata oralmente e per iscritto (lettera raccomandata) della sospensione della procedura (con indicazione della data di inizio e fine) e delle misure di assistenza cui ha diritto durante il periodo di recupero e di riflessione. I dati di contatto degli organismi specializzati nell'aiuto alle vittime di TEU le sono trasmessi in questa occasione.

3.6 Periodo di recupero e di riflessione

Nell'ambito degli stranieri l'articolo 35 OASA¹² disciplina il periodo di recupero e di riflessione per vittime e testimoni di TEU. In questo modo, qualora ci fosse motivo di credere che uno straniero in una situazione irregolare sia vittima o testimone di un caso di tratta di esseri umani, le linee guida della SEM¹³ prevedono che l'autorità competente in materia di migrazione, accordi un periodo di recupero e

¹² Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201)

¹³ SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX MIGRATIONS SEM, Directives et commentaires, I. Domaine des étrangers (Directives LEI), Berne 2013 (actualisé le 1er janvier 2021), ch. 5.7.

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

di riflessione, durante il quale la persona interessata possa riposare e possa decidere se è disposta a continuare la sua collaborazione con le autorità. .

Il periodo di recupero e di riflessione finisce prima del termine fissato se la persona interessata annuncia la propria disponibilità a collaborare con le autorità e conferma di aver rotto ogni rapporto con i presunti autori. Termina inoltre anche se la persona interessata dichiara di non essere disposta a collaborare con le autorità, se ha liberamente ripreso i contatti con i presunti autori, se in base a nuovi elementi risulta non essere né una vittima né un testimone di TEU o se viola gravemente la sicurezza e l'ordine pubblico.

Secondo art. 35 cpv. 1 OASA e art. 13 par. 1 ConvTEU, la durata del periodo di recupero e di riflessione previsto dipende dalle necessità del singolo caso; tale durata è almeno di 30 giorni. Mentre la città di Berna decide caso per caso quanti giorni di recupero e di riflessione concedere (almeno 30 giorni), il Cantone di Ginevra concede sempre 90 giorni. Durante questo periodo, la persona è di fatto «tollerata»; le persone interessate sono informate del periodo di recupero e di riflessione per mezzo di una lettera.

Il GL A+TEU propone qui diverse raccomandazioni, specificando la base giuridica che deve servire da riferimento alla SEM per la concessione del termine nella procedura d'asilo e nella procedura di diritto degli stranieri, nonché per la durata e le modalità relative alla concessione e all'estensione di tale termine.

3.6.1 Raccomandazioni

3.6.1.1	Il GL A+TEU raccomanda di riconoscere l'applicazione diretta dell'art. 13 ConvTEU nella procedura d'asilo, in linea con i principi sanciti dal TAF nella sua giurisprudenza relativa all'art. 14 par. 1 lett. b ConvTEU ¹⁴ .
3.6.1.2	Il GL A+TEU è concorde nell'affermare che un periodo di recupero e di riflessione debba essere concesso anche in sede di procedura d'asilo.
3.6.1.3	Il periodo di recupero e di riflessione deve essere concesso immediatamente alla vittima laddove sussistano indizi di TEU, e questo per tutte le procedure, compresa la procedura Dublino, e indipendentemente dalla fase delle procedure.
3.6.1.4	<p>La durata del periodo di recupero e di riflessione dovrebbe essere di 90 giorni, perché:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sussiste un diritto a un periodo di riposo e di riflessione; - Una concessione di 90 giorni corrisponde alla prassi in uso presso il Cantone di Ginevra. In questo modo è possibile ridurre sensibilmente l'onere amministrativo e tenere in maggior conto la protezione delle vittime; inoltre, questo periodo più lungo è anche vantaggioso per le autorità di perseguimento penale; - Il ristabilirsi e il recupero delle persone interessate possono così andare a costituire una condizione preliminare per la corretta valutazione della domanda d'asilo o del bisogno di protezione delle persone interessate, così come per il rispetto da parte della Svizzera dei suoi obblighi in materia di perseguimento penale. <p><i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.6.2.</i></p>

¹⁴ DTF 145 I 308, consid. 3.4.1. e 3.4.2.

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

3.6.1.5	<p>Alla fine del periodo di recupero e di riflessione, la SEM valuta l'eventualità di estendere tale periodo contattando il Cantone o l'organismo di aiuto competente. Se la vittima non si è potuta ristabilire (a causa del trauma subito o perché non sono state prese misure di assistenza), il periodo è esteso.</p> <p><i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.6.2.</i></p>
3.6.1.6	<p>Il Cantone al quale la vittima è stata assegnata è indicato in una copia della lettera che informa la vittima del periodo di recupero e di riflessione, affinché il Cantone possa prendere le misure di assistenza necessarie.</p>
3.6.1.7	<p>Di un periodo di recupero e di riflessione devono poter fare richiesta presso la SEM anche la potenziale vittima o il suo rappresentante legale (la vittima può incaricare un organismo specializzato di aiuto alle vittime di TEU) in qualsiasi momento della procedura.</p>
3.6.1.8	<p>Durante il periodo di recupero e di riflessione la vittima non può essere coinvolta in alcun modo nella procedura. In altre parole, non si può procedere a indagini, audizioni, udienze, notifiche di decisioni, ecc. Tuttavia, sono ammessi atti istruttori, come analisi di documenti, accertamenti presso l'ambasciata, ecc., che non prevedano il coinvolgimento della vittima.</p>
3.6.1.9	<p>Per quanto riguarda le misure di assistenza che la Confederazione e/o il Cantone devono adottare durante il periodo di recupero e di riflessione, la SEM elabora un piano d'azione in materia di assistenza delle potenziali vittime di TEU nella procedura d'asilo (che definisce le modalità di assistenza e le rispettive responsabilità). Tale piano prevede, tra le altre cose, la collaborazione con gli organismi specializzati di aiuto alle vittime di TEU. Uno degli obiettivi del piano d'azione è quello di assicurare che gli obblighi internazionali della Svizzera siano attuati correttamente e uniformemente dai Cantoni.</p>

3.6.2 Prese di posizione

SEM (3.6.1.4–5): dal 1° gennaio 2020, la SEM concede formalmente un periodo di recupero e di riflessione di 30 giorni alle potenziali vittime individuate nella procedura d'asilo. Questo periodo può essere esteso secondo le circostanze particolari del caso e su richiesta motivata delle persone interessate. Tuttavia, la concessione di principio di un periodo superiore a 30 giorni sarebbe in conflitto con i termini legali della procedura Dublino e della procedura d'asilo nazionale, andando così contro la volontà del legislatore di velocizzare quest'ultima. Lo stesso vale per l'idea di considerare il ristabilirsi e il recupero delle potenziali vittime di TEU un prerequisito per il proseguimento della procedura d'asilo. Il pieno recupero di una potenziale vittima di TEU può infatti richiedere un periodo di tempo che supera di gran lunga i termini legali della procedura d'asilo e non può, di regola, essere raggiunto semplicemente concedendo un periodo di recupero e di riflessione, indipendentemente dalla sua durata. Per queste ragioni, la SEM respinge le raccomandazioni in questione.

3.7 Permesso di soggiorno

Nell'ambito degli stranieri l'articolo 36 capoverso 2 OASA regola il soggiorno delle vittime e dei testimoni di TEU. Secondo questa disposizione, l'autorità di migrazione del Cantone in cui è stato commesso il reato rilascia un permesso di soggiorno di breve durata valido per la presumibile durata delle indagini

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

di polizia o della procedura giudiziaria. Una tale base giuridica non esiste ancora nel diritto d'asilo. Inoltre, secondo il principio di esclusività della procedura d'asilo, sancito dall'articolo 14 capoverso 1 LAsi, una procedura per il rilascio di un permesso di soggiorno non può essere avviata durante la procedura d'asilo, a meno che non sussista un diritto all'ottenimento di tale permesso.

Tuttavia, nella sua decisione pubblicata il 19 febbraio 2019¹⁵, il TAF ha indicato che un tale diritto deriva direttamente dall'articolo 14 paragrafo 1 lettera b ConvTEU, che ha carattere «self-executing». Di conseguenza, se il soggiorno della vittima sul territorio svizzero si rivela necessario a causa della sua collaborazione con le autorità competenti nell'ambito di un'indagine o di un procedimento penale, il permesso di soggiorno di breve durata è rilasciato dalle autorità cantonali di migrazione per la durata del procedimento penale riguardante la tratta.

D'altra parte, la giurisprudenza non si è ancora espressa sul problema dell'applicazione nella procedura d'asilo dell'articolo 14 paragrafo 1 lettera a ConvTEU, che prevede la possibilità di concedere un permesso di soggiorno a una vittima di TEU in ragione della sua situazione personale. Secondo l'opinione prevalente in seno al GL A+TEU, la disposizione derogatoria dell'articolo 14 capoverso 1 LAsi fa sì che, per la concessione di permessi di soggiorno di breve durata durante un procedimento giudiziario/penale, risulti applicabile l'articolo 36 capoverso 2 OASA. Le vittime di TEU hanno la possibilità di avviare una procedura corrispondente nell'ambito del diritto degli stranieri; la procedura d'asilo rimane però inalterata (cfr. anche art. 14 paragrafo 5 ConvTEU). Ciò non vale tuttavia per la concessione di un permesso di soggiorno per casi di rigore ai sensi dell'articolo 36 capoverso 6 OASA, che è a discrezione delle autorità cantonali di migrazione¹⁶.

Il GL A+TEU ha quindi ritenuto necessario formulare una raccomandazione a tale proposito.

3.7.1 Raccomandazioni

3.7.1.1

Avendo la Svizzera ratificato la ConvTEU, l'art. 14 ConvTEU si applica alle vittime di TEU in Svizzera. Attualmente, la possibilità di concedere alle vittime di TEU un permesso di soggiorno umanitario per casi gravi di rigore è prevista dalla LStrl¹⁷. Tuttavia, poiché non esiste un diritto all'ottenimento di tale permesso, la disposizione non è applicabile alle persone in procedura d'asilo. Per colmare questa lacuna, che costituisce un motivo di discriminazione tra le vittime di TEU nel diritto degli stranieri e le vittime di TEU nel diritto d'asilo in Svizzera, il GL propugna l'applicabilità diretta dell'art. 14 par. 1 lett. a ConvTEU, ricordando in particolare che le norme di diritto internazionale prevalgono sul diritto nazionale.

In riferimento a tale raccomandazione generale, rimangono da definire le modalità attraverso cui l'autorità competente rilascerà questo titolo di soggiorno. In tale contesto, occorrerà tener conto della prassi finora in uso in materia di concessione di permessi di soggiorno per casi di rigore delle vittime di TEU nel settore degli stranieri.

La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.7.2.

3.7.2 Prese di posizione

SEM (3.7.1.1): La SEM è d'avviso che dall'art. 14 cpv.1 lett. a ConvTEU non si può dedurre alcun diritto diretto alla concessione di un permesso di soggiorno. Secondo la lettera summenzionata, è lasciato al giudizio dell'autorità competente in materia di migrazione di decidere se, nello specifico, si tratta di un caso di rigore, vista la situazione personale della vittima potenziale della TEU. Tale questione non è pertinente nella prassi. Infatti, il diritto in vigore permette già la concessione di un permesso di soggiorno

¹⁵ DTF 145 I 308

¹⁶ L'art. 30 al.1 let. b LEI è la base legale per l'autorizzazione in questi casi di rigore.

¹⁷ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.20)

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

per i casi di rigore (art. 30 cpv.1 lett. b LStrl). L'art. 14 cpv.1 lett. a Conv.TEU è preso in considerazione nell'interpretazione della legge.

3.8 Alloggio e attribuzione ai Cantoni

Nella procedura d'asilo nazionale, le potenziali vittime di TEU sono, come gli altri richiedenti, alloggiate nei CFA per tutta la durata della procedura celere e quindi attribuite ai vari Cantoni secondo una chiave di ripartizione definita in proporzione alla popolazione cantonale. Nella procedura Dublino, rimangono in un CFA fino al momento in cui lasciano la Svizzera. Le potenziali vittime di TEU necessitano di un alloggio adatto ai loro bisogni specifici, sia nei CFA sia nei Cantoni. La ConvTEU (art. 12 par. 1 lett. a e par. 7) incoraggia gli Stati parte a prevedere misure di alloggio adeguate e sicure.

3.8.1 Raccomandazioni

3.8.1.1	Se è nell'interesse della potenziale vittima, la domanda di quest'ultima è trattata nell'ambito di una procedura ampliata. <i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.8.2.</i>
3.8.1.2	Se la potenziale vittima è alloggiata in un CFA di cui è responsabile la Confederazione, spetta alla SEM attuare misure di assistenza specifiche.
3.8.1.3	L'attribuzione cantonale delle potenziali vittime di TEU deve avvenire il più presto possibile dopo l'identificazione. Con l'attribuzione cantonale, la SEM raccomanda al Cantone di fornire alla persona un alloggio adeguato e garantire un'assistenza e una consulenza specializzate.
3.8.1.4	Il GL A+TEU raccomanda che il Cantone al quale la vittima è stata attribuita sia indicato in una copia della lettera che informa la vittima del periodo di recupero e di riflessione, affinché il Cantone possa prendere le misure di assistenza necessarie.
3.8.1.5	Occorre definire i servizi che il Cantone deve fornire una volta avvenuta l'attribuzione. I Cantoni devono essere incoraggiati ad adottare misure specifiche per assistere le vittime nel modo più rapido e completo possibile e a garantire così l'attuazione della LAV. In tale contesto, occorre tenere presente che, per esempio, un accesso quanto più immediato alle cure mediche può svolgere un ruolo determinante per la raccolta degli indizi.

3.8.2 Prese di posizione

SEM (3.8.1.1): la LAsi prevede espressamente il passaggio alla procedura ampliata nel caso in cui dall'audizione sui motivi d'asilo emerga che sia impossibile prendere una decisione nell'ambito di una procedura celere, in particolare perché devono essere adottate misure istruttorie supplementari. La SEM ritiene che un regime derogatorio per le potenziali vittime di TEU andrebbe contro la volontà del legislatore e non sia giustificato.

3.9 Aiuto al ritorno



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

Sulla base dell'articolo 93 LAsi e dell'articolo 60 LStrI, la SEM offre un aiuto al ritorno specifico per le vittime e i testimoni di TEU. L'obiettivo è quello di assistere le persone interessate in caso di ritorno volontario o obbligato nel loro Paese d'origine (o in un Paese terzo) e nel loro processo di reintegrazione. In questo modo si intende ridurre il rischio che le vittime ricadano nella tratta di esseri umani (*re-trafficking*). Questo specifico aiuto al ritorno è rivolto a persone indigenti che hanno bisogno di assistenza per fare ritorno nel Paese d'origine, nel Paese di provenienza o in un Paese terzo. Come prerequisito, devono sussistere comprovati indizi di TEU. Tale misura di assistenza è offerta in collaborazione con l'OIM.

Il gruppo cui si rivolge la misura include le vittime di TEU nel settore degli stranieri e dell'asilo che sono state sfruttate in Svizzera o all'estero, così come le vittime di tentativi di TEU. Le vittime di TEU nelle procedure Dublino che desiderano fare ritorno nel Paese di provenienza hanno a loro volta accesso alle misure di aiuto al ritorno.

Il pacchetto di misure comprende la consulenza per il ritorno, l'organizzazione del viaggio di ritorno, un'assistenza finanziaria iniziale, un'assistenza materiale supplementare per un progetto di reintegrazione, un'assistenza medica per il ritorno e un accompagnamento post-ritorno da parte dell'OIM o della sua organizzazione partner.

Nel settore dell'asilo, la partenza può avvenire dal CFA o dal Cantone. L'accesso all'aiuto al ritorno avviene tramite l'organismo di consulenza per il ritorno presso il CFA o l'organismo di consulenza cantonale competente in materia.

3.9.1 Raccomandazioni

3.9.1.1

Per le vittime di TEU è previsto un servizio di aiuto al ritorno volontario e alla reintegrazione adattato ai loro bisogni e alla loro situazione. È importante che i consulenti per il ritorno presenti nei CFA informino le vittime di TEU di questa possibilità.

Data la complessità dei casi di vittime di TEU, è fondamentale che i partner coinvolti (SEM, consulenti per il ritorno, personale medico, rappresentanza legale, assistenza, ecc.) comunichino tra di loro al fine di garantire un'organizzazione quanto più dignitosa e sicura del ritorno. Tale servizio di aiuto al ritorno può essere concesso alla vittima di TEU soltanto dopo l'audizione specifica prevista per tali vittime e la convalida della domanda di concessione da parte della Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, e questo anche per i casi Dublino e indipendentemente dal fatto che lo sfruttamento abbia avuto luogo in Svizzera o all'estero. L'audizione deve aver luogo tempestivamente, in modo da permettere un'organizzazione adeguata del ritorno.

Occorre assicurare tutto il supporto necessario per l'organizzazione di tali ritorni volontari allo scopo di rendere questa opzione più percorribile nei casi in cui la vittima esprima la sua volontà di avvalersene.

Per garantire l'attuazione delle misure previste in tale contesto, è fondamentale che tutti i collaboratori della SEM (Dublino, Ritorno), i consulenti e i partner nei CFA siano debitamente informati in merito nonché sulle modalità di organizzazione dei ritorni.

3.9.2 Prese di posizione

In merito alla raccomandazione relativa alla tematica in questione non sono state espresse prese di posizione.

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

3.10 Vittime di TEU nella procedura Dublino

Molte delle tematiche dibattute dal GL A+TEU in riferimento alla procedura d'asilo nazionale riguardano anche la procedura Dublino. Dopo la formulazione di raccomandazioni generali applicabili in linea di principio a tutti i tipi di procedura, il GL A+TEU ha affrontato i problemi specifici legati alla procedura Dublino, onde evitare che alle potenziali vittime di TEU venga riservato un trattamento diverso a seconda della procedura in cui si trovano.

3.10.1 Raccomandazioni

3.10.1.1	La SEM garantisce il rispetto dei diritti delle potenziali vittime di TEU, indipendentemente dalla procedura avviata nei loro confronti (nazionale, Dublino o speciale), e si adopera affinché i suoi processi e la loro attuazione pratica non comportino alcuna discriminazione per le vittime a seconda del tipo di procedura.
3.10.1.2	I diritti e gli obblighi previsti dalla ConvTEU devono essere attuati per le persone che rientrano nel campo d'applicazione della LAsi e i diritti delle vittime di cui nella ConvTEU, compreso il diritto a un periodo di recupero e di riflessione, devono essere rispettati di fronte al regolamento Dublino (e ai suoi termini).
3.10.1.3	In linea di principio, se la vittima è stata sfruttata in Svizzera, indipendentemente dalla sua volontà di cooperare con le autorità, la Svizzera deve essere competente per il trattamento della domanda d'asilo. <i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.10.2.</i>
3.10.1.4	La procedura d'asilo è sospesa per la durata del periodo di recupero e di riflessione (cfr. cap. 3.6.1.8). Per quanto riguarda nello specifico la procedura Dublino, durante questo periodo non è presentata nessuna domanda di «take back» o «take charge». <i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.10.2.</i>
3.10.1.5	Nell'ambito di un trasferimento di una vittima di TEU in uno Stato Dublino, la Svizzera e il Paese di destinazione devono garantire quanto previsto dall'art. 16 ConvTEU (ossia programmi di ritorno volti a scongiurare il <i>re-trafficking</i> ; le vittime devono avere accesso alle informazioni sui servizi e sugli organismi di protezione delle vittime sul posto, alle quali si possono rivolgere dopo il loro arrivo). La Svizzera ha la responsabilità di ottenere dal Paese di destinazione garanzie esplicite circa il rispetto dei diritti, della sicurezza e della dignità della potenziale vittima di TEU (in particolare in merito al diritto a non essere sottoposti a trattamenti inumani, alla protezione della vita privata e familiare e alla tutela dell'identità). <i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.10.2.</i>
3.10.1.6	In caso di allontanamento nell'ambito di una procedura Dublino di una persona identificata come potenziale vittima di TEU in Svizzera, oltre alla menzione di vittima di TEU nei documenti Dublino, la SEM ha il compito di assicurare un <i>follow-up</i> con lo Stato Dublino al fine di garantire un'assistenza adeguata alla vittima dopo il suo trasferimento nello Stato Dublino. Se lo Stato Dublino non fornisce alcuna garanzia, la Svizzera deve tenerne conto nel valutare l'opportunità (art. 17 regolamento Dublino) e l'inammissibilità dell'allontanamento (art. 3 e 4 della Convenzione per la

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

	<p>salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU] e art. 16 ConvTEU).</p> <p><i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.10.2.</i></p>
--	--

3.10.2 Prese di posizione

SEM (3.10.1.3): gli Stati Dublino hanno ratificato la ConvTEU e generalmente dispongono di strumenti efficaci per la protezione delle potenziali vittime di TEU. La SEM esamina quindi caso per caso la necessità di applicare la clausola di sovranità, ma non vuole applicarla sistematicamente nel caso di potenziali vittime di TEU. Non essendo quest'ultima prevista dalla ConvTEU, sarebbe infatti discriminatorio nei confronti di altri richiedenti e potrebbe comportare eventuali abusi.

SEM (3.10.1.4): la SEM decide qual è il momento opportuno per una domanda di «take back» o «take charge», tenendo conto delle specificità del caso e del tempo necessario per concedere il periodo di recupero e di riflessione. Poiché questo non richiede il coinvolgimento della potenziale vittima, tale atto della procedura risulta compatibile con la raccomandazione numero 3.6.1.8. La SEM ritiene quindi che non sia necessario aspettare la fine del periodo di recupero e di riflessione per procedere in tal senso.

SEM (3.10.1.5): in conformità con il tenore dell'articolo 16 ConvTEU, la SEM è del parere che, pur dovendo effettivamente garantire che i diritti, la sicurezza e la dignità della potenziale vittima di TEU siano tenuti in considerazione sia in Svizzera sia nel Paese di destinazione responsabile, tuttavia, il trasferimento della potenziale vittima di TEU non necessita di garanzie formali e individuali da parte del Paese di destinazione.

SEM (3.10.1.6): per quanto riguarda il *follow-up* in caso di trasferimenti Dublino, la SEM ritiene che l'attuazione di un simile meccanismo non sia realistica. Secondo le cifre attuali, i principali Stati membri con cui la SEM avvia procedure Dublino (per casi di TEU) sono Italia, Germania, Francia, Spagna e Portogallo. Tuttavia, si tratta per lo più di Stati membri con flussi migratori significativi e per i quali non è concepibile, dal punto di vista delle risorse, fornire informazioni supplementari sulla situazione della potenziale vittima di TEU dopo il suo trasferimento. Inoltre, tale monitoraggio potrebbe essere effettuato solo su base volontaria e non sistematicamente, come già avviene per l'aiuto al ritorno nel caso di vittime di TEU. Infine, una tale raccomandazione richiederebbe che la SEM monitorasse attivamente le persone che non si trovano più in un contesto di procedura d'asilo e che hanno lasciato il territorio svizzero, il che, tra le altre cose, darebbe luogo a problemi specifici in materia di competenza.

3.11 Identificazione e assistenza di vittime di TEU minorenni

Secondo la ConvTEU, tutte le vittime di TEU devono essere identificate e prese in carico da personale formato o almeno sensibilizzato sull'individuazione di tali vittime e sui loro bisogni. In ragione della loro vulnerabilità, i minori sono oggetto di disposizioni speciali nella ConvTEU, la quale stabilisce nello specifico che questa particolare vulnerabilità deve essere presa in considerazione al fine di creare un ambiente sicuro e prevede una serie di misure di protezione e di diritti specifici, come la presunzione di minore età in caso di dubbio sull'età della vittima, l'istituzione di una tutela legale, l'accesso all'istruzione o il rilascio di un titolo di soggiorno conformemente al suo interesse superiore (cfr., in particolare, art. 10 par. 1, 3 e 4, 12 lett. f e 14 par. 2). Nel caso di vittime minorenni, le questioni affrontate dal GL A+TEU in riferimento alle vittime di TEU devono quindi essere riesaminate e, se necessario, adattate o completate.

3.11.1 Raccomandazioni

3.11.1.1	Tutto quello che viene messo in atto per il minore vittima di TEU è determinato dall'interesse superiore del bambino. I suoi bisogni specifici devono essere presi in considerazione su base individuale, in particolare per quanto riguarda l'accesso
-----------------	--



Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

	all'istruzione, a un alloggio adeguato e sicuro (soprattutto se si tratta di minori non accompagnati) e a un'assistenza adeguata alla situazione di vulnerabilità e all'età, in una lingua di sua comprensione, (art. 12 ConvTEU).
3.11.1.2	La SEM assicura uno scambio regolare di informazioni e una proficua collaborazione tra le autorità e gli organismi della società civile attivi nel settore della TEU. In questo contesto, la SEM garantisce un'attenzione particolare alle vittime minorenni.
3.11.1.3	In caso di dubbio circa l'età della vittima, la presunzione della minore età e tutte le misure di protezione e di sostegno devono essere attuate nell'attesa che le'tà venga verificata, non appena si sospetti un caso di TEU (art. 10 par. 3 ConvTEU). <i>La SEM ha preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.11.2.</i>
3.11.1.4	Il fatto che un bambino sia vittima di tratta deve essere preso in considerazione, come vulnerabilità propria e specifica nell'esame della domanda d'asilo e anche nell'esame dell'ammissibilità e dell'esigibilità dell'allontanamento.
3.11.1.5	Illustrare casi di vittime minorenni in occasione delle formazioni; includere l'argomento nel piano di formazione.
3.11.1.6	Presentare l'elenco degli indicatori come strumento di lavoro e adattarlo ai bisogni specifici dei bambini vittime di TEU.
3.11.1.7	I requisiti per identificare potenziali vittime di TEU minorenni differiscono da quelli definiti per potenziali vittime maggiorenni. Innanzitutto, nel caso di vittime di TEU minorenni non è imperativo riscontrare il ricorso a mezzi illeciti per constatare il reato di TEU. Inoltre, il fatto che un minore abbia molta paura della polizia e delle autorità o adotti un comportamento non cooperativo o aggressivo può essere un indizio di un caso di TEU. Queste particolarità dovrebbero essere tenute in considerazione in occasione delle formazioni della SEM.
3.11.1.8	Il GL A+TEU è concorde nello scegliere come riferimento il manuale della fondazione Protezione dell'infanzia Svizzera, che risponde alla maggior parte delle domande sull'assistenza dei bambini vittime di TEU nella procedura d'asilo ¹⁸ .
3.11.1.9	Quando, nell'ambito di una procedura d'asilo, si sospetta che il rappresentante legale (nel caso di minori accompagnati da una persona con autorità parentale) o la persona che accompagna un minore (nel caso di minori accompagnati da una persona senza autorità parentale) siano coinvolti nella TEU, la SEM contatta l'Autorità regionale di protezione del minore e dell'adulto (ARP) e la invita a intervenire al più presto. Inoltre, la SEM comunica il caso al KOR2 (fedpol) e al Cantone di attribuzione.

¹⁸ PROTEZIONE DELL'INFANZIA SVIZZERA, *Traite des enfants. Prévention, identification et soutien des victimes mineures*, Berna 2019 (in francese).

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

<p>3.11.1.10</p>	<p>Nel caso di vittime di TEU minorenni non accompagnati, dovrebbe essere assegnato un curatore/tutore non appena queste fanno ingresso in un CFA, di modo che sia possibile rappresentarle adeguatamente e determinare l'interesse superiore del fanciullo, in particolare per quanto riguarda l'alloggio, l'accesso all'istruzione e alle cure mediche (art. 10 par. 4 ConvTEU). Le modalità di collaborazione e le rispettive responsabilità dei diversi attori in contatto con una vittima di TEU minorenne sono definite in modo chiaro. A seconda del contesto (p. es. Dublino), entrano in gioco anche gli attori degli organismi di protezione internazionali.</p> <p><i>La SEM e l'APMA dell'Emmental hanno preso posizione su questa raccomandazione, cfr. cap. 3.11.2.</i></p>
-------------------------	---

3.11.2 Prese di posizione

SEM (3.11.1.3): se, dopo un primo colloquio con il richiedente l'asilo minorenne non accompagnato (RMNA) che si dichiara minorenne, sussistono ancora dubbi circa la presunta minore età, la SEM può procedere a un'analisi scientifica basata sul metodo cosiddetto dei «tre pilastri». Questo metodo non permette di determinare l'età reale o la data di nascita esatta del richiedente. Questa analisi è tuttavia un elemento da tenere in considerazione, insieme ad altri, nella valutazione complessiva dell'età dichiarata. L'inversione dell'onere della prova nel caso in cui si sospetti che la vittima che si dichiara maggiorenne sia in realtà minorenne è già prevista dalla prassi in uso presso la SEM e dall'articolo 10 capoverso 3 ConvTEU (cfr. decisione del Tribunale amministrativo federale [TAF] 2015/803 del 5 agosto 2015). Tuttavia, una persona non può avere accesso alle misure di protezione e assistenza previste per le vittime di TEU sulla base di un semplice sospetto. Si deve prima effettuare un'identificazione da parte della SEM.

APMA dell'Emmental (5.11.1.10): si deve garantire che, nel caso in cui venga assegnato un curatore/tutore a un richiedente l'asilo minorenne non accompagnato (RMNA), che soggiorna in un CFA, egli venga poi attribuito al Cantone che ha disposto la misura in quanto Cantone in cui ha sede il CFA in questione. Altrimenti, ci sarebbe necessariamente un cambio inutile e evitabile di curatore/tutore.

SEM (3.11.1.10): secondo la prassi attualmente in uso presso la SEM, nell'ambito della procedura d'asilo, i minori che soggiornano in un CFA per un periodo di tempo limitato sono rappresentati dal proprio rappresentante legale (nel caso di minori accompagnati) o da un rappresentante legale (RL) designato che funge al tempo stesso da persona di fiducia (nel caso di minori non accompagnati) fino all'attribuzione cantonale o all'entrata in vigore della decisione d'asilo nell'ambito di una procedura celere. Questa persona di fiducia difende gli interessi specifici dei RMNA, in particolare agendo, se necessario, come intermediario con l'APMA e altre istituzioni cantonali. In linea di principio, soltanto dopo che un RMNA è stato attribuito a un Cantone le autorità giudiziarie di quest'ultimo possono procedere con la nomina di un curatore/tutore. Se, tuttavia, un curatore/tutore dovesse essere nominato mentre il RMNA si trova ancora in un CFA (p. es. a causa dell'avvio di un procedimento penale), la funzione di persona di fiducia del rappresentante legale cesserebbe. La nomina di una persona di fiducia è quindi da intendersi come soluzione transitoria. Alla luce di quanto sopra, la SEM ritiene che non debba essere formulata alcuna raccomandazione nella direzione di una rappresentanza parallela (curatore/tutore e persona di fiducia).

Gruppo di lavoro «Asilo e tratta di esseri umani»

4 Riferimenti bibliografici importanti

BALTENSPERGER Denise / MASSARA Raffaella / WETLI Dominique, *Leitfaden für die Rechtsvertretung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren*, Berna 2019 (in tedesco).

CENTRO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO DELLE POLITICHE MIGRATORIE (ICMPD), *The Strength to Carry On – Resilience and Vulnerability to Trafficking and Other Abuses among People Travelling along Migration Routes to Europe*, Vienna 2019 (in inglese).

CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI CANTONALI DELLE OPERE SOCIALI (CDOS), *Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile*, Berna 2016 (in francese).

CONSIGLIO D'EUROPA, *Relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, Varsavia 2005.

CONSIGLIO FEDERALE, *Messaggio del 17 novembre 2010 concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e la legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni*, pubblicato in: FF 2011 1.

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA (DFGP), UFFICIO FEDERALE DELLA MIGRAZIONE, *Disposizioni d'esecuzione concernenti la legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri: Rapporto relativo all'avamprogetto di ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)*, Berna 2007.

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA (DFGP), SEGRETERIA DI STATO DELLA MIGRAZIONE (SEM), *Istruzioni e commenti – Settore degli stranieri (Istruzioni LStrI) – Capitolo 4 Soggiorno con attività lucrativa*, Berna 2020.

FREI Nula, *Menschenhandel und Asyl – Die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren*, Stämpfli, Berna 2018 (in tedesco).

FREI Nula, *Völkerrechtliche Aufenthaltsansprüche von Menschenhandelsopfern*, in: *Jusletter* del 21 ottobre 2019, Berna 2019 (in tedesco).

GRAF Anne-Laurence, *Le motif de persécution tiré de l'« appartenance à un groupe social déterminé »*, in: *ASYL* 2/2018, pag. 3 segg. (in francese).

GRUPPO DI ESPERTI SULLA LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI (GRETA), *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse – Premier cycle d'évaluation*, Strasburgo 2015 (in francese).

GRUPPO DI ESPERTI SULLA LOTTA CONTRO LA TRATTA DI ESSERI UMANI (GRETA), *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse – Second cycle d'évaluation*, Strasburgo 2019 (in francese).

ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI (OIM), *Human trafficking through the central Mediterranean route: data, stories and information collected by the International Organization for Migration*, Roma 2017 (in inglese).