

**Versione breve
del rapporto ombra
sull'attuazione della Convenzione
del Consiglio d'Europa
sulla lotta contro la tratta di
esseri umani in Svizzera**

3° ciclo di valutazione

indirizzato al Gruppo di esperti sulla lotta contro la
tratta degli esseri umani GRETA
Aprile 2023

**Il presente rapporto è stato elaborato dalla Plateforme Traite,
la Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani e dai suoi quattro membri:**

Antenna MayDay, SOS Ticino
ASTRÉE
CSP Genève
FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

**FIZ Servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne
Con il contributo e il supporto di:**

ProCoRe (rete nazionale di 27 consultori per lavoratori*trici del sesso)
Unia Svizzera e Unia Ticino

Il presente rapporto è supportato inoltre da:

La Plateforme sans-papiers Suisse (rete nazionale di 14 consultori per i sans-papiers)
Piattaforma delle ONG svizzere per i diritti umani (rete nazionale di cento ONG impegnate per i diritti umani)
des ONG suisses pour les droits humains (réseau national de cent ONGs engagées pour les droits humains)

Redazione:

Mimoza Kokollari e Anna Schmid
con il supporto di Leila Boussemaçer, Nina Lanzi, Monica Marcionetti,
Géraldine Merz e Angela Oriti

Traduzione:

Text Translate AG, Zurigo

Indice

Introduzione	1
---------------------	---

La legislazione svizzera	1
---------------------------------	---

1. Questioni riguardanti la Svizzera	2
---	---

1.1 Strategia nazionale	2
-------------------------	---

1.2 TEU a fini di sfruttamento della forza lavoro	3
---	---

1.3 VTEU minorenni	3
--------------------	---

1.4 Identificazione	4
---------------------	---

1.5 Accesso alle misure di assistenza	4
---------------------------------------	---

1.6 Periodo di recupero e di riflessione (art. 13 CTEU)	5
---	---

2. Access to justice	6
-----------------------------	---

2.1 Right to information (art. 12 et 15 CTEU)	6
---	---

2.2 Legal assistance and free legal aid (art. 15 CTEU)	6
---	---

2.3 Psychological assistance (art. 12 CTEU)	7
---	---

2.4 Access to work (art. 12 CTEU)	7
-----------------------------------	---

2.5 Compensation (art. 15 CTEU)	8
---------------------------------	---

2.6 Investigation, prosecution, sanctions and measures (art. 22, 23 e 27, CTEU)	8
--	---

2.7 Non-punishment provision (art. 26 CTEU)	9
---	---

2.8 Protection of victims and witnesses (art. 28 e 30)	10
--	----

2.9 International cooperation (art. 32 CTEU)	10
--	----

Introduzione

Il presente documento è una sintesi del terzo rapporto ombra indirizzato al Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA) redatto dalla Plateforme Traite, la Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani.

Questo documento intende comunicare al GRETA le principali considerazioni e le relative raccomandazioni delle organizzazioni specializzate che offrono assistenza alle vittime della tratta di esseri umani (VTEU) sull'attuazione, in Svizzera, della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CTEU) del Consiglio d'Europa. Nella versione estesa del rapporto pubblicato sul sito web della Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani (in inglese e in francese) vengono riportati dei casi concreti che approfondiscono le problematiche presentate.

La legislazione svizzera

La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) e le sue direttive cantonali costituiscono la base giuridica federale che disciplina l'assistenza alle vittime della tratta di esseri umani (VTEU) e che può sovvenzionare le organizzazioni che offrono un'accoglienza alle VTEU. L'assistenza alle vittime è soggetta ai requisiti d'ingresso della LAV, ovvero la determinazione del tipo di reato (reati contro l'integrità fisica), il luogo del reato, che deve essere in Svizzera, e il nesso di causalità. Questa legge esclude da tutti i servizi d'assistenza le vittime, e quindi le VTEU, il cui luogo del reato si trova all'estero.

Sul piano penale, il reato è perseguito d'ufficio ai sensi dell'art. 182 del Codice penale, ma questa disposizione è ancora troppo poco utilizzata, in particolare nell'ambito dello sfruttamento della forza lavoro. L'assenza di una definizione nella base giuridica dell'art. 182 del Codice penale per la TEU a fini di sfruttamento del lavoro comporta un'interpretazione troppo restrittiva da parte delle autorità penali.

Le leggi che disciplinano il soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani sono la Legge sull'asilo (LAsi) e la Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI). La LAsi non è stata modificata in seguito all'introduzione/ratifica delle convenzioni internazionali: la tratta non costituisce un motivo di asilo, ma lo statuto di vittima dovrebbe essere preso in considerazione per determinare la condizione di vulnerabilità della vittima, soprattutto quando si esaminano gli ostacoli all'allontanamento.

In caso di sospetto di tratta, la LStrI e la sua ordinanza di applicazione (OASA) concedono alle vittime la possibilità di beneficiare di un periodo di recupero e riflessione di almeno 30 giorni ai sensi dell'art. 13 CTEU. Nella pratica, la concessione di questi periodi è molto variabile: in alcuni casi sono concessi per tre mesi fin da subito, mentre in altri Cantoni solo per 30 giorni. In alcuni Cantoni invece non è stata accettata quasi nessuna richiesta nonostante siano state identificate numerose vittime.

Se la vittima è disposta a cooperare con le autorità giudiziarie, ha il diritto di ottenere un permesso di soggiorno breve per l'intera durata del procedimento penale. Il permesso di soggiorno può essere prorogato di fronte a un caso individuale di estrema gravità (chiamato anche caso di rigore) nelle seguenti situazioni: quando il permesso di breve durata non viene rinnovato o non più rinnovato, quando il procedimento penale è terminato o quando le autorità penali ritengono di non aver più bisogno della presenza della vittima in Svizzera. Il permesso di soggiorno può essere richiesto anche senza procedimento penale, ma finora è stato concesso solo in casi isolati. L'applicazione diretta dell'art. 14 cpv. 1 lett. a CTEU è stata confermata dal Tribunale Federale, che ha riconosciuto il diritto a un permesso di soggiorno se l'autorità competente ritiene che la situazione personale della vittima lo richieda. In pratica, nella maggior parte dei Cantoni è molto difficile ottenere un permesso di soggiorno basato su queste disposizioni. I vari tipi di permesso e il diritto, per le VTEU, di ottenerli sono riportati in modo più dettagliato nella versione estesa del rapporto, in particolare per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 14 CTEU.

1. Questioni riguardanti la Svizzera

Sottoscrivendo diverse convenzioni internazionali in materia di tratta di esseri umani, la Svizzera ha assunto l'impegno di garantire la protezione delle persone VTEU. A livello nazionale e cantonale sono state attuate diverse iniziative in tal senso. Tuttavia, in alcune regioni, queste politiche sono ancora parziali e praticamente assenti. Dal 2011, la Svizzera ha pubblicato complessivamente tre piani nazionali d'azione (PNA) volti a combattere la TEU. Attraverso questi piani d'azione, la Confederazione definisce le condizioni quadro per contrastare la tratta, ma le misure concrete in materia di protezione, in particolare per l'individuazione, l'accoglienza e l'assistenza alle vittime sono di competenza dei Cantoni.

Sebbene lo sviluppo di politiche pubbliche a velocità variabili sia una caratteristica tipica del sistema federale elvetico, le differenze a livello cantonale nella concretizzazione delle iniziative del PNA risultano problematiche quando incidono sui diritti fondamentali e si traducono in una forma di disparità di trattamento per i beneficiari finali.

Basandosi soprattutto sulle cause portate in giudizio, l'argomentazione spesso rivendicata dai Cantoni è quella di non avere un numero sufficiente di casi tale da richiedere un investimento in un dispositivo dedicato alla lotta contro la TEU e all'assistenza alle vittime. Per contro, l'esperienza sul campo dei quattro membri della Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani dimostra che senza l'attuazione di iniziative volte a individuare e accompagnare le persone VTEU, è difficile che i casi emergano. La mancanza di sensibilizzazione e formazione tra i partner locali determina una scarsa comprensione degli indicatori di TEU, limitando così l'individuazione di potenziali vittime, l'accesso ai loro diritti e pertanto la denuncia dei responsabili. I Cantoni che beneficiano di misure di prevenzione e di accompagnamento delle vittime hanno registrato un aumento del numero di casi individuati e di procedimenti penali avviati per perseguire il reato di TEU.

Questo capitolo presenta dei commenti sulla strategia nazionale in relazione a temi per i quali il GRETA ha formulato delle raccomandazioni urgenti nel secondo rapporto di valutazione 2019.

1.1 Strategia nazionale

Nel 2022, la Svizzera ha elaborato e adottato un terzo Piano nazionale d'azione (PNA) che costituisce la strategia nazionale per la lotta contro la tratta di esseri umani (TEU). Questo terzo PNA prevede delle importanti misure volte a migliorare la protezione delle vittime. Agli organi di cooperazione cantonali viene assegnato un ruolo chiave nell'attuazione di queste misure, ma noi constatiamo che l'esistenza di una tavola rotonda cantonale non è sufficiente a garantire una cooperazione efficace tra i vari servizi statali e non statali, o a garantire un'assistenza adeguata e standard minimi di protezione per le VTEU.

Per garantire la buona riuscita delle iniziative del PNA, riteniamo che la Confederazione debba far in modo di:

- impiegare risorse sufficienti per poter svolgere il ruolo di coordinatrice e assumersi la responsabilità del coinvolgimento dei Cantoni, nonché mettere a disposizione risorse finanziarie sufficienti per rendere realizzabili le iniziative previste dal PNA 2023–2027;
- far sì che tutti i Cantoni adempiano ai loro obblighi attuando delle misure specifiche e concrete per la cooperazione, l'identificazione e l'assistenza alle vittime sostenendo e supervisionando le iniziative dei Cantoni a questo riguardo.

All'inizio del 2022, fedpol ha annunciato che il cofinanziamento annuale delle misure volte a contrastare la TEU sarebbe passato a CHF 600 000, ovvero CHF 200 000 in più rispetto agli anni precedenti. Presentata inizialmente come una buona notizia, ci è stato poi comunicato che questi CHF 200 000 erano stati sottratti alle misure di prevenzione per combattere la violenza nella prostituzione. Questo trasferimento di risorse pone un grave problema etico e si traduce in una incoerente riduzione delle iniziative di prevenzione e informazione da parte delle ONG a contatto con il settore della prostituzione. Inoltre, non è chiaro se i CHF 600 000 saranno disponibili nei prossimi anni. Questa mancanza di pianificazione a lungo termine crea un clima di incertezza nell'organizzazione delle attività basate su questi finanziamenti per le organizzazioni specializzate che ne dipendono.

Per consentire una continuità nell'assistenza specializzata alle VTEU:

- è necessario aumentare i finanziamenti per le organizzazioni specializzate in TEU senza che questo sostegno vada a scapito delle organizzazioni attive nella prevenzione della violenza legata alla prostituzione.
- A causa delle differenze cantonali, è ancora più importante che le risorse finanziarie siano garantite in modo sufficiente e durevole a livello nazionale e che siano distribuite secondo standard di qualità.

1.2 TEU a fini di sfruttamento della forza lavoro

Nel suo ultimo rapporto, il GRETA ha fortemente raccomandato alla Svizzera di formare e sensibilizzare gli attori dei settori interessati dallo sfruttamento della forza lavoro al fine di rafforzare l'individuazione di questo tipo di TEU.

Negli ultimi cinque anni, la TEU a fini di sfruttamento della forza lavoro ha ricevuto una maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica e delle autorità svizzere. Un'evoluzione senza dubbio positiva. Ma è tuttora raro che una situazione di sfruttamento della forza lavoro venga identificata come un potenziale caso di TEU e che la vittima venga indirizzata alle organizzazioni specializzate dalle autorità penali o dagli ispettorati del lavoro. La Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani è particolarmente preoccupata anche per i lavoratori nelle economie domestiche, in quanto i controlli sulle condizioni di lavoro continuano a essere rari e superficiali. Le organizzazioni specializzate della Piattaforma riscontrano che la loro identificazione di TEU a fini di sfruttamento del lavoro è spesso messa in discussione dalle autorità penali e di immigrazione, ma anche dai centri LAV. Di conseguenza, le vittime non riescono a far valere i propri diritti, tra l'altro per ciò che riguarda i permessi di soggiorno, e sono escluse dai servizi di sostegno LAV.

Per favorire una migliore presa in carico di questo tipo di tratta, i membri della Piattaforma raccomandano che:

- l'identificazione delle VTEU a fini di sfruttamento del lavoro da parte delle organizzazioni specializzate nella protezione delle vittime che si basano sulla CTEU possa essere riconosciuta dalle autorità;
- i Cantoni rafforzino il sistema di monitoraggio delle condizioni di lavoro nell'ambito dell'economia domestica.

1.3 VTEU minorenni

Nel suo ultimo rapporto, il GRETA aveva rimproverato la Svizzera per il suo trattamento delle VTEU minorenni, formulando diverse raccomandazioni in materia di sensibilizzazione, di identificazione, di assistenza e di assenza di procedure formalizzate a tal fine.

Purtroppo, la situazione relativa alle VTEU minorenni non è cambiata dall'ultimo ciclo di valutazione e resta molto preoccupante. I membri della Piattaforma assistono regolarmente a situazioni in cui i diritti delle vittime minorenni non vengono rispettati. Non esiste praticamente alcuna formazione e sensibilizzazione sulla tratta di esseri umani minorenni e sulle forme di sfruttamento di cui sono oggetto e neppure alcun coordinamento federale in materia. Non è stato realizzato uno scambio istituzionalizzato sulle vittime minorenni a livello federale come previsto dal secondo PNA.

La situazione dei minorenni non accompagnati nella procedura di asilo (RMNA) è particolarmente allarmante a più livelli. Il loro inquadramento nei centri federali d'asilo è insufficiente e in molti casi la presunzione di minor età non viene applicata dalle autorità competenti in materia di migrazione. Inoltre, rischiano più facilmente degli allontanamenti Dublino se sono considerati adulti. Gli spostamenti in Europa rendono i RMNA particolarmente vulnerabili ed esposti allo sfruttamento, alla violenza e alla tratta di bambini.

Per permettere un'adeguata assistenza alle VTEU minorenni, riteniamo sia indispensabile:

- sensibilizzare e formare tutti i servizi e le istituzioni a contatto con potenziali VTEU minorenni, nonché le autorità penali, sullo sfruttamento di minori a fini criminali e sul principio di non punibilità (non-punishment);
- attuare procedure vincolanti e specifiche, come meccanismi di indirizzamento e di protezione, nonché centri d'accoglienza adeguati, anche per i RMNA, al fine di garantire un'assistenza ottimale in tutti i Cantoni;

- per i minorenni non accompagnati, con o senza procedura d'asilo, l'applicazione della presunzione di minor età prevista dall'art. 10 CTEU, la rappresentanza legale e l'accompagnamento da parte di un'organizzazione specializzata sono fondamentali e devono essere introdotti automaticamente sin dal primo sospetto;
- avviare un gruppo di lavoro a livello federale al fine di accompagnare questi processi.

1.4 Identificazione

Dopo il secondo ciclo di valutazione, il GRETA ha raccomandato alla Svizzera di rafforzare l'identificazione delle VTEU e di attuare un processo d'identificazione formalizzato.

La Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani osserva che nei Cantoni in cui esistono organizzazioni specializzate nella protezione delle vittime e che gestiscono iniziative di sensibilizzazione proattive, viene identificato un maggior numero di vittime.

Questa constatazione si collega alle nostre raccomandazioni volte a:

- definire i meccanismi cantonali di lotta alla TEU e di assistenza alle vittime attraverso l'istituzione di tavole rotonde e sistemi di indirizzamento in tutti i Cantoni, come previsto dal PNA;
- coinvolgere il prima possibile le organizzazioni specializzate nella protezione, identificazione e consulenza delle potenziali vittime della TEU.

In generale, si può dire che l'individuazione di potenziali VTEU nella procedura di asilo è notevolmente aumentata rispetto agli anni antecedenti il 2019. Questo risultato lo si deve, tra l'altro, alle misure di sensibilizzazione condotte presso i rappresentanti legali incaricati e alla stretta collaborazione con le organizzazioni specializzate, e agli sforzi profusi dalla SEM per lo sviluppo delle loro pratiche di identificazione. Tuttavia, solo molto raramente le autorità competenti in materia di migrazione mettono in contatto le VTEU con le organizzazioni specializzate. Inoltre, le procedure d'asilo accelerate e le procedure Dublino, applicate nella maggior parte dei casi, non sono affatto adeguate a persone particolarmente vulnerabili come le VTEU, le cui testimonianze sono estremamente complesse e che necessitano di tempo e di fiducia prima di essere raccontate.

Restano ancora varie tappe fondamentali da compiere per favorire l'identificazione nel sistema d'asilo:

- occorre in un primo tempo chiarire la responsabilità dell'indirizzamento delle VTEU a un servizio specializzato: la SEM deve poter garantire un collegamento in rete proattivo con i centri di consulenza specializzati;
- il concetto di formazione promesso dal 2019 deve essere finalizzato e adottato dalla SEM per consentire lo svolgimento di formazioni regolari, obbligatorie e generali per tutti gli attori che potrebbero entrare in contatto con potenziali vittime della TEU nell'ambito della procedura d'asilo;
- le organizzazioni specializzate dovrebbero essere incaricate a titolo di esperti esterni e rimborsate per le valutazioni relative alla TEU effettuate nell'ambito dell'asilo;
- applicare la clausola di sovranità ai sensi dell'art. 17 del Regolamento Dublino III in tutti i casi di sospetta TEU.

1.5 Accesso alle misure di assistenza

Nel suo secondo rapporto, il GRETA ha raccomandato alla Svizzera di rispettare la CTEU e di garantire l'accesso all'assistenza prevista dall'art. 12 CTEU a tutte le VTEU, anche a quelle che si trovano in una procedura d'asilo e/o il cui reato è stato commesso all'estero.

L'accesso a prestazioni di sostegno specializzato, come previsto dall'art. 12 CTEU, dipende in maniera decisiva dall'esistenza e dal finanziamento di organizzazioni di protezione specializzate. Laddove non esistono organizzazioni specializzate, le vittime hanno accesso solo alle prestazioni LAV. Tuttavia, sulla base dell'esperienza delle organizzazioni attive sul territorio, concludiamo che la durata e le condizioni di assistenza LAV non consentono di garantire né l'identificazione di VTEU né una protezione conforme agli standard della Convenzione. Le VTEU sfruttate all'estero sono escluse in quanto tali da qualsiasi prestazione LAV.

Per ovviare a queste disparità di trattamento, è necessario:

- garantire l'accesso a tutte le vittime e in tutti i Cantoni a consulenze specializzate e alloggi sicuri gestiti da un'organizzazione professionale impegnata nella protezione delle VTEU;
- valutare e applicare standard minimi di qualità nell'attuazione di misure di protezione e di assistenza delle VTEU.

Nel 2023, i Centri federali d'asilo (CFA) che accolgono i richiedenti asilo non sono ancora un luogo idoneo per accogliere le VTEU; la Svizzera viola le disposizioni della CTEU malgrado le raccomandazioni di cambiamento. La SEM sostiene tuttavia che l'accoglienza nei CFA soddisfa i requisiti della CTEU.

In quanto Piattaforma, raccomandiamo che:

- le VTEU in una procedura d'asilo non vengano accolte in un CFA e che possano avere accesso a una struttura adeguata e a un'assistenza specializzata.

L'aspetto della messa a rischio in caso di trasferimento Dublino non è ancora stato definito. Eppure, le conseguenze sono disastrose: il 90% delle VTEU in una procedura d'asilo incontrate dall'organizzazione FIZ, il cui reato è stato commesso all'estero, passano direttamente alla procedura Dublino.

Nel caso in cui l'espulsione di una VTEU sia inevitabile, riteniamo indispensabile:

- garantire l'accesso all'assistenza alle vittime nello Stato Dublino;
- che la SEM tenga conto, caso per caso, di eventuali ostacoli all'estradizione, come il rischio di re-trafficking o di rappresaglie.

1.6 Periodo di recupero e di riflessione (art. 13 CTEU)

Nel suo ultimo rapporto, il GRETA ha sottolineato che la Svizzera deve concedere a tutte le VTEU un periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni nonché l'accesso a misure di sostegno ai sensi dell'art. 12 CTEU per tutto il periodo in questione.

Per le VTEU, che non sono in procedura d'asilo e che rientrano quindi nella Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), si rilevano notevoli differenze a livello cantonale in merito alla concessione di un periodo di recupero e di riflessione. Il sostegno da parte di un'organizzazione specializzata è determinante in questa fase di assistenza, in quanto le organizzazioni specializzate si impegnano a far sì che il periodo di riflessione venga rispettato e la vittima possa stabilizzarsi e ristabilirsi prima di un'udienza, in particolare se la polizia fa pressione per interrogare la vittima.

Per avvicinarsi il più possibile all'obiettivo di un tale periodo, è necessario rispettare i seguenti principi:

- durante il periodo di recupero e riflessione, non deve avvenire alcun colloquio o interrogatorio da parte della polizia, e non deve essere inoltrato alcun dato personale della vittima; a questo proposito serve una direttiva chiara nonché una sensibilizzazione e formazione, in particolare per le forze di polizia, i procuratori e le autorità competenti in materia di migrazione.

Per le VTEU in procedura d'asilo, la SEM ha introdotto nella procedura d'asilo un periodo di recupero e di riflessione. Dopo l'identificazione di una VTEU da parte della SEM, le viene comunicato che ha 30 giorni di tempo per riflettere sulla possibilità di collaborare con le autorità penali. Durante questo periodo non è prevista alcuna audizione sui motivi dell'asilo e «non viene presa alcuna decisione di allontanamento o di esecuzione di allontanamento». Tuttavia, la procedura interna della SEM non prevede attivamente di mettere in contatto la persona interessata con un centro di consulenza specializzato né con un supporto specializzato per il recupero e questo impedisce alle VTEU l'accesso ai loro diritti come previsto dalla CTEU e mette a repentaglio la loro sicurezza.

Al fine di ottimizzare le possibilità di un'assistenza adeguata, per le VTEU in una procedura d'asilo è indispensabile:

- avere accesso agli stessi servizi di sostegno durante il periodo di recupero e di riflessione delle VTEU soggette alla LStrI.

2. Access to justice

Per il terzo ciclo di valutazione, nel suo questionario il GRETA ha messo in evidenza la questione dell'accesso alla giustizia, oltre al monitoraggio specifico per ogni paese, ed ha esaminato se le relative disposizioni della CTEU vengono rispettate dalla Svizzera.

2.1 Right to information (art. 12 e 15 CTEU)

Le VTEU hanno il diritto di essere informate dei loro diritti in quanto vittime. Siglando la Convenzione, la Svizzera si è anche impegnata a formare le persone che svolgono funzioni chiave e che attraverso la loro professione possono entrare in contatto con presunte vittime in modo da poter riconoscere eventuali segnali di TEU.

Lavorando direttamente con le VTEU, riscontriamo sin dai primi incontri che alcune di loro avevano già cercato aiuto raccontando la loro storia a diversi servizi. La mancanza di sensibilizzazione delle forze di polizia, dell'ambiente carcerario, dei servizi di migrazione, dell'ispettorato del lavoro e delle autorità penali gioca a sfavore delle vittime che non vengono riconosciute in quanto tali. La scarsa conoscenza degli indicatori della TEU complica e ritarda l'individuazione delle vittime in quanto non vengono indirizzate alle organizzazioni specializzate, non ricevono l'assistenza e la protezione necessarie e non hanno accesso ai loro diritti.

La Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani auspica una maggiore proattività da parte della Confederazione e dei Cantoni in materia di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni, soprattutto per:

- le forze di polizia e di primo intervento: il tema della TEU deve essere integrato nella loro formazione di base e nella formazione continua in tutti i Cantoni;
- le diverse categorie professionali che operano nell'ambiente carcerario (assistenti sociali, operatori sanitari, guardie carcerarie, ecc.) devono essere informate dei segnali di TEU e del diritto delle vittime a un'assistenza specializzata;
- i diversi attori del mercato del lavoro (sindacati, associazioni padronali, commissioni paritetiche e tripartite, servizi per l'impiego, ispettorato del lavoro, servizi di consulenza in materia di migrazione, servizi di integrazione professionale).

Queste iniziative di sensibilizzazione e i programmi di formazione devono coinvolgere le organizzazioni specializzate nella protezione delle vittime al fine di confrontarsi sulle tematiche e adattare le strategie di lotta in relazione alla realtà del territorio.

2.2 Legal assistance and free legal aid (art. 15 CTEU)

Siglando la Convenzione, la Svizzera si è impegnata a garantire alle VTEU l'accesso a un'assistenza legale gratuita.

In Svizzera, le persone coinvolte in un procedimento giudiziario possono beneficiare dell'assistenza legale gratuita. Ma quest'assistenza finanziaria non è incondizionata e viene concessa in presenza di risorse finanziarie insufficienti.

Per quanto riguarda le spese legali, le vittime hanno maggiori difficoltà rispetto agli autori. L'autore condannato ha la possibilità di far ricorso al Tribunale cantonale senza rischiare di dover pagare le spese legali. Viceversa, la vittima non può rischiare di ricorrere in appello se l'autore viene assolto dalla prima istanza giudiziaria, poiché se la seconda istanza confermasse la prima sentenza, la vittima potrebbe in alcuni casi dover sostenere tutte le spese legali che possono essere molto elevate.

Per garantire una partecipazione favorevole delle vittime al procedimento penale, bisogna:

- far sì che la VTEU non debba sostenere un rischio finanziario qualora partecipi a procedimenti in veste di testimone o di parte ricorrente;
- consentire una parità di difesa tra le vittime e gli imputati garantendo alle VTEU il diritto di essere assistite sin dal primo interrogatorio di polizia.

Dato che l'assistenza legale non copre le spese degli avvocati in materia di permessi di soggiorno, queste richieste sono gestite da organizzazioni di protezione delle VTEU, a condizione che il Cantone le preveda e che siano specializzate in diritto degli stranieri e diritto d'asilo.

Per rispondere alle esigenze specifiche di soggiorno delle VTEU, riteniamo che sia necessario:

- garantire l'accesso e il mantenimento di un sostegno amministrativo specializzato in relazione al permesso di soggiorno per le VTEU da parte di un giurista o di un'organizzazione specializzata.

Nel corso degli anni, i membri della Piattaforma hanno creato dei contatti con avvocati specializzati che si interessano e che conoscono le complesse problematiche legate alla TEU. Quando non c'è alcun servizio oppure non avviene un'intermediazione con le organizzazioni specializzate, le vittime rischiano di essere difese da un avvocato d'ufficio incompetente nella difesa di queste vicende complesse.

Riteniamo pertanto particolarmente importante che:

- le vittime possano beneficiare di un avvocato specializzato che le rappresenti in tribunale per tutta la durata del procedimento penale.

2.3 Psychological assistance (art. 12 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a fornire alle VTEU l'accesso a un'assistenza psicologica e a cure mediche d'urgenza.

Oltre alle difficoltà di accesso alle cure in Svizzera per i migranti in generale, ciò che penalizza le vittime è la mancanza di sensibilizzazione. I traumi sono complessi e talvolta sconosciuti agli operatori sanitari, come quelli legati alla stregoneria. Le terapie alternative non sono coperte dalle casse malati di base e ciò risulta non sempre adeguato per rispondere ai bisogni specifici delle VTEU, spesso legati alle loro origini, e ai traumi che hanno subito.

Per fornire una migliore presa in carico delle VTEU con i loro traumi, è indispensabile:

- garantire formazioni continue rivolte agli operatori sanitari sui traumi specifici legati alla tratta (ad es. la stregoneria);
- sviluppare finanziamenti pubblici per progetti pionieristici che consentano l'accesso alle terapie alternative per le VTEU in tutti i Cantoni;
- sostenere a lungo termine le vittime nella prosecuzione della loro terapia di recupero;
- portare avanti la campagna di sensibilizzazione nel campo della salute di fedpol, con il coinvolgimento di organizzazioni specializzate della Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani.

2.4 Access to work (art. 12 CTEU)

Secondo quanto previsto dall'art. 12 cpv. 4, la Svizzera deve facilitare l'accesso al mercato del lavoro e alla formazione alle VTEU che possiedono un permesso di soggiorno legale.

L'accesso al mercato del lavoro dipende dal permesso di soggiorno. Per poter partecipare a un procedimento penale, la grande maggioranza dei Cantoni rilascia un permesso L di breve durata, il che è dissuasivo e poco competitivo sul mercato del lavoro. Di conseguenza, poiché un procedimento penale può talvolta durare diversi anni, la vittima non ha di fatto l'opportunità, durante questo lungo periodo, di essere economicamente indipendente grazie alla propria attività professionale. Poiché il reato di usura è più facile da dimostrare, le autorità penali preferiscono perseguire questo reato anziché quello di TEU al fine di ottimizzare le possibilità di ottenere una condanna. In questo caso, le VTEU non hanno alcuna possibilità di lavorare. Inoltre, per le vittime le differenze a livello cantonale sono fortissime nell'accesso ai corsi di lingua e di formazione. Constatiamo anche che siccome i permessi a lungo termine non sono garantiti, le vittime non possono impegnarsi in lunghe formazioni e si ritrovano a lavorare sempre negli stessi settori: pulizia, cura e cucina.

Per far fronte a queste problematiche e consentire l'integrazione, riteniamo indispensabile:

- adattare una pratica uniforme in tutti i Cantoni e presso la SEM attraverso il rilascio di un permesso B per un anno con la possibilità di esercitare un'attività lucrativa in caso di collaborazione con le autorità penali; senza tener conto del tipo di reato durante l'indagine;

- rendere accessibili i programmi d'integrazione e i corsi di lingua dal momento in cui viene proposto un sostegno in termini di assistenza alle vittime (secondo quanto previsto dalla LAV) e/o dalla presa in carico da parte di un'organizzazione specializzata.

2.5 Compensation (art. 15 CTEU)

Siglando la Convenzione, la Svizzera si è impegnata a far sì che le VTEU vengano indennizzate dall'autore del reato. Inoltre, la Svizzera deve prevedere una forma di indennizzo che abbia come obiettivo l'assistenza e l'integrazione sociale.

Nel corso degli accompagnamenti, abbiamo constatato che generalmente le vittime non vengono indennizzate equamente per i danni e i torti subiti. Per quanto riguarda gli indennizzi per danni, quali salari non retribuiti oppure qualsiasi guadagno relativo estorto dagli autori dello sfruttamento, diversi ostacoli impediscono la loro stima e il risarcimento alle vittime. La difficoltà principale è legata all'incapacità di accedere ai beni e ai patrimoni degli autori che sono prevalentemente investiti all'estero. Non esistono fondi di indennizzo per le procedure civili se l'imputato è considerato indigente. Alcune vittime si sono viste negare la possibilità di accedere a questa procedura a causa del tipo di sfruttamento, soprattutto nel caso di vittime obbligate a svolgere attività illecite e vittime prive di permesso di soggiorno e di permesso di lavoro durante lo sfruttamento, giustificandolo come lavoro illegale.

Per stabilire una pratica più giusta, come Piattaforma riteniamo che:

- i salari non retribuiti e le somme estorte alle VTEU debbano essere calcolati dai tribunali e assegnati alle vittime a titolo di risarcimento danni e interessi che lo Stato dovrebbe pagare in caso di indigenza degli autori;
- il permesso di soggiorno della vittima non dovrebbe essere determinante nella valutazione dei diritti agli indennizzi.

In caso di incapacità degli imputati a pagare l'importo stabilito come riparazione morale, esiste però un principio di sussidiarietà delle prestazioni da parte dello Stato. Alle VTEU si applicano i limiti di legge, ovvero un tetto massimo di CHF70000. Tuttavia, in pratica, il più alto indennizzo registrato per una VTEU da parte delle autorità di indennizzo LAV è stato di CHF15000; la maggior parte degli importi è di gran lunga inferiore, talvolta per situazioni di sfruttamento durate diversi mesi o anni. Tali importi si riducono ulteriormente se la vittima rientra nel Paese d'origine o ha intenzione di farlo.

Per consentire alle vittime di ricevere un importo più adeguato:

- le autorità giudiziarie e gli uffici cantonali d'indennizzo devono essere maggiormente sensibilizzati e formati al fine di consentire una valutazione più equa dei torti morali subiti;
- gli importi dell'indennizzo non devono essere ridotti ulteriormente se una VTEU vive all'estero;
- l'accesso a un avvocato per avviare le azioni legali volte all'indennizzo dei danni e alla riparazione morale deve essere sistematicamente garantito al termine del procedimento penale, indipendentemente dal reddito della vittima.

2.6 Investigation, prosecution, sanctions et measures (art. 22, 23 & 27 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a svolgere indagini e procedimenti penali sulla TEU e a condannare gli autori in modo adeguato.

Riscontriamo una difficoltà generale da parte delle autorità penali nel portare a termine le condanne per TEU. Una delle cause va ricercata nella mancanza di sensibilizzazione della catena penale. Sebbene in alcuni Cantoni diversi corpi di polizia sembrano informarsi gradualmente in materia, sono attualmente disponibili pochissime formazioni e altre iniziative di sensibilizzazione rivolte ad avvocati, procuratori e giudici. Constatiamo che le rare condanne cantonali per TEU a fini di sfruttamento della forza lavoro non hanno alcun effetto diretto sulla volontà degli altri Cantoni di identificare, perseguire e/o condannare situazioni simili.

Allo scopo di rafforzare l'indagine dei crimini della TEU, la Piattaforma raccomanda quindi che:

- le autorità penali vengano maggiormente informate nell'applicazione dell'art. 182 CP conformemente agli articoli 4 CTEU e 4 CEDU e
- che vengano garantite delle formazioni specifiche in materia di TEU rivolte ai procuratori.

In alcuni Cantoni esistono già dei procuratori specializzati che hanno ottenuto un buon esito nei processi. Ma purtroppo avviene regolarmente che procuratori non specializzati vengano incaricati di casi di TEU anche se nel Cantone sarebbero disponibili dei procuratori specializzati. Di conseguenza non vi è alcun riconoscimento di TEU.

Oltre all'impatto sulla conduzione delle indagini e delle procedure legali, il parere dei procuratori determina, in alcuni Cantoni, l'ottenimento del permesso di soggiorno per la vittima durante tutta la procedura penale, e ciò senza tener conto della sua volontà di seguire il procedimento penale, dei suoi bisogni o delle esigenze del suo rappresentante legale.

La prassi relativa alla testimonianza delle VTEU è stata recentemente modificata a scapito delle VTEU: un tribunale può ora esigere che la parte lesa si presenti nuovamente di persona, anche anni dopo e in procedimenti con un enorme rischio di ritraumatizzazione e rivittimizzazione come spesso avviene per le VTEU.

Per condurre al meglio le indagini della TEU e in base alle esigenze delle vittime, riteniamo che:

- tutti i procedimenti penali che potrebbero riguardare la TEU debbano essere esaminati e condotti da procuratori specializzati in materia;
- l'iter per il rilascio di un permesso di soggiorno deve essere uniformato in tutti i Cantoni e presso la SEM in caso di collaborazione con le autorità penali e garantire l'applicazione dell'art. 14 cpv. 1 lett. b CTEU, senza chiedere sistematicamente alle autorità penali la necessaria presenza della VTEU;
- I rischi di ritraumatizzazione e le esigenze di stabilizzazione delle vittime devono essere oggetto di una valutazione al fine di stabilire se sia necessario o meno che la vittima testimoni in prima persona in tribunale;
- la Svizzera deve permettere alle vittime in una procedura d'asilo di aver accesso al monitoraggio delle loro dichiarazioni in relazione a un reato penale dal momento in cui vengono trasmesse dalla SEM al fedpol.

Le considerazioni di avvocati specializzati nella difesa delle VTEU riferiscono la mancanza di volontà di indagare sul ruolo dei complici degli autori di TEU. Capita che le autorità penali non adottino sufficienti misure volte a garantire la presenza degli imputati all'udienza di giudizio o a impedire il rischio di recidiva. Lo stesso vale per gli imputati privi di status legale in Svizzera che possono essere allontanati in qualsiasi momento, sottraendosi così a un eventuale processo.

Quando nei procedimenti penali legati alla TEU si verificano queste situazioni, si ritiene importante:

- consentire il perseguimento non solo degli autori diretti, ma anche dei complici e di altre persone che hanno approfittato dello sfruttamento;
- garantire la presenza degli imputati per tutta la durata delle indagini al fine di pronunciare la loro condanna e garantire la sicurezza della vittima.

2.7 Non-punishment provision (art. 26 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a introdurre nella sua legge che le VTEU non vengano punite per i reati che sono state obbligate a commettere (principio di non punibilità).

Nell'ultimo rapporto del GRETA era già stato tassativamente richiesto alla Svizzera di adottare una legge relativa a questo principio. Attualmente, non ci sono disposizioni specifiche per la sua applicazione. Una volta che la decisione sanzionatoria entra in vigore, l'applicazione del principio di non-punishment si rivela lungo, complicato e richiede risorse, tra cui finanziarie, inaccessibili alle vittime senza il sostegno di organizzazioni specializzate.

Quando le vittime prive di permesso di soggiorno si rivolgono alla polizia per sporgere denuncia, rischiano di far scoprire il loro statuto di soggiorno precario e di essere accusate di soggiorno illegale con conseguente espulsione dalla Svizzera. Questo è molto scoraggiante e rischioso.

Diviene pertanto urgente:

- ancorare nella legge svizzera il principio di non punibilità (non-punishment);
- stabilire un sistema chiaro che consenta di rivedere le sentenze e le condanne già emesse nel caso in cui una vittima venga identificata come tale solo in una fase successiva;
- stabilire una procedura giuridica affinché le sanzioni e i decreti d'accusa già passati in giudicato vengano annullati o condonati nel caso in cui gli atti punibili sono stati commessi a causa della situazione di sfruttamento e permettere di recuperare il denaro delle sanzioni già pagate;
- consentire la denuncia dei reati senza dover rivelare alle autorità il proprio statuto di soggiorno (safe reporting).

2.8 Protection of victims and witnesses (art. 28 e 30 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a proteggere le vittime e i testimoni dall'intimidazione e da rappresaglie nell'ambito del procedimento penale.

Come esposto nei punti precedenti, nei Cantoni in cui non ci sono strutture specializzate e neppure un sistema di indirizzamento, alle vittime non viene garantita alcuna protezione. Questi Cantoni ricorrono generalmente a soluzioni di accoglienza minime, come gli alberghi, ma questi ultimi non soddisfano i criteri di sicurezza necessari e non possono garantire la protezione di una VTEU. La LAV non garantisce alcuna assistenza finanziaria e medica alle vittime il cui reato è stato commesso all'estero e la loro protezione dipenderà dalle possibilità alternative disponibili nel Cantone e dalle risorse delle organizzazioni.

Oltre alla raccomandazione già citata, di realizzare delle strutture di sostegno specializzate in tutti i Cantoni, è importante considerare i punti seguenti per far fronte ai rischi di sicurezza delle vittime:

- la Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) deve essere adeguata con urgenza affinché tutte le vittime, ivi comprese quelle che vengono sfruttate all'estero, possano aver accesso alla protezione e a tutti i loro diritti;
- la rapida adozione da parte del Parlamento della modifica della Legge concernente l'aiuto alle vittime è necessaria per far sì che la protezione delle VTEU non sia più legata al luogo del reato;
- in caso contrario, i Cantoni devono prevedere delle misure di protezione e degli aiuti finanziari specifici per le VTEU.

Gli ostacoli per ottenere un permesso di lunga durata, e quindi una protezione a lungo termine, sono importanti e questa incertezza scoraggia le vittime dal partecipare a un procedimento penale.

Per garantire una protezione adeguata:

- la scelta e la possibilità di una vittima di denunciare un reato penale non deve ostacolare l'accesso ai suoi diritti, in particolare il diritto a un permesso di soggiorno qualora un suo allontanamento lo posizionerebbe in una situazione personale d'estrema gravità (caso di rigore);
- i criteri per il rilascio di un permesso per motivi personali (caso di rigore) devono essere resi meno restrittivi al fine di garantire una protezione a lungo termine.

2.9 International cooperation (art. 32 CTEU)

La Svizzera si è impegnata a cooperare a livello internazionale nella lotta contro la TEU, nella protezione delle vittime e nel perseguimento penale.

Il carattere transnazionale dello sfruttamento è comune alla grande maggioranza delle vittime che seguiamo. Notiamo che la cooperazione internazionale diventa indispensabile quando la vittima sporge denuncia, richiede un permesso o decide di tornare a vivere nel suo paese o altrove. Ma il monitoraggio delle denunce e dei mandati inviati all'estero è raro, ovvero quasi inesistente, anche con i Paesi europei.

A causa della mancanza in alcuni Paesi di una cooperazione internazionale tra le forze di polizia, è impossibile proporre alle vittime delle soluzioni concrete per la protezione della loro famiglia nel Paese d'origine e questo le scoraggia dallo sporgere denuncia a causa del rischio di rappresaglie. Nel caso in cui vengono rimandate nel Paese in cui si è verificato lo sfruttamento, il rischio di re-trafficking è da mettere in relazione con le disposizioni di protezione del paese in questione.

Per rispondere a queste problematiche, le nostre raccomandazioni esortano:

- il rafforzamento della cooperazione internazionale in modo tale che i familiari delle VTEU nel Paese d'origine possano godere anch'essi della protezione contro gli autori in caso di presentazione di una denuncia;
- lo sviluppo di accordi di aiuto reciproco volti a facilitare il monitoraggio delle denunce e garantire il perseguimento degli autori con i Paesi interessati;
- l'impegno della Confederazione di valutare i rischi per la sicurezza della vittima prima del suo allontanamento nel Paese di sfruttamento qualora quest'ultimo non possa essere evitato.