

Messaggio

numero

7709

data

4 settembre 2019

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 11 marzo 2019 presentata da Raoul Ghisletta, Carlo Lepori e cofirmatari per il Gruppo PS “Per una lotta risoluta contro il flagello della tratta di esseri umani”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato la mozione 11 marzo 2019 presentata da Raoul Ghisletta, Carlo Lepori e cofirmatari, nella quale si chiede di introdurre delle misure per individuare situazioni di tratta di esseri umani presenti sul territorio cantonale e per tutelare adeguatamente tutte le vittime come previsto dal Piano Nazionale di Azione (PNA) contro la tratta degli esseri umani 2017-2020 del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP, <https://www.ksmm.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-i.pdf>).

Prima di entrare nel merito della summenzionata mozione, lo scrivente Consiglio desidera contestualizzare, alle nostre latitudini, il Piano Nazionale succitato promosso dal DFGP. La lotta alla tratta di esseri umani in Svizzera costituisce per il Consiglio federale e, soprattutto per il DFGP, una delle priorità strategiche in materia di perseguimento penale.

Il PNA mira in particolare a:

- incrementare le attività di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica, per rendere consapevole la popolazione sul fatto che la tratta di esseri umani costituisce un problema sociale che non può essere tollerato;
- sensibilizzare e informare maggiormente anche gli addetti ai lavori, affinché approfondiscano le loro competenze nella lotta contro questo reato;
- intensificare il perseguimento penale degli autori, in modo tale da esercitare un effetto deterrente credibile contro la commissione di queste forme di reato e far sì che lo sfruttamento di esseri umani non valga più la pena;
- aumentare gli sforzi volti all'individuazione delle vittime, migliorare l'efficienza dell'aiuto e rafforzare la loro protezione, per mitigare le conseguenze del torto subito e consentire alle persone interessate di esercitare i loro diritti e di reinserirsi nella società;
- migliorare la cooperazione all'interno dei confini svizzeri e con l'estero, poiché soltanto un approccio multidisciplinare, congiunto e coordinato può garantire risultati soddisfacenti nella lotta contro la tratta di esseri umani.

A livello cantonale, in risposta alle peculiarità riscontrate sul nostro territorio quale strumento di azione e in linea con quanto indicato nel PNA, è stata emanata la nuova Legge sull'esercizio della prostituzione del 22 gennaio 2018 (LProst; RL 550.500) ed è stato altresì elaborato per la prima volta un relativo regolamento di applicazione

(Regolamento sull'esercizio della prostituzione del 5 giugno 2019, RProst; RL 550.510), entrambi entrati in vigore in data 1° luglio 2019. La precedente normativa del 25 giugno 2001, infatti, non era più in grado di garantire una corretta gestione del fenomeno della prostituzione (così come dei conseguenti problemi di sfruttamento e di tratta), motivo per cui si è reso necessario rivisitare le basi giuridiche al fine di offrire una regolamentazione più efficace del settore. Giusta l'art. 1 della nuova LProst, la legge ha difatti lo scopo di:

- arginare il fenomeno della prostituzione illecita;
- proteggere dallo sfruttamento e dalla violenza le persone che esercitano la prostituzione, tutelandone la libertà di azione e di decisione;
- disciplinare l'esercizio della prostituzione allo scopo di salvaguardare la popolazione dalle ripercussioni negative che ne derivano;
- favorire l'adozione di misure di prevenzione, sociali e sanitarie, nonché di informazione del pubblico e di chi esercita la prostituzione.

L'attuale normativa LProst contiene misure più chiare e specifiche volte alla protezione delle persone che esercitano la prostituzione, le quali prevedono sia un miglior controllo dell'ambiente della prostituzione, sia un inasprimento della lotta alla tratta degli esseri umani. Prima di entrare nel merito della mozione, si ritiene altresì doveroso dare una panoramica generale delle nuove disposizioni previste dalla LProst che sono di particolare rilievo per il delicato ambito dello sfruttamento e della tratta di esseri umani. Il V capitolo della LProst, dedicato alla prevenzione sanitaria, informazione e assistenza, prevede infatti quanto segue:

a. Art. 17 LProst, aiuto alle persone nella condizione di sfruttamento

Giusta il cpv. 1 le persone che esercitano la prostituzione in Ticino possono rivolgersi gratuitamente agli enti designati dal Consiglio di Stato, che prestano loro una consulenza di natura psicologica, sociale, sanitaria e legale, per aiutarle ad uscire dalla condizione di sfruttamento. I contenuti di questo articolo collimano con quanto già previsto dalla normativa precedentemente in vigore, la cui attuazione ha portato alla costituzione di una rete di aiuto (sinora coordinata da Primis di Aiuto Aids Ticino e da Antenna Mayday), alla quale tutte le persone attive nel mondo della prostituzione possono rivolgersi gratuitamente, a prescindere dalla propria situazione personale. Nel corso degli anni si è potuto appurare come questa rete di aiuto abbia risposto positivamente alle diverse richieste di assistenza che sono state formulate dalle persone che si prostituiscono, suscitando in queste ultime un accresciuto sentimento di fiducia nei confronti delle attività svolte dagli enti.

b. Art. 18 LProst, lotta alla tratta degli esseri umani

L'art. 18 LProst predispone che il Cantone metta in atto, attraverso uno specifico dispositivo, tutte le misure necessarie per combattere la tratta degli esseri umani. Questa disposizione permette di avere una rete di protezione che funge da incentivo per le vittime a denunciare eventuali reati di tratta o di sfruttamento. Oltre a prevedere un dispositivo che si occupi di mettere in atto tutte le misure necessarie per combattere la tratta degli esseri umani (cfr. cpv. 1), l'art. 18 stabilisce inoltre che le autorità maggiormente coinvolte in questo ambito (segnatamente le autorità di polizia, di giustizia e dell'Ufficio immigrazione) ricevano una formazione continua sul tema e che, all'interno dei loro uffici, siano designati collaboratrici e collaboratori specializzati nella trattazione di casi di tratta (cfr. cpv. 2). Infine, il cpv. 3 dell'art. 18 LProst prevede che il Cantone designi un servizio di aiuto alle vittime di tratta e ne sostenga finanziariamente l'attività.

Dell'importanza di questi nuovi articoli si dirà meglio nel corso del presente rapporto. A titolo preliminare giova ad ogni modo precisare sin d'ora come buona parte delle proposte contenute nella mozione siano già contemplate con l'attuazione della nuova LProst e del RProst e che, considerato come questi ultimi siano entrati in vigore solamente il 1° luglio 2019, risulta palese la necessità di un ragionevole lasso di tempo per poter implementare in maniera effettiva quanto previsto da essi.

Nella realtà ticinese, oltre allo sfruttamento sessuale, va altresì considerato nell'ambito della lotta alla tratta di esseri umani anche lo sfruttamento a scopo lavorativo, in special modo in campo edilizio. Al fine di combattere detto fenomeno, la Polizia cantonale, in collaborazione con il Ministero pubblico, ha attivato a far tempo dal mese di marzo 2016 un centro di competenze sul fenomeno dei caporalati, gestito dalla Polizia cantonale, Polizia giudiziaria, Sezione TESEU. Questo centro mira alla raccolta e alla valutazione di tutti gli elementi e le informazioni concernenti un possibile reato atti ad istruire casi di usura o di tratta di esseri umani in relazione allo sfruttamento della forza lavoro, permettendo così una suddivisione più efficace di dette informazioni tra le varie autorità competenti in ambito penale e amministrativo.

Con il presente rapporto prendiamo pertanto posizione sulle considerazioni e sulle proposte contenute nella mozione in oggetto, la quale chiede:

- 1) di finanziare un piano annuale cantonale di sensibilizzazione/informazione, attuato da enti attivi in ambito sociale specializzati sul tema tratta degli esseri umani, rivolto agli attori non direttamente implicati nella lotta alla tratta ma suscettibili di entrare in contatto con situazioni di tratta, ossia operatori sanitari e sociali operativi in contesti sensibili e operatori ancora in formazione (misure 1, 2, 3 PNA);**

Come indicato dall'art. 18 LProst, la lotta alla tratta degli esseri umani prevede una sinergia tra più attori. Questa collaborazione è necessaria anche per poter valutare il finanziamento di un piano annuale cantonale di sensibilizzazione e informazione sul tema tratta degli esseri umani rivolto agli attori non direttamente implicati in essa, ma suscettibili di entrare in contratto con tali situazioni. Al fine di poter coordinare il lavoro tra i vari membri delle autorità e dei servizi direttamente coinvolti, è stato previsto di istituire quale "dispositivo cantonale" ai sensi dell'art. 18 LProst la "Tavola rotonda ticinese per la lotta alla tratta di esseri umani" (di seguito denominata semplicemente Tavola rotonda). Questo dispositivo, preesistente da diverso tempo prima dell'entrata in vigore nella nuova LProst, mirava già in passato ad una cooperazione equilibrata ed esaustiva di tipo cantonale, intercantonale e internazionale tra le autorità giudiziarie, di polizia e di migrazione, incentrata per l'appunto alla lotta alla tratta di esseri umani. Con l'introduzione della nuova LProst si è pertanto affidato alla Tavola rotonda in modo chiaro e inequivocabile il compito di attuare tutte le misure necessarie per combattere la tratta degli esseri umani di cui all'art. 18 cpv. 1 LProst (cfr. art. 54 cpv. 1 RProst). La Tavola rotonda, la quale non dispone attualmente di un finanziamento particolare, è composta dai servizi dell'Amministrazione cantonale direttamente coinvolti, dal servizio di aiuto alle vittime e dagli enti designati dal Consiglio di Stato, si riunisce una volta all'anno ed è coordinato dalla Polizia cantonale, Polizia giudiziaria, Sezione TESEU (cfr. art. 54 cpv. 2 e 3 RProst). Le riunioni sono volte alla condivisione su tutto il territorio cantonale delle azioni, delle notizie e dei contatti che si sviluppano a livello nazionale ed internazionale. Tutti i membri della Tavola rotonda, o parte di essa a seconda delle concrete necessità e competenze, si riuniscono poi in occasioni di riunioni o formazioni operative specifiche dedicate a temi o progetti puntuali concernenti la tratta di esseri umani.

La possibilità di finanziare un piano annuale cantonale di sensibilizzazione/informazione è quindi già argomento di valutazione della Tavola rotonda, in stretta collaborazione con gli enti di aiuto preposti e il Servizio di aiuto alle vittime. Come già precedentemente indicato, ritenuta la recente entrata in vigore della nuova LProst, il finanziamento di tale piano cantonale potrà essere discusso nel corso dei prossimi mesi.

2) di organizzare un piano di sensibilizzazione delle polizie comunali, dei funzionari preposti al controllo abitanti dei Comuni e dei funzionari cantonali addetti al rilascio di permessi e autorizzazioni (misure 4, 15 PNA);

Attualmente tutti i neo agenti di polizia, inclusi quelli delle polizie comunali, durante la formazione di base alla Scuola di polizia seguono un modulo formativo di quattro ore di sensibilizzazione relativo alla tratta di essere umani e al fenomeno della prostituzione. Una formazione simile avviene anche alla Scuola di polizia giudiziaria e nel corso di formazioni continue (obbligatorie) previste per i quadri superiori.

Oltre a ciò, alcuni agenti di polizia già formati hanno avuto o avranno occasione di seguire degli stage formativi presso la Polizia giudiziaria, Sezione TESEU. Con l'entrata in vigore della nuova LProst e la collaborazione degli enti di aiuto, si ritiene possibile porre al vaglio anche dei singoli Municipi e dei servizi preposti al rilascio di permessi e di autorizzazioni una formazione specifica relativa alla tratta di esseri umani. Già sin d'ora la Polizia cantonale, in collaborazione con i suoi specialisti della Sezione TESEU, si mette a disposizione per fornire il suo apporto operativo in materia anche per queste categorie di attori, come già avviene all'interno della Scuola di polizia. Un esempio in tal senso è la formazione di sensibilizzazione concernente la tratta di esseri umani che la Sezione TESEU, in collaborazione con il Ministero pubblico, ha già effettuato ad alcuni sindacalisti UNIA nel corso del mese di gennaio 2017.

In generale i principali attori istituzionali sono ben informati al riguardo di questo fenomeno e, grazie alla Tavola rotonda, è data loro l'opportunità di tematizzare eventuali difficoltà riscontrate e trovare delle soluzioni interdisciplinari.

3) di rafforzare le misure di protezione delle vittime di tratta: si chiede in particolare di fare in modo, attraverso mandati attribuiti ad attori del settore sociale, che tutte le vittime di tratta in situazione di indigenza e senza un alloggio (indipendentemente dallo statuto giuridico e dalla volontà di denunciare gli autori del crimine) possano usufruire di un collocamento in anonimato presso una struttura logistica, che preveda un accompagnamento sociale mirato da parte di operatori sociali specializzati sul tema della tratta di esseri umani;

L'art. 9 cpv. 1 della Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati del 23 marzo 2007 (LAV; RS 312.5) obbliga i Cantoni a considerare, nella gestione dei consultori, i bisogni particolari delle diverse categorie di vittime tra cui quelle della tratta.

All'interno del Servizio per l'aiuto alle vittime di reati (Servizio LAV), parte integrante dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione del Dipartimento della sanità e della socialità (DSS), è in fase un approfondimento al fine di migliorare le condizioni di protezione (alloggio, logistica ecc.) e accompagnamento delle vittime di tratta non solo di sesso femminile ma anche di quelle di sesso maschile. L'obiettivo, inoltre, è anche quello di attuare quanto disposto dall'art. 18 cpv. 3 LProst in modo tale di rafforzare le misure di protezione delle vittime di tratta.

- 4) **di garantire che le potenziali vittime di tratta siano informate sulla possibilità di richiedere e ottenere un periodo di recupero e riflessione (come previsto dall'art. 30 cpv. 1 lett. e della Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione, dall'art. 35 OASA e dalla Istruzioni e commenti settore degli stranieri della Segreteria di Stato della Migrazione – 5.6.8.2.3.), quando l'identificazione formale da parte delle autorità non è conclusa, e di garantire che vengano orientate verso un servizio specializzato che possa sostenerle in questo percorso. Alla vittima deve essere concesso un periodo di minimo 30 giorni durante il quale vengano garantite le prestazioni previste dalla Convenzione Europea di lotta contro la tratta degli esseri umani (misura 20 PNA);**

Giusta l'art. 18 cpv. 1 lett. c) LProst, una delle incombenze principali della Tavola rotonda è proprio quello di prevedere la concessione di un periodo di riflessione di 30 giorni alle vittime ai fini della denuncia. Questo compito è attribuito principalmente alla Polizia cantonale (art. 53 cpv. 2 RProst), la quale collabora a stretto contatto con la rete di enti di aiuto e il servizio di aiuto alle vittime di tratta.

È doveroso anzitutto indicare come la sensibilità degli operatori sul tema sia già molto presente e ciò sin dal momento dell'annuncio presso la Sezione TESEU: infatti, se vi è anche solo il sospetto che la persona che intende annunciarsi possa essere vittima di tratta di esseri umani, prontamente tutte le reti di intervento si attivano. In presenza di questi casi, anche qualora la presunta vittima non volesse partecipare formalmente al procedimento penale in corso, la Polizia cantonale informa (verbalmente o durante il verbale d'interrogatorio) la persona dei suoi diritti e della procedura. La vittima stessa o, previo suo consenso, la Polizia cantonale, hanno la possibilità di rivolgersi al Servizio per l'aiuto alle vittime di reati.

In particolare per quanto concerne la Polizia cantonale, per il tramite della Polizia giudiziaria, Sezione TESEU, nel suo campo di competenze di repressione e lotta alla tratta di esseri umani e in forza dei propri compiti amministrativi sanciti dalla LProst, avviene un'informazione puntuale a tutte le persone che si notificano per l'esercizio della prostituzione in merito all'esistenza degli enti di aiuto e dei loro recapiti, come richiesto dall'art. 13 cpv. 4 RProst. Inoltre, considerata l'importanza e la necessità di far pervenire queste informazioni ai diretti interessati, la nuova LProst stabilisce tra le responsabilità primarie del gerente del locale erotico anche quella di esporre la documentazione informativa e di promozione della salute, messa a disposizione dal Cantone e dagli enti preposti e da quest'ultimo designati (art. 11 cpv. 2 lett. h) LProst). A concretizzare quanto appena indicato, l'art. 39 RProst prevede che il gerente non solo esponga in maniera ben visibile la documentazione all'interno del locale erotico, cosicché sia a completa disposizione delle persone che ivi esercitano la prostituzione, ma altresì che esponga gli indirizzi e i numeri di telefoni degli enti di aiuto così come il numero della Polizia cantonale (117), in modo tale che queste persone sappiano di avere un chiaro accesso diretto in caso di necessità.

Di transenna si rileva infine come uno dei requisiti essenziali per gli enti di aiuto (al fine di essere designati tali), sia proprio quello secondo cui essi assicurino una presa a carico regolare e continua sull'intero territorio cantonale, compresi gli spazi dell'Amministrazione cantonale in cui le persone si annunciano per l'esercizio della prostituzione (cfr. art. 50 lett. a RProst). I servizi preposti al sostegno delle vittime devono infatti essere presenti presso uffici della Polizia cantonale a loro riservati al momento dell'annuncio delle persone che intendono esercitare la prostituzione, in modo tale che possano procedere ad un'informazione indipendente e a verificare eventuali indizi che lasciano presagire di

trovarsi in presenza di una possibile vittima di tratta di esseri umani (cfr. art. 50 lett. a RProst).

L'Ufficio della migrazione, laddove vi sono fondati indizi in merito alla possibilità che una persona possa essere vittima di tratta, accorda un periodo di recupero e di riflessione sulla scorta dell'art. 30 cpv. 1 lett. e LStrl in relazione con l'art. 35 OASA, affinché la stessa si ristabilizzi e decida se continuare a collaborare con le autorità nel perseguimento degli autori. Grazie al processo guida *Competo*, appositamente elaborato a livello nazionale, è possibile garantire alla presunta vittima una tutela efficace attraverso un approccio interdisciplinare e coordinato e una cooperazione efficiente tra autorità del perseguimento penale, autorità migratorie e consultori.

Ognuno di questi è consapevole del proprio ruolo e le competenze di ciascuno sono riconosciute l'un l'altro, così da permettere una gestione della situazione univoca e armoniosa da parte di tutti a vantaggio della vittima. Il citato processo operativo prevede un trattamento uniforme per la disciplina del soggiorno di vittime della tratta di esseri umani e offre ai vari attori coinvolti a tutti i livelli statali la possibilità di collaborare a stretto contatto, con la partecipazione anche dei consultori per le vittime e di organizzazioni non governative attive in questo contesto. Con questo strumento si vuole al tempo stesso garantire l'uguaglianza giuridica e il trattamento paritario e agevolare il perseguimento penale cfr.

https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthalt_ohne_erwerbstaetigkeit.html.

Il periodo di recupero e riflessione è concesso senza il rilascio formale di un particolare permesso; in questi casi è sufficiente una conferma scritta, la quale per ragioni di tutela non indica né il luogo di dimora né il motivo del soggiorno. Tale periodo può essere revocato non appena la persona interessata dichiara di non essere disposta a collaborare con le autorità, ha liberamente ripreso i contatti con i presunti autori, in base a nuovi elementi risulta non essere né una vittima né un testimone della tratta di esseri umani o viola gravemente la sicurezza e l'ordine pubblici, art. 35 cpv. 3 OASA.

Al termine del periodo di recupero e riflessione, l'interessato deve lasciare la Svizzera, gli è pertanto fissato un termine di partenza adeguato per preparare il ritorno (p. es. conclusione delle cure mediche intraprese, accertamento della situazione nel Paese d'origine, preparativi nel quadro dell'aiuto al ritorno, ecc.).

Qualora la presunta vittima dovesse decidere di collaborare con le autorità, a dipendenza della situazione puntuale e delle circostanze concrete, potrà esserle rilasciato un permesso di breve durata per il periodo del procedimento penale (art. 30 cpv. 1 lett. e LStrl in combinato disposto con l'art. 36 OASA). La durata del permesso dipende dai bisogni delle autorità penali e può essere prorogato in caso di necessità. Per garantire la tutela della vittima nel permesso non figura il luogo di residenza. Durante questo periodo, la persona straniera è autorizzata a svolgere un'attività lucrativa dipendente, purché vi sia una pertinente domanda di un datore di lavoro e siano osservate le condizioni di lavoro e remunerazione usuali nella regione, nella professione e nel settore economico e purché l'interessato disponga di un alloggio adeguato (art. 36 cpv. 4 OASA).

Non appena viene meno la necessità di un ulteriore soggiorno nell'ambito delle indagini di polizia o della procedura giudiziaria, la persona è tenuta a lasciare la Svizzera (art. 36 cpv. 5 OASA), fatti salvi eventuali casi di rigore oppure di ammissione provvisoria laddove l'esecuzione dell'allontanamento non è ragionevolmente esigibile.

Al termine del periodo di recupero e di riflessione, la vittima, oppure in sua vece un servizio di aiuto alle vittime o un consultorio possono presentare in qualsiasi momento una domanda di soggiorno per motivi umanitari nel quadro di un caso personale particolarmente rigoroso ai sensi dell'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrl in combinato disposto con l'art. 31 OASA. Ciò a prescindere dal fatto che la vittima sia stata disposta o no a collaborare con le autorità di perseguimento penale. La richiesta deve indicare e documentare in maniera circostanziata e trasparente l'esistenza di motivi personali gravi ai sensi dell'art. 31 OASA. Se non vi è violazione rilevante e ripetuta dell'ordine e della sicurezza pubblici, la persona interessata può attendere la decisione in Svizzera. L'esistenza di motivi di rigore va documentata con rapporti e documenti conformemente all'art. 31 OASA nei quali sono illustrati i seguenti elementi:

- situazione iniziale, situazione nel Paese d'origine e pericolo di sfruttamento;
- situazione familiare, rapporti di servizi specializzati;
- minaccia, pericolo in caso di ritorno;
- stato di salute; certificato medico;
- grado di integrazione e sforzi in vista di integrarsi in considerazione della situazione individuale;
- rapporti di polizia aventi una rilevanza per la valutazione della minaccia cui è esposta la vittima;
- eventuale denuncia penale e condanna degli autori del reato, laddove disponibili e rilevanti per la valutazione della domanda;
- eventuali rapporti di situazione di altri servizi riguardanti le circostanze particolari nello Stato d'origine;
- documento di viaggio valido.

L'eventuale rilascio di un permesso per motivi umanitari necessita dell'approvazione da parte della Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

I consultori competenti informano tempestivamente e nei termini legali le vittime in merito alle possibilità di soggiorno in Svizzera e tematizzano la questione del ritorno. In questo contesto sono illustrate, nello specifico, le possibili prospettive in patria.

Se non vi è un caso personale particolarmente rigoroso ma l'esecuzione dell'allontanamento non è ragionevolmente esigibile a causa di una particolare minaccia da parte degli autori nel Paese d'origine oppure sussistono altri ostacoli all'esecuzione ai sensi dell'art. 83 LStrl, la SEM può, su richiesta dell'autorità competente, concedere l'ammissione provvisoria (art. 83 LStrl e art. 36 cpv. 6 OASA).

5) di formalizzare un protocollo di presa a carico per le vittime di tratta dal momento dell'individuazione preventiva, che preveda per loro la possibilità di essere collocate in anonimato in una struttura specializzata, dove siano adeguatamente accompagnate e dove possano avere accesso alle misure previste dalla Convenzione Europea di lotta contro la tratta degli esseri umani (misure 14, 18, 19, 22 PNA);

Come è stato detto nella risposta alla precedente domanda, i Cantoni agiscono sulla base del processo guida *Competo* (consultabile solo in tedesco o in francese al sito: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/ohne-erwerb/leitprozess-competo-d.pdf>). Inoltre la SEM ha messo a disposizione una "check list per l'identificazione di vittime di tratta di esseri umani", al fine di aiutare i vari attori

istituzionali a riconoscere i principali indicatori che potrebbero far presupporre di essere di fronte a un caso di tratta di esseri umani.

(<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/ohne-erwerb/checkliste-opfer-menschenhandel-i.pdf>).

Un protocollo atto a identificare le potenziali vittime così come la loro presa a carico, richiede inoltre una sinergia tra la Polizia cantonale e il Servizio di aiuto alle vittime preposto: come precedentemente indicato, giusta l'art. 18 cpv. 1 LProst, la Tavola rotonda si occupa di coordinare la collaborazione tra le varie autorità anche nei seguenti casi:

- identificazione delle potenziali vittime e delle situazioni a rischio (art. 18 cpv. 1 lett. a) LProst);
- presa a carico delle vittime (consulenza psicosociale e giuridica; art. 18 cpv. 1 lett. b) LProst);
- identificazione di un luogo protetto per il soggiorno delle vittime (art. 18 cpv. 1 lett. e) LProst);
- finanziamento del soggiorno delle vittime a corto e medio termine (art. 18 cpv. 1 lett. f) LProst).

Giusta l'art. 53 RProst, i compiti sopraelencati sono suddivisi tra l'autorità di polizia e il servizio di aiuto alle vittime: la Polizia cantonale si occupa infatti di identificare le potenziali vittime e le situazioni a rischio (art. 53 cpv. 2 RProst), mentre il Servizio di aiuto alle vittime prende a carico le vittime, si occupa di identificare un luogo protetto per il loro soggiorno e di finanziare tale soggiorno, sia esso a corto o a medio termine (art. 53 cpv. 1 RProst).

Anche in questo caso, considerata la recente entrata in vigore della nuova LProst e del relativo regolamento, così come la necessità di disporre di un certo margine di tempo per poter implementare concretamente la collaborazione tra la Polizia cantonale e il Servizio di aiuto alle vittime, un simile protocollo potrà essere formalizzato nel corso dei prossimi mesi.

6) di formalizzare nel sopracitato protocollo che occorre prendere a carico tutte le vittime di tratta, indipendentemente da dove abbia avuto luogo il reato, conformemente all'art. 12 della Convenzione Europea di lotta contro la tratta degli esseri umani e alla misura 22 del PNA 2016-2020. Uno Stato come la Svizzera, che ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, è infatti tenuto a fornire le prestazioni previste nella Convenzione alle vittime di questo reato, che soggiornano nel suo territorio, ma sono state sfruttate all'estero (misura 22 PNA);

Giusta l'art. 3 cpv. 1 LAV, l'aiuto alle vittime è concesso se il reato è stato commesso in Svizzera. Se il reato è commesso all'estero, hanno diritto ad un aiuto giusta l'art. 17 cpv. 1 LAV la vittima, se era domiciliata in Svizzera al momento del reato e al momento in cui ha depositato la domanda (lett. a); e i congiunti della vittima, se erano anch'essi domiciliati in Svizzera al momento del reato e al momento in cui hanno depositato la domanda (lett. b). Inoltre, conformemente a quanto disposto dal cpv. 2 del suddetto articolo, l'aiuto è accordato solo se lo Stato sul cui territorio è stato commesso il reato non fornisce prestazioni o fornisce prestazioni insufficienti.

Considerato il campo di applicazione della LAV, quest'ultima non può fungere da base legale per un reato che non è avvenuto su territorio elvetico. Giocoforza, la Legge cantonale d'applicazione può muoversi unicamente nei margini stabiliti dalla volontà del legislatore federale.

La presa a carico di vittime in caso di reato commesso all'estero richiede pertanto la collaborazione anche delle autorità della Confederazione, motivo per cui non possiamo stabilire a priori, senza un loro coinvolgimento, un protocollo che preveda la presa a carico anche di tali vittime. La formalizzazione di un simile iter procedurale sarà pertanto da determinare con le competenti autorità confederative.

CONCLUSIONI

Come già indicato precedentemente, con la (recente) entrata in vigore della nuova LProst e del relativo Regolamento è prevista la messa in atto di nuove procedure e nuove misure volte in particolar modo alla protezione delle vittime di tratta. Sarà chiaramente necessario disporre di un adeguato lasso di tempo al fine di poter attuare quanto disposto dalla nuova normativa e di valutare altresì se queste disposizioni, così come la loro applicazione concreta, siano adeguate e atte a contribuire al perseguimento degli scopi prefissati dalla legge. Ci riserviamo pertanto il diritto di rivalutare le misure e di disporre quanto occorre per un'azione mirata e valida contro lo sfruttamento e la tratta di esseri umani.

Stante quanto precede, non riteniamo dunque di dover dar seguito alle proposte sopracitate e proponiamo quindi di respingere la mozione.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Christian Vitta

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

MOZIONE

Per una lotta risoluta contro il flagello della tratta di esseri umani

dell'11 marzo 2019

In Svizzera si stimano a 1'500 le persone vittime della tratta di esseri umani, ma la cifra è largamente sottostimata secondo Amnesty International, stando a quanto indicato lo scorso 18 ottobre 2018 in occasione della Giornata europea della lotta contro la tratta di esseri umani: i 2/3 di queste vittime sono schiavi moderni obbligati a lavorare nelle economie domestiche e in alcuni altri settori economici; 1/3 sono vittime della prostituzione.

Il flagello della tratta di esseri umani è stato oggetto anche di accorati interventi del Papa: «*Papa Francesco non ha mai nascosto la sua grande preoccupazione verso il fenomeno della tratta di persone, che miete milioni di vittime – uomini, donne e bambini –, le quali possono essere annoverate tra le persone più deumanizzate e scartate ovunque nel mondo di oggi. La tratta di persone, dice il Santo Padre, è un "flagello atroce", una "piaga aberrante" e una ferita "nel corpo dell'umanità contemporanea". All'inizio del 2015, Papa Francesco ha dedicato il suo messaggio annuale per la Giornata Mondiale della Pace alla lotta contro la tratta di persone: "Siamo di fronte ad un fenomeno mondiale che supera le competenze di una sola comunità o nazione" e quindi "occorre una mobilitazione di dimensioni comparabili a quelle del fenomeno stesso". Nel settembre 2015, il Santo Padre, rivolgendosi alle Nazioni Unite, affermava che a mali quali "la tratta degli esseri umani, commercio di organi e tessuti umani, sfruttamento sessuale di bambini e bambine, lavoro schiavizzato, compresa la prostituzione" non si può rispondere solo con "impegni assunti solennemente.» «Dobbiamo aver cura che le nostre istituzioni", come pure tutti i nostri sforzi, "siano realmente efficaci nella lotta contro tutti questi flagelli"» (Sezione Migranti e Rifugiati del Vaticano, "Orientamenti pastorali sulla tratta di persone").*

Secondo la Segreteria di Stato della migrazione ("Istruzioni e commenti settore degli stranieri - 5.6.8.1"), «*la nozione di tratta di esseri umani comprende gli atti volti a fornire risorse umane (donne, uomini e minori) in violazione della loro autodeterminazione e in circostanze di sfruttamento. Di norma gli autori della tratta di esseri umani fanno rete tra loro e operano in maniera strutturata, spesso in più Cantoni e al tempo stesso tramite contatti all'estero. Fanno parte della tratta di esseri umani tutte le forme di sfruttamento sessuale, lo sfruttamento di manodopera e il prelievo di organi umani (cfr. art. 182 CP)».*

Affinché sia fatto tutto il possibile per individuare situazioni di tratta di umani presenti sul territorio cantonale e per tutelare adeguatamente tutte le vittime, come previsto dal Piano Nazionale di Azione contro la tratta degli esseri umani 2017-2020 (PNA) del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) - Ufficio federale di polizia fedpol Stato maggiore - Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT), con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato:

1. **di finanziare un piano annuale cantonale di sensibilizzazione/informazione**, attuato da enti attivi in ambito sociale specializzati sul tema tratta degli esseri umani, **rivolto agli attori non direttamente implicati nella lotta alla tratta ma suscettibili di entrare in contatto con situazioni di tratta**, ossia operatori sanitari e sociali operativi in contesti sensibili e operatori ancora in formazione (*misure 1, 2, 3 PNA*);
2. **di organizzare un piano di sensibilizzazione delle polizie comunali, dei funzionari preposti al controllo abitanti nei Comuni e dei funzionari cantonali addetti al rilascio di permessi e autorizzazioni** (*misure 4, 15 PNA*);
3. **di rafforzare le misure di protezione delle vittime di tratta**: si chiede in particolare di fare in modo, attraverso mandati attribuiti ad attori del settore sociale, che tutte le vittime di tratta in situazione di indigenza e senza un alloggio (indipendentemente dallo statuto giuridico e dalla volontà di denunciare gli autori del crimine) possano usufruire di un **collocamento in**

anonimato presso una struttura logistica, che preveda un accompagnamento sociale mirato da parte di operatori sociali specializzati sul tema della tratta di esseri umani;

4. **di garantire che le potenziali vittime di tratta siano informate sulla possibilità di richiedere e ottenere un periodo di recupero e riflessione** (come previsto dall'art. 30 cpv. 1 lett. e) della Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione, dall'art. 35 OASA e dalle Istruzioni e commenti settore degli stranieri della Segreteria di Stato della Migrazione - 5.6.8.2.3.), quando l'identificazione formale da parte delle autorità non è conclusa, **e di garantire che vengano orientate verso un servizio specializzato che possa sostenerle in questo percorso.** Alla vittima deve essere concesso un periodo di minimo 30 giorni durante il quale vengano garantite le prestazioni previste dalla Convenzione Europea di lotta contro la tratta degli esseri umani (*misura 20 PNA*);
5. **di formalizzare un protocollo di presa a carico per le vittime di tratta dal momento dell'individuazione preventiva**, che preveda per loro la possibilità di essere collocate in anonimato in una struttura specializzata, dove siano adeguatamente accompagnate e dove possano avere accesso alle misure previste dalla Convenzione Europea di lotta contro la tratta degli esseri umani (*misure 14, 18, 19, 22 PNA*);
6. **di formalizzare nel sopracitato protocollo che occorre prendere a carico tutte le vittime di tratta, indipendentemente da dove abbia avuto luogo il reato**, conformemente all'art.12 della Convenzione Europea di lotta contro la tratta degli esseri umani e alla misura 22 del PNA 2016-2020. Uno Stato come la Svizzera, che ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, è infatti tenuto a fornire le prestazioni previste nella Convenzione alle vittime di questo reato, che soggiornano nel suo territorio, ma sono state sfruttate all'estero (*misura 22 PNA*).

Per il Gruppo PS:

Raoul Ghisletta e Carlo Lepori

Corti - Ducry - Durisch - La Mantia -

Lurati Grassi - Pugno Ghirlanda

Riferimenti citati

1. Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

Art. 30

¹È possibile derogare alle condizioni d'ammissione (art. 18-29) al fine di: (...)

e. disciplinare il soggiorno delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani, nonché delle persone che collaborano con le autorità di perseguimento penale nell'ambito di un programma di protezione dei testimoni svizzero, estero o di un tribunale penale internazionale; (...)

2. Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

Art. 35 - Periodo di recupero e di riflessione per le vittime e i testimoni della tratta di esseri umani (art. 30 cpv. 1 lett. e LStrI)

¹Se vi sono indizi fondati che fanno supporre che uno straniero senza regolare titolo di soggiorno sia una vittima o un testimone della tratta di esseri umani, le autorità cantonali della migrazione (art. 88 cpv. 1) accordano un periodo di recupero e di riflessione durante il quale la persona interessata può ristabilirsi e deve decidere se continuare a collaborare con le autorità. Durante tale periodo i provvedimenti d'esecuzione secondo il diritto in materia di stranieri sono sospesi. Le autorità cantonali fissano la durata del periodo di recupero e di riflessione caso per caso a seconda delle necessità; tale durata è almeno di 30 giorni.

²Il periodo di recupero e di riflessione finisce prima del termine fissato se lo straniero in questione annuncia la propria disponibilità a collaborare con le autorità e conferma di aver rotto ogni rapporto con i presunti autori.

³Il periodo di recupero e di riflessione finisce inoltre se lo straniero in questione:

- a. dichiara di non essere disposto a collaborare con le autorità;
- b. ha liberamente ripreso i contatti con i presunti autori;
- c. in base a nuovi elementi risulta non essere né una vittima né un testimone della tratta di esseri umani; o
- d. viola gravemente la sicurezza e l'ordine pubblici.

3. Segreteria di Stato della Migrazione (SEM) - ISTRUZIONI E COMMENTI SETTORE DEGLI STRANIERI (Istruzioni LStr)

5.6.8.1 Nozione di tratta di esseri umani

La nozione di tratta di esseri umani comprende gli atti volti a fornire risorse umane (donne, uomini e minori) in violazione della loro autodeterminazione e in circostanze di sfruttamento. Di norma gli autori della tratta di esseri umani fanno rete tra loro e operano in maniera strutturata, spesso in più Cantoni e al tempo stesso tramite contatti all'estero. Fanno parte della tratta di esseri umani tutte le forme di sfruttamento sessuale, lo sfruttamento di manodopera e il prelievo di organi umani (cfr. art. 182 CP). Di regola, le vittime della tratta di esseri umani sono individuate nel corso di indagini di polizia oppure si annunciano autonomamente presso gli appositi consultori. Una volta identificate, le vittime della tratta di esseri umani sono seguite, di regola, da servizi d'assistenza specializzati. Gli strumenti del diritto in materia di stranieri a disposizione delle vittime della tratta di esseri umani (legge e ordinanza) sono tesi a offrire loro protezione e ad agevolare il perseguimento penale degli autori di tali forme di sfruttamento. La lista di controllo (Allegato «Checklist per l'identificazione di vittime della tratta di esseri umani») per l'identificazione di vittime della tratta di esseri umani costituisce un ausilio importante, il cui impiego è caldamente raccomandato per stabilire se si è in presenza di una vittima di tale pratica. Non vi è tratta di esseri umani se le persone interessate fanno appello a passatori per entrare illegalmente in Svizzera e se in seguito non vi è sfruttamento. In tal caso si parla di attività di passatori / traffico di esseri umani.

5.6.8.2.3 Periodo di recupero e di riflessione (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr i.c. con l'art. 35 OASA)

Se vi sono indizi fondati che fanno supporre che uno straniero senza regolare titolo di soggiorno sia una vittima o un testimone della tratta di esseri umani (cfr. Allegato «Checklist per l'identificazione di vittime della tratta di esseri umani»), le competenti autorità in materia di migrazione accordano un periodo di recupero e di riflessione durante il quale la persona interessata può ristabilirsi e deve decidere se continuare a collaborare con le autorità (art. 35 OASA). Immediatamente dopo l'individuazione della loro qualità di vittima e dopo il termine dalla situazione di sfruttamento, le vittime della tratta di esseri umani si trovano in una situazione precaria. La richiesta di un periodo di recupero e di riflessione può essere presentata dalla vittima stessa oppure dalle autorità di perseguimento penale, dai servizi di aiuto alle vittime o dai consultori (allegando una pertinente procura). In caso di fondato

sospetto di tratta degli esseri umani, la domanda è approvata. La concessione di un periodo di recupero e di riflessione non genera nessun diritto a una futura disciplina del soggiorno. L'autorità di migrazione competente conferma per scritto un «periodo di recupero e di riflessione» di almeno 30 giorni. Se vi sono indicazioni fondate secondo cui occorrerà più tempo, il periodo di recupero e riflessione può essere concesso da subito per una durata superiore a 30 giorni. In casi motivati vi è inoltre la possibilità di prorogarlo. I competenti servizi di aiuto alle vittime vanno informati conseguentemente. Se invece è già stata emanata la decisione in merito a una collaborazione con le autorità, non è concesso alcun periodo di recupero e di riflessione. In questi casi può essere immediatamente rilasciato un permesso di soggiorno di breve durata conformemente all'articolo 36 OASA. Nei casi di cui all'articolo 35 capoverso 3 OASA, il periodo di recupero e riflessione concesso può essere revocato (l'interessato dichiara di non essere disposto a collaborare con le autorità, ha liberamente ripreso i contatti con i presunti autori, in base a nuovi elementi risulta non essere né una vittima né un testimone della tratta di esseri umani o viola gravemente la sicurezza e l'ordine pubblici). Al termine del periodo di recupero e di riflessione, l'interessato deve lasciare la Svizzera (art. 36 cpv. 5 OASA). Non occorre rilasciare un permesso per stranieri in senso formale. In vista di eventuali controlli, basta una conferma scritta (soggiorno tollerato) del periodo di recupero e di riflessione. Per proteggere la persona interessata, la conferma non deve indicare né il luogo di dimora né il motivo del soggiorno. Se, al termine del periodo di recupero e di riflessione, la vittima è tenuta a lasciare la Svizzera, è fissato un termine di partenza adeguato per preparare il ritorno (p. es. conclusione delle cure mediche intraprese, accertamento della situazione nel Paese d'origine, preparativi nel quadro dell'aiuto al ritorno ecc.).