



Tratta di minori in Svizzera: tutela degli interessi del minore, dall'identificazione a una soluzione duratura

Documento di base

Indice

1	Introduzione e basi legali.....	2
1.1	Introduzione	2
1.2	Basi legali	3
2	Migliorare il riconoscimento precoce delle potenziali vittime e mettere in primo piano le misure di protezione dei minori.....	5
2.1	Raccolta dei dati, identificazione e sensibilizzazione	6
2.2	Assistenza, protezione delle vittime e soggiorno	11
2.3	Soluzione duratura	13
3	Raccomandazioni di intervento.....	15



1 Introduzione e basi legali

1.1 Introduzione

La Svizzera è toccata dalla tratta di esseri umani soprattutto in veste di Paese di transito e destinazione; le vittime, infatti, provengono perlopiù dall'estero. Nel 2003, il Consiglio federale ha disposto la costituzione del Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT). Protezione dell'infanzia Svizzera è rappresentata nell'organo direttivo quale attore della società civile. Nel 2012 è stato approvato il primo Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (PNA 2012-2014). Sebbene già nel 2007 un rapporto avesse richiamato l'attenzione sul tema, in quella sede la questione della tratta di minori era stata affrontata solo frammentariamente.¹ Le raccomandazioni all'attenzione della Svizzera del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA)² e del Comitato ONU per i diritti del fanciullo³ lo evidenziano: la Svizzera deve assumersi la propria responsabilità riguardo alle vittime minorenni della tratta di esseri umani e prendere debitamente in considerazione i loro diritti e bisogni specifici.

Per tratta di minori (tratta di essere umani con bambini) si intende **il trasferimento di un minore in un altro luogo, la consegna a una terza persona o la presa in consegna di un minore allo scopo di sfruttarlo**. Nella definizione delle Nazioni Unite, tratta di esseri umani indica il «reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento». Nel caso di persone al di sotto di 18 anni, l'elemento della coercizione o dell'inganno è irrilevante e un consenso non è possibile.

Protocollo addizionale 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.

¹ UNICEF Svizzera, FIZ, Protezione dell'infanzia Svizzera/ ECPAT Switzerland, humanrights.ch, Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati OSAR, Fondazione svizzera del servizio sociale internazionale, Terre des Hommes Svizzera, Pro Juventute, «Kinderhandel und die Schweiz/La traite d'enfants et la Suisse», 2007, consultabile all'indirizzo:

https://www.unicef.ch/sites/default/files/documents/unicef_bericht_kinderhandel_und_die_schweiz_2007.pdf (in tedesco) oppure

https://www.unicef.ch/sites/default/files/documents/unicef_rapport_traite_denfants_et_la_suisse_2007.pdf (in francese).

² Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, ottobre 2015, consultabile all'indirizzo:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab6>

³ Cfr. Osservazioni conclusive sul secondo Protocollo facoltativo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia del Comitato ONU per i diritti del fanciullo alla Svizzera (febbraio 2015, [http://www.netzwerk-](http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/fileadmin/nks/aktuelles/Internationales/Osservazioni_conclusive_OPSC_italiano.pdf)

[kinderrechte.ch/fileadmin/nks/aktuelles/Internationales/Osservazioni_conclusive_OPSC_italiano.pdf](http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/fileadmin/nks/aktuelles/Internationales/Osservazioni_conclusive_OPSC_italiano.pdf)).



In un manuale orientato alla prassi,⁴ Protezione dell'infanzia Svizzera spiega come trasformare questo auspicio in realtà.

Il presente documento illustra dove è necessario intervenire e presenta delle raccomandazioni, nell'ottica dei diritti del fanciullo, su come mettere in pratica le azioni previste dall'ultimo PNA, affinché le vittime minorenni della tratta di esseri umani siano assistite e protette meglio anche nella pratica. La prevenzione, un aspetto centrale del PNA, ha un ruolo fondamentale: nel caso dei minori occorre concentrarsi soprattutto sulle potenziali vittime, mentre gli specialisti devono riconoscere per tempo le situazioni a rischio, per evitare qualsiasi forma di sfruttamento.

1.2 Basi legali

Svizzera

Il Codice penale svizzero contempla dal 2006 il reato della tratta di esseri umani all'art. 182: «Chiunque, come offerente, intermediario o destinatario, fa commercio di un essere umano a scopo di sfruttamento sessuale, di sfruttamento del suo lavoro o di prelievo di un suo organo, è punito con

Quando i bambini sono particolarmente esposti al pericolo di diventare vittime della tratta di minori?

- In **assenza di assistenza da parte dei genitori/familiari**, quando crescono in un istituto o per strada.
- In caso di **problemi familiari**: violenza, abuso di alcol/droghe, abusi sessuali.
- In **assenza di un sistema funzionante di protezione dell'infanzia** (per es. anche in caso di fuga, in situazioni di conflitto e di crisi).
- In caso di **discriminazione** fondata sull'appartenenza a una minoranza etnica.
- In **assenza di prospettive professionali** dettate dalla povertà e dalla disoccupazione.

una pena detentiva o con una pena pecuniaria. Il reclutamento di un essere umano per i medesimi scopi è parificato alla tratta. Se la vittima è minorenne o se l'autore fa mestiere della tratta di esseri umani, la pena è una pena detentiva non inferiore a un anno.»⁵

Spesso, le persone che si presume siano o che effettivamente sono vittime della tratta di esseri umani non hanno dimora stabile in Svizzera, mentre altre sono richiedenti l'asilo. Nel primo caso, il soggiorno è disciplinato dalla Legge federale sugli stranieri (LStr)⁶. L'Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività

lucrativa (OASA) prevede che alle vittime venga accordato un periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni, nei quali poter decidere se collaborare con le autorità, beneficiando poi di un diritto

⁴ Kinderhandel. Prävention, Identifizierung und Betreuung minderjähriger Opfer/Traite des enfants. Prévention, identification et soutien des victimes mineures, Protezione dell'infanzia Svizzera, settembre 2016. Consultabile all'indirizzo: <https://www.kinderschutz.ch/de/fachpublikation-detail/handbuch-kinderhandel.html> (in tedesco) oppure <https://www.kinderschutz.ch/fr/fachpublikation-detail/manuel-traite-des-enfants-prevention-identification-et-soutien-des-victimes-mineures.html> (in francese).

⁵ Codice penale svizzero (CP), stato 1° gennaio 2017, RS 311.0.

⁶ Art. 30 cpv. 1 lett. e della Legge federale sugli stranieri, RS 142.20; vale in particolare nella misura in cui l'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE non è applicabile.



di soggiorno temporaneo che si estende fino alla conclusione della procedura.⁷ Nelle Istruzioni LStr della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), riguardo alle vittime minorenni è stabilito che «occorre tenere particolarmente conto del loro maggiore bisogno di protezione e assistenza».⁸

Le vittime, il cui sfruttamento è avvenuto in Svizzera, hanno diritto alle prestazioni ai sensi della Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV).

Un sospetto di tratta di minori è connesso all'identificazione di un potenziale rischio per un minore; di conseguenza, ai sensi dell'art. 443 del Codice civile svizzero (CC), chi nello svolgimento di un'attività ufficiale ha un simile sospetto è tenuto ad avvisare l'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA), affinché possa eventualmente adottare le misure di protezione dei minori ai sensi dell'art. 307 e segg. CC.

Europa

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, in vigore per la Svizzera dal 2013, si focalizza sulla protezione delle vittime della tratta di esseri umani e sul loro soggiorno. Il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) provvede fra l'altro alla verifica dei progressi da parte dei singoli Paesi.

Dal 2014, in Svizzera è in vigore anche la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo

sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote), che ha fra l'altro comportato, per il nostro paese, l'estensione dai 16 ai 18 anni dell'età di protezione in materia di prostituzione.

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) contempla, all'art. 4, il divieto di schiavitù e lavori forzati. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU),⁹ anche la tratta di esseri umani rientra in tale definizione.

Quali sono le forme di sfruttamento che si presentano nell'ambito della tratta di minori?

- **Sfruttamento sessuale** (atti sessuali/prestazioni a terzi contro pagamento).
- **Sfruttamento della manodopera** (per es. in economie domestiche private, nell'agricoltura, nella ristorazione o nell'edilizia).
- **Costrizione a commettere atti illeciti** (furti, furti con scasso, traffico di droga).
- **Costrizione all'accattonaggio.**
- **Adozione illegale.**

⁷ Cfr. OASA, art. 35.

⁸ Istruzioni LStr (stato: 3 luglio 2017), pag. 220;

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-i.pdf>.

⁹ Cfr. Corte EDU, sentenza Rantsev contro Cipro.



Nazioni Unite

Il «Protocollo addizionale 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» (Protocollo di Palermo) disciplina la lotta alla tratta di esseri umani a livello di Nazioni Unite. In Svizzera il protocollo è in vigore dal 2006.

Il secondo «Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia» disciplina in modo ancor più dettagliato il divieto della tratta di minori. Per la Svizzera anche questo protocollo è in vigore dal 2006.

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo ha carattere prioritario e contempla il principio ai sensi del quale ogni minore, a prescindere dalla sua origine o dal suo statuto, ha i medesimi diritti di un minore svizzero. In ogni passo che lo concerne dovrà pertanto essere preso in considerazione il suo interesse superiore. Con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, le autorità svizzere si sono impegnate ad attuare tale principio in maniera adeguata. In caso di vittime minorenni della tratta di esseri umani, i diritti dei minori e la protezione delle vittime devono interagire fra loro: è necessario garantire che, **in ogni singolo caso**, le autorità svizzere **applicano** le basi legali **in modo adeguato alle esigenze dei minori, quindi, ai sensi del principio di uguaglianza giuridica, il modo di procedere previsto dalla legge va precisato in raccomandazioni, destinate alle autorità coinvolte, che godano di un ampio consenso.**

2 Migliorare il riconoscimento precoce delle potenziali vittime e mettere in primo piano le misure di protezione dei minori

Come mettere in pratica l'approccio richiesto dalla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, che prevede di dare sempre la priorità all'interesse superiore del minore? La chiave del successo risiede, come accade spesso nell'ambito della protezione dell'infanzia, nella **collaborazione interdisciplinare**. Sono necessari processi che prendano in considerazione le particolari circostanze ed esigenze delle vittime della tratta di minori e che sensibilizzino e istruiscano tutti gli attori – dalla polizia di frontiera alle autorità competenti nel settore della migrazione, dal personale addetto all'assistenza alle APMA, dai consultori per le vittime di reati alle autorità preposte al perseguimento penale – sul modo di procedere in caso di sospetto di tratta di minori e su come prendere in considerazione in ogni fase l'interesse superiore del minore.¹⁰

¹⁰ Cfr. anche GRETA 2017, 6th General Report on GRETA's Activities, pag. 47 e segg., consultabile all'indirizzo: <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/general-reports>.

2.1 Raccolta dei dati, identificazione e sensibilizzazione

Raccolta dei dati

Analogamente a quanto avviene per la violenza domestica o gli abusi sessuali, la tratta di minori sfocia raramente in una denuncia o in un procedimento. Nel 2016, i perseguimenti penali per tratta di esseri umani ai sensi dell'art. 182 CP con vittime minorenni sono stati tre.¹¹ Tuttavia, solo per il periodo gennaio 2015-giugno 2016, la SEM ha notificato sette potenziali vittime della tratta di minori nell'ambito della procedura d'asilo, che finora non sono sfociati in un procedimento penale.¹² Anche la statistica sull'aiuto alle vittime di reati non fornisce informazioni esaurienti, poiché non suddivide i colloqui di consulenza in materia di tratta di esseri umani in base alla forma di sfruttamento, ma in base all'età. La statistica non include inoltre i casi di consulenza e assistenza trattati da consultori non cantonali per l'aiuto alle vittime, specializzati nella consulenza alle vittime di tratta di esseri umani.¹³

Il Comitato ONU per i diritti del fanciullo e il GRETA raccomandano alla Svizzera di migliorare il proprio sistema di raccolta dei dati concernenti le vittime della tratta di minori e di esaminare la questione della tratta di minori in Svizzera.¹⁴

Il PNA 2017-2020 contempla delle ottimizzazioni che consistono nell'integrare nella statistica sull'aiuto alle vittime i dati dei consultori specializzati nella consulenza alle vittime di tratta di esseri umani e nell'elaborare un rapporto sulla situazione della tratta di minori in Svizzera.¹⁵

I dati non rilevati concernenti la criminalità sommersa rimarranno tuttavia elevati poiché anche in futuro i casi sospetti non segnalati a un consultorio per l'aiuto alle vittime di reati non saranno considerati nelle statistiche. Di primo acchito, i casi di tratta di esseri umani paiono perlopiù diffusi e difficili da cogliere. In particolare nelle fattispecie che concernono i minori è importante che anche le potenziali vittime siano rilevate e possano ricevere aiuto, così da evitare situazioni di sfruttamento (→ cfr. anche il capitolo *Identificazione*).

Protezione dell'infanzia Svizzera chiede pertanto:

- che, a dipendenza del Cantone, vengano introdotte o rafforzate le «tavole rotonde per la lotta contro la tratta di esseri umani» e affrontati i casi sospetti di tratta di minori. Inoltre, che vengano coinvolti rappresentanti del settore dell'asilo e delle APMA. I casi sospetti e quelli

¹¹ Cfr. Statistica criminale di polizia 2016, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.assetdetail.2260445.html>.

¹² Cfr. Comitato di Lanzarote, Questionario sulla protezione dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale dei minori interessati dalla crisi dei profughi. Risposte della Svizzera, marzo 2017, pag. 3. Consultabile all'indirizzo: <http://www.coe.int/en/web/children/state-replies-of-urgent-monitoring-round> (stato: 31 marzo 2017).

¹³ Al momento si tratta di: Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, Association de soutien aux victimes de traite et d'exploitation ASTREE, Fondation Cœur des Grottes, Centre Social Protestant csp e Antenna MayDay.

¹⁴ Cfr. Osservazioni conclusive del Comitato ONU per i diritti del fanciullo sul secondo protocollo facoltativo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia del mese di febbraio 2015, raccomandazione n. 8 e 18d) [di seguito: OPSC II n. 8 e 18d)] e rapporto di monitoraggio GRETA per la Svizzera del mese di ottobre 2015, raccomandazione n. 9 (di seguito: GRETA n. 9).

¹⁵ Cfr. azione n. 11 e azione n. 12.



che lasciano una sensazione strana, senza che si sia tuttavia giunti a una testimonianza o all'identificazione univoca di una vittima minorenne (in particolare anche in caso di sospetto/in relazione a matrimoni forzati o al metodo loverboy), dovranno essere raccolti, discussi, messi per iscritto e inoltrati al Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT).

- Le informazioni raccolte dovranno confluire nel rapporto sulla situazione della tratta di minori in Svizzera. Solo così sarà possibile riconoscere le tendenze in atto e migliorare il riconoscimento precoce;
- che, per tener conto dei requisiti scientifici e dell'approccio multidisciplinare, il rapporto sulla situazione della tratta di minori in Svizzera venga elaborato da un servizio esterno indipendente, coinvolgendo e interpellando in particolare i consultori specializzati per l'aiuto alle vittime, nonché gli specialisti (il corpo delle guardie di confine, il personale addetto all'assistenza, gli insegnanti ecc.) che potrebbero avere a che fare con i gruppi a rischio.

Identificazione e sensibilizzazione

I rapporti mondiali¹⁶ ed europei¹⁷ registrano un aumento della tratta di minori; circa una vittima su quattro della tratta di esseri umani è minorenne. Tuttavia solo una piccolissima parte di queste vittime minorenni è identificata e registrata. Ciò dipende da tre fattori importanti:

1. molti bambini non sono consapevoli della situazione di sfruttamento che stanno vivendo; non si considerano vittime e non chiedono aiuto;
2. i bambini vivono un rapporto di forte dipendenza affettiva, spesso proprio perché sfruttati dalla propria famiglia;
3. le modalità in cui vengono individuate le vittime della tratta di esseri umani influiscono sul risultato: gli indicatori in vigore sono prevalentemente orientati alle vittime di sesso femminile che lavorano nell'industria del sesso e sono stati concepiti per essere impiegati dalla polizia. Spesso non si indaga sulle vittime minorenni o di sesso maschile, che di conseguenza non vengono identificate.

Se si vogliono riconoscere per tempo i minori in situazioni a rischio ed evitare così un loro possibile sfruttamento, è necessario non puntare solo sulla polizia, ma ampliare la cerchia degli attori che possono identificare le potenziali vittime.

Occorre una maggiore **consapevolezza riguardo**:

1. all'**esistenza della tratta di minori** in Svizzera e alle sue **specifiche forme di sfruttamento** (→ cfr. riquadro a pag. 4);

¹⁶ Del 28% secondo UNODC Global Report on Trafficking in Persons 2016, pag. 11, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf.

¹⁷ Del 21% secondo la Commissione Europea nel suo rapporto «First Report on the Progress Made in the Fight against Trafficking in Human Beings», https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/factsheet_commission_report_en.pdf.



2. ai **gruppi particolarmente vulnerabili**: MNA, minori in istituti, bambini appartenenti a una minoranza etnica; figli di famiglie disestete; bambini vittime di violenza o di abuso;
3. al fatto che molti interessati non si considerano vittime e si rende dunque necessaria un'**identificazione attiva**.

Da ciò scaturisce la cerchia degli attori fondamentali per il riconoscimento precoce:

- i consultori per l'aiuto alle vittime;
- le APMA, i curatori;
- la polizia (cantonale, degli stranieri, aeroportuale, giudiziaria federale) e il corpo delle guardie di confine;
- le autorità preposte al perseguimento penale, il pubblico ministero, i tribunali dei minorenni, la magistratura dei minorenni;
- i rappresentanti legali dei minorenni;
- i medici, le assistenti di studio medico, gli infermieri;
- gli psicologi e gli psichiatri;
- gli educatori sociali, gli assistenti sociali attivi presso alloggi protetti, foyer per bambini o gruppi abitativi assistiti;
- gli insegnanti e gli assistenti sociali operanti nelle scuole;
- i collaboratori dei centri di accoglienza per richiedenti l'asilo (per es. nelle strutture di assistenza per MNA: in ogni caso, anche il personale di sicurezza privato);
- gli interpreti;
- i collaboratori dei centri di registrazione e procedura (CRP);
- i collaboratori degli uffici cantonali della migrazione;
- i collaboratori della SEM;
- le persone di fiducia ai sensi della procedura penale minorile e della Legge sull'asilo;
- i rappresentanti di opere assistenziali e associazioni locali, nonché i volontari attivi nelle organizzazioni di aiuto ai rifugiati.

Il Comitato ONU per i diritti del fanciullo raccomanda alla Svizzera di istituire «meccanismi e procedure per individuare i bambini vittime dei reati previsti dal Protocollo facoltativo» e di proporre «attività di formazione, assicurando che queste siano sistematiche e multidisciplinari, [...] e che siano fornite a tutte le categorie professionali che lavorano con e per i minori».¹⁸ Anche il Consiglio d'Europa ravvisa una necessità d'intervento nell'ambito dell'identificazione delle vittime della tratta di minori e raccomanda che a tale scopo venga elaborata una procedura standard che tenga conto delle esigenze specifiche delle vittime della tratta di minori.¹⁹

Il PNA prevede l'attuazione di determinate raccomandazioni, per esempio l'aggiornamento degli indicatori per identificare le vittime della tratta di esseri umani e l'elaborazione di un piano di

¹⁸ Cfr. OPSC II 14c) e 18b).

¹⁹ Cfr. GRETA n. 15, cpv. 3.

formazione e sensibilizzazione per tutte le categorie professionali che entrano in contatto con le vittime della tratta di esseri umani.²⁰ Tuttavia non considera il fatto che per identificare le vittime della tratta di minori vanno osservati degli indicatori specifici e che tali categorie professionali sono di fondamentale importanza. Solo così è possibile dare il peso adeguato alla prevenzione ancorata nel PNA e assicurare che i meccanismi di protezione per i minorenni in pericolo e per le potenziali vittime della tratta di minori possano essere efficaci, evitando qualsiasi forma di sfruttamento.

Protezione dell'infanzia Svizzera chiede pertanto:

- che la cerchia di destinatari dell'elenco degli indicatori per identificare le vittime della tratta di esseri umani venga estesa agli attori summenzionati, e che a questi ultimi vengano trasmesse le direttive e le procedure tenendo conto dei destinatari;
- che nella prassi ogni potenziale caso di tratta di minori venga trattato come una fattispecie di protezione dell'infanzia: ogniqualvolta sussiste un sospetto, si deve imperativamente procedere ad accertamenti e, all'occorrenza, adottare misure di protezione dei minori ai sensi degli artt. 307 e segg. CC. Ogni passo dovrà essere intrapreso nel rispetto dell'art. 2 (Divieto di discriminazione), dell'art. 3 (Interesse superiore del fanciullo), dell'art. 6 (Diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo) nonché dell'art. 12 (Diritto di partecipazione) della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Obiettivo sul settore a rischio della procedura di asilo

I minori in fuga sono ancor più vulnerabili perché non hanno praticamente alcuna possibilità di raggiungere l'Europa legalmente e sono quindi costretti a pagare le spese del viaggio lavorando per le bande di passatori, ritrovandosi intrappolati in pericolosi rapporti di dipendenza.

Anche dopo essere giunti in Svizzera, i minori in fuga continuano a far parte di un gruppo vulnerabile: i richiedenti l'asilo minorenni, accompagnati o non accompagnati, sono teoricamente protetti dalla procedura di asilo. Negli ultimi mesi si è tuttavia fatto più forte il sospetto che in Svizzera o nello Spazio Schengen vengano introdotti clandestinamente minori allo scopo di sfruttarli (per es. ragazze provenienti da determinate parti della Nigeria). È pertanto oltremodo importante che tutti gli attori menzionati al capitolo *Identificazione e sensibilizzazione* siano formati per riconoscere le situazioni a rischio il prima possibile: il corpo delle guardie di confine, per esempio, deve prendere nota nel dossier del minore di un eventuale sospetto e fare in modo che le informazioni giungano all'ufficio competente e siano elaborate da quest'ultimo.

Parte dei minori per i quali si prospetta una decisione negativa o che, sulla base dei regolamenti di Dublino, non possono proseguire il viaggio verso un altro Paese europeo spariscono dalle strutture di accoglienza, facendo perdere le loro tracce per continuare il viaggio. Nell'illegalità, questi minori perdono ogni protezione e rischiano di diventare vittime di sfruttamento. Anche in Svizzera vi sono minori che spariscono dai centri per richiedenti l'asilo: nel 2015 i casi segnalati sono stati 76, nel 2016

²⁰ Cfr. PNA 2017-2020, azioni n. 3, 4 e 14.



ben 621.²¹ Svariati studi si sono chinati sulla sparizione di minori dalle strutture di accoglienza e sul ruolo dei curatori in Europa.²² Tutti sono giunti alla conclusione che un sistema efficace di protezione dell'infanzia, un'assistenza adeguata che consenta d'instaurare un rapporto di fiducia e l'elaborazione congiunta di una soluzione a lungo termine con e per il minore sono imprescindibili. Per questo motivo è importante che i diritti dei minori in fuga non siano indeboliti da un inasprimento della prassi in materia di asilo – sia in Svizzera che nell'ambito della riforma dell'Accordo di Dublino – inducendo così un numero crescente di minori a far perdere le proprie tracce.

Protezione dell'infanzia Svizzera chiede pertanto:

- che i richiedenti l'asilo minorenni godano della medesima protezione e dei medesimi diritti di cui beneficiano i minori svizzeri, in particolare nell'ambito dell'assistenza, dell'alloggio, del diritto di partecipazione, del loro interesse superiore nell'ambito della LStr o della LAsi.²³ In caso di inasprimento della prassi in materia di asilo, per esempio, occorre riflettere sulle relative conseguenze per i MNA;
- che ogni attore che, nella procedura di asilo, entra in contatto con un minore sia a conoscenza della particolare situazione dei MNA. A tale scopo, ogni attore dovrà: essere formato per riconoscere la tratta di minori e altri pericoli (per es. sfruttamento/abuso sessuale) o specifiche esigenze di protezione e assistenza, prenderne nota nel dossier del minore e avviare i passi necessari;²⁴
- che si rinunci ai rimpatri ai sensi del regolamento di Dublino nel caso dei MNA.²⁵ In caso di dubbio, conformemente all'art. 10 cpv. 3 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, si presume che la vittima sia un minore, in particolare se vi è il sospetto che si tratti di una vittima della tratta di esseri umani;²⁶
- che, sin dai primi sospetti da parte della SEM, siano avviate le misure di identificazione e protezione dei minori e, in concomitanza al trasferimento al Cantone, sia messa a

²¹ Cifre della Segreteria di Stato della migrazione SEM.

²² Cfr. ECPAT Europe, Better support, better protection 2017: uno studio comparativo sulla sparizione di minori dalle strutture di accoglienza e sul ruolo dei curatori in Germania, Belgio, Inghilterra, Olanda e Francia, consultabile all'indirizzo: http://ecpat.de/fileadmin/dokumente/ReAct_Better_support.pdf; Comitato di Lanzarote 2017, Special report protecting children affected by the refugee crisis from sexual exploitation and sexual abuse, consultabile all'indirizzo: <http://www.coe.int/en/web/children/urgent-monitoring-round>.

²³ Per un approccio centrato sui minori durante la procedura di asilo, si rinvia alle guide metodologiche orientate alla prassi per l'assistenza ai minori non accompagnati, edite dalla Fondazione svizzera del Servizio sociale internazionale (SSI), 2016: <https://www.ssi-suisse.org/de/handbuch-zur-betreuung-unbegleiteter-minderjaehriger-schweiz/117>.

²⁴ Cfr. l'opuscolo «Tratta di minori nella procedura d'asilo: riconoscimento e procedura in caso di sospetto», pubblicato da Protezione dell'infanzia Svizzera, settembre 2017, consultabile all'indirizzo: www.protezioneinfanzia.ch/trattadiminori.

²⁵ Cfr. inoltre la sentenza C-648/11 del 2 giugno 2013 della Corte di Giustizia europea.

²⁶ Ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 e 2 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, ogni Stato è tenuto a identificare le vittime potenziali che si trovano sul suo territorio.

disposizione la necessaria infrastruttura di protezione e assistenza conformemente alle raccomandazioni della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali.²⁷

2.2 Assistenza, protezione delle vittime e soggiorno

Se vi è il sospetto che un minore sia in pericolo o sia già vittima della tratta di minori, gli accertamenti devono essere condotti da un servizio specializzato (per es. un consultorio per l'aiuto alle vittime) coadiuvato dall'APMA.²⁸ Durante gli accertamenti, il minore deve essere alloggiato in un luogo sicuro, o direttamente presso il consultorio per l'aiuto alle vittime oppure, se ciò non fosse possibile, in un alloggio per bambini e giovani provvisto di personale formato e in stretto contatto con tutti gli attori coinvolti (curatore/persona di fiducia, rappresentante legale, sostegno terapeutico).

Le vittime della tratta di esseri umani hanno diritto alle prestazioni ai sensi della LAV solo se il reato di sfruttamento ai loro danni è stato commesso in Svizzera, quindi non nel caso in cui tale reato sia stato commesso all'estero.²⁹ Per la situazione specifica delle vittime minorenni sfruttate all'estero e che ora si trovano in Svizzera, non si è finora giunti a una prassi uniforme e le questioni concernenti il finanziamento dell'assistenza speciale sono trattate in maniera diversa da un Comune all'altro.

Riguardo alle donne adulte e minorenni in procedura di asilo, il Consiglio federale sta attualmente elaborando un rapporto volto a verificare la possibilità che possano accedere ai consultori per l'aiuto alle vittime anche nei casi in cui i reati ai loro danni siano stati commessi all'estero.³⁰

Il Comitato ONU per i diritti del fanciullo domanda alla Svizzera di tenere correntemente a disposizione le «risorse umane, tecniche e finanziarie» necessarie per l'aiuto e l'assistenza alle vittime.³¹ Anche il GRETA esprime preoccupazione per il fatto che in Svizzera le offerte specifiche per le vittime della tratta di minori non sono sufficienti.³²

I minori hanno bisogno di tempi particolarmente lunghi per instaurare un rapporto di fiducia e liberarsi dal rapporto di dipendenza (sovente in ambito familiare) con i loro sfruttatori. Il periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni previsto nell'OASA non è rispettato in tutti in Cantoni e

²⁷ Raccomandazioni della CDOS concernenti i minori non accompagnati nel settore dell'asilo, giugno 2016, pag. 42 e segg.

²⁸ Cfr. art. 6 del Protocollo addizionale 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 riguardo alle misure e al collocamento. Nel caso dei minorenni, un'assistenza che tiene conto delle esigenze in materia di protezione dell'infanzia sussiste laddove le APMA e i consultori specializzati per l'aiuto alle vittime collaborano tra loro.

²⁹ Cfr. art. 17 LAV.

³⁰ Cfr. postulato Feri, 16.3407.

³¹ Cfr. OPSC II 30b) e c). Cfr. inoltre le Raccomandazioni della CDOS concernenti i minori non accompagnati nel settore dell'asilo, pag. 42 e segg., consultabile all'indirizzo:
http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2016.05.20_MNA-Empfehlungen_sw_d.pdf (in tedesco) oppure http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2016.05.20_MNA-Empf_sw_f.pdf (in francese).

³² GRETA n. 16.



per i minori è particolarmente breve. Il GRETA invita le autorità a far sì che le vittime minorenni possano essere assistite senza limiti temporali.³³

Se si giunge a un procedimento penale contro gli autori, alle vittime della tratta di esseri umani spettano particolari diritti di informazione, protezione e partecipazione; per esempio, si deve evitare un confronto della vittima minorenni con l'imputato.³⁴ Per gli interrogatori vigono regole particolari, che mettono in primo piano la protezione della vittima e che devono essere rispettate.³⁵

Protezione dell'infanzia Svizzera apprezza gli sforzi del PNA 2017-2020 volti a colmare, mediante singole azioni, le lacune nell'accesso all'aiuto alle vittime³⁶ e ad armonizzare a livello cantonale l'applicazione del periodo di recupero e di riflessione.³⁷ Tuttavia, nelle relative spiegazioni non viene illustrato come attuare tali azioni tenendo conto dei bisogni dei minori.

Protezione dell'infanzia Svizzera chiede pertanto:

- che, nell'ambito del processo COMPETO e in considerazione dei doveri e principi summenzionati, vengano precisate le istruzioni LStr della SEM ai sensi delle quali, per le vittime minorenni della tratta di esseri umani, «occorre tenere particolarmente conto del loro maggiore bisogno di protezione e assistenza»³⁸. Le precisazioni devono giungere all'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) e confluire nei corsi di formazione previsti dall'azione n. 20 del PNA in relazione alle disposizioni in materia di soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani;
- che alle vittime minorenni della tratta di esseri umani venga conferito un diritto di soggiorno illimitato, finché la loro situazione si sia stabilizzata e siano stati fatti gli accertamenti del caso per giungere a una soluzione duratura (→ *cfr. capitolo 2.3.*);
- che i minori in procedura di asilo possano accedere alle norme di protezione specifiche e, all'occorrenza, siano collocati in un alloggio protetto. I costi supplementari di tali collocamenti non dovranno essere sostenuti dai rispettivi Comuni, ma dovranno essere trovate soluzioni a livello federale o cantonale.

³³ GRETA 2017, 6th General Report on GRETA's Activities, pag. 30, consultabile all'indirizzo: <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/general-reports>.

³⁴ Art. 154 CPP.

³⁵ Cfr. in proposito il capitolo della FIZ nel manuale «Kinderhandel. Prävention, Identifizierung und Betreuung minderjähriger Opfer»/«Traite des enfants. Prévention, identification et soutien des victimes mineures», Protezione dell'infanzia Svizzera/ ECPAT Switzerland (2016).

³⁶ Azione n. 18: programma nazionale per la protezione delle vittime, dall'identificazione all'integrazione/al reinserimento, e azione n. 22: aiuto alle vittime di reati commessi all'estero.

³⁷ Azione n. 20: corsi di formazione per le autorità migratorie sull'applicazione del processo COMPETO, e azione n. 21: soggiorno temporaneo per le vittime della tratta di esseri umani.

³⁸ Istruzioni LStr (stato: 3 luglio 2017), pag. 220, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-i.pdf>.



Obiettivo sulla costrizione a compiere attività criminose

Anche in Svizzera i minori sono costretti a chiedere l'elemosina, a vendere merci contraffatte oppure a commettere borseggi o furti con scasso. Gli sfruttatori sono quasi sempre familiari diretti o parenti stretti. Tuttavia è anche possibile un'intensificazione del reclutamento, da parte di organizzazioni criminali, di richiedenti l'asilo minorenni per i quali si prospettano una decisione negativa e il rinvio coatto, che in questo modo diventano vittime di un pericoloso rapporto di dipendenza che sfocia nella tratta di minori.

Spesso il confine tra attività criminale «volontaria» e costrizione non è netto e non sempre è facile da riconoscere. Tuttavia, nel caso di persone al di sotto dei 18 anni, l'elemento della coercizione o dell'inganno è irrilevante:³⁹ le vittime della tratta di minori non possono essere perseguite per i reati da loro commessi in tale contesto o in caso di violazioni della LStr (per es. soggiorno illegale). Esse sono anzitutto da considerare vittime minorenni che beneficiano di diritti di protezione. Ciò è quanto sottolineano anche il Comitato ONU per i diritti del fanciullo e il GRETA.⁴⁰

Nella pratica, però, la realtà è diversa: continuano infatti a ripresentarsi situazioni in cui si giunge al perseguimento penale/alla condanna di vittime della tratta di minori.

L'azione n. 16 del PNA, che propone corsi di formazione per le autorità di perseguimento penale sul tema della lotta contro la tratta di esseri umani (compresa la tratta di minori) e l'esenzione dalla pena per le vittime, dovrebbe portare a un miglioramento di questa situazione.

Protezione dell'infanzia Svizzera chiede pertanto:

- che le vittime della tratta di minori non vengano perseguite per i reati da loro commessi in tale contesto. Esse sono anzitutto vittime minorenni che beneficiano di diritti di protezione: giuridicamente il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere un minore per sfruttarlo sono considerati tratta di esseri umani anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi (minaccia di impiego della forza, coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità) menzionati all'art. 3 lett. a) del Protocollo addizionale 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 (Protocollo di Palermo).

2.3 Soluzione duratura

Se un minore, con il sostegno di un consultorio per l'aiuto alle vittime o di un curatore, è riuscito a liberarsi dal rapporto di dipendenza e a trovare una certa stabilità, per il suo benessere è di fondamentale importanza una prospettiva per il futuro.

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo sottolinea la necessità di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore e accordargli un diritto di essere interpellato in tutte le questioni che

³⁹ Art. 3 cpv. c e d del Protocollo addizionale 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.

⁴⁰ OPSC II 26 b) e GRETA n. 23.



lo concernono. Gli Stati sono quindi tenuti a istituire procedimenti che non si limitino a considerare il fanciullo quale persona minorenni con esigenze specifiche, ma che lo rispettino anche come soggetto di diritto protagonista della sua vita.

«Una soluzione duratura per i minori che crescono al di fuori del loro contesto di origine deve consistere in una soluzione a lungo termine che offra loro la possibilità di crescere, fino al raggiungimento dell'età adulta, in un ambiente consono alle loro esigenze, che garantisca loro i loro diritti e non li esponga al rischio di un perseguimento o di una grave situazione di bisogno.»⁴¹

La soluzione duratura è il frutto di accertamenti individuali approfonditi, necessari per determinare l'interesse superiore del minore. Per le vittime della tratta di minori rivestono particolare importanza lo scambio di informazioni fra tutti gli attori e una valutazione approfondita dei rischi, il che distingue nettamente tale procedura dal processo COMPETO previsto per gli adulti.⁴²

Protezione dell'infanzia Svizzera chiede pertanto:

- che venga creato un processo standardizzato conforme alle esigenze dei minori⁴³ per appurare qual è, nel singolo caso, la soluzione migliore per le vittime della tratta di minori (trasferimento in un Paese terzo, ritorno volontario nel Paese di origine o permanenza in Svizzera);
- che le conoscenze concernenti il processo vengano trasmesse agli attori interessati;
- che la soluzione duratura non consista nel limitarsi ad attendere il compimento del 18° anno di età, come spesso fanno oggi giorno le autorità competenti.

⁴¹ UNICEF/UNHCR 2014, Safe and Sound, pag. 22.

⁴² <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/ohne-erwerb/leitprozess-competo-d.pdf> (in tedesco) oppure <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/ohne-erwerb/leitprozess-competo-f.pdf> (in francese).

⁴³ Una proposta al riguardo si trova nel manuale «Kinderhandel»/«Traite des enfants», pag. 71 e segg.



3 Raccomandazioni di intervento

Per una sintesi del presente **documento di base e delle rivendicazioni politiche**, si rinvia alla presa di posizione abbreviata «Tratta di minori».

In relazione alla *raccolta dei dati* si chiede quanto segue.

- Che, a dipendenza del Cantone, vengano introdotte o rafforzate le «tavole rotonde per la lotta contro la tratta di esseri umani» e trattati i casi sospetti di tratta di minori. Inoltre, che vengano coinvolti rappresentanti del settore dell'asilo e delle APMA. I casi sospetti e quelli che lasciano una sensazione strana, senza che si sia tuttavia giunti a una testimonianza o all'identificazione univoca di una vittima minorenni (in particolare anche in caso di sospetto/in relazione a matrimoni forzati o al metodo loverboy), dovranno essere raccolti, discussi, messi per iscritto e inoltrati al Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT). Le informazioni raccolte dovranno confluire nel rapporto sulla situazione della tratta di minori in Svizzera. Solo così sarà possibile riconoscere le tendenze in atto e migliorare il riconoscimento precoce.
- Che, per tener conto dei requisiti scientifici e dell'approccio multidisciplinare, il rapporto sulla situazione della tratta di minori in Svizzera venga elaborato da un servizio esterno indipendente, coinvolgendo e interpellando in particolare i consultori specializzati per l'aiuto alle vittime, nonché gli specialisti (il corpo delle guardie di confine, il personale addetto all'assistenza, gli insegnanti ecc.) che potrebbero avere a che fare con i gruppi a rischio.

In relazione all'*identificazione* e alla *sensibilizzazione* si chiede quanto segue.

- Che la cerchia di destinatari dell'elenco degli indicatori per identificare le vittime della tratta di esseri umani venga estesa agli attori summenzionati, e che a questi ultimi vengano trasmesse le direttive e le procedure tenendo conto dei destinatari.
- Che, nella prassi, ogni potenziale caso di tratta di minori venga trattato come una fattispecie di protezione dell'infanzia: ogniqualvolta sussiste un sospetto, si deve imperativamente procedere ad accertamenti e, all'occorrenza, adottare misure di protezione dei minori ai sensi degli artt. 307 e segg. CC. Ogni passo dovrà essere intrapreso nel rispetto dell'art. 2 (Divieto di discriminazione), dell'art. 3 (Interesse superiore del fanciullo), dell'art. 6 (Diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo) nonché dell'art. 12 (Diritto di partecipazione) della Convenzione sui diritti del fanciullo.

In relazione all'*assistenza*, alla *protezione delle vittime* e al *soggiorno* si chiede quanto segue.

- Che, nell'ambito del processo COMPETO e in considerazione dei doveri e principi in materia dei diritti del fanciullo, vengano precisate le istruzioni LStr della SEM ai sensi delle quali, per le vittime minorenni della tratta di esseri umani, «occorre tenere particolarmente conto del loro maggiore bisogno di protezione e assistenza» (Istruzioni LStr pag. 220). Le precisazioni devono giungere all'Associazione dei servizi cantonali di migrazione(ASM) e confluire nei corsi



di formazione previste dall'azione n. 20 del PNA in relazione alle disposizioni in materia di soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani.

- Che alle vittime minorenni della tratta di esseri umani venga conferito un diritto di soggiorno illimitato, finché la loro situazione si sia stabilizzata e siano stati fatti gli accertamenti del caso per giungere a una soluzione duratura.
- Che i minori in procedura di asilo possano accedere alle norme di protezione specifiche e, all'occorrenza, siano collocati in un alloggio protetto. I costi supplementari di tali collocamenti non dovranno essere sostenuti da rispettivi Comuni, ma dovranno essere trovate soluzioni a livello federale o cantonale.

In relazione alla *soluzione duratura* si chiede quanto segue.

- Che venga creato un processo standardizzato conforme alle esigenze dei minori per appurare qual è, nel singolo caso, la soluzione migliore per le vittime della tratta di minori (trasferimento in un Paese terzo, ritorno volontario nel Paese di origine o permanenza in Svizzera).
- Che le conoscenze concernenti il processo vengano trasmesse agli attori interessati.
- Che la soluzione duratura non consista nel limitarsi ad attendere il compimento del 18° anno di età, come spesso fanno oggi giorno le autorità competenti.

In relazione al *settore a rischio della procedura di asilo e alla costrizione a compiere attività criminose* si chiede quanto segue.

- Che i richiedenti l'asilo minorenni godano della medesima protezione e dei medesimi diritti di cui beneficiano i minori svizzeri, in particolare nell'ambito dell'assistenza, dell'alloggio, del diritto di partecipazione, del loro interesse superiore nell'ambito della LStr o della LAsi. In caso di inasprimento della prassi in materia di asilo, per esempio, occorre riflettere sulle relative conseguenze per i MNA.
- Che ogni attore che, nella procedura di asilo, entra in contatto con un fanciullo sia a conoscenza della particolare situazione dei MNA. A tale scopo, ogni attore dovrà: essere formato per riconoscere la tratta di minori e altri pericoli (per es. sfruttamento/abuso sessuale) o specifiche esigenze di protezione e assistenza, prenderne nota nel dossier del minore e avviare i passi necessari.
- Che si rinunci ai rimpatri ai sensi del regolamento di Dublino nel caso dei MNA. In caso di dubbio, conformemente all'art. 10 cpv. 3 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, si presume che la vittima sia un minore, in particolare se vi è il sospetto che si tratti di una vittima della tratta di esseri umani.
- Che, sin dai primi sospetti da parte della SEM, siano avviate le misure di identificazione e protezione dei minori e, in concomitanza al trasferimento al Cantone, sia messa a disposizione la necessaria infrastruttura di protezione e assistenza conformemente alle raccomandazioni della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali.
- Che le vittime della tratta di minori non vengano perseguite per i reati da loro commessi in tale contesto. Esse sono anzitutto vittime minorenni che beneficiano di diritti di protezione: giuridicamente il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere un minore



per sfruttarlo sono considerati tratta di esseri umani anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi (minaccia di impiego della forza, coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità) menzionati all'art. 3 lett. a) del Protocollo addizionale 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 (Protocollo di Palermo).

Ottobre 2017