



Gruppo di lavoro Asilo e tratta di esseri umani

Rapporto di maggio 2021 – Potenziali vittime di tratta di esseri umani nella procedura d'asilo

Conclusioni della SEM¹

Berna, maggio 2021

I. Introduzione

Nel corso del mese di maggio 2021 il rapporto del Gruppo di lavoro Asilo e tratta di esseri umani (GL Asilo+TEU) è stato pubblicato sul sito internet della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). In questo modo la SEM intende attribuire particolare attenzione all'assistenza delle potenziali vittime di tratta di esseri umani (TEU) e delle altre categorie di persone vulnerabili in procedura d'asilo. In quest'ottica, dall'ultima riorganizzazione a seguito dell'entrata in vigore della revisione della legge sull'asilo del 1° marzo 2019, la SEM ha adottato un certo numero di misure. Il presente documento espone le conclusioni della SEM in merito ai diversi temi abordati nel rapporto e ha per scopo di informare il pubblico sui lavori già realizzati nell'ambito della procedura d'asilo (cap. II), sui progetti in atto e sulle necessità di miglioramento individuate dalla SEM in base alle raccomandazioni del GL Asilo+TEU (cap. III). Infine, l'ultimo capitolo (cap. IV) del presente documento indica quali raccomandazioni la SEM rinuncia a realizzare, spiegando il motivo.

II. Raccomandazioni già concretizzate dalla SEM

Come illustrato ai capitoli 1.3.1 e 1.4 del rapporto del GL Asilo+TEU, la SEM, parallelamente al gruppo di lavoro, ha vagliato delle soluzioni per adeguare i propri processi alle raccomandazioni già accolte dal GL Asilo+TEU. La SEM ha già pienamente concretizzato una parte considerevole di queste raccomandazioni. Altre raccomandazioni sono state parzialmente realizzate, in conformità alle prese di posizione della SEM.

Processo della SEM relativo all'individuazione delle potenziali vittime di tratta di esseri umani e al trattamento delle loro domande d'asilo

Se durante la procedura d'asilo sono individuati indizi di tratta di esseri umani, la SEM procede in via sistematica a un'audizione specifica², informa le potenziali vittime, per iscritto e oralmente, in merito ai loro diritti³ e, in presenza di indizi concreti di tratta di esseri umani, concede un periodo di recupero e di riflessione di 30 giorni in applicazione diretta dell'articolo 13 della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16 maggio 2005 [di seguito ConvTEU; RS 0.311.543]⁴. Durante il periodo di 30 giorni non è svolta nessuna audizione sui motivi d'asilo⁵. Al termine di questo periodo, la SEM segnala le potenziali vittime individuate all'Ufficio federale di polizia (fedpol), nello specifico allo scopo di determinare se per i bisogni del procedimento penale occorra rilasciare un permesso di soggiorno. Il processo della SEM per contrastare la TEU è applicato a tutti i casi di TEU individuati in procedura

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

² Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.1.1.2.

³ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.4.1.3 e 3.5.1.1.

⁴ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.1.1.5, 3.6.1.1, 3.6.1.2 e 3.6.1.3.

⁵ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.6.1.8.



d'asilo, indipendentemente dal tipo di procedura (nazionale o Dublino), dalla fase procedurale e dal luogo in cui è stato commesso il reato⁶.

Trattamento del dossier e formazione dei collaboratori della SEM

L'audizione specifica in caso di TEU può essere svolta dal collaboratore incaricato del dossier, che di norma è parimenti responsabile per l'audizione sui motivi d'asilo o per il colloquio Dublino. Questo modo di procedere consente di meglio seguire il dossier e la potenziale vittima⁷. La SEM propone peraltro delle formazioni che si svolgono più volte l'anno e ha messo a punto una vasta gamma di strumenti di lavoro volti a garantire il rispetto della pratica, a sensibilizzare i collaboratori alla problematica della TEU e ad assicurare uno svolgimento corretto delle audizioni, che tenga conto in particolare della vulnerabilità delle potenziali vittime e della difficoltà che possono avere ad esprimersi⁸. In questo contesto, la SEM informa anche i suoi collaboratori sull'offerta di aiuto al ritorno volontario e alla reintegrazione per le vittime di tratta di esseri umani, affinché a loro volta possano indirizzare le potenziali vittime individuate verso l'Organizzazione Internazionale per le migrazioni (OIM) o verso gli specialisti competenti⁹. La centrale della SEM e i centri federali per richiedenti l'asilo (CFA) dispongono inoltre di collaboratori specializzati in materia di TEU incaricati di assistere i loro colleghi nello svolgere i propri compiti e nel preparare le audizioni.

Misure assistenziali offerte durante la procedura d'asilo

Siccome anche la legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31) e le relative ordinanze prevedono un certo numero di misure, le misure di assistenza previste dalla ConvTEU per le vittime della TEU sono generalmente coperte, in questo settore, a prescindere dal Paese in cui è avvenuto lo sfruttamento¹⁰. Il Consiglio federale ritiene che i CFA offrono ai richiedenti l'asilo un alloggio conforme ai diritti umani e consono ai loro bisogni¹¹. I Cantoni, dal canto loro, sono responsabili per l'assistenza e l'alloggio dei richiedenti l'asilo assegnati loro. Se una potenziale vittima di TEU è assegnata a un Cantone, la SEM avverte il Cantone con diversi giorni di anticipo mediante un'apposita lettera¹², così da rendere possibile una presa in carico uniforme di questi richiedenti l'asilo nell'insieme del Paese¹³. Infine, oltre all'assistenza offerta alle potenziali vittime di TEU nel quadro della procedura d'asilo, la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5) prevede un certo numero di prestazioni supplementari. Ciò nonostante, in caso di sfruttamento all'estero, l'entità di queste prestazioni resta limitata.

Presa in carico delle vittime minorenni della TEU

Le SEM è parimenti sensibile alle esigenze specifiche dei richiedenti l'asilo minorenni e dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA). Per rispondere a queste esigenze, nei CFA sono previste misure specifiche in materia di alloggio, di rappresentanza giuridica, di presa in carico e di sicurezza¹⁴. Formando il proprio personale, mettendo a disposizione strumenti di lavoro adeguati e assicurando la presenza di personale specializzato sia nei CFA sia alla centrale, la SEM garantisce, inoltre, che sia tenuto conto dei bisogni specifici e della particolare vulnerabilità delle vittime minorenni della TEU, sia nel quadro dell'individuazione che durante l'audizione nonché al momento dell'esame della domanda d'asilo e degli ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento¹⁵. In questo contesto la SEM attribuisce grande importanza alle raccomandazioni formulate dalla fondazione Protezione dell'infanzia Svizzera

⁶ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.10.1.1 e 3.10.1.2.

⁷ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.2.1.2.

⁸ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.2.1.3, 3.3.1.1 e 3.3.1.2.

⁹ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.9.1.1.

¹⁰ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.4.1.2 e 3.8.1.2.

¹¹ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.8.1.2.

¹² Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.6.1.6 e 3.8.1.4.

¹³ Per maggiori informazioni sulle misure di assistenza previste durante la procedura d'asilo rimandiamo alle prese di posizione del Consiglio federale sulle interpellanze della consigliera nazionale Priska Seiler Graf n. 20.4146 del 24 settembre ([LINK](#)) e 20.4620 del 17 dicembre 2020 ([LINK](#)).

¹⁴ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.11.1.1 e 3.11.1.9.

¹⁵ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.11.1.4, 3.11.1.5 e 3.11.1.7.



nel proprio manuale¹⁶⁻¹⁷, la maggior parte delle quali sono state adeguate per essere incluse direttamente nel rapporto del GL Asilo+TEU. Infine, sotto la direzione del Servizio specializzato contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SETT/fedpol), la SEM ha partecipato all'elaborazione di un nuovo elenco di indicatori per l'individuazione di potenziali vittime di TEU¹⁸, il quale comprende una parte dedicata alle vittime minorenni. Durante le formazioni i collaboratori della SEM sono sensibilizzati a questa problematica. Inoltre, il predetto elenco è utilizzato direttamente nella procedura d'asilo allo scopo di facilitare l'individuazione delle potenziali vittime¹⁹.

III. Priorità della SEM nell'attuazione delle raccomandazioni

I miglioramenti previsti dalla SEM sulla base delle raccomandazioni del GL Asilo+TEU si riferiscono, in sintesi, a due tematiche principali.

Individuazione delle potenziali vittime di TEU

La SEM desidera, in primo luogo, rafforzare la proattività dell'individuazione delle potenziali vittime di TEU nella procedura d'asilo, sviluppando maggiormente la propria offerta formativa, sensibilizzando ulteriormente i collaboratori e i partner attivi nei CFA e instaurando un sistema di individuazione o uno strumento equivalente nel quadro della procedura d'asilo²⁰. A tal fine, la SEM aggiorna in permanenza i propri moduli formativi e, all'occorrenza, fa appello alle ONG specializzate o ad altri partner dell'amministrazione per beneficiare della loro competenza²¹. La SEM partecipa inoltre, sotto l'egida del SETT, all'elaborazione di un assetto di formazione e sensibilizzazione fondato sul paragrafo 4 del Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani 2017-2020²². L'assetto prevede la formazione sistematica di tutte le entità e gruppi professionali a contatto con vittime della tratta di esseri umani in Svizzera.

Attualmente presso la SEM è inoltre in corso un progetto volto a definire criteri chiari per individuare le vulnerabilità e assicurare il trattamento uniforme delle persone vulnerabili – di cui fanno parte anche le potenziali vittime di TEU –, tenendo conto delle specificità dei casi individuali. Il progetto riguarda sia l'alloggio e l'assistenza, sia la procedura d'asilo e il ritorno. I miglioramenti mirano in particolare ad agevolare il flusso delle informazioni tra tutte le parti coinvolte e a ottimizzare la formazione del personale della SEM e dei suoi fornitori di prestazioni.

Flusso delle informazioni

In secondo luogo la SEM prevede di agevolare gli scambi d'informazioni sia internamente, sia con i servizi di consulenza e rappresentanza giuridica. In questo modo la SEM desidera migliorare l'individuazione delle potenziali vittime, ottimizzare la loro presa in carico e prepararle all'audizione TEU. La SEM desidera inoltre informare maggiormente le vittime sulle possibilità a loro disposizione di rivolgersi a ONG specializzate, nonché regolamentare chiaramente le condizioni di collaborazione con queste ultime²³. A tal fine, oltre al progetto precitato, la SEM ha elaborato una scheda informativa sulla TEU e sull'audizione specifica all'attenzione dei rappresentanti giuridici. Prossimamente la SEM intende peraltro aggiornare il supporto d'informazione («flyer») consegnato alle potenziali vittime di TEU,

¹⁶ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.11.1.8.

¹⁷ PROTEZIONE DELL'INFANZIA SVIZZERA, Manuale «Traite des enfants. Prévention, identification et soutien des victimes mineures», Berna 2019 ([LINK](#); non è disponibile in italiano).

¹⁸ DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA (DFGP), UFFICIO FEDERALE DI POLIZIA (FEDPOL), *Indicatori per l'individuazione di potenziali vittime della tratta di esseri umani*, Berna 2019 ([LINK](#)).

¹⁹ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.11.1.6.

²⁰ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.2.1.1 e 3.3.1.1.

²¹ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.3.1.3.

²² Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.3.1.3 e 3.3.1.4.

²³ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazioni n. 3.1.1.4, 3.1.1.6, 3.2.1.4, 3.2.1.6, 3.4.1.1, 3.4.1.3, 3.4.1.5 e 3.11.1.2.



inserendovi direttamente i dati di contatto delle ONG specializzate attive nella regione in cui si trova la potenziale vittima interessata²⁴.

Le raccomandazioni n. 3.4.1.1, 3.4.1.5 e 3.4.1.6 relative alla collaborazione con le ONG specializzate, tuttavia, saranno attuate solo parzialmente dalla SEM. Infatti, conformemente alle sue prese di posizione, la SEM non si ritiene competente per stabilire un contatto diretto tra le vittime della TEU e le organizzazioni specializzate della società civile. L'attuazione parziale di queste raccomandazioni si iscriverà, nello specifico, nel quadro del progetto precitato e dell'aggiornamento del supporto informativo.

IV. Raccomandazioni che non verranno concretizzate dalla SEM

Conformemente alle prese di posizione della SEM figuranti nel rapporto del GL Asilo+TEU del XX, non verranno attuate le raccomandazioni concernenti. La motivazione dettagliata si trova nel rapporto GL Asilo + TEU:

- l'istituzione di una commissione indipendente incaricata dell'identificazione formale delle vittime della TEU nella procedura d'asilo²⁵, non da ultimo a fronte del rischio che vengano elaborate prassi divergenti nel settore dell'asilo e in quello degli stranieri;
- la preparazione del(la) richiedente l'asilo con il rappresentante giuridico quale prerequisito imprescindibile alla pianificazione di un'audizione TEU²⁶, giacché pur ritenendo la SEM una tale preparazione auspicabile, questa non deve tuttavia impedire il buono svolgimento della procedura d'asilo;
- l'estensione sistematica a 90 giorni della durata del periodo di recupero e di riflessione nella procedura d'asilo e la sua proroga automatica qualora la vittima non si sia ristabilita²⁷, tenendo presente che la SEM concede già un periodo di 30 giorni, che dietro domanda motivata questo periodo può essere prorogato, che il recupero totale di una potenziale vittima di TEU può richiedere un tempo nettamente superiore ai termini legali della procedura d'asilo e che l'attuazione della raccomandazione colliderebbe in tal modo con questi stessi termini;
- L'applicazione diretta dell'art. 14 cpv. 1 ltt. A Conv.TEU in procedura d'asilo²⁸, il diritto in vigore permettendo già la concessione di un titolo di soggiorno per i casi individuale di gravità estrema.
- il trattamento in procedura ampliata delle domande d'asilo presentate da potenziali vittime di TEU ove ciò sia nel loro interesse²⁹, tenendo conto che la LAsi disciplina espressamente le condizioni legate al passaggio di un(a) richiedente l'asilo alla procedura ampliata;
- l'applicazione sistematica, nella procedura Dublino, della clausola di sovranità per le potenziali vittime di TEU³⁰, tenuto conto, nello specifico, del fatto che la SEM esamina caso per caso la necessità di applicare questa clausola e che la prassi raccomandata genera una discriminazione nei riguardi degli altri richiedenti;
- il divieto di presentare una richiesta di presa o ripresa in carico durante il periodo di recupero e di riflessione³¹, dato che spetta alla SEM decidere quale sia il momento opportuno per presentare tali richieste, tenuto conto delle specificità del caso individuale, e dato che tale atto non necessita il concorso della potenziale vittima di TEU;

²⁴ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.5.1.2

²⁵ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.1.1.1.

²⁶ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.2.1.5.

²⁷ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.6.1.4 e 3.6.1.5.

²⁸ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n° 3.7.1.1

²⁹ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.8.1.1.

³⁰ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.10.1.3.

³¹ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.10.1.4.



- l'ottenimento di garanzie ai sensi dell'articolo 16 ConvTEU al momento del trasferimento di una potenziale vittima in uno Stato Dublino³², dal momento che la SEM ritiene che i diritti, la sicurezza e la dignità della potenziale vittima di TEU debbano essere presi in considerazione per il trasferimento ma che, al tempo stesso, non ritiene necessario acquisire garanzie formali e individuali supplementari;
- l'attuazione di un *follow-up* dopo il trasferimento Dublino delle vittime della TEU onde garantire la loro presa in carico adeguata³³, dal momento che, a fronte delle risorse limitate di cui dispongono gli Stati membri interessati e del carattere sistematico del meccanismo proposto, la SEM non considera realistico un siffatto meccanismo. Peraltro, il fatto di dover seguire attivamente persone che non sono più oggetto di una procedura d'asilo e che hanno lasciato il territorio svizzero comporterebbe, non da ultimo, problemi di competenza;
- l'istituzione di una presunzione di minorità in caso d'incertezza per quanto riguarda l'età della vittima e l'attuazione di misure di tutela e di sostegno in presenza di un sospetto di tratta³⁴, tenendo presente, in particolare, la necessità che la SEM determini la qualità di vittima di un richiedente prima di concedergli l'accesso alle misure di assistenza per le vittime della TEU;
- l'attribuzione alle vittime minorenni non accompagnate di un curatore/tutore sin dall'ingresso in un CFA³⁵, tenendo presente, in particolare, che i minorenni non accompagnati residenti in un CFA sono già rappresentati dal rappresentante giuridico designato, il quale funge anche da persona di fiducia in maniera transitoria, dato che in linea di principio è istituita una curatela soltanto dopo l'attribuzione a un Cantone.

Inoltre, per ragioni di opportunità, la SEM non intende attuare la raccomandazione 3.6.1.9 e, di conseguenza, elaborare il piano d'azione per l'assistenza ivi previsto. Infatti, la collaborazione tra la SEM e i Cantoni è già regolamentata in maniera esauriente dalla legge, dai processi interni della SEM, dalle istruzioni LStrI³⁶ e dal processo di conduzione «Competo». Il rafforzamento della collaborazione con le organizzazioni specializzate nell'aiuto alle vittime della TEU sarà parimenti vagliato nel quadro del progetto menzionato nel capitolo III del presente documento e in occasione dell'aggiornamento del flyer precitato.

Infine, la SEM non intende attuare la raccomandazione n. 3.8.1.3 per una rapida attribuzione cantonale delle potenziali vittime di TEU dopo l'individuazione, giacché la legge prevede espressamente il momento dell'attribuzione di un richiedente l'asilo a un Cantone nel quadro della procedura d'asilo (art. 24 cpv. 3-6 LAsi).

³² Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.10.1.5.

³³ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.10.1.6.

³⁴ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.11.1.3.

³⁵ Rapporto del GL Asilo+TEU di maggio 2021, nello specifico raccomandazione n. 3.11.1.10.

³⁶ DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA DFGP, SEGRETERIA DI STATO DELLA MIGRAZIONE (SEM), *ISTRUZIONI E COMMENTI – SETTORE DEGLI STRANIERI (ISTRUZIONI LSTR)* – CAPITOLO 4 SOGGIORNO CON ATTIVITÀ LUCRATIVA, BERNA 2020 ([LINK](#)).