

**Compendio dei risultati della procedura di
consultazione concernente
il rapporto e l'avamprogetto
relativi alla**

**Adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite
contro la criminalità organizzata transnazionale, al
protocollo addizionale per prevenire, reprimere e
punire la tratta di persone, in particolare di donne e
bambini, e al protocollo addizionale per combattere
il traffico di migranti via terra, via mare e via aria**

Indice	pagina
Elenco dei partecipanti alla procedura di consultazione e delle relative abbreviazioni	
1. Cantoni	3
2. Partiti	4
3. Associazioni economiche	4
4. Altre organizzazioni e istituzioni	4
Introduzione	6
I. Valutazione generale dell'avamprogetto	6
II. La Convenzione	7
1. Responsabilità penale dell'impresa (art. 100quater CP)	7
2. Altre osservazioni in merito alla Convenzione	8
III. Protocollo per combattere la tratta di persone	9
1. La fattispecie di tratta degli esseri umani	9
1.1 Comportamento incriminato	9
1.2 Strumenti del reato	9
1.3 Consenso della vittima	10
1.4 Protezione particolare dei minori	10
1.5 Reato commesso una volta o ripetutamente	10
2. Regolamento del soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani	10
3. Impunità per le vittime della tratta di esseri umani	11
4. Protezione delle vittime in generale	11
IV. Protocollo contro il traffico di migranti	11
1. Il traffico di migranti in quanto crimine	11
2. Altre osservazioni	11

Elenco dei partecipanti alla procedura di consultazione e delle relative abbreviazioni

1. Cantoni

Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern	LU
Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Justizdepartement des Kantons Obwalden	OW
Landammann und Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Regierung des Kantons St. Gallen	SG
Regierung des Kantons Graubünden	GR

Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino	TI
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU

2. Partiti

Partito popolare democratico svizzero	PPD
Unione Democratica di Centro	UDC
Partito cristiano sociale	PCS

3. Associazioni economiche

Centre Patronal	CP
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM
economiesuisse	econo

4. Altre organizzazioni e istituzioni

Giuriste Svizzera	JurCH
Conferenza svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini	CSDP
pro juventute	proju
Christlicher Friedensdienst	cfid
Schweizerische Konferenz der Interventionsstellen und Interventions- projekte gegen häusliche Gewalt	IST

Federazione delle chiese evangeliche della Svizzera	FEPS
Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa	FIZ
Associazione svizzera dei magistrati	ASM
Commissione svizzera degli stranieri	CFS
Società svizzera di diritto penale	SSDP
Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz	DAO
Coordination romande des praticiens LAVI	COROLA
Conferenza svizzera dei comandanti delle polizie cantonali	CSCPC
Federazione svizzera degli avvocati	FSA
terre des hommes schweiz	tdhch
Stiftung Terre des hommes	tdh
Federazione svizzera Funzionari di polizia	FSFP
Schweizerischer Friedensrat	SFR
Netzwerk Kinderrechte Schweiz	NKCH
Schweizerischer Verband für Frauenrechte	svf
Comitato nazionale dell'UNICEF	unicef

Introduzione

Con decisione del 15 dicembre 2003, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di avviare la procedura di consultazione relativa al rapporto e all'avamprogetto sull'adesione alla Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, al protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, e al protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via terra.

Il DFGP ha quindi invitato i Cantoni, i partiti rappresentati all'Assemblea federale, le associazioni e le organizzazioni interessate nonché i Tribunali federali a prendere posizione entro la fine di marzo del 2004.

In totale sono pervenute 53 risposte. Hanno preso posizione:

- 25 Cantoni
- 2 partiti rappresentati in Consiglio federale (PPD, UDC) nonché il Partito cristiano sociale
- 4 associazioni economiche
- 21 organizzazioni e istituzioni interessate

I. Valutazione generale dell'avamprogetto

L'**adesione della Svizzera** alla Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC), al protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone e al protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria è stata **approvata** da tutti i partecipanti alla consultazione con una sola eccezione. Anche per quanto concerne la revisione dell'**articolo 196 CP (AP-CP 182)**¹ emerge un **consenso** generale tra

¹ Questo articolo è sottoposto a revisione nel quadro del Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla tratta di fanciulli, alla prostituzione e alla pornografia infantili. Visto che la revisione è indispensabile anche per il presente progetto, i suggerimenti pervenuti a tal proposito sono menzionati in questo rapporto.

coloro che approvano l'adesione. Per quanto concerne il nuovo articolo 182 si veda il numero III.

In dettaglio ne risulta il quadro seguente: hanno approvato l'adesione alla Convenzione e ai protocolli addizionali tutti i Cantoni, il PPD e il PCS, le associazioni economiche come pure le altre organizzazioni e istituzioni interessate. Contro l'adesione si è espressa soltanto l'UDC. Questo partito è del parere che non sia possibile combattere più efficacemente la criminalità organizzata aderendo a questa Convenzione. È invece compito delle autorità nazionali di perseguimento penale reprimere la criminalità organizzata grazie a leggi incisive e pene severe. Inoltre occorre porre l'accento sul rafforzamento dei mezzi a disposizione della polizia (di confine) e su una cooperazione nazionale efficiente nell'ambito della sicurezza. Ai fini della collaborazione internazionale sono sufficienti gli accordi internazionali di assistenza giudiziaria e, del resto, è applicabile l'AIMP.

La maggioranza degli interpellati ritiene giustificata la proposta revisione della fattispecie della tratta di esseri umani (AP-CP 182). Per una minoranza di partecipanti alla consultazione l'avamprogetto tuttavia non si spinge abbastanza lontano. Si auspica soprattutto una precisazione della fattispecie e un rafforzamento della protezione delle vittime minorenni della tratta degli esseri umani. Soltanto pochi partecipanti alla consultazione chiedono per le vittime della tratta di esseri umani un diritto di soggiorno più ampio di quello previsto nell'AP-LStr.

II. La Convenzione

1. Responsabilità penale dell'impresa (art. 100 quater CP)

Sei partecipanti alla consultazione² si chiedono se l'articolo 100quater CP, che per i casi d'intralcio alla giustizia secondo l'articolo 23 della Convenzione prevede soltanto una responsabilità sussidiaria dell'impresa, soddisfi le esigenze della Convenzione. Anche in siffatti casi una partecipazione dell'impresa non può venir esclusa. Occorre dunque esaminare se, per garantire una responsabilità primaria dell'impresa, non sia

² JU, ZH, SSDP, FER, econo, USAM.

il caso d'inserire gli articoli 285 e 307 nel catalogo dell'articolo 100quater capoverso 2 CP³.

2. Altre osservazioni in merito alla Convenzione

Sporadicamente affiorano richieste che vanno da un migliore disciplinamento della protezione dei testimoni sino all'introduzione di veri e propri programmi di protezione di quest'ultimi⁴.

Un partecipante alla consultazione⁵ è del parere che l'articolo 260ter CP non è sufficientemente efficace e che va dunque rielaborato. Uno dei Cantoni si chiede se questo articolo soddisfi le esigenze dell'articolo 2 lettera c della Convenzione o se il diritto svizzero non sia più restrittivo, visto che richiede una struttura durevole, una suddivisione dei compiti e un comportamento sistematico⁶.

Un Cantone⁷ auspica che le informazioni possano venir trasmesse alle autorità estere richiedenti prima della conclusione formale della procedura di assistenza giudiziaria.

Un'organizzazione⁸ suggerisce che la Confederazione, invece di menzionarlo semplicemente, debba impegnarsi in ossequio ai principi della „good governance“ al versamento di un contributo annuale o di una percentuale del denaro confiscato – in relazione alla Convenzione - su un conto specifico delle Nazioni Unite (art. 30 n. 2 lett. c Convenzione).

Un partecipante alla consultazione⁹ chiede che l'attuazione della Convenzione e dei protocolli addizionali non comporti nuovi oneri finanziari; altri partecipanti¹⁰ osservano che ciò sarà difficilmente possibile.

³ La SSDP si chiede se il CP soddisfi le esigenze dell'articolo 23 lettera a, visto che le disposizioni sono piuttosto disperse o la fattispecie è penalmente rilevante soltanto quando si tratta dell'istigazione (a dichiarare il falso).

⁴ BL, FEPS, JurCH.

⁵ TG

⁶ JU

⁷ ZH

⁸ SFR

⁹ PPD.

III. Protocollo per combattere la tratta di persone

I partecipanti che approvano l'adesione alla Convenzione sostengono in modo unanime anche una revisione del vigente articolo 196 CP (tratta di esseri umani), chiedendo in particolare che tra gli scopi della tratta vengano annoverati anche lo sfruttamento della manodopera o il prelievo di organi. Sporadicamente viene suggerito di ampliare ulteriormente il ventaglio degli scopi della tratta di persone, includendo ad esempio il matrimonio, l'adozione illegale e il lavoro domestico¹¹ o addirittura di punire la tratta di persone indipendentemente dal suo scopo¹². Con l'obiettivo di non lasciare troppo spazio di manovra alla dottrina e alla giurisprudenza, alcuni partecipanti alla procedura di consultazione propongono di precisare la fattispecie formulando le relative proposte di modifica.

1. La fattispecie di tratta degli esseri umani

1.1 Comportamento incriminato

Alcuni partecipanti alla consultazione¹³ propongono di definire meglio il reato, ossia la tratta degli esseri umani. In tal modo si mira innanzitutto a garantire che non venga punito soltanto il commerciante/trasportatore bensì anche il destinatario delle persone oggetto della tratta. Essi propongono unanimemente la formulazione seguente: "Esercita la tratta di esseri umani chiunque segnatamente recluta, trasporta, offre, intermedia, vende, ospita o accoglie persone".

Due partecipanti alla consultazione¹⁴ chiedono espressamente di punire chiunque ingaggia delle persone per farle lavorare in locali a luci rosse (di sua proprietà).

1.2 Strumenti del reato

Una minoranza di partecipanti alla consultazione auspica che vengano espressamente definiti gli strumenti del reato come ad esempio la minaccia o l'impiego della forza, la coercizione, il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere

¹⁰ Ad esempio FIZ e tdhch. ZG osservano che l'adesione comporterà maggiori oneri per i Cantoni se la Confederazione non si assumerà i procedimenti supplementari derivanti dalla adesione stessa.

¹¹ ZH, cfd, FIZ, DAO, tdhCH.

¹² BS.

¹³ TG, ZH, SSDP, cfd, IST, FIZ, DAO, FSA, tdhCH, unicef. BS propongono di evitare il termine ambiguo „tratta“ e utilizzarlo soltanto nel titolo marginale; vanno puniti lo sfruttamento riprovevole in ragione della mancanza della libera autodeterminazione, lo sfruttamento della situazione personale e finanziaria precaria o, nel caso di fanciulli, lo sfruttamento dell'incapacità di discernimento.

o lo sfruttamento di una particolare posizione di vulnerabilità ecc. o suggerisce almeno di esaminare se occorra definire gli strumenti del reato¹⁵.

1.3 Consenso della vittima

Alcuni partecipanti alla consultazione osservano che il consenso della vittima (in determinati casi) è irrilevante e che per l'adempimento della fattispecie è sufficiente che vi sia lo sfruttamento particolare di uno stato di bisogno delle persone¹⁶. Nel caso dei fanciulli il consenso deve in ogni caso essere irrilevante¹⁷.

1.4 Protezione particolare dei minori

Sporadicamente è stato biasimato che i fanciulli non vengano menzionati in special modo nella fattispecie¹⁸. Non è sufficiente tenere conto del loro particolare bisogno di protezione nel quadro della commisurazione della pena. In particolare due partecipanti propongono di comminare pene più severe per la tratta di bambini¹⁹.

1.5 Reato commesso una volta o ripetutamente

Tre partecipanti alla consultazione sostengono che occorre includere anche la persona che commette il reato soltanto una volta. Ciò è importante soprattutto nel caso dello sfruttamento della manodopera e del prelievo di organi²⁰. Un'unica transazione deve essere sufficiente per adempiere la fattispecie, analogamente a quanto avviene per la legge sugli stupefacenti e contrariamente a certi pareri dottrinali.

2. Regolamento del soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani

Diversi partecipanti alla consultazione, pur prevedendo condizioni dissimili, auspicano l'introduzione di uno statuto di soggiorno legale per le vittime della tratta di esseri umani. Tra le proposte figurano un permesso generale di dimora²¹, una

¹⁴ TG, SSDP.

¹⁵ ZH, SSDP, FSA.

¹⁶ BS, BE, FEPS, FIZ, DAO, CSCPC, tdhch.

¹⁷ FSA, tdh, tdhch, indirettamente anche BS.

¹⁸ JurCH, proju, tdh, tdhch, unicef.

¹⁹ JurCH: reclusione non inferiore a un anno; proju: detenzione non al di sotto di 18 mesi o ampliamento dell'articolo 184 CP con la tratta di esseri umani e minor età della vittima.

²⁰ BS, ZH, SSDP.

²¹ BE, FEPS, CFS, tdh, FER, USAM e ecosu.

pretesa legalmente fondata di soggiorno²² e un diritto di soggiorno incondizionato²³. Criticamente su questo punto si esprimono esplicitamente due Cantoni e un'organizzazione²⁴.

3. Impunità per le vittime della tratta di esseri umani

Sei partecipanti alla consultazione auspicano si rinunci a punire le vittime della tratta di esseri umani per la violazione della legislazione sugli stranieri²⁵.

4. Protezione delle vittime in generale

Diversi partecipanti alla consultazione chiedono maggiori mezzi finanziari per l'aiuto alle vittime e la prevenzione, i consulenti specializzati, i programmi di protezione speciali, l'assistenza e l'aiuto al ritorno²⁶.

IV. Protocollo contro il traffico di migranti

1. Il traffico di migranti in quanto crimine

Nessuno dei partecipanti alla consultazione contesta la configurazione del traffico di migranti in quanto crimine²⁷.

2. Altre osservazioni

Due partecipanti alla consultazione si dichiarano esplicitamente favorevoli a che il traffico di migranti praticato da un'organizzazione criminale soggiaccia alla giurisdizione federale²⁸, visto che il traffico di migranti solitamente si svolge a livello internazionale e non sussiste alcuna relazione stretta con i Cantoni.

²² FIZ, DAO, tdhCH, NKCH, unicef.

²³ cfd, FIZ, DAO.

²⁴ AG: per ora un soggiorno provvisorio; se per le autorità è indispensabile, un soggiorno permanente va concesso soltanto con cautela; NE si pronuncia per un diritto a risiedere soltanto a condizioni molto restrittive, eventualmente per il rilascio di uno statuto speciale; CSCPC si esprime criticamente in merito a un diritto soggettivo, poiché teme un effetto trainante.

²⁵ cfd, FEPS, FIZ, DAO, tdhch, unicef.

²⁶ BS, proju, FIZ, DAO, tdhch; unicef esplicitamente per i fanciulli.

²⁷ Esplicitamente sostenuto da AG e NE; ZH e SSDP propongono addirittura la reclusione fino a 10 anni (per casi qualificati). BS auspica vengano privilegiate forme più leggere.

²⁸ ZH, SSDP.

Un Cantone chiede che alle persone che praticano il traffico di migranti venga imperativamente revocato il permesso di dimora e di domicilio. Inoltre la riammissione di queste persone costituisce una condizione importante per combattere il traffico di migranti²⁹.

Due partecipanti alla consultazione rilevano che sarebbe inammissibile non rendere responsabili le persone vittime del traffico di migranti per il loro comportamento punibile poiché altrimenti occorrerebbe prevederlo anche per le vittime della tratta di esseri umani ciò che a sua volta richiederebbe una revisione della LDDS³⁰.

Un Cantone rileva che l'attuale aiuto federale al ritorno (REPAT), segnatamente la compensazione finanziaria, va applicata per analogia³¹.

Un partecipante alla consultazione³² sottolinea l'importanza del principio di non respingimento, un altro ne mette invece in dubbio l'efficacia poiché sussiste il pericolo che spesso a far pressione sulla vittima non sia lo Stato bensì le organizzazioni criminali³³.

²⁹ AG.

³⁰ ZH, SSDP.

³¹ BS.

³² FEPS.

³³ ZH.