



Ordinanza sulle misure di prevenzione dei reati in materia di tratta di esseri umani

(Ordinanza contro la tratta di esseri umani)

Rapporto esplicativo

Indice

1. Situazione iniziale	2
1.1. Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani	2
1.2. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani	2
1.3. Base legale per le misure di prevenzione della criminalità	2
1.4. Indagine conoscitiva tra le cerchie interessate	3
2. Commento ai singoli articoli	4
Sezione 1: Oggetto	4
Articolo 1	4
Sezione 2: Misure di prevenzione	5
Articolo 2 Tipi di misure e scopo	5
Articolo 3 Misure della Confederazione	6
Articolo 4 Misure di terzi	7
Sezione 3: Aiuti finanziari	8
Articolo 5 Principio	9
Articolo 6 Importo massimo	9
Articolo 7 Calcolo	9
Articolo 8 Versamento	10
Sezione 4: Procedura	10
Articolo 9 Base legale e forma giuridica	10
Articolo 10 Richieste	10
Articolo 11 Esame delle richieste e decisione	11
Articolo 12 Condizioni e oneri	11
Sezione 5: Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT)	11
Articolo 13	11
Sezione 6: Obbligo di informazione e di rendiconto, valutazione	12
Articolo 14 Obbligo di informazione e di rendiconto	12
Articolo 15 Valutazione	12
Sezione 7: Entrata in vigore	13
Articolo 16	13

1. Situazione iniziale

1.1. Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani

La tratta di esseri umani è un reato complesso, i cui legami internazionali e le svariate forme si manifestano anche nel nostro Paese. La Svizzera è piuttosto un Paese di destinazione che di transito della tratta di esseri umani. Le vittime sono perlopiù donne e talvolta ragazze trattate a scopo di sfruttamento nell'ambito della prostituzione. Il 18 ottobre 2012 il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha presentato a Berna il primo Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani (PNA)¹ che illustra la necessità d'intervento in Svizzera e prevede numerose misure nell'ambito della sensibilizzazione, del perseguimento penale, della protezione delle vittime e della prevenzione. Il PNA è stato elaborato di concerto con rappresentanti di diversi dipartimenti della Confederazione, dei Cantoni e di organizzazioni non governative che cooperano in seno al Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT). L'Ufficio centrale di SCOTT è integrato nell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Tra le azioni del PNA si annoverano la creazione di una base legale per l'attuazione di misure di prevenzione da parte della Confederazione e il sostegno a simili misure attuate da organizzazioni dalla società civile. Una siffatta base legale rappresenta il presupposto per la concretizzazione di svariate altre azioni previste dal PNA come, ad esempio, la realizzazione di una campagna informativa su scala nazionale contro la tratta di esseri umani.

1.2. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani

Il 7 novembre 2012 il Consiglio federale ha deciso di ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, approvata dalle Camere il 23 dicembre 2012². La Convenzione è finalizzata alla lotta contro tutte le forme di tratta di esseri umani e definisce, a tal fine, standard giuridici nei settori di diritto penale, aiuto alle vittime e diritto in materia di stranieri. Gli articoli 5 e 6 della Convenzione menzionano inoltre diverse misure di prevenzione che gli Stati contraenti sono tenuti ad adottare o rafforzare. Tra di esse si annoverano, ad esempio, l'elaborazione e la conduzione di campagne di sensibilizzazione, il potenziamento della ricerca e la realizzazione di programmi specifici per le vittime. Per la trasposizione a livello nazionale di queste misure, nel suo messaggio del 17 novembre 2010 relativo all'approvazione e all'attuazione della Convenzione, il Consiglio federale ha tra l'altro annunciato di voler sostenere finanziariamente, in virtù dell'articolo 386 capoverso 2 del Codice penale svizzero (CP)³, concreti progetti di privati volti a prevenire la criminalità⁴. La presente ordinanza contro la tratta di esseri umani specifica quindi a livello legislativo gli articoli sulla prevenzione 5 e 6 della Convenzione.

1.3. Base legale per le misure di prevenzione della criminalità

L'articolo 386 CP rappresenta la base legale che permette alla Confederazione di prendere misure intese a prevenire la criminalità o di sostenere simili misure. Le svariate possibilità d'intervento sono formulate sotto forma di disposizione potestativa, la cui esecuzione è lasciata alla discrezione della Confederazione, la quale interviene opportunamente laddove

¹ Il PNA è disponibile al seguente indirizzo:

http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/ksmm/dokumentation/nap_mh/NAP%20MH%20it.pdf

² FF 2011 115

³ RS 311.0

⁴ FF 2011 18, cfr. commento all'art. 6 della Convenzione.

occorre contrastare fenomeni di criminalità che hanno un carattere sovraregionale e un eventuale nesso con l'estero. Ed è proprio la prevenzione della tratta di esseri umani che, per la sua dimensione sovraregionale, si lascia realizzare al meglio attraverso l'intervento della Confederazione. Le modalità di esecuzione necessarie a tal fine sono disciplinate dal Consiglio federale nella presente ordinanza in applicazione dell'articolo 386 capoverso 4 CP.

In base agli articoli sulla prevenzione, il Consiglio federale ha già emanato altre due ordinanze per la lotta contro determinati fenomeni della criminalità. Si tratta dell'ordinanza dell'11 giugno 2010⁵ sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo e dell'ordinanza del 14 ottobre 2009⁶ sui progetti in favore dei diritti umani e contro il razzismo.

L'articolo 386 capoversi 2 e 3 CP statuisce che l'intervento della Confederazione non si deve limitare all'esecuzione autonoma di misure di prevenzione, ma può anche avvenire sotto forma di sostegno finanziario a organizzazioni o a progetti di terzi. Affinché nella concessione di simili aiuti finanziari il potere discrezionale venga esercitato secondo il principio dell'uguaglianza giuridica, oltre alla base legale formale, occorrono ulteriori criteri di selezione obiettivi. Va inoltre assicurato che gli aiuti finanziari accordati secondo le disposizioni della legge sui sussidi (LSu)⁷ siano impiegati conformemente allo scopo prefissato e in modo efficace. L'emanazione dell'ordinanza contro la tratta di esseri umani soddisfa queste condizioni.

1.4. Indagine conoscitiva tra le cerchie interessate

Con l'ordinanza sulle misure di prevenzione dei reati in materia di tratta di esseri umani s'intende creare una base legale per le attività della Confederazione in un settore specifico della prevenzione della criminalità. A tal fine l'ordinanza definisce le condizioni giuridiche generali nonché le competenze e i compiti del servizio federale incaricato della sua esecuzione (fedpol). L'ordinanza s'indirizza tuttavia anche alle cerchie che possono essere interessate dalle nuove disposizioni. Si tratta in primo luogo delle organizzazioni che potrebbero fruire dei nuovi aiuti finanziari. Queste organizzazioni dispongono infatti dell'esperienza e delle conoscenze specialistiche nel settore della lotta contro la tratta di esseri umani necessarie all'esecuzione di compiti di assistenza individuali e alla conduzione di campagne. Il loro coinvolgimento nel processo legislativo riveste pertanto un'importanza fondamentale. In virtù dell'articolo 10 della legge sulla consultazione (LCo)⁸, fedpol può procedere a indagini conoscitive presso le organizzazioni attive nella prevenzione della tratta di esseri umani. L'ordinanza contiene disposizioni aggiuntive su SCOTT, motivo per cui l'indagine conoscitiva è rivolta anche ai suoi membri. La documentazione corrispondente è inoltre pubblicata sul sito della Confederazione ed è quindi consultabile per parere da altri interessati⁹.

⁵ RS 311.039.1

⁶ RS 151.21

⁷ RS 616.1

⁸ RS 172.061

⁹ La documentazione relativa all'indagine conoscitiva è pubblicata sul sito seguente:

<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html>

2. Commento ai singoli articoli

Sezione 1: Oggetto

Articolo 1

Articolo 1 lettera a

Le misure adottate dalla Svizzera per combattere il fenomeno della tratta di esseri umani si fondano su quattro pilastri: prevenzione, perseguimento penale, protezione delle vittime e collaborazione. Per rafforzare la prevenzione, gli articoli 5 e 6 della Convenzione elencano le misure che gli Stati aderenti devono adottare per prevenire la tratta di esseri umani e per scoraggiare la domanda. Gli articoli 5 e 6 della Convenzione menzionano inoltre il coinvolgimento di soggetti della società civile impegnati nella prevenzione della tratta di esseri umani, nella protezione o nel sostegno alle vittime. L'esplicito riferimento alla protezione e al sostegno alle vittime nel contesto della prevenzione mostra che i quattro pilastri summenzionati non sono sempre chiaramente distinguibili l'uno dall'altro. In svariati impegni nel campo dell'assistenza alle vittime da parte di privati, ad esempio, si ravvisano sia l'aspetto della prevenzione sia quello della protezione delle vittime.

Occorre distinguere le misure di prevenzione della criminalità, soprattutto nel campo dell'assistenza alle vittime, dalle misure nel settore dell'aiuto alle vittime disciplinate nella legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)¹⁰. Le misure dalla LAV perseguono un obiettivo diverso da quello dell'assistenza alle vittime a titolo di prevenzione della criminalità. Mentre l'assistenza alle vittime è tesa ad alleviare le conseguenze dirette della commissione di un reato, l'assistenza alle vittime a titolo di prevenzione della criminalità intende permettere uno stile di vita orientato al futuro per prevenire la commissione di reati¹¹.

Articolo 1 lettera b

L'attuazione di misure preventive per lottare contro la tratta di esseri umani rappresenta un compito che non spetta unicamente alla Confederazione. Diverse organizzazioni di diritto pubblico e privato si adoperano già da tempo per la prevenzione della tratta di esseri umani. Come menzionato in precedenza, il Consiglio federale, nel quadro del messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, ha annunciato di voler sostenere con aiuti finanziari proposte di progetto concrete¹². Per aiuti finanziari l'articolo 3 LSu intende vantaggi pecuniari concessi a beneficiari estranei all'Amministrazione federale per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario.

Articolo 1 lettera c

L'ordinanza contro la tratta di esseri umani è tesa a creare la base legale affinché la Confederazione possa partecipare attivamente a organizzazioni che contribuiscono alla prevenzione di reati in materia di tratta di esseri umani. La Confederazione deve inoltre poter sostenere simili organizzazioni con aiuti finanziari. Contrariamente agli aiuti finanziari concessi specificatamente per l'esecuzione di determinate misure di cui alla lettera b, questa disposizione prevede la concessione del sostegno federale direttamente all'organizzazione attiva in ambito preventivo.

¹⁰ RS 312.5

¹¹ Cfr. commento all'art. 3.

¹² Cfr. n. 1.2

Articolo 1 lettera d

Come ulteriore oggetto normativo, la sezione 5 dell'ordinanza definisce i compiti affidati a SCOTT. Sebbene occupi una posizione centrale e i suoi compiti nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani siano molteplici, SCOTT è finora menzionato unicamente nell'articolo 10 capoverso 2 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP)¹³. La disposizione menzionata stabilisce tuttavia unicamente che fedpol dirige SCOTT con la partecipazione di tutti i servizi federali e cantonali interessati e che a questo scopo dispone di un Ufficio centrale. Considerato che le misure previste nell'ordinanza rappresentano una parte importante del settore di attività di SCOTT e che sarà principalmente l'Ufficio centrale di SCOTT, aggregato a fedpol, ad attuare l'ordinanza, s'impone un disciplinamento dei compiti più esplicito nell'ordinanza contro la tratta di esseri umani.

Sezione 2: Misure di prevenzione

Articolo 2 Tipi di misure e scopo

Il capoverso 1 di questa disposizione definisce la nozione di misura ai sensi della presente ordinanza. Si distingue tra «progetti», ovvero singole misure mirate (p. es. una conferenza) e «programmi» o «attività regolari» che si svolgono su un periodo più lungo. Per «attività regolari» s'intende in particolare anche i compiti di assistenza a favore delle vittime della tratta. Per quanto riguarda le vittime della tratta di esseri umani che sono giunte in Svizzera a scopo di sfruttamento, si tratta perlopiù di donne migranti sprovviste di una rete sociale e di mezzi. Spesso inoltre queste donne non conoscono il Paese in cui soggiornano e non parlano nessuna delle lingue nazionali. La maggior parte di esse è fortemente traumatizzata ed emotivamente destabilizzata. L'esperienza maturata dalle organizzazioni che offrono assistenza specializzata alle vittime mostra che, senza un'assistenza e un accompagnamento intensivi e individualizzati, le vittime della tratta non riescono a ristabilire il loro equilibrio psichico e a ritrovare una struttura nel quotidiano che permetterebbe loro di gestire la situazione in cui si trovano e di condurre una vita regolata. Nella maggior parte dei casi le vittime senza mezzi e destinazione finiscono nuovamente nell'unico ambiente loro noto: direttamente nelle mani dei loro sfruttatori. Sotto il presunto manto di protezione di queste persone, le donne ricadono in un rapporto di dipendenza estrema e vengono di nuovo sfruttate. In quanto misura di prevenzione della criminalità, l'assistenza psicosociale intensiva e individualizzata delle vittime della tratta di esseri umani fornita da organizzazioni specializzate può spezzare questo circolo vizioso che spinge alla rivittimizzazione e quindi contrastare la commissione di nuovi reati in materia di tratta di esseri umani.

Il capoverso 2 elenca gli scopi delle misure da adottare. Oltre alla sensibilizzazione di un ampio pubblico e all'informazione mirata di determinate cerchie, la disposizione menziona anche la ricerca che consente di analizzare più a fondo il fenomeno della tratta di esseri umani e le sue caratteristiche. Le conoscenze acquisite attraverso la ricerca possono essere condivise con tutti gli interessati e attori attivi nella lotta contro la tratta di esseri umani. Lo scopo è di creare le premesse per adeguare le misure operative e strategiche agli sviluppi più recenti prestando particolare attenzione all'aspetto sommerso del fenomeno della tratta di esseri umani.

¹³ RS 172.213.1

Alla stregua di quanto vale per molte altre categorie di reati (p. es. il traffico illecito di stupefacenti), anche l'esistenza e la diffusione del fenomeno della tratta di esseri umani sono definite in gran parte da criteri alla base dell'economia di mercato ovvero dalla domanda e dall'offerta. Su questo sfondo, secondo il capoverso 3 le misure devono adempiere due obiettivi: prevenire la tratta stessa mediante un ampio ventaglio di misure d'informazione, sensibilizzazione, formazione e ricerca, ovvero limitare l'offerta (lett. a) nonché indirizzare le campagne di sensibilizzazione ai clienti delle prostitute con lo scopo di sensibilizzarli al problema della tratta di esseri umani e della prostituzione forzata ed esortarli ad assumere un comportamento responsabile (lett. b).

Articolo 3 Misure della Confederazione

L'articolo 3 capoverso 1 lettera a crea la base giuridica che consente alla Confederazione di adottare misura di portata nazionale o sovraregionale volte a prevenire i reati in materia di tratta di esseri umani.

Contrariamente agli altri fenomeni della criminalità, la tratta di esseri umani avviene di nascosto e relativamente al riparo dagli occhi del grande pubblico. Inoltre, la maggior parte della popolazione della Svizzera non è interessata dalla tratta di esseri umani, motivo per cui è poco sensibilizzata in materia di meccanismi di sfruttamento. La società civile può tuttavia adottare un comportamento (p. es. di consumo) che influisce sulle condizioni generali della tratta di esseri umani e rendere quindi la Svizzera un Paese di destinazione e di transito della tratta meno interessante. Finora le campagne di sensibilizzazione e quelle pubbliche si sono incentrate sull'allertamento delle vittime nei Paesi d'origine sui pericoli insiti nella tratta di esseri umani proprio perché la Svizzera è un Paese di destinazione e di transito della tratta. Considerata la loro natura di politica estera, queste attività sono svolte principalmente dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) in virtù delle basi giuridiche pertinenti. La responsabilità per la cooperazione allo sviluppo e il contributo all'allargamento spetta alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e quella per il promovimento dei diritti umani, alla Divisione sicurezza umana (DSU). L'Ufficio federale della migrazione (UFM) è attivo nel quadro dell'aiuto strutturale. I singoli progetti sono attuati in collaborazione con organizzazioni internazionali (p. es. l'Organizzazione internazionale per le migrazioni [OIM]) e organizzazioni locali della società civile nei Paesi d'origine.

Ai fini di una chiara suddivisione tra gli impegni di politica estera della Svizzera e l'obiettivo di prevenzione della criminalità dell'ordinanza, il campo di applicazione di quest'ultima si limita alle misure che la Confederazione attua in Svizzera. Finora, nel nostro Paese, l'attività di sensibilizzazione al fenomeno della tratta di esseri umani si è svolta sotto forma di eventi specifici, convegni e seminari. In occasione dei campionati europei di calcio EURO 08 alcune organizzazioni private hanno lanciato, con il sostegno finanziario della Confederazione, una campagna informativa che è stata accolta positivamente. Da allora non ne sono tuttavia state organizzate altre, visto l'ingente onere finanziario e organizzativo legato a una simile campagna nazionale.

Nel quadro del Piano nazionale d'azione 2012—2014, si stanno elaborando, sotto la responsabilità dell'Ufficio centrale di SCOTT, le basi per una campagna pubblica su scala nazionale contro la tratta di esseri umani (azione 3 del PNA). L'obiettivo della campagna è di attirare l'attenzione dei cittadini sulla tratta di esseri umani in Svizzera e sulla necessità di adottare misure per combattere tale fenomeno. In base all'articolo 3 capoverso 1 lettera a una siffatta campagna pubblica potrebbe essere realizzata presumibilmente nel 2015. Queste campagne

pubbliche ad ampio raggio vanno integrate con campagne di prevenzione mirate, incentrate su problemi specifici (p. es. lo sfruttamento di minori per l'accattonaggio), in modo che, a medio o lungo termine, vengano affrontate tutte le forme della tratta di esseri umani. Il Consiglio federale deciderà a tempo debito se sarà condotta una campagna pubblica su scala nazionale e quali mezzi saranno messi a disposizione a tal fine. In base alle esperienze raccolte nell'ambito delle campagne attuate in passato (p. es. contro il lavoro nero), i costi per una simile campagna pubblica oscillano tra l'1,5 e i 3 milioni di franchi, distribuiti su un arco di 3 a 4 anni.

Secondo il capoverso 1 lettera b l'ordinanza deve consentire anche la conduzione di studi scientifici sul fenomeno della tratta, la cosiddetta ricerca settoriale, da parte della Confederazione. La Svizzera è una meta allettante per le persone attive nel campo della tratta perché, oltre a offrire possibilità di guadagno molto elevate, il rischio di incorrere in una condanna continua a essere molto basso. Gli studi scientifici e i lavori di ricerca permettono di analizzare meglio il complesso fenomeno della tratta di esseri umani e quindi di elaborare strategie nazionali più efficaci per contrastarla. La Svizzera perderà la sua attrattiva come Paese di destinazione e di transito della tratta non appena per gli autori la probabilità di incorrere in una condanna supererà la possibilità di trarre profitto dalla tratta.

I programmi o le campagne su scala nazionale non sono realizzabili soltanto con i mezzi della Confederazione. L'elaborazione e l'attuazione di misure ad ampio raggio della Confederazione richiedono pertanto anche la partecipazione di organizzazioni specializzate di diritto privato o pubblico (cpv. 2).

Il capoverso 3 obbliga la Confederazione a collaborare con i Cantoni e altri importanti attori pubblici o privati per quanto riguarda l'elaborazione e l'attuazione delle sue misure. Una simile collaborazione s'impone innanzitutto per motivi di economicità, poiché consente di approfittare delle conoscenze di terzi, a prescindere che si tratti di servizi pubblici o privati. Il coinvolgimento dei Cantoni permette inoltre di chiarire tempestivamente eventuali problemi in materia di ripartizione delle competenze. La Confederazione consulta in ogni caso preventivamente i Cantoni quando i loro interessi sono direttamente toccati.

Articolo 4 Misure di terzi

La base legale sancita dall'articolo 4 capoverso 1 riguardo alla concessione di aiuti finanziari per le misure preventive, tiene conto del fatto che già oggi in Svizzera svariate organizzazioni, in particolare della società civile, si adoperano fattivamente per la lotta contro la tratta di esseri umani. Rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 4 capoverso 1 tutte le attività che perseguono gli obiettivi, menzionati nell'ordinanza, di prevenire la tratta di esseri umani o di scoraggiare la domanda. Tra di esse si annoverano lo svolgimento di eventi informativi dal forte impatto sul pubblico, ma anche l'organizzazione di esposizioni o la stampa di volantini da distribuire ai potenziali clienti delle prostitute. Contrariamente alle misure della Confederazione, queste azioni possono avere (e avranno) un carattere regionale. In applicazione dell'articolo 2 capoverso 4 lettera b LSu sono sostenute soltanto le istituzioni con sede in Svizzera e che attuano le misure in Svizzera.

Secondo il capoverso 2 la Confederazione non si deve limitare a finanziare singole misure, ma deve anche avere la possibilità di partecipare alle organizzazioni attive a titolo preventivo o di sostenerle con un aiuto finanziario. Contrariamente agli aiuti secondo il capoverso 1, versati per singole misure di un progetto specifico (p. es. una manifestazione) o per determi-

nate attività regolari, il capoverso 2 prevede il versamento dell'aiuto all'organizzazione stessa.

Il campo d'applicazione dell'articolo 4 interessa in particolare le organizzazioni che offrono assistenza specializzata alle vittime. Come già menzionato in riferimento all'articolo 2, per evitare un'ulteriore vittimizzazione, le vittime della tratta hanno bisogno di un'assistenza intensiva. In questo modo è possibile spezzare il circolo vizioso tra dipendenza e sfruttamento in cui si trovano le vittime traumatizzate e destabilizzate. Le misure corrispondenti comprendono, oltre all'assistenza psicosociale individuale delle vittime nel quotidiano, l'accompagnamento nello svolgimento di questioni amministrative in particolare nei rapporti con le autorità. Fornendo un sostegno istituzionalizzato alle organizzazioni, attualmente finanziate perlopiù mediante donazioni private, la Confederazione contribuisce direttamente alla prevenzione mirata e individuale della criminalità.

In Svizzera, a prescindere dalle organizzazioni che offrono assistenza specializzata alle vittime, esistono altre istituzioni attive nel campo della prevenzione della criminalità. Va citata innanzitutto la Prevenzione svizzera della criminalità (PSC), fondata dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP), che costituisce il centro di competenza nazionale per tutte le questioni legate alla prevenzione della criminalità in Svizzera. In collaborazione con la Confederazione, Cantoni e privati, la PSC elabora campagne concertate sulla prevenzione della criminalità in Svizzera dedicate a numerosi aspetti della criminalità quotidiana. La PSC è composta di una commissione direttiva attiva a livello strategico, in cui è rappresentata anche la Confederazione, e di un centro specialistico operativo con sede a Berna. La PSC dispone attualmente di un budget annuo di circa 834 000 franchi, finanziato perlopiù dai Cantoni. La Confederazione sostiene la PSC con un contributo annuo ricorrente pari a circa 90 000 franchi. Le modalità per gli aiuti finanziari della Confederazione alla PSC sono rette da un contratto di sussidiamento attualmente retto dall'articolo 386 capoverso 3 CP. Nonostante la PSC non sia attiva principalmente nel campo della tratta di esseri umani, la sua attività di prevenzione è incentrata sui reati contro la vita e l'integrità delle persone, contro la libertà e contro l'integrità sessuale; categorie di reato, queste, che assumono un ruolo centrale nell'ambito della tratta di esseri umani.

In virtù dell'articolo 4 possono essere sostenute, oltre alla PSC e alle organizzazioni che offrono assistenza specializzata alle vittime, altre organizzazioni, sempreché la loro attività di prevenzione nel campo della criminalità sia affine alla tematica della tratta di esseri umani.

È previsto che gli aiuti finanziari supplementari della Confederazione a sostegno delle organizzazioni o delle loro attività regolari, fatti salvi i crediti stanziati, si aggirino attorno ai 150 000 franchi. (In aggiunta è versato anche il contributo pari a 90 000 franchi a sostegno della PSC.)

È inoltre possibile mettere a disposizione un contributo annuo di 50 000 franchi per singole misure inerenti a progetti. Le sezioni 3 e 4 dell'ordinanza disciplinano l'esame delle richieste e il calcolo degli aiuti finanziari.

Sezione 3: Aiuti finanziari

Le condizioni giuridiche generali per la concessione di aiuti finanziari sono stabilite dalla LSU, il cui campo d'applicazione comprende tutti gli aiuti finanziari e le indennità previsti nel diritto federale (art. 2 cpv. 1 LSU). Anche gli aiuti finanziari concessi in base all'ordinanza contro la

tratta di esseri umani sono assoggettati alla LSu. Queste condizioni generali sono specificate nelle sezioni 3 e 4 dell'ordinanza.

Articolo 5 Principio

Da questa disposizione potestativa emerge che gli aiuti finanziari secondo la presente ordinanza sono sussidi il cui versamento dipende dal potere discrezionale della Confederazione e sui quali non esiste alcuna pretesa legale. Ai fini della tutela degli interessi e della credibilità della Confederazione, fedpol si assicurerà tra l'altro che, nell'esercizio del potere discrezionale, le misure preventive da sostenere o le attività di altro genere dell'organizzazione richiedente non si oppongano alla posizione dichiarata e agli obiettivi della Confederazione. L'entità dei mezzi a disposizione come aiuti finanziari dipende dai crediti stanziati annualmente dal Parlamento. Se le richieste presentate dovessero superare i mezzi disponibili, fedpol istituirà un ordine di priorità per la valutazione delle stesse. Per motivi di trasparenza questo ordine di priorità sarà comunicato ai richiedenti. L'obbligo di istituire un ordine di priorità e di comunicarlo è sancito dall'articolo 13 LSu.

Articolo 6 Importo massimo

Con un finanziamento delle misure pari a un massimo del 50 per cento delle spese computabili, sono soddisfatti svariati requisiti previsti dal diritto in materia di sussidi. In questo modo viene tra l'altro assicurato che il beneficiario dell'aiuto finanziario fornisca la prestazione più alta possibile e che sfrutti anche tutte le restanti possibilità di finanziamento (cpv. 1).

Per la determinazione delle spese computabili sono considerati tutti gli oneri direttamente connessi alla preparazione e all'attuazione della misura conferente il diritto agli aiuti (cpv. 2). Sono computabili soltanto le spese strettamente necessarie per l'adempimento appropriato del compito (art. 14 cpv. 1 LSu). Spetta al richiedente illustrare queste spese nel modo più preciso possibile nella richiesta.

Secondo il capoverso 3, l'aiuto finanziario della Confederazione a organizzazioni secondo l'articolo 4 capoverso 2 ammonta al massimo al 25 per cento dei mezzi annualmente a disposizione dell'organizzazione interessata. Introducendo questo limite massimo s'intende evitare che le organizzazioni sostenute cadano in un rapporto di dipendenza dalla Confederazione e ribadire l'obbligo che incombe a queste ultime di assicurare il proprio finanziamento attraverso altri contributi. Se l'aiuto della Confederazione fosse più incisivo, l'organizzazione rischierebbe, venendo a mancare il sussidio fondato sul potere discrezionale della Confederazione, di non disporre più dei mezzi necessari all'adempimento del compito che ha scelto di svolgere.

L'articolo 6 menziona unicamente l'importo massimo degli aiuti finanziari. La determinazione dell'importo concreto nel singolo caso avviene quindi in base ai criteri di cui all'articolo 7.

Articolo 7 Calcolo

Per il calcolo dell'aiuto finanziario a favore di una determinata misura sono determinanti il tipo della misura (art. 2) e la sua importanza (art. 1 lett. a). Occorre inoltre tenere conto dell'interesse della Confederazione all'attuazione della misura prevista (cpv. 1 lett. b) e delle prestazioni proprie commisurate alla capacità economica dell'organizzazione nonché delle altre fonti di finanziamento (cpv. 1 lett. b–c). Per quanto riguarda le altre fonti di finanziamento, la lettera c ammette il versamento di un aiuto finanziario anche nel caso in cui altri organi federali o terzi cofinanziassero un progetto fondandosi sulle proprie basi legali pertinenti. Il

campo d'applicazione dell'ordinanza si estende ad esempio al finanziamento di misure di formazione. In questo modo la Confederazione può, anche in base all'articolo 31 LAV, accordare aiuti finanziari per promuovere la formazione specifica del personale dei consultori e delle persone incaricate dell'aiuto alle vittime. In base a questa disposizione, negli ultimi anni sono già stati offerti corsi di formazione pertinenti nel settore dell'aiuto alle vittime, imperniati, tra l'altro anche sulla tratta di esseri umani. Se una domanda soddisfa i presupposti di svariati atti legislativi, si applica l'articolo 12 LSu che disciplina il modo di procedere in presenza di prestazioni multiple.

Gli aiuti finanziari a sostegno di organizzazioni secondo l'articolo 4 capoverso 2 sono calcolati in funzione dell'interesse della Confederazione all'attività dell'organizzazione e, come nel caso della concessione di sussidi per singole misure, delle prestazioni dell'organizzazione medesima nonché dei contributi di altri organi federali o di terzi (cpv. 2).

Articolo 8 Versamento

Il versamento a rate rappresenta, oltre all'obbligo di informazione e di rendiconto di cui all'articolo 15, un ulteriore strumento di controllo volto ad assicurare l'impiego economico e appropriato dell'aiuto stanziato.

Sezione 4: Procedura

Articolo 9 Base legale e forma giuridica

Come già illustrato nel commento alla sezione 3, anche gli aiuti finanziari concessi in virtù dell'ordinanza contro la tratta di esseri umani sono assoggettati alla legislazione in materia di sussidi della Confederazione (cpv. 1).

Secondo detta legislazione, gli aiuti finanziari sono di regola concessi mediante decisione formale (art. 16 cpv. 1 LSu), ma possono essere accordati anche attraverso la conclusione di un contratto di diritto pubblico. Nel quadro della presente ordinanza la forma della decisione formale è prevista per il finanziamento di progetti che, nella maggior parte dei casi, sono attuati come singole misure puntuali (cpv. 2 lett. a).

Secondo il diritto in materia di sussidi, un contratto di diritto pubblico è concluso in particolare quando l'autorità competente dispone di un ampio margine discrezionale o quando s'intende evitare che il beneficiario rinunci unilateralmente all'esecuzione del compito. Considerato il grande interesse della Confederazione a che terzi garantiscano in maniera duratura determinate offerte preventive (p. es. l'assistenza a persone sfruttate fornita nel quadro della protezione delle vittime), è opportuno concludere un contratto per sostenere lo svolgimento delle attività regolari, dei programmi e delle campagne nel lungo termine. Nel contratto possono essere definiti gli obiettivi e le prestazioni concrete che determinano l'aiuto finanziario della Confederazione (cpv. 2 lett. b). Lo stesso vale per il sostegno a organizzazioni in virtù dell'articolo 4 capoverso 2.

Articolo 10 Richieste

Le richieste di aiuti finanziari vanno presentate a fedpol che, secondo l'articolo 11, è anche competente per l'esame delle richieste e la relativa decisione (cpv. 1). Affinché i richiedenti possano informarsi sui concreti requisiti formali e materiali per le richieste di aiuti finanziari, fedpol emanerà direttive dettagliate relative alla procedura e le pubblicherà su Internet

(cpv. 2). Le direttive illustreranno in particolare quali documenti occorrerà allegare alle richieste.

Articolo 11 Esame delle richieste e decisione

In quanto organo di polizia della Confederazione, fedpol dispone delle conoscenze specialistiche necessarie per valutare l'effetto delle misure di prevenzione della criminalità e, di conseguenza, se conviene sostenerle o meno. L'esame delle richieste e la decisione sulla concessione degli aiuti finanziari rientrano quindi nei compiti di fedpol. Per l'esame delle richieste è coinvolto anche l'Ufficio centrale di SCOTT. Per evitare eventuali conflitti d'interesse nei confronti dei richiedenti, l'Ufficio centrale di SCOTT non deciderà tuttavia in merito alle richieste, ma si limiterà a pronunciarsi sulle richieste (cfr. art. 13 cpv. 2 lett. a).

Secondo il capoverso 3 il rifiuto di una richiesta avviene per scritto e va debitamente motivato. Questo permette ai richiedenti di conoscere i motivi alla base del rifiuto della domanda e di tenerne conto durante l'elaborazione di eventuali progetti futuri. Informazioni simili rappresentano inoltre una decisione secondo l'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)¹⁴ che, secondo l'articolo 44 PA, soggiace a ricorso.

Affinché le richieste incomplete non vengano rifiutate di principio, fedpol concede ai richiedenti la possibilità di completarle segnalando loro la documentazione mancante (cpv. 3).

Articolo 12 Condizioni e oneri

La possibilità di vincolare gli aiuti finanziari a condizioni e oneri consente di concedere detto aiuto anche nel caso di richieste che, se fossero esaminate soltanto secondo i criteri del diritto in materia di sussidi, non otterrebbero alcun aiuto finanziario. Si pensi ad esempio ai progetti la cui attuazione non è prevista soltanto in Svizzera, ma anche nelle regioni estere limitrofe, e che quindi sono in contraddizione con il campo d'attività circoscritto alla Svizzera. L'onere secondo cui il denaro stanziato può essere impiegato soltanto per le attività previste in Svizzera, consente di soddisfare le disposizioni dell'ordinanza e quindi di concedere gli aiuti finanziari. Il rispetto degli oneri è assicurato nell'ambito di uno stretto monitoraggio delle misure. Il monitoraggio e il controllo sono agevolati dall'obbligo di informare cui sono soggetti i beneficiari dei contributi di cui all'articolo 14 capoverso 1.

Sezione 5: Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT)

Articolo 13

Con il suo Ufficio centrale presso fedpol, SCOTT crea le strutture e i collegamenti necessari per combattere e prevenire efficacemente la tratta di esseri umani e il traffico di migranti in Svizzera. SCOTT assicura il coordinamento tra i servizi attivi nei settori di aiuto alle vittime, perseguimento penale e prevenzione di competenza della Confederazione e dei Cantoni. Costituisce sia il centro d'informazione, di coordinazione e di analisi della Confederazione e dei Cantoni nella lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti, sia il punto di contatto e di coordinamento per la cooperazione internazionale. SCOTT adempie pertanto i compiti di un organo di coordinamento per i servizi interessati in seno all'Amministrazione federale secondo l'articolo 55 della legge sull'organizzazione del Governo e

¹⁴ RS 172.021

dell'Amministrazione¹⁵ (LOGA). In applicazione dell'articolo 57 LOGA fa inoltre capo alla consulenza di organizzazioni e persone esterne all'Amministrazione federale ai fini dell'adempimento dei suoi compiti.

I compiti di SCOTT e del suo Ufficio centrale presso fedpol figurano all'articolo 13 e sono suddivisi in due categorie: il capoverso 1 lettere a–h elenca i compiti che SCOTT, di concerto con l'Ufficio centrale, svolge già attualmente. Il capoverso 2 menziona inoltre i compiti che l'Ufficio centrale di SCOTT adempirà per attuare la presente ordinanza. Tra questi si annoverano, secondo il capoverso 2 lettera a, la formulazione di un parere in merito alle richieste di aiuti finanziari di cui all'articolo 10. Per l'esame delle richieste, fedpol si avvale delle conoscenze specifiche dell'Ufficio centrale di SCOTT. Quest'ultimo rappresenta di fatto tutti servizi riuniti in SCOTT, tra cui anche le organizzazioni non governative, ovvero i primi potenziali beneficiari di aiuti finanziari. Per evitare conflitti d'interesse il coinvolgimento dell'Ufficio centrale di SCOTT avviene a livello puramente consultivo, ovvero nel quadro di un parere. La decisione definitiva sulla concessione di aiuti finanziari spetta al direttore di fedpol. L'Ufficio centrale di SCOTT assume inoltre una funzione di sostegno nella valutazione e nel controllo dell'impiego degli aiuti finanziari concessi. In base all'articolo 25 capoverso 1 LSu fedpol controlla per ogni singolo aiuto finanziario se il beneficiario impiega il sussidio secondo le disposizioni in materia e se sono soddisfatte le condizioni (cpv. 2 lett. b). Un altro compito importante dell'Ufficio centrale è l'elaborazione e l'accompagnamento di misure che la Confederazione svolge in base alla presente ordinanza (cpv. 2 lett. c). Come indicato nel commento all'articolo 3, l'Ufficio centrale di SCOTT può fare capo ad altri servizi interni o esterni all'Amministrazione per adempiere questo compito. L'elaborazione, già in fase concettuale, della prevista campagna pubblica su scala nazionale avverrà quindi nel quadro di un gruppo di lavoro sotto la responsabilità dell'Ufficio centrale di SCOTT.

Sezione 6: Obbligo di informazione e di rendiconto, valutazione

Articolo 14 Obbligo di informazione e di rendiconto

L'obbligo di informazione e di rendiconto di cui all'articolo 14 consente a fedpol di assicurare i controlli, prescritti dal diritto in materia di sussidi, sugli aiuti finanziari concessi e sulle attività delle organizzazioni cui è fatto capo in applicazione dell'articolo 3 capoverso 2 per l'attuazione delle misure della Confederazione. Questi obblighi fanno sì che sia i beneficiari dei contributi sia le organizzazioni summenzionate adempiano i compiti fissati nel contratto.

Articolo 15 Valutazione

Occorre comprovare che le misure della Confederazione e gli aiuti finanziari concessi contribuiscono a prevenire la tratta di esseri umani. Nel quadro di un rapporto fedpol riferirà quindi regolarmente al DFGP sull'appropriatezza e l'efficacia delle misure della Confederazione e degli aiuti finanziari concessi (cpv. 1 e 2). Per assicurare una valutazione corretta, fedpol può affidarla a specialisti esterni (cpv. 3).

¹⁵ RS 172.010

Sezione 7: Entrata in vigore

Articolo 16

L'entrata in vigore dell'ordinanza è prevista il 1° gennaio 2014. Se le Camere federali autorizzeranno i crediti necessari per i sussidi, i primi aiuti finanziari potranno essere presumibilmente concessi nel 2015.

