



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di polizia fedpol

Stato maggiore

Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di
migranti SCOTT

Traffico di migranti a scopo di lucro e sue implicazioni per la Svizzera

Rapporto 2014

INDICE

1	Introduzione	6
1.1	Migrazione irregolare, un tema politico d'attualità.....	6
1.2	Scopo e struttura del rapporto	7
2	Traffico di migranti: definizione e distinzioni	9
2.1	Definizione	9
2.2	Fattispecie penali del traffico di migranti in Svizzera (art. 116 LStr).....	9
2.3	Altre fattispecie penali connesse al traffico di migranti disciplinate dalla legge sugli stranieri e dal Codice penale svizzero (CP)	11
2.3.1	Legge sugli stranieri (LStr).....	11
2.3.2	Codice penale (CP).....	12
2.4	Distinzione tra migrazione irregolare e traffico di migranti.....	13
2.5	Distinzione fra traffico di migranti semplice ed esercitato a scopo di lucro	14
2.6	Distinzione fra traffico di migranti e tratta di esseri umani	15
2.7	Schengen	16
2.7.1	Soppressione dei controlli alle frontiere all'interno dello spazio Schengen e rafforzamento della cooperazione in materia di giustizia e polizia	16
2.7.2	Conseguenze dell'adesione a Schengen per quanto riguarda la lotta al traffico di migranti..	17
2.7.3	Strategia di gestione integrata delle frontiere (IBM)	18
3	Traffico di migranti, richiedenti l'asilo e sans-papiers	20
3.1	Traffico di migranti e richiedenti l'asilo	20
3.1.1	Traffico di migranti, immigrazione irregolare e numero di richiedenti l'asilo	21
3.1.2	Ripercussioni dell'inasprimento della politica in materia di immigrazione e di asilo	22
3.2	Possibili correlazioni tra il fenomeno del traffico di migranti e i sans-papiers.....	24
3.2.1	Sans-papiers che non provengono dal settore dell'asilo	25
3.2.2	Sans-papiers che provengono dal settore dell'asilo	27
4	Modus operandi dei trafficanti	27
4.1	Contraffazione o alterazione di documenti	29
4.1.1	Definizione	29
4.1.2	Tendenze	30
4.2	Traffico di migranti attraverso la frontiera verde.....	35
4.3	Traffico di migranti a bordo di veicoli o treni.....	36
4.3.1	Traffico di migranti a bordo di autovetture o furgoni	36
4.3.2	Traffico di migranti a bordo di autocarri e autobus	37
4.3.3	Traffico di migranti a bordo di treni	41
4.4	Traffico di migranti per via aerea	41
4.4.1	Ticket swapping	42
4.4.2	Traffico di migranti su voli non Schengen	42
4.4.3	Traffico di migranti su voli Schengen: partenza in Grecia con arrivo o transito in Svizzera...	43
4.4.4	Misure adottate dalla Svizzera per contrastare la contraffazione o l'alterazione di documenti nonché le entrate e i transiti illegali via terra.....	45
4.4.5	Rischio molto contenuto per i gruppi di trafficanti	46
4.5	Entrata e soggiorno con inganno delle autorità	46
4.6	Tratta di esseri umani e sfruttamento quale conseguenza del traffico di migranti	47

5	Rotte migratorie verso l'Europa	49
5.1	Le principali rotte migratorie via terra e via mare verso l'UE.....	49
5.2	La Primavera araba e la rotta del Mediterraneo centrale.....	54
5.3	La Turchia, il principale Paese di transito per i migranti.....	55
5.4	Rotte balcaniche per la migrazione clandestina.....	58
5.5	Panoramica riassuntiva delle principali rotte del traffico di migranti verso la Svizzera	60
5.5.1	Vie d'ingresso in Svizzera.....	62
5.6	Calo del numero di trafficanti intercettati sulle rotte verso l'Europa, una tendenza a lungo termine.....	63
6	Profilo dei trafficanti	64
6.1	Trafficanti di etnia albanese.....	64
6.2	Trafficanti dal Vicino e dal Medio Oriente.....	65
6.3	Trafficanti cinesi.....	68
6.4	Trafficanti dall'Africa.....	69
6.4.1	Africa settentrionale.....	69
6.4.2	Africa occidentale.....	70
6.4.3	Africa orientale.....	70
6.5	Trafficanti dallo Sri Lanka.....	72
7	Competenze e attori nel settore della lotta al traffico di migranti in Svizzera, collaborazione con le istituzioni europee	74
7.1	Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.....	74
7.2	Il Corpo delle guardie di confine e lo svolgimento di compiti delegati.....	76
7.3	La cooperazione di polizia europea per la lotta al traffico di migranti.....	77
7.4	La partecipazione della Svizzera a Frontex.....	78
8	Lacune nella lotta al traffico di migranti e misure di ottimizzazione	80
8.1	Poche condanne per traffico di migranti esercitato a scopo di lucro.....	80
8.2	La lotta al traffico di migranti a scopo di lucro non è prioritaria per le autorità di perseguimento penale.....	82
8.3	Misure di ottimizzazione nella lotta al traffico di migranti.....	83
8.3.1	Assegnazione delle indagini alla polizia giudiziaria.....	83
8.3.2	Nomina di specialisti in seno alla polizia giudiziaria e ai pubblici ministeri.....	83
8.3.3	Nomina di gruppi inquirenti in seno alla polizia giudiziaria.....	84
8.3.4	Formazione presso l'Istituto svizzero di polizia.....	84
8.3.5	Competenza facoltativa della Confederazione in materia di perseguimento penale.....	85
8.3.6	Utilizzo coerente degli indizi.....	87
8.3.7	Acquisizione di informazioni sul traffico di migranti ottenute durante il primo interrogatorio dei richiedenti l'asilo.....	87
9	Sintesi	89
10	Allegati	91

ABBREVIAZIONI

AELS	Associazione europea di libero scambio
AFD	Amministrazione federale delle dogane
ALO	Airline liaison officer
AWF	Analysis work files
CAIS	Conferenza delle autorità inquirenti svizzere
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CFM	Commissione federale della migrazione
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CP	Codice penale svizzero
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero
DAE	Direzione degli affari europei, DFAE
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
Eurodac	Banca dati europea per la registrazione delle impronte digitali
Europol	European Police Office (Ufficio europeo di polizia)
FIMATHU	Facilitation Illegal Migration effected Austria Hungary (strumento di analisi di Europol)
Frontex	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea
gfs	Società svizzera di ricerche sociali pratiche
IBM	Integrated Border Management (Gestione integrata delle frontiere)
IMISCOE	International Migration, Integration and Social Cohesion
INAD	Inadmissible passenger
Interpol	International Criminal Police Organization (Organizzazione internazionale della polizia criminale)
ISP	Istituto svizzero di polizia
LAV	Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
LDDS	Legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (abrogata)
LFIM	Legge federale sull'inchiesta mascherata (abrogata)
LSCPT	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.1)
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (RS 142.20)
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
PGF	Polizia giudiziaria federale, fedpol
SCOTT	Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti
SFM	Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (Università di Neuchâtel)
UE	Unione europea
UFM	Ufficio federale della migrazione
UN	United Nations (Nazioni Unite)
UNDESA	UN Department of Economics and Social Affairs (Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali)
UNDP	UN Development Programme (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo)
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati)
UNODC	UN Office on Drugs and Crime (Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine)
UST	Ufficio federale di statistica

1 Introduzione

1.1 Migrazione irregolare, un tema politico d'attualità

Le migrazioni fanno parte della storia dell'umanità. Da sempre singoli individui o gruppi si trasferiscono in altre regioni del mondo sperando di trovarvi condizioni di vita migliori. Le cause che portano migliaia di persone a lasciare il luogo d'origine e a trasferirsi altrove per costruirsi una nuova vita sono diverse e spaziano dalle guerre alle persecuzioni politiche, dalle condizioni climatiche sfavorevoli alla povertà. Peraltro le carestie del 19° secolo hanno costretto anche molti svizzeri a emigrare, ad esempio verso le due Americhe.

Negli ultimi anni, tuttavia, la migrazione internazionale (regolare e irregolare) ha assunto dimensioni mai raggiunte prima, trasformandosi in una sfida globale. I conflitti di politica interna, la disgregazione di intere strutture statali, i problemi ambientali causati dai cambiamenti climatici e le scarse prospettive di sviluppo economico in numerose regioni come anche la maggiore mobilità indotta dalla globalizzazione hanno fatto aumentare – e lo fanno tuttora – la pressione migratoria nel mondo intero. Che cosa ciò significhi in cifre lo illustrano alcuni sviluppi osservati negli ultimi 25 anni: se nel 1990 le Nazioni Unite stimavano in 154 milioni il numero complessivo di migranti internazionali, nel 2013 – 23 anni dopo – ne contavano già quasi 232 milioni.¹ Secondo l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), nel 2012 erano 45,2 milioni le persone in fuga nel mondo, di cui 15,4 milioni erano registrati come rifugiati, 28,8 milioni erano considerati sfollati interni e quasi un milione era in attesa di una decisione dopo aver presentato una domanda d'asilo.² Un rapporto del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) risalente al 2009 stimava in 50 milioni le persone che all'epoca vivevano all'estero senza un titolo di soggiorno regolare.³

I profondi mutamenti geopolitici ed economici intervenuti dopo il crollo del Muro di Berlino nel 1989 hanno avuto ripercussioni sui movimenti migratori internazionali e sulle politiche migratorie delle economie più avanzate.⁴ Negli anni 1990 sono stati condotti lunghi negoziati multilaterali finalizzati a liberalizzare i flussi commerciali e finanziari transfrontalieri anche nei Paesi in via di sviluppo e a garantire l'accesso ai mercati mondiali per beni ad alta intensità di capitale degli Stati industrializzati. Nello stesso periodo questi stessi Stati industrializzati hanno però adottato politiche sempre più restrittive in materia di circolazione delle persone, limitando di fatto sempre di più l'accesso ai propri mercati del lavoro ai cittadini provenienti da Paesi in via di sviluppo.

Dall'inizio degli anni 1990, la politica migratoria della maggior parte dei Paesi industrializzati prevede un sistema d'ammissione restrittivo.⁵ Per evitare un'immigrazione incontrollata, anche la Svizzera pratica un'ammissione selettiva: con il cosiddetto sistema d'ammissione duale, il nostro Paese adempie agli obblighi assunti nei confronti degli Stati dell'Unione europea

¹ UNDESA, Population Division, Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision, http://esa.un.org/unmigration/Data/subsheets/UN_MigrantStock_2013T6.xls

² UNHCR, Global Trends Report 2012, pag. 3, http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf

³ UNDP, Lever les barrières: mobilité et développement humains, Rapport sur le développement humain 2009, pag. 9, <http://hdr.undp.org/fr/content/rapport-sur-le-d%C3%A9veloppement-humain-2009>

⁴ D'Amato Gianni/Gerber Brigitta/Kamm Martina, Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. Forschungsbericht 37/2005. Swiss Forum for Migration and Population Studies, 2005, pag. 17

⁵ Per maggiori informazioni cfr. cap. 3.1

(UE) con l'accordo sulla libera circolazione delle persone⁶ e definisce condizioni sempre più severe per i cittadini di Stati terzi.⁷ Questa politica rispecchia la tendenza generale che si osserva in Europa.⁸

Alla luce di questi sviluppi globali e delle normative più severe in materia di asilo e stranieri adottate dalla maggior parte dei Paesi di destinazione, l'immigrazione irregolare ha assunto una nuova dimensione e il suo contenimento una rilevanza sempre maggiore sul piano politico interno. Ogni giorno i media riportano notizie legate all'immigrazione. Quest'ultima figura peraltro fra le priorità dell'agenda politica svizzera, a seguito in particolare dei rivolgimenti politici della Primavera araba e della costante instabilità in molte regioni dell'Asia e dell'Africa.

Se da un lato il tema della migrazione e dell'asilo è ampiamente discusso in ambito politico e mediatico, dall'altro non viene dedicata sufficiente attenzione al **traffico di migranti esercitato a scopo di lucro**, benché questa forma di reato sia strettamente collegata alla migrazione irregolare, sulla quale incide in misura notevole. Il traffico di migranti esercitato a scopo di lucro⁹ è un'attività criminale che viola la dignità umana e che spesso presenta legami con altri ambiti delittuosi. Viste le scarse possibilità di immigrazione legale nei Paesi di destinazione economicamente avanzati, i migranti irregolari si avvalgono dei servizi di trafficanti che, dietro lauto compenso, organizzano l'entrata o il soggiorno illegale. I passatori operano spesso in reti criminali attive in Svizzera e all'estero e approfittano della situazione di bisogno dei clandestini e della loro speranza in un futuro migliore all'unico scopo di arricchirsi. Per i gruppi criminali, il traffico di migranti è un business interessante e molto lucrativo¹⁰ con un rischio piuttosto contenuto per gli autori di essere perseguiti penalmente.

1.2 Scopo e struttura del rapporto

Il presente rapporto dell'Ufficio centrale del Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) si interessa al fenomeno internazionale del traffico di migranti e si propone di fornire una visione d'insieme di questo reato che, sotto vari aspetti, riguarda anche la Svizzera.

Il rapporto «Traffico di migranti a scopo di lucro e sue implicazioni per la Svizzera» si articola in un'introduzione e altri nove capitoli:

- Il capitolo 2 riporta la definizione internazionale del concetto di traffico di migranti e fornisce una panoramica delle basi giuridiche applicabili per contrastare questa forma di reato. Mostra inoltre le correlazioni fra il traffico di migranti e la migrazione irregolare e

⁶ Il presente rapporto è stato redatto prima della votazione sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» del 9 febbraio 2014. In chiusura di redazione non si conosceva ancora l'impatto del risultato della votazione sulle future relazioni della Svizzera con l'UE.

⁷ L'ammissione di cittadini di Stati che non sono membri dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) è limitata a professionisti altamente qualificati e a familiari al seguito.

⁸ Commissione federale della migrazione (CFM), *Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010*, Berna: UFCL, 2010, pag. 32

⁹ Nel presente rapporto i termini «traffico di migranti», «trasferimenti clandestini», «movimenti irregolari», «flussi clandestini» e «spostamenti», i termini «trafficante» e «passatore» nonché i termini «attività dei passatori», «criminalità legata al traffico di migranti» e «organizzazioni dedite al traffico di migranti» sono usati come rispettivi sinonimi.

¹⁰ Secondo UNODC, il solo traffico di migranti a scopo di lucro sulle due principali rotte migratorie – dall'America del Sud e dall'America centrale verso il Nordamerica e dall'Africa orientale, settentrionale e occidentale verso l'Europa – frutta annualmente 6,75 miliardi di dollari, www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/September/smuggling-of-migrants-generates-billions-each-year-for-criminals.html?ref=fs1.

fra il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. L'ultima parte del capitolo è dedicata all'accordo di associazione a Schengen e alla sua importanza nella lotta contro il traffico di migranti.

- Il capitolo 3 spiega i collegamenti fra il traffico di migranti e il settore dell'asilo e analizza l'impatto della criminalità legata al traffico di migranti sul numero dei sans-papiers in Svizzera.
- Nel capitolo 4 sono descritti i modus operandi dei trafficanti, dalla contraffazione o alterazione di documenti al traffico di migranti a bordo di veicoli o per via aerea.
- Il capitolo 5 è dedicato alle principali rotte della migrazione clandestina verso l'Europa.
- Il capitolo 6 entra nel merito delle reti di trafficanti con ramificazioni in Svizzera.
- Il capitolo 7 presenta i principali attori della lotta al traffico di migranti e ne descrive le competenze.
- Il capitolo 8 analizza le lacune esistenti nella lotta al traffico di migranti in Svizzera e propone soluzioni per contrastare le reti internazionali di trafficanti con maggiore efficacia e punire gli autori dei reati.
- Il capitolo 9 presenta un breve riassunto del rapporto.
- Il capitolo 10 contiene gli allegati.

Per la redazione di questo rapporto sono state consultate varie fonti. Le informazioni sul traffico di migranti a scopo di lucro e sulle sue implicazioni per la Svizzera provengono per lo più da indicazioni e rapporti della Polizia giudiziaria federale (PGF), del Corpo delle guardie di confine (Cgcf), dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) e di altri attori statali e non statali in Svizzera. Gli autori hanno inoltre trovato utili informazioni sulla criminalità legata al traffico di migranti nelle pubblicazioni dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) e di molte altre istituzioni che si occupano di questioni attinenti alla criminalità e alla migrazione.¹¹

¹¹ Il rapporto è stato ultimato nel febbraio 2014 e contiene le informazioni e le cifre aggiornate disponibili o note all'Ufficio centrale di SCOTT. I dati riportati in alcuni capitoli risalgono però al 2012, dato che in chiusura di redazione determinati rapporti o statistiche non erano ancora stati pubblicati.

2 Traffico di migranti: definizione e distinzioni

2.1 Definizione

Il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria¹² contiene la terminologia valida a livello internazionale in materia di traffico di migranti.

L'**articolo 3 lettera a** definisce il «traffico di migranti» come

«il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente».

L'**articolo 3 lettera b** definisce l'«ingresso illegale» come

«il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato d'accoglienza».

Ai sensi dell'**articolo 6 capoverso 1 (lett. a–c)** ogni Stato Parte adotta le misure legislative o di altro tipo necessarie per conferire il carattere di reato al traffico di migranti, alla contraffazione o all'alterazione di documenti di viaggio o d'identità e al fatto di permettere il soggiorno di una persona in uno Stato tramite mezzi illegali, quando l'atto è commesso intenzionalmente e al fine di ottenere un vantaggio finanziario o altro vantaggio materiale.

Lo scopo del Protocollo addizionale è di prevenire e combattere il traffico di migranti, nonché di promuovere la cooperazione tra gli Stati Parte, tutelando nel contempo i diritti dei migranti oggetto di traffico clandestino.¹³

2.2 Fattispecie penali del traffico di migranti in Svizzera (art. 116 LStr)

Nel diritto svizzero, le fattispecie penali del traffico di migranti sono disciplinate dalla legge federale del 16 dicembre 2005¹⁴ sugli stranieri (LStr), che costituisce parte integrante del diritto penale accessorio. Le disposizioni penali contenute nell'articolo 116 LStr mirano a combattere l'incitazione all'entrata, alla partenza o al soggiorno illegali. Il capoverso 1 descrive la fattispecie di base, il capoverso 2 la fattispecie privilegiata e il capoverso 3 la fattispecie qualificata. Prima dell'entrata in vigore della LStr, avvenuta il 1° gennaio 2008, le fattispecie del traffico di migranti erano disciplinate dall'articolo 23 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS).

¹² Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (RS **0.311.541**). Entrato in vigore per la Svizzera il 26 novembre 2006.

¹³ Art. 2 del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti

¹⁴ RS **142.20**

Nel suo messaggio relativo alla LStr, il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza di una lotta coerente alla criminalità legata all'attività dei passatori e ha annunciato un inasprimento delle pene.¹⁵ Nel corso della sua elaborazione, la vigente legge sugli stranieri è stata adeguata agli standard internazionali e prevede disposizioni penali nettamente più severe rispetto alla normativa precedente, in particolare per quanto riguarda l'attività dei passatori organizzata ed esercitata a scopo di lucro. Il traffico di migranti qualificato non è più considerato un delitto bensì un crimine (art. 116 cpv. 3 LStr). La pena pecuniaria massima è stata portata da 100 000 a 500 000 franchi e la pena detentiva massima da tre a cinque anni.

Art. 116 LStr Incitazione all'entrata, alla partenza o al soggiorno illegali

¹ È punito con una pena detentiva sino a un anno o con una pena pecuniaria chiunque:

- a. in Svizzera o all'estero, facilita o aiuta a preparare l'entrata, la partenza o il soggiorno illegali di uno straniero;
- a^{bis}. dalla Svizzera, facilita o aiuta a preparare l'entrata, il transito, la partenza o il soggiorno illegali di uno straniero in uno Stato Schengen;
- b. procura un'attività lucrativa in Svizzera a uno straniero sprovvisto del permesso necessario;
- c. facilita o aiuta a preparare l'entrata illegale di uno straniero nel territorio nazionale di un altro Stato, violando le disposizioni ivi vigenti in materia d'entrata, dopo che questi ha lasciato la Svizzera o la zona di transito di un aeroporto svizzero.

² Nei casi di lieve entità può essere pronunciata la sola multa.

³ La pena è una pena detentiva sino a cinque anni o una pena pecuniaria, e con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria se l'autore:

- a. ha agito nell'intento di procurare a sé o ad altri un indebito arricchimento;
- o
- b. ha agito per un'associazione o un gruppo di persone costituitosi per commettere ripetutamente tali atti.

Dall'introduzione dell'accordo di associazione a Schengen¹⁶, l'entrata illegale e l'incitazione all'entrata illegale si configurano, in linea di principio, solo alle frontiere esterne dello spazio Schengen. In Svizzera ciò vale per gli aeroporti internazionali. Se una persona entra in Svizzera da una frontiera interna dello spazio Schengen senza soddisfare le condizioni d'entrata, può essere punita per soggiorno illegale. L'ingresso in Svizzera attraverso una frontiera interna non va quindi intesa come entrata in senso giuridico, ma come «soggiorno» nello spazio Schengen. Per poter entrare nel territorio svizzero attraverso una frontiera interna, infatti, la persona in questione si è necessariamente trattenuta nello spazio Schengen. Tale distinguo, introdotto con la soppressione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen, non incide sull'entità della pena.

¹⁵ Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF **2002** 3447

¹⁶ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (RS **0.362.31**). Per ulteriori considerazioni cfr. cap. 2.7.

Dal 1° gennaio 2011, in seguito all'introduzione della fattispecie penale nell'articolo 116 capoverso 1 lettera a^{bis} LStr, sono perseguibili penalmente i trafficanti di migranti residenti in Svizzera anche nel caso in cui abbiano fatto entrare illegalmente nello spazio Schengen persone che non hanno mai messo piede in territorio svizzero. Tale adeguamento della LStr soddisfa la direttiva europea 2002/90/CE¹⁷, che prescrive per gli Stati membri di Schengen la punibilità del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali. Secondo riscontri di polizia, i trafficanti che operano a livello globale, scelgono infatti di domiciliarsi in Paesi di cui non violano le leggi esercitando il traffico di migranti in altri Stati. La modifica in questo senso della LStr è avvenuta su iniziativa dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), al fine di concedere alle autorità svizzere di perseguimento penale maggiori competenze nella lotta ai trafficanti residenti in Svizzera ma attivi a livello internazionale e di agevolare l'assistenza giudiziaria a favore degli altri Stati membri di Schengen. Secondo le informazioni fornite dalla PGF, la disposizione di cui all'articolo 116 capoverso 1 lettera a^{bis} finora ha tuttavia trovato scarsa applicazione pratica.

2.3 Altre fattispecie penali connesse al traffico di migranti disciplinate dalla legge sugli stranieri e dal Codice penale svizzero (CP)

2.3.1 Legge sugli stranieri (LStr)

Nell'ambito del diritto in materia di stranieri, oltre agli atti descritti nell'articolo 116 LStr (incitamento all'entrata, alla partenza o al soggiorno illegali), gli articoli 117 e 118 LStr elencano altre fattispecie penali che possono verificarsi in concomitanza con il traffico di migranti. Si tratta segnatamente del lavoro nero e dei casi d'inganno nei confronti delle autorità.

L'articolo 117 capoverso 1 LStr prevede per i datori di lavoro che impiegano intenzionalmente stranieri non autorizzati a esercitare un'attività lucrativa in Svizzera una pena pecuniaria o una pena detentiva fino a un anno, addirittura fino a tre nei casi gravi. Il capoverso 2 sancisce che in caso di recidiva entro cinque anni, la pena è inasprita come nei casi gravi.

Nell'articolo 118 sono stati disciplinati per la prima volta quale fattispecie penale atti che mirano a ingannare le autorità. Il capoverso 1 punisce chi ottiene o conserva un permesso di soggiorno fornendo dati falsi o tacendo fatti essenziali. Il capoverso 2 decreta invece la punibilità di chiunque, nell'intento di eludere le disposizioni in materia di polizia degli stranieri, contraiga un matrimonio fittizio o ne favorisca la contrazione. Il capoverso 3 tratta la forma qualificata di matrimonio fittizio, che si configura quando l'autore agisce al fine di procurare a sé o ad altri un indebito arricchimento oppure per conto di un'associazione o un gruppo costituitisi per commettere tali reati in modo continuato. Analogamente alla forma qualificata di traffico di migranti (art. 116 cpv. 3) anche la fattispecie penale qualificata di matrimonio fittizio è classificata come crimine e può essere punita con una pena detentiva fino a cinque anni.

¹⁷ Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali

Art. 118 LStr Inganno nei confronti delle autorità

¹ Chiunque inganna le autorità incaricate dell'esecuzione della presente legge fornendo dati falsi o tacendo fatti essenziali e ottiene in tal modo, per sé o per altri, il rilascio di un permesso o evita che il permesso sia ritirato, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

² Chiunque, nell'intento di eludere le disposizioni in materia di ammissione e di soggiorno degli stranieri, contrae matrimonio con uno straniero o facilita, incoraggia o rende possibile un siffatto matrimonio, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

³ La pena è una pena detentiva sino a cinque anni o una pena pecuniaria, e con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria se l'autore:

- a. ha agito al fine di procurare a sé o ad altri un indebito arricchimento; o
- b. ha agito per un'associazione o un gruppo costituiti per commettere tali reati in modo continuato.

La classificazione come crimine della forma qualificata di inganno nei confronti delle autorità (art. 118 cpv. 3 LStr) e dell'incitazione all'entrata, alla partenza e al soggiorno illegali praticata in modo organizzato (art. 116 cpv. 3 LStr) attribuisce alle autorità ampie competenze in materia di indagini e perseguimento penale. Per perseguire queste forme qualificate di traffico di migranti, in virtù del Codice di diritto processuale penale (CPP)¹⁸ è possibile disporre la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni¹⁹ nonché l'esecuzione di un'inchiesta mascherata^{20,21}.

2.3.2 Codice penale (CP)

Prima dell'entrata in vigore della LStr, la contraffazione o l'alterazione di documenti di legittimazione da esibire alle autorità di polizia degli stranieri era punita dall'articolo 23 capoverso 1 LDDS. Secondo le norme vigenti, i reati in materia di documenti che presentano un rapporto con il diritto in materia di stranieri sono puniti ai sensi delle pertinenti disposizioni del Codice penale svizzero. Il messaggio del Consiglio federale relativo alla LStr precisa che i reati in materia di documenti contemplati dalla LDDS non sono stati ripresi «*in quanto costituirebbero una lex specialis nel settore del diritto degli stranieri rispetto alle disposizioni generali del Codice penale relative ai documenti*»²².

Gli articoli 251 e seguenti CP citano fattispecie penali collegate alla contraffazione o all'alterazione di documenti che possono costituire reati accessori al traffico di migranti, come la falsità in certificati²³ (art. 252 CP).

¹⁸ Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, CPP; RS 312.0)

¹⁹ Art. 269 cpv. 2 lett. b CPP

²⁰ Art. 286 cpv. 2 lett. b CPP

²¹ Prima dell'entrata in vigore del CPP il 1° gennaio 2011, queste disposizioni erano previste rispettivamente dalla legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) e dalla legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM).

²² Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF 2002 3446

²³ Il cap. 4.1.1 tratta in modo esaustivo le diverse tipologie di contraffazione e alterazione dei documenti.

Art. 252 CP Falsità in certificati

Chiunque, al fine di migliorare la situazione propria o altrui, contraffà od altera carte di legittimazione, certificati, attestati, fa uso, a scopo di inganno, di un atto di questa natura contraffatto od alterato da un terzo, abusa, a scopo di inganno, di uno scritto di questa natura, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

2.4 Distinzione tra migrazione irregolare e traffico di migranti

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) definisce la migrazione irregolare²⁴ come movimento migratorio che contravviene al quadro legale di cui si è dotato uno Stato per gestire i flussi migratori in entrata, transito e uscita che riguardano il suo territorio.²⁵ Non esiste tuttavia una definizione valida a livello internazionale. L'irregolarità dipende dal contesto politico-giuridico di ciascuno Stato, ossia dalle sue disposizioni in materia di entrata, soggiorno e attività lucrativa dei cittadini stranieri.

Nonostante le disposizioni restrittive previste nei loro confronti, ogni anno migliaia di persone provenienti da Stati terzi entrano illegalmente in Stati europei meta dei flussi migratori. Le ragioni che inducono queste persone a lasciare il proprio Paese possono essere suddivise in fattori *push* e fattori *pull*. Per fattori *push* si intendono i motivi che spingono le persone a lasciare la loro regione d'origine a causa di minacce o situazioni senza vie d'uscita come catastrofi naturali, guerre, persecuzioni, discriminazione sociale o povertà. All'opposto, i fattori *pull* sono gli aspetti degli Stati di destinazione che attraggono i migranti, ad esempio sicurezza, libertà, disponibilità di posti di lavoro, redditi soddisfacenti o la presenza di una diaspora. L'influsso esercitato dai media e le ripercussioni del turismo, che diffondono i fattori *pull* anche nelle regioni più povere, incentivano le migrazioni.

Le organizzazioni di trafficanti approfittano del fatto che molte persone intenzionate a migrare non hanno la possibilità di entrare legalmente nei Paesi economicamente sviluppati e devono quindi ricorrere ai servizi di reti criminali attive a livello internazionale.

*L'aumento dei controlli alle frontiere esterne, l'introduzione di documenti di alta qualità e altre misure di protezione messe in atto dai Paesi di destinazione stanno rendendo l'immigrazione irregolare più difficile per i singoli migranti, obbligandoli a ricorrere ai servizi di gruppi criminali organizzati.*²⁶ (trad.)

Le bande di trafficanti favoriscono e incentivano i movimenti illegali, offrendo ai migranti know-how e servizi che spaziano dal trasporto all'accompagnamento oltre frontiera, passando per la fornitura di documenti autentici o falsificati. In cambio delle loro prestazioni, i trafficanti esigono un prezzo elevato. Le vittime o le loro famiglie arrivano spesso a sacrificare tutti i loro risparmi o addirittura a indebitarsi.

²⁴ La maggior parte delle organizzazioni internazionali utilizza l'espressione «migrazione irregolare» invece di «migrazione illegale», in quanto l'«illegalità» è spesso associata alla «criminalità» e il termine risulta quindi discriminatorio.

²⁵ OIM, Key Migration Terms, www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration

²⁶ Europol, EU Organized Crime Threat Assessment 2011, L'Aia, aprile 2011, pag. 16

Malgrado questa interazione, ai fini del perseguimento penale occorre distinguere chiaramente la migrazione irregolare dall'attività dei trafficanti. Il traffico di migranti a scopo di lucro è un crimine che può provocare grandi sofferenze e fare molte vittime, in quanto i passatori mettono spesso in pericolo la vita e la sicurezza delle persone che si affidano a loro. I trafficanti si arricchiscono approfittando dello stato di necessità dei migranti che cercano di superare gli ostacoli posti all'entrata nei Paesi di destinazione (in forma, ad esempio, di disposizioni d'ingresso sempre più restrittive).

Come esposto in precedenza, il Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti esorta gli Stati Parte a conferire il carattere di reato al traffico di migranti quando l'atto è commesso intenzionalmente e al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o altro vantaggio materiale.²⁷ I migranti irregolari non sono invece perseguibili penalmente ai sensi del Protocollo addizionale per il fatto di essere stati oggetto di un traffico di questo tipo.²⁸ Il Protocollo addizionale ricorda anzi agli Stati Parte che occorre preservare e tutelare i diritti fondamentali delle vittime dei trafficanti²⁹ e che va loro garantita assistenza adeguata se la loro vita o incolumità sono messe in pericolo dal fatto di essere stati oggetto del traffico.³⁰

2.5 Distinzione fra traffico di migranti semplice ed esercitato a scopo di lucro

Secondo le informazioni delle autorità di perseguimento penale federali e cantonali, il traffico di migranti vede coinvolte sia singole persone che aiutano un familiare ad attraversare la frontiera, sia grosse organizzazioni criminali con ramificazioni a livello internazionale. La forma semplice, il cosiddetto «traffico di familiari», è intesa come un favore reso alla famiglia o a parenti prossimi e resta nella maggior parte dei casi un atto unico e circoscritto. Si parla invece di attività esercitata a scopo di lucro quando prevalgono le prospettive di guadagno e/o entrano in gioco associazioni o gruppi costituiti per commettere ripetutamente tali atti. Il concetto di «traffico di migranti a scopo di lucro» coincide quindi con la fattispecie del traffico di migranti qualificato di cui all'articolo 116 capoverso 3 LStr.

In conformità al Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti, va perseguito penalmente chi ricava vantaggi finanziari o materiali dal traffico di migranti e dalle attività connesse, ma non i familiari o le organizzazioni non governative o religiose che, per ragioni umanitarie o di altro tipo, purché non a scopo di lucro, favoriscono l'entrata illegale di migranti.³¹ SCOTT ha il compito di curare l'attuazione del Protocollo addizionale e di sviluppare misure volte a contrastare efficacemente tale traffico. Il presente rapporto si occupa quindi esclusivamente del traffico di migranti a scopo di lucro e utilizza questa espressione in contrapposizione alla forma di reato nota come «traffico di familiari», che corrisponde alla fattispecie di base di cui all'articolo 116 capoverso 1 LStr.

²⁷ Art. 6 cpv. 1 del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti

²⁸ Art. 5 del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti

²⁹ Art. 16 par. 1 del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti

³⁰ Art. 16 par. 3 del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti

³¹ UNODC, A short introduction to migrant smuggling, Issue Paper, 2010, pag. 5, www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue_Paper_-_A_short_introduction_to_migrant_smuggling.pdf

2.6 Distinzione fra traffico di migranti e tratta di esseri umani

Sia il reato di traffico di migranti che quello di tratta di esseri umani implicano lo spostamento fisico di persone nell'intento di realizzare un profitto. Si tratta tuttavia di due fenomeni distinti che comportano conseguenze diverse per gli interessati e che non vanno quindi confusi tra loro ai fini del perseguimento penale. A una chiara distinzione delle due forme di crimine contribuiscono due protocolli aggiuntivi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.³²

Secondo la definizione adottata a livello internazionale, la tratta di esseri umani consiste nell'adescare, offrire, trasferire, procurare, ospitare o accogliere esseri umani allo scopo di sfruttarli ricorrendo ad azioni illecite quali l'inganno, le minacce o la coazione.³³

Per sfruttamento si intende lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento della manodopera o il prelievo di organi. In Svizzera, tutte e tre le forme di tratta di esseri umani sono punibili in virtù dell'articolo 182 CP³⁴. Gli autori adescano spesso le vittime con false promesse di lavoro o di matrimonio e in seguito le costringono alla dipendenza e allo sfruttamento attraverso la violenza psichica o fisica. L'ingiustizia consiste nell'abuso di potere da parte dell'autore del reato e nell'annullamento del diritto di autodeterminazione della vittima. Ciò che contraddistingue il traffico di esseri umani è il fatto di considerare le persone come oggetti o merci che possono essere comprate o vendute a piacere.

Secondo UNODC, i principali criteri che permettono di distinguere il traffico di migranti dalla tratta di esseri umani sono tre:³⁵

- **Sfruttamento:** un importante indicatore per determinare se vi sia o meno sfruttamento è la fonte di ricavi. Nel traffico di migranti, i guadagni sono realizzati favorendo l'entrata illegale. L'attività criminale termina non appena i migranti arrivano a destinazione. I trafficanti non mirano a sfruttare i migranti, a loro basta ricevere il compenso concordato. Nella tratta di esseri umani i guadagni derivano invece dallo sfruttamento della vittima che spesso si protrae per più anni e che costituisce lo scopo del reato. In Svizzera, la legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)³⁶ garantisce assistenza e aiuto alle vittime di questa grave violazione dei diritti umani.
- **Consenso:** malgrado il traffico di migranti si svolga spesso in condizioni pericolose e degradanti, gli interessati hanno dato preventivamente il loro consenso ai trafficanti. Le vittime della tratta di esseri umani, invece, non hanno dato il loro consenso o lo hanno dato solo a determinate condizioni. Tale consenso è tuttavia irrilevante, in quanto gli autori del reato l'hanno ottenuto con la violenza, l'inganno oppure sfruttando la vulnerabilità delle vittime.

³² Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (RS 0.311.542) e Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (RS 0.311.541) della Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale (RS 0.311.54). Entrati in vigore per la Svizzera il 26 novembre 2006.

³³ Art. 3 del Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini

³⁴ In vigore dal 1° dicembre 2006.

³⁵ UNODC, First Aid Kit for Use by Law Enforcement First Responders in Addressing Human Trafficking, 2010, pag. 13

³⁶ Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS 312.5)

- **Transnazionalità:** se da un lato il traffico di migranti è sempre di natura transnazionale dato che comporta l'attraversamento illegale di frontiere, dall'altro la tratta di esseri umani può anche avvenire all'interno di uno stesso Paese. Nel caso della tratta di esseri umani, inoltre, l'eventuale attraversamento delle frontiere nazionali può avvenire anche in modo regolare.

Nella prassi, pur tenendo conto dei criteri citati, la distinzione fra traffico di migranti e tratta di esseri umani non è sempre così netta, dato che i due fenomeni possono essere collegati e sovrapporsi. È il caso ad esempio quando il prezzo da pagare per entrare o soggiornare illegalmente in un Paese è utilizzato dagli autori del reato per costringere la persona interessata a un rapporto di dipendenza e sfruttamento.³⁷ In tali circostanze i migranti irregolari sono spesso sfruttati come manodopera in ristoranti, famiglie e piccole aziende, oppure costretti alla prostituzione o allo spaccio di droga.

2.7 Schengen

2.7.1 Soppressione dei controlli alle frontiere all'interno dello spazio Schengen e rafforzamento della cooperazione in materia di giustizia e polizia

Nel mese di dicembre 2008, con l'entrata in vigore dell'accordo di associazione a Schengen/Dublino³⁸, la Svizzera è divenuta membro dello spazio Schengen e da allora partecipa alla cooperazione europea in materia di sicurezza e asilo. Tale cooperazione è fondata sull'evidenza che la lotta alla criminalità organizzata e la gestione dei flussi migratori in Europa rappresentano due importanti esigenze comuni e possono essere coordinate in modo più efficace tramite una stretta collaborazione transfrontaliera tra le autorità nazionali competenti.³⁹

L'accordo di Schengen si propone in particolare di facilitare gli spostamenti in un'Europa caratterizzata da una fitta rete di relazioni economiche e, al tempo stesso, di migliorare in profondità la sicurezza sul continente.⁴⁰ Per la Svizzera⁴¹ la ratifica dell'accordo di associazione ha comportato importanti cambiamenti nell'ambito della sicurezza, che toccano direttamente la lotta alla criminalità transnazionale. È cambiato completamente il sistema dei controlli alle frontiere: i controlli sistematici delle persone a prescindere da un sospetto all'atto del passaggio di una frontiera comune tra Stati membri (frontiere interne dello spazio Schengen) sono stati aboliti. Solo alle frontiere esterne vengono ancora effettuati controlli sistematici all'entrata.⁴² Quale misura di compensazione, ma anche di rafforzamento della sicurezza in-

³⁷ Cfr. cap. 4.6

³⁸ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (RS **0.142.392.68**). L'accordo di Dublino stabilisce il Paese al quale compete l'esame di una domanda d'asilo. Nella banca dati delle impronte digitali Eurodac sono registrati i dati di tutte le persone che presentano una domanda d'asilo in uno Stato Dublino o che vengono fermate mentre tentano di entrare illegalmente nello spazio Schengen.

³⁹ Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE, Schengen/Dublino in breve, maggio 2011,

https://www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schengen_it.pdf

⁴⁰ http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/schengen_dublin.html

⁴¹ Nel quadro dello sviluppo del diritto di Schengen, la Svizzera non dispone di un diritto formale di codecisione, bensì del diritto di essere consultata. Ha tuttavia la facoltà di decidere in modo sovrano se intende o meno recepire un nuovo atto giuridico.

⁴² I passeggeri provenienti da o diretti in Paesi non aderenti a Schengen sono sottoposti a un controllo sistematico (controllo dei passaporti ed eventuale apposizione del timbro sul documento di viaggio). In caso d'entrata di cittadini di Stati terzi vengono sempre consultati il SIS e le banche dati nazionali e, se necessario, verificati i visti. Coloro che viaggiano all'interno dello spazio Schengen non sono invece sottoposti a controlli. Per tale ragione, i due flussi di passeggeri sono separati negli aeroporti.

terna degli Stati firmatari dell'accordo, sono ammessi i controlli indipendenti da un sospetto o da un evento nelle aree in prossimità delle frontiere interne da parte di forze d'intervento mobili.

La situazione della Svizzera all'interno dello spazio Schengen è particolare in quanto il Paese non fa parte dell'unione doganale europea. Le guardie di confine sorvegliano i movimenti transfrontalieri delle merci e svolgono compiti di polizia doganale (ad es. lotta al contrabbando).⁴³ Nell'ambito dei controlli in relazione all'adempimento dei compiti doganali, è possibile controllare documenti o condurre ricerche nei sistemi d'informazione senza che questi si configurino come controlli delle persone nel senso stretto del termine. Se durante un controllo doganale sorgono sospetti di polizia, è possibile procedere a controlli delle persone sulla base di un sospetto iniziale. Indipendentemente dal controllo doganale, è sempre possibile, in conformità a Schengen, eseguire controlli delle persone al valico di confine in caso di sospetto iniziale di polizia.⁴⁴

Contestualmente all'accordo di Schengen sono state introdotte misure volte a rafforzare la cooperazione internazionale in materia di giustizia e polizia. Tra queste figurano il miglioramento dell'assistenza giudiziaria e una cooperazione transfrontaliera più intensa tra forze di polizia⁴⁵ (di cui il Sistema d'informazione di Schengen [SIS] costituisce l'elemento fondamentale)⁴⁶, la politica dei visti comune per i soggiorni di breve durata⁴⁷ di al massimo di tre mesi (visto Schengen)⁴⁸ nonché il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen.⁴⁹

2.7.2 Conseguenze dell'adesione a Schengen per quanto riguarda la lotta al traffico di migranti

I trafficanti di migranti sono spesso organizzati in reti criminali internazionali che operano a livello globale e non rispettano alcuna frontiera nazionale. È dunque importante che anche le autorità preposte a contrastare tale traffico possano agire in modo transnazionale. L'accordo di Schengen costituisce una base giuridica chiara in tal senso, che permette alle autorità di polizia svizzere una cooperazione più stretta con le autorità degli altri Stati aderenti all'accordo.⁵⁰

Nel gennaio 2010, quale sviluppo dell'acquis di Schengen e in esecuzione della decisione quadro 2006/960/GAI⁵¹, è entrata in vigore la legge federale sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen (LSIS)⁵². Tale legge consente di semplificare e accelerare lo scambio di informazioni volte a

⁴³ I compiti di polizia di sicurezza del Cgcf sono descritti in dettaglio al cap. 7.2.

⁴⁴ <http://www.ezv.admin.ch/themen/04097/index.html?lang=it>

⁴⁵ La polizia svizzera è ad esempio autorizzata, in determinate circostanze, a inseguire un criminale o a pedinare un sospettato oltre confine sul territorio di uno Stato limitrofo (inseguimenti e osservazioni transfrontalieri).

⁴⁶ Dal 14 agosto 2008 la Svizzera può avvalersi del SIS per effettuare ricerche di persone e oggetti su scala europea.

⁴⁷ I visti Schengen sono concessi secondo le stesse regole in Svizzera e negli altri Stati aderenti all'accordo per soggiorni di tre mesi al massimo (da effettuarsi nell'arco di sei mesi). I visti per soggiorni di durata superiore a tre mesi sono invece ancora rilasciati in conformità alle disposizioni svizzere (visti nazionali).

⁴⁸ Direzione degli affari europei DAE (DFAE), Schengen/Dublino, https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/it/documents/fs/11-FS-Schengen-Dublin_it.pdf

⁴⁹ Cfr. cap. 7.4

⁵⁰ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen.html>

⁵¹ Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge

⁵² Legge federale del 12 giugno 2009 sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen (Legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen, LSIS; RS 362.2)

prevenire e perseguire i reati e serve dunque anche alla lotta contro il traffico di migranti. Per quanto riguarda lo scambio di informazioni, vale il principio della parità di trattamento: la comunicazione di informazioni alle competenti autorità di perseguimento penale degli altri Stati Schengen non può essere soggetta a regole più severe di quelle applicabili alla comunicazione alle autorità di perseguimento penale svizzere (art. 6 LSIS).⁵³

Quale Stato associato, la Svizzera ha accesso alla banca dati centrale SIS e quindi a tutte le informazioni inserite dagli altri Stati Schengen sulle persone segnalate ai fini dell'arresto o della non ammissione. Nel sistema sono registrate anche le persone ricercate per traffico di migranti a scopo di lucro. Il SIS consente inoltre la ricerca di oggetti quali passaporti rubati, ma anche di veicoli rilevanti per l'attività dei passatori. Il vantaggio rispetto alle forme di collaborazione possibili in passato è di poter accedere immediatamente alle informazioni pertinenti.⁵⁴ La diffusione così rapida di una ricerca nell'intero spazio Schengen aumenta la probabilità di trovare i criminali ricercati o i documenti rubati.⁵⁵

Nella pratica, l'applicazione dei divieti d'entrata non funziona sempre in modo soddisfacente. Quando uno Stato Schengen emette un divieto d'entrata a carico di un criminale cittadino di uno Stato terzo e lo inserisce nel SIS, il provvedimento dovrebbe valere per l'intero spazio Schengen. Secondo le informazioni della PGF, in Svizzera non tutte le persone contro le quali un altro Stato Schengen ha disposto un divieto d'entrata sono fermate alle frontiere. La ragione di queste omissioni risiederebbe nel fatto che i Cantoni competenti sono tenuti a farsi carico dei costi dell'espulsione dallo spazio Schengen dei cittadini di Stati terzi colpiti dal divieto d'entrata.⁵⁶

A seguito della soppressione dei controlli delle persone, viaggiare in Europa è sostanzialmente più semplice, ma ciò vale pure per i criminali. D'altro canto, grazie a Schengen, sono stati semplificati e migliorati anche la cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri nell'ambito della lotta alla criminalità transnazionale.

2.7.3 Strategia di gestione integrata delle frontiere (IBM)⁵⁷

Nel suo rapporto l'Evaluation Committee dell'UE, che negli anni 2008 e 2009 ha valutato l'attuazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen alle frontiere esterne (aeroporti), ha suggerito alla Svizzera di dotarsi di una strategia globale di gestione delle frontiere. Dando seguito alla raccomandazione, il Consiglio federale ha incaricato dell'elaborazione un gruppo interdisciplinare composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni.

La strategia di gestione sviluppata sotto la direzione dell'UFM è improntata al sistema di gestione integrata delle frontiere dell'UE e si fonda sulla convinzione che un controllo efficace dei flussi migratori non può limitarsi alle frontiere esterne dello spazio Schengen, ma deve iniziare già negli Stati terzi. Il modello di sicurezza delle frontiere prevede quattro filtri per contrastare le migrazioni clandestine e la criminalità transnazionale. Il primo filtro consiste in attività svolte nei Paesi d'origine dei migranti, come il miglioramento della procedura di rilascio dei visti grazie all'introduzione di visti biometrici o l'invio di consulenti (*airline liaison offi-*

⁵³ Breitenmoser/Gless/Lagodny, Schengen in der Praxis – Erfahrungen und Ausblicke, 2009, pag. 39

⁵⁴ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen.html>

⁵⁵ <https://www.eda.admin.ch/dea/it/home/dienstleistungen-publikationen/faq/faq-schengen-dublin/sis-und-polizeizusammenarbeit.html> (cfr. «Che cosa significa SIS?»)

⁵⁶ Informazioni della PGF

⁵⁷ Integrated **B**order **M**anagement

cer, ALO) che coadiuvano le compagnie aeree nella verifica dei documenti fornendo loro consulenza e formazione. Il secondo filtro si focalizza su misure di cooperazione bilaterale e multilaterale con altri Stati, quali gli accordi di riammissione, la collaborazione consolare sul posto e la partecipazione a diverse organizzazioni europee e internazionali. Nel terzo filtro è data priorità alle innovazioni tecniche atte ad agevolare le attività di controllo alle frontiere. Il quarto filtro include, infine, tutte le attività svolte sul territorio nazionale per contrastare l'immigrazione irregolare e la criminalità transnazionale.⁵⁸

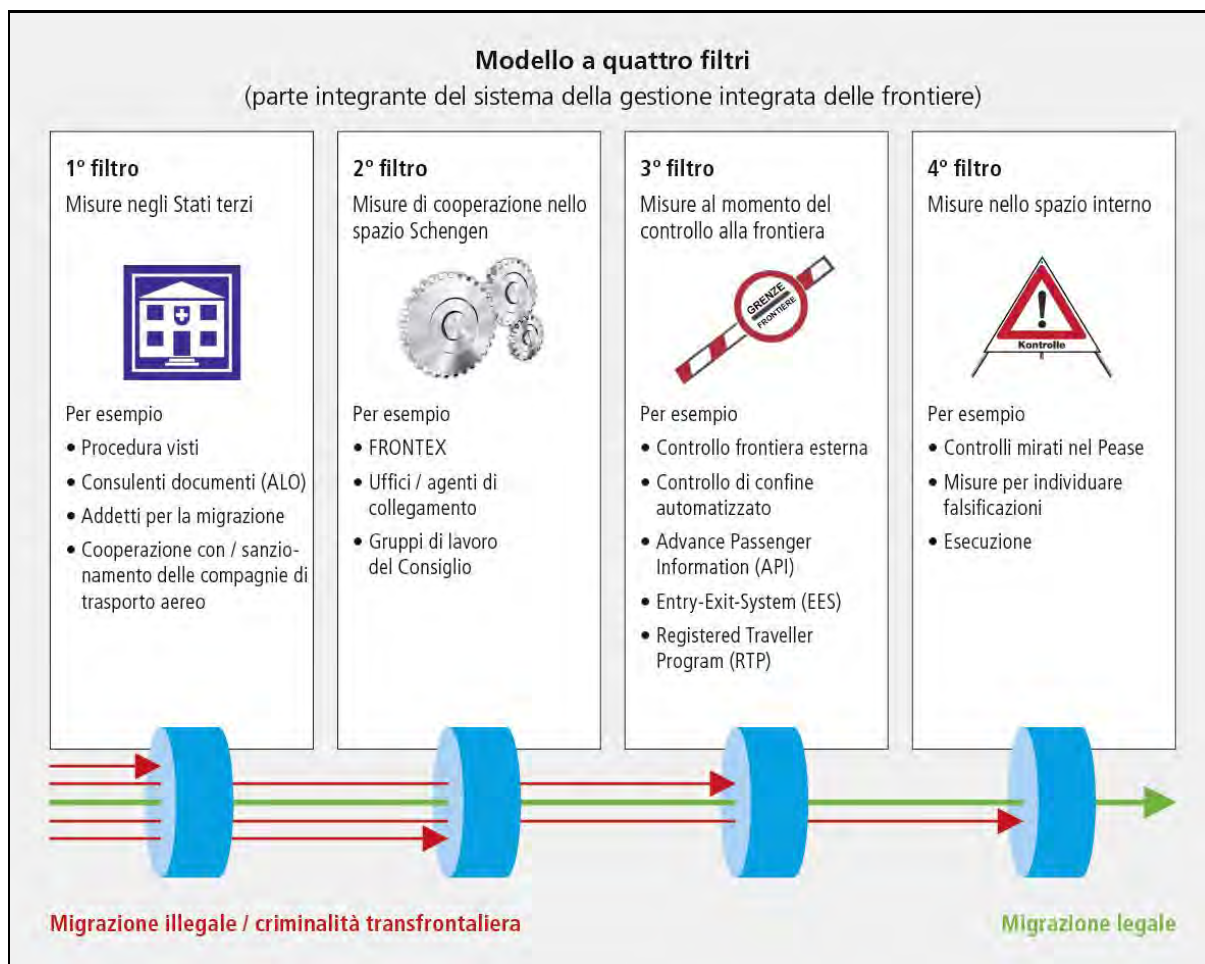


Immagine 1 – Modello a quattro filtri (fonte: UFM)

La strategia di gestione integrata delle frontiere, approvata dal Consiglio federale nel giugno 2012, assicura il rafforzamento dei collegamenti tra le diverse autorità federali e cantonali, una migliore ripartizione delle risorse e quindi l'innalzamento del grado di sicurezza interna.⁵⁹ Per mettere in atto la strategia illustrata, il gruppo di lavoro incaricato ha elaborato un piano d'azione che permette di coordinare le misure delle autorità federali e cantonali coinvolte. Tale piano è stato adottato nell'autunno del 2013 dal comitato direttivo IBM e sarà presumibilmente sottoposto per approvazione al Consiglio federale nel corso del primo semestre 2014.

⁵⁸ UFM, rapporto finale del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere», gennaio 2012, pagg. 1-23

⁵⁹ Viene data priorità allo scambio di informazioni, all'analisi della situazione, all'ottimizzazione e all'armonizzazione in materia di formazione, equipaggiamento e infrastrutture nonché al miglioramento della cooperazione a livello internazionale e con soggetti non statali.

2.7.3.1 Distinzione tra SCOTT e IBM

Inizialmente il sistema di gestione integrata delle frontiere elaborato sotto la direzione dell'UFM si focalizzava solo su misure di contrasto alla migrazione clandestina incentrate sulle attività di polizia come pure su misure volte a individuare i migranti irregolari e ad agevolare l'esecuzione. In un secondo tempo, su richiesta di fedpol, nella strategia IBM è stata integrata anche la lotta al traffico di migranti esercitato a scopo di lucro. Dato che per combattere questo fenomeno è necessario un approccio interdisciplinare, l'Ufficio centrale di SCOTT e il commissariato Tratta di esseri umani/traffico di migranti della PGF hanno ritenuto importante legare il traffico di migranti a scopo di lucro alla migrazione irregolare e utilizzare la strategia IBM quale strumento per migliorare la lotta a tale reato. Ciò non ha influito né sulla direzione della strategia da parte dell'UFM né sulle competenze di base di entrambi gli uffici. In seno al sottogruppo «Territorio nazionale» (cfr. filtro 4), l'Ufficio centrale di SCOTT e il commissariato Tratta di esseri umani/traffico di migranti hanno evidenziato le carenze nella lotta al traffico di migranti in Svizzera e formulato proposte di miglioramento concrete in forma di raccomandazioni⁶⁰ che sono confluite nel piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere».

3 Traffico di migranti, richiedenti l'asilo e sans-papiers

3.1 Traffico di migranti e richiedenti l'asilo

Nel corso degli anni 1990⁶¹ la Svizzera ha progressivamente ridotto le possibilità di immigrazione legale per i cittadini di molti Paesi. La politica migratoria sempre più restrittiva adottata dalla Svizzera e da altri Stati europei nell'ultimo ventennio ha favorito l'aumento dell'immigrazione irregolare. Per i migranti che provengono da Paesi in una situazione di grande instabilità politica e di profonda crisi economica e sociale, la richiesta di asilo è spesso l'unico modo per ottenere un permesso di soggiorno regolare in Svizzera.⁶²

Prima di poter presentare una domanda di asilo, la maggior parte dei migranti affronta un lungo viaggio per raggiungere il Paese di destinazione. Poiché per il viaggio servono informazioni, mezzi di trasporto, documenti e visti che generalmente non hanno, è quasi inevitabile che ricorrano ai servizi dei trafficanti. Dietro pagamento di ingenti somme e in condizioni spesso molto rischiose i migranti giungono illegalmente in Svizzera con l'aiuto dei passatori.

⁶⁰ Cfr. cap. 8

⁶¹ Fino all'inizio degli anni 1960 la Svizzera ha adottato una politica di ammissione relativamente liberale. Il rapido aumento della popolazione straniera ha tuttavia spinto il Consiglio federale a cambiare rotta. Negli anni successivi è stata la congiuntura economica a dettare il grado di liberalizzazione della politica d'immigrazione elvetica. All'inizio degli anni 1990 è stato introdotto il «modello dei tre cerchi», sviluppato nell'ambito del riorientamento della politica in materia di stranieri e di rifugiati e illustrato nel rapporto del Consiglio federale del 15 maggio 1991. Nel primo cerchio rientravano, alla luce della progressiva apertura al mercato interno dell'UE, i cittadini degli Stati dell'UE/AELS prioritari ai fini del reclutamento sul mercato del lavoro. Il secondo comprendeva i cittadini dei Paesi di reclutamento «tradizionali» (ad es. gli USA e il Canada) e il terzo i cittadini di tutti gli altri Stati. I rappresentanti di quest'ultima categoria potevano ottenere un'autorizzazione di soggiorno e di lavoro solo in casi eccezionali (ad es. specialisti altamente qualificati). Mentre negli anni 1980 si reclutava ancora attivamente manodopera proveniente dall'ex Jugoslavia, con l'introduzione del modello dei tre cerchi questi lavoratori sono stati attribuiti al terzo cerchio e non hanno più ricevuto un permesso di lavoro stagionale. Nel 1998 il modello è stato sostituito dal sistema d'ammissione binario, che opera una distinzione tra cittadini dell'UE/AELS e cittadini di Stati terzi (resto del mondo).

⁶² D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina, *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*, SFM-Forschungsbericht 37, Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies, 2005, pag. 11

Alcuni migranti vengono portati direttamente ai centri di registrazione e procedura della Confederazione (CRP), altri chiedono l'asilo dopo essere stati intercettati e fermati dalla polizia.

Varie fonti attestano che i migranti irregolari fanno generalmente capo ai servizi offerti dai trafficanti per compiere il viaggio dal loro Paese d'origine a quello di destinazione.⁶³ Anche l'elevato numero di richiedenti l'asilo registrato negli scorsi anni in Svizzera⁶⁴ e in altri Paesi europei⁶⁵ e l'individuazione delle stesse caratteristiche di contraffazione in numerosi documenti di viaggio e di identità, permessi di soggiorno o licenze di condurre indicano che la maggior parte dei migranti irregolari si affida a gruppi criminali di trafficanti. Uno studio svizzero⁶⁶ ha evidenziato che l'80 per cento dei richiedenti l'asilo intervistati era entrato in Svizzera grazie a passatori e che tutti i rifugiati avevano fatto capo, senza eccezione, ai servizi offerti dai trafficanti per almeno una tappa del loro viaggio.⁶⁷



Immagine 2 – Un viaggio difficile e pericoloso (fonte: UNODC)

3.1.1 Traffico di migranti, immigrazione irregolare e numero di richiedenti l'asilo

Il ricorso crescente ai servizi forniti dai trafficanti a fronte di politiche migratorie più restrittive in Europa ha portato non solo all'aumento del prezzo di questi servizi, ma anche allo sviluppo qualitativo del «business» del traffico di migranti. Parallelamente, i luti guadagni legati a quest'attività hanno attirato nuovi attori sul mercato.

⁶³ Efonayi-Mäder, Denise et al., *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*, Zurigo: Seismo, 2001; UNODC, *Smuggling of Migrants – A Global Review*, New York: UN, 2011, pag. 44: «*Research has established that an overwhelming majority of persons seeking asylum, particularly in Europe, use the services of smuggling networks*»; D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina, *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*, op. cit., pag. 56; inchiesta tra il personale dei centri di transito

⁶⁴ Cfr. allegato I-II (UFM, *Statistica sull'asilo 2013*)

⁶⁵ Cfr. allegato III (UFM, *Situazione dell'asilo in Europa 2013*)

⁶⁶ Efonayi-Mäder, Denise et al., *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*, op. cit., pagg. 90-91

⁶⁷ Numerosi richiedenti l'asilo in Svizzera hanno fatto capo ai servizi di trafficanti per una o più tappe del loro viaggio, ma sono entrati autonomamente in territorio svizzero. Molti migranti irregolari, infatti, hanno soggiornato per un certo periodo in altri Paesi dell'Europa meridionale prima di trasferirsi in Svizzera di propria iniziativa, a causa della crisi economica.

I trafficanti cercano di vendere i loro servizi proprio come fanno gli operatori economici su un mercato normale. Nei Paesi di origine e di transito molti migranti vengono reclutati direttamente dai gruppi di trafficanti con annunci sui giornali, su Internet, in agenzie di viaggio o ancora in luoghi quali i centri per rifugiati, i bazar ecc. I gruppi di trafficanti offrono vari servizi connessi all'ingresso e al soggiorno attraverso il canale dell'asilo: dalla scelta della rotta alla fornitura di documenti di viaggio e mezzi di prova a supporto della domanda d'asilo, fino alla consulenza legale e al sostegno sociale nel Paese di destinazione. Molto spesso diffondono informazioni false sulla situazione nel Paese di destinazione, facendo nascere in numerose persone la speranza di un futuro migliore in Europa e spingendole a lasciare il proprio Paese.

Dalle dichiarazioni di migranti fatti entrare illegalmente in Svizzera emerge che il traffico funziona secondo i classici meccanismi di mercato: il prezzo del viaggio è fissato in funzione della distanza da percorrere fino al Paese di destinazione, della complessità (documenti richiesti, numero di attraversamenti di frontiere), del mezzo di trasporto (per via aerea, terrestre o marittima) e della reputazione dell'organizzazione.⁶⁸ Più il viaggio è lungo e più le disposizioni di entrata sono restrittive nei Paesi di transito e di destinazione, più alto è il prezzo da pagare. Le soluzioni più sicure e comode – ma anche le più costose – sono quelle «garantite»: il viaggio viene effettuato in aereo e in auto, i documenti falsificati sono di ottima qualità e al richiedente l'asilo vengono fornite, se necessario, solide prove a supporto della domanda d'asilo.⁶⁹

3.1.2 Ripercussioni dell'inasprimento della politica in materia di immigrazione e di asilo

Negli scorsi anni in Svizzera si è discusso molto sulle possibili misure da adottare per contenere l'immigrazione irregolare e ridurre il numero di domande d'asilo.⁷⁰ Per limitare l'attrattiva della Svizzera, nel 2012 le Camere federali⁷¹ hanno deciso a maggioranza di inasprire ulteriormente la legge sull'asilo⁷² abolendo la possibilità di depositare le domande presso una rappresentanza svizzera all'estero.⁷³

Uno studio del 2010 condotto su incarico della Commissione federale della migrazione (CFM) ha evidenziato che le misure di contrasto adottate dai vari Paesi per limitare l'immigrazione hanno effetti collaterali indesiderati che possono minare l'obiettivo ricercato, perché contribuiscono a rendere i migranti sempre più dipendenti dai gruppi criminali informali.⁷⁴ Anche uno studio della rete di ricerca IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe)⁷⁵ ha evidenziato che le misure di contrasto all'immigrazione irregolare o l'intensificazione dei controlli alle frontiere spingono quasi inevitabilmente i ri-

⁶⁸ Efonayi-Mäder, Denise et. al., *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*, op. cit., pagg. 91-92

⁶⁹ UFM, *Migrazione illegale – Für 60'000 Franken gibt es eine Garantieschleusung*, 2004, pagg. 5-6

⁷⁰ Cfr. allegato I-II (UFM, *Statistica sull'asilo 2013, domande d'asilo per anno e Paese*)

⁷¹ www.parlament.ch/i/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/sommersession-2012/Pagine/default.aspx

⁷² Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS **142.31**)

⁷³ Modifiche urgenti della legge sull'asilo del 28 settembre 2012: www.admin.ch/ch/it/as/2012/5359.pdf. Fino al 2012 la LAsi prevedeva la possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero (art. 19 cpv. 1 e art. 20 LAsi, abrogati).

⁷⁴ CFM, *Visage des sans papiers en Suisse*, op. cit., pag. 16

⁷⁵ L'International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE) è una rete di ricerca alla quale partecipano 29 istituti di ricerca, tra cui l'SFM di Neuchâtel. Lo studio menzionato è stato condotto tra il 2001 e il 2007 da cinque istituti partner nell'ambito del progetto di ricerca europeo «Human Smuggling and Trafficking in Migrants. Types, Origins and Dynamics in a Comparative and Interdisciplinary Perspective».

chiedenti l'asilo a ricorrere ai servizi dei trafficanti.⁷⁶

In reazione al rafforzamento delle misure di controllo alle frontiere, la percentuale di migranti irregolari che ricorrono ai servizi dei trafficanti che operano a scopo di lucro è cresciuta notevolmente. Questo, a sua volta, ha favorito la creazione di reti organizzate e la professionalizzazione dei trafficanti facendo aumentare i prezzi e i guadagni, il che ha permesso l'avvio di attività e operazioni sofisticate quali la fornitura di visti ottenuti in modo fraudolento, che consentono di eludere i controlli alle frontiere. Tutto ciò ha però anche contribuito alla nascita di un segmento di mercato a basso costo, nel quale i trafficanti offrono servizi che comportano rischi maggiori e che mettono spesso seriamente in pericolo la vita e la salute dei migranti. Questo ha causato, negli scorsi anni, un aumento drammatico del numero di morti.⁷⁷ (trad.)

Secondo Friedrich Heckmann⁷⁸, esperto di migrazioni, l'interazione tra le autorità impegnate a contrastare la migrazione irregolare nei Paesi di destinazione e i trafficanti che traggono lucro dalla migrazione irregolare può essere paragonata a una corsa agli armamenti. I trafficanti sono costantemente sotto pressione per adeguare le loro modalità operative alle nuove misure adottate dalle autorità. Ogni misura amministrativa, normativa o tecnica volta a frenare l'immigrazione irregolare genera una controreazione da parte dei trafficanti, che può sfociare nel cambiamento delle rotte migratorie, nello sviluppo di nuove strategie di corruzione, nell'ottimizzazione delle tecniche di falsificazione dei documenti o nella professionalizzazione e specializzazione delle reti.⁷⁹

Per lottare efficacemente contro la criminalità legata al traffico di migranti, l'UNODC invita gli Stati Parte del Protocollo addizionale⁸⁰ a intraprendere misure coordinate su ampia scala sia sul fronte dell'offerta sia su quello della domanda. I provvedimenti adottati da singoli Paesi, come il rafforzamento dei controlli alle frontiere, inducono uno spostamento temporaneo delle rotte migratorie ma non permettono di smantellare le reti di trafficanti. Come illustrato in precedenza, queste misure contribuiscono piuttosto a fare aumentare la domanda di servizi in materia di migrazione illegale.⁸¹ Le strategie volte a contenere l'immigrazione irregolare e a combattere il traffico di migranti vanno coordinate a livello internazionale e devono essere accompagnate da una collaborazione più intensa tra le autorità nei Paesi di origine, di transito e di destinazione.⁸²

Per limitare a lungo termine l'immigrazione irregolare e il traffico di migranti è necessario ridurre il divario di ricchezza tra i Paesi di origine e quelli di destinazione. L'UNODC invita quindi gli Stati Parte del Protocollo addizionale ad affrontare le vere cause dell'immigrazione irregolare per ridurre in modo duraturo la domanda dei servizi offerti dai passatori.⁸³ Secondo il Protocollo addizionale contro il traffico di migranti, ogni Stato Parte:

⁷⁶ Heckmann, Friedrich, Towards a better Understanding of Human Smuggling, IMISCOE Policy Brief No. 5. Amsterdam: IMISCOE, 2007, pag. 7

⁷⁷ *ibid.*

⁷⁸ Friedrich Heckmann dirige il Forum europeo per gli studi sulle migrazioni dell'Università di Bamberg.

⁷⁹ Heckmann, Friedrich, Towards a better Understanding of Human Smuggling, *op. cit.*, pag. 6

⁸⁰ Stati Parte del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria

⁸¹ UNODC, Too kit to Combat Smuggling of Migrants, Tool 9: Prevention of the Smuggling of Migrants, 2010, pagg. 5-6

⁸² *ibid.*

⁸³ *ibid.*

«[...] promuove o rafforza, a seconda dei casi, programmi di sviluppo e la cooperazione al livello nazionale, regionale ed internazionale, prendendo in considerazione le realtà socio-economiche della migrazione e prestando particolare attenzione alle zone socialmente ed economicamente depresse, al fine di combattere le cause di carattere socio-economico che sono alla base del traffico di migranti, come la povertà e il sottosviluppo».⁸⁴

3.2 Possibili correlazioni tra il fenomeno del traffico di migranti e i sans-papiers

Sono considerate sans-papiers le persone che vivono in un Paese senza regolare permesso di soggiorno. Nella maggior parte dei casi possiedono documenti di identità, ma non uno status di soggiorno legale. Come illustra l'immagine 3⁸⁵, i sans-papiers vengono a trovarsi in una situazione irregolare per tutta una serie di motivi.

Non è possibile quantificare con precisione il numero dei sans-papiers in Svizzera poiché, per definizione, questo gruppo non è registrato in maniera sistematica. Da uno studio commissionato dall'UFM e condotto dall'istituto di ricerca gfs è emerso che nel 2004 in Svizzera vivevano 90 000 persone senza regolare permesso di soggiorno.⁸⁶ Si presume che negli scorsi anni il numero dei sans-papiers sia aumentato considerevolmente proprio nelle regioni urbane della Svizzera.⁸⁷ Le stime avanzate dagli ambienti attivisti parlano addirittura di 300 000 persone.⁸⁸

La maggior parte dei sans-papiers giunge in Svizzera per cercare lavoro e migliori condizioni di vita.⁸⁹ I sans-papiers sono attivi prevalentemente in settori ad alta intensità di lavoro in cui il fabbisogno di forza lavoro non può essere interamente coperto reclutando cittadini svizzeri, europei o cittadini di Stati terzi con regolare permesso di soggiorno⁹⁰ e caratterizzati da un certo rischio di sfruttamento della manodopera. È il caso in particolare del lavoro domestico⁹¹, della ristorazione, dell'edilizia, dell'agricoltura o della prostituzione. Poiché non hanno un permesso di soggiorno e di lavoro e temono di essere espulsi, i sans-papiers sono particolarmente esposti al rischio di sfruttamento. La maggior parte di essi lavora in condizioni precarie, guadagna poco e ha settimane lavorative molto lunghe.⁹²

⁸⁴ Art. 15 par. 3 del Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria

⁸⁵ CFM, Visage des sans-papiers en Suisse, op. cit., pag. 22

⁸⁶ ibid., pag. 3; cfr. anche il comunicato stampa dell'UFM del 26 aprile 2005, <https://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/aktuell/news/2005/2006-04-26.html>

⁸⁷ <http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=131&L=5> (31.08.2012)

⁸⁸ gfs.bern, Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend, rapporto finale commissionato dall'Ufficio federale della migrazione, Berna, febbraio 2005, pag. 9; CFM, Visage des sans-papiers en Suisse, op. cit., pagg. 6 e 27

⁸⁹ CFM, I sans-papiers in Svizzera – Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione, Berna, 2011, pag. 17

⁹⁰ ibid.

⁹¹ Secondo lo studio della CFM Visage des sans-papiers en Suisse, è probabile che a causa della crescente domanda di manodopera nel settore del lavoro domestico e delle cure a bambini e anziani il numero di donne sans-papiers sia leggermente aumentato.

⁹² gfs.bern, Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend, op. cit., pag. 3

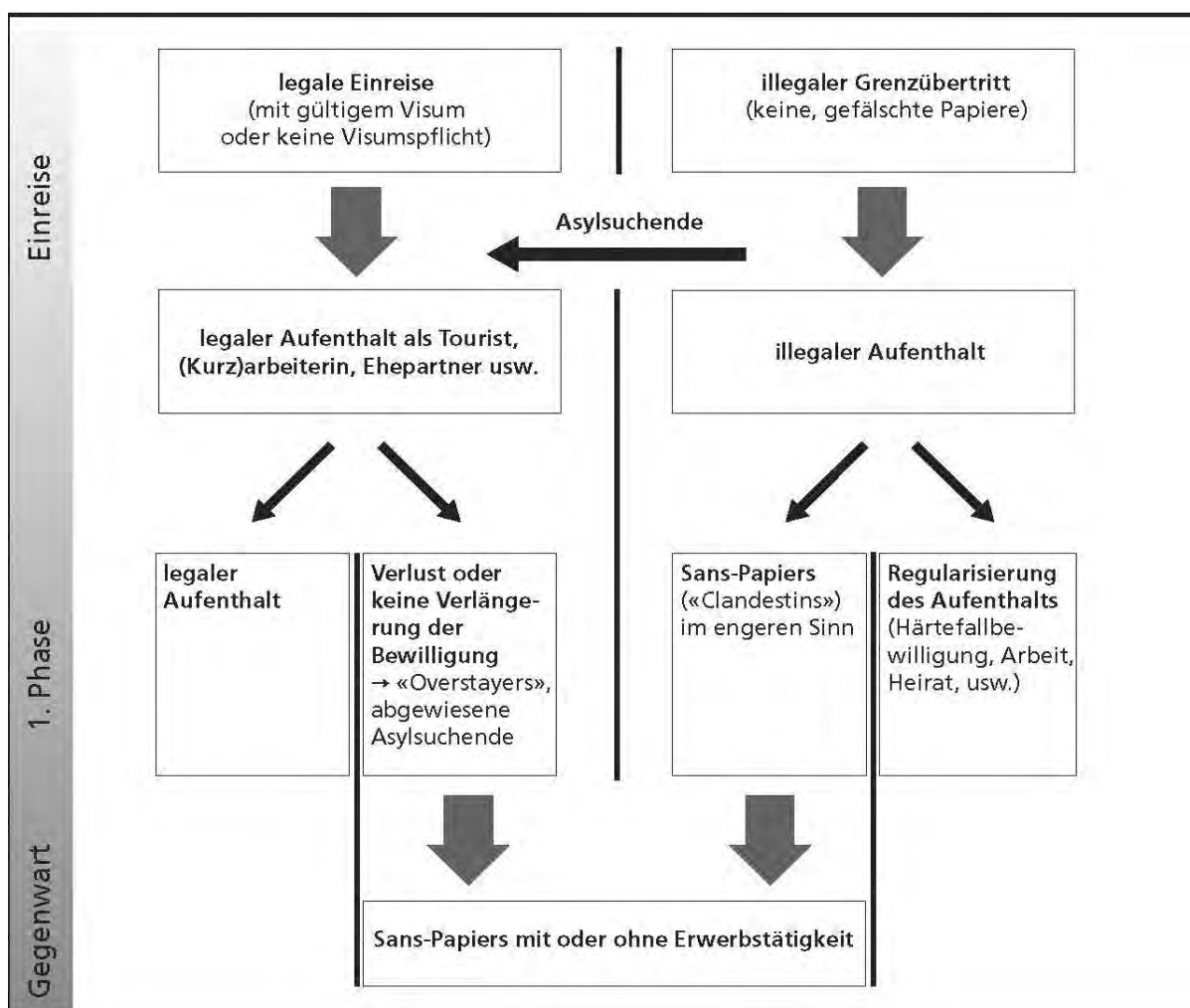


Immagine 3 – Ingresso e tappe del soggiorno nei processi di migrazione irregolare (fonte: CFM, 2010)

I sans-papiers formano un gruppo eterogeneo, con profili e percorsi di vita molto diversi fra loro. Per questa ragione e viste le scarse informazioni disponibili sulle persone che si trovano in situazione irregolare, non si può dimostrare l'esistenza di una correlazione tra la criminalità legata al traffico di migranti e il numero di sans-papiers in Svizzera. Suddividendo questo gruppo in due categorie e mettendo a confronto le motivazioni dei sans-papiers che non provengono dal settore dell'asilo (cap. 3.2.1) con quelle dei sans-papiers provenienti da questo settore (cap. 3.2.2)⁹³ si possono però formulare ipotesi differenziate.

3.2.1 Sans-papiers che non provengono dal settore dell'asilo

Stando a uno studio del 2010 commissionato dalla CFM⁹⁴, l'America latina è la principale regione d'origine⁹⁵ dei sans-papiers in Svizzera. Alla stessa conclusione era giunta peraltro l'indagine svolta dall'istituto di ricerca gfs⁹⁶ nel 2004. Secondo i due studi, un'alta percentuale

⁹³ Cfr. CFM, Visage des sans-papiers en Suisse, op. cit., pagg. 29-30

⁹⁴ CFM, Visage des sans-papiers en Suisse, op. cit., pag. 28

⁹⁵ Altre regioni d'origine importanti sono i Balcani, la Turchia e il Medio Oriente. Da notare che la percentuale di uomini tra i sans-papiers provenienti da queste regioni è nettamente più alta rispetto a quella riscontrata tra i sans-papiers provenienti dall'America latina.

⁹⁶ gfs.bern, Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend, op. cit., pag. 37. Dallo studio realizzato dall'istituto gfs emerge che al momento dell'indagine, condotta in sei Cantoni, nei quattro Cantoni prevalentemente urbani il gruppo più numeroso di sans-papiers era costituito da cittadini di Paesi dell'America latina. Da notare che i sans-papiers provenienti dall'America latina erano costituiti in maggioranza da donne, mentre quelli provenienti dai Balcani in maggioranza da uomini.

di immigrati provenienti dall'America latina è costituita da donne.⁹⁷ La maggior parte dei sans-papiers provenienti da questa regione entrano regolarmente in Svizzera come turisti, artisti, nell'ambito del ricongiungimento familiare o con un permesso di soggiorno spagnolo o italiano⁹⁸ ottenuto nel quadro di sanatorie per regolarizzare lo statuto degli immigrati irregolari⁹⁹ nei due Paesi del Mediterraneo¹⁰⁰. Quando però il permesso di soggiorno temporaneo scade o se viene pronunciata una decisione di allontanamento nei loro confronti, non partono e restano in Svizzera (cosiddetti *overstayers*). Fanno eccezione alcuni migranti provenienti da Paesi soggetti all'obbligo di visto che, viste le condizioni restrittive per l'ottenimento di un visto turistico, entrano illegalmente nel nostro Paese. Tra di essi vi sono cittadini della Repubblica dominicana e di Cuba. Secondo le informazioni della polizia, i migranti provenienti da questi due Paesi vengono spesso fatti entrare irregolarmente nello spazio Schengen dalla Turchia e da altri Paesi balcanici.¹⁰¹

Nella maggior parte dei casi il soggiorno irregolare dei sans-papiers provenienti dall'America latina è stato favorito dalla presenza in Svizzera di familiari o amici e di una comunità di cittadini latinoamericani, che li hanno ospitati e/o hanno cercato loro un alloggio e un lavoro. Le organizzazioni di trafficanti hanno o hanno avuto tutt'al più un influsso marginale sul numero di sans-papiers provenienti da questa regione.

Stando agli esperti, un altro gruppo importante di sans-papiers che non provengono dal settore dell'asilo è rappresentato dagli ex stagionali dei Balcani. Si presume che molti lavoratori stagionali che, in seguito all'introduzione del modello dei tre cerchi all'inizio degli anni 1990, non hanno potuto rinnovare il permesso, non siano tornati in patria e si siano invece integrati in Svizzera.¹⁰² Anche in questo caso, si pensa che il soggiorno irregolare nel nostro Paese sia stato favorito dalla presenza di una diaspora e non dal ricorso ai servizi offerti dai gruppi di trafficanti.

Vi sono comunque sans-papiers che non provengono dal settore dell'asilo e che, per entrare in Svizzera, fanno o hanno fatto ricorso ai servizi di trafficanti. La polizia ritiene che dal 2012/2013 molti kosovari siano entrati illegalmente in Svizzera ricorrendo ai servizi dei passatori¹⁰³ e dandosi poi direttamente alla clandestinità. La maggior parte dispone di documenti falsi che servono non solo per entrare nello spazio Schengen ma anche per procurarsi un titolo di soggiorno in Svizzera.

⁹⁷ CFM, *Visage des sans-papiers en Suisse*, op. cit., pag. 28; gfs.bern, *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*, op. cit., pag. 37

⁹⁸ L'accordo sulla libera circolazione delle persone si applica (salvo poche eccezioni) solo ai cittadini degli Stati dell'UE/AELS e non ai cittadini di Stati terzi titolari di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato dell'UE/AELS; cfr. https://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/arbeits/faq_0004.html#1F0004.html

⁹⁹ Spagna: 2001, 2005; Italia: 2002. Ad essere particolarmente importante è stata l'amnistia promossa dal Governo spagnolo nel 2005 («proceso de normalización de trabajadores extranjeros»), grazie alla quale numerosi sans-papiers ecuadoriani hanno potuto regolarizzare la loro situazione. La grave crisi economica che ha colpito l'Ecuador nel 1999 e a seguito della quale il Paese ha sancito la fine della moneta nazionale e la dollarizzazione dell'economia, ha spinto numerosi ecuadoriani a partire per la Spagna in cerca di lavoro con un visto turistico.

¹⁰⁰ Secondo uno studio (Baldwin, Martin / Kraller, Edwards. *Regularisations in Europe – Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States in the EU*, 2009) le sanatorie possono comportare l'aumento della mobilità dei sans-papiers nell'UE; tuttavia, non è possibile dimostrare empiricamente l'attrazione esercitata dall'Europa né l'aumento generale dell'immigrazione clandestina in Europa.

¹⁰¹ Informazione della PGF

¹⁰² CFM, *Visage des sans-papiers en Suisse*, op. cit., pag. 29

¹⁰³ Cfr. cap. 6.1

3.2.2 Sans-papiers che provengono dal settore dell'asilo

Come già esposto nel capitolo 3.1, pressoché tutti i richiedenti l'asilo hanno utilizzato i servizi dei trafficanti per almeno una tappa del loro viaggio.¹⁰⁴ Una volta che il richiedente ha presentato la domanda d'asilo, l'UFM decide (nel quadro della procedura d'asilo) se può rimanere o no in Svizzera. Se la domanda viene respinta e il rimpatrio è ritenuto possibile e ragionevolmente esigibile, le autorità competenti dispongono l'allontanamento del richiedente l'asilo. In realtà, una decisione negativa in materia di asilo e la decisione di allontanamento non significano sempre che il migrante lascerà la Svizzera. Spesso i diretti interessati entrano nella clandestinità o si trasferiscono in un altro Paese. Più del 30 per cento dei rimpatri organizzati per via aerea non viene eseguita perché alla data fissata il diretto interessato risulta irreperibile.¹⁰⁵ Nella categoria «partenze non controllate» la statistica sull'asilo 2013 riporta un totale di 6821 persone. Questa cifra comprende le persone che non hanno lasciato la Svizzera e sono entrate nella clandestinità (sans-papiers) e quelle che, senza notificarlo, sono tornate nel loro Paese d'origine o si sono trasferite in un altro Paese.¹⁰⁶

Gli esperti concordano nell'affermare che negli scorsi anni la percentuale dei richiedenti l'asilo entrati nella clandestinità dopo il rigetto della loro domanda d'asilo è aumentata in misura significativa rispetto al totale dei sans-papiers.¹⁰⁷ Se si considera l'aumento delle domande d'asilo osservato nel 2011 e nel 2012 e il numero relativamente elevato di domande presentate nel 2013¹⁰⁸, si può presumere che, dato un tasso medio di accettazione delle domande d'asilo di appena il 16 per cento (2011–2013),¹⁰⁹ ¹¹⁰ la percentuale aumenterà ulteriormente, così come crescerà il numero dei sans-papiers in Svizzera.¹¹¹ Pertanto, le attività dei gruppi criminali dediti al traffico di migranti hanno un impatto non solo sul numero di domande d'asilo (cfr. cap. 3.1), ma anche indirettamente sul numero dei sans-papiers che provengono dal settore dell'asilo.

4 Modus operandi dei trafficanti

I servizi offerti dai trafficanti sono molteplici e spaziano dal trasferimento diretto a quello a tappe, dalla variante a basso costo a quella di lusso, via aria, via terra o via mare, a bordo di veicoli attraverso valichi di frontiera ufficiali con documenti falsi o a piedi attraverso la cosiddetta «frontiera verde». I costi di un trasferimento variano da alcune centinaia a diverse migliaia di franchi svizzeri. In linea di principio le varianti più costose presentano meno rischi e disagi.

¹⁰⁴ Efonayi-Mäder, Denise et al., *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asy bewegungen*, op. cit., pagg. 90-91

¹⁰⁵ NZZ am Sonntag, *Unauffindbare Asylsuchende – Tausende Ausschaffungen scheitern*, 2 dicembre 2012, www.nzz.ch/aktuell/schweiz/tausende-ausschaffungen-scheitern-abgewiesene-asylsuchende-sind-unauffindbar-bund-muss-fluege-absagen-1.17863891

¹⁰⁶ UFM, *Statistica sull'asilo 2013*, pag. 8

¹⁰⁷ CFM, *Visage des sans-papiers en Suisse*, op. cit., pagg. 6 e 26. Secondo gli specialisti il numero di sans-papiers che non rientrano nel settore dell'asilo supera tuttora quello dei sans-papiers che vi rientrano.

¹⁰⁸ 2011: 22 551 (+ 45 % rispetto al 2010); 2012: 28 631 (+ 27 % rispetto al 2011); 2013: 21 465 (- 25 % rispetto al 2012)

¹⁰⁹ UFM, *Statistiche sull'asilo 2011-2013*; 2011: 21,0 %; 2012: 11,7 %; 2013: 15,4 %

¹¹⁰ Molti richiedenti l'asilo ai quali non è stato concesso lo statuto di rifugiato hanno potuto rimanere legalmente in Svizzera perché alla data fissata il rimpatrio non era possibile né ragionevolmente esigibile.

¹¹¹ Ammesso che non vi siano grandi cambiamenti nella politica adottata dalla Svizzera nei confronti dei sans-papiers (ad es. regolarizzazioni).

Nei capitoli 4.1–4.6 sono descritti i modus operandi più diffusi che, sotto vari aspetti, riguardano anche la Svizzera:

- contraffazione o alterazione di documenti;
- traffico di migranti attraverso la frontiera verde;
- traffico di migranti a bordo di veicoli;
- traffico di migranti per via aerea;
- entrata e soggiorno con inganno delle autorità;
- tratta di esseri umani e sfruttamento quale conseguenza del traffico di migranti.

Le reti dei trafficanti di migranti sono particolarmente flessibili, infatti devono adeguare costantemente i loro modus operandi perché i controlli alle frontiere si fanno sempre più efficaci, perché la cooperazione internazionale tra le autorità di perseguimento penale si intensifica o per altri motivi. A farne le spese, tuttavia, è spesso la sicurezza dei migranti.¹¹² I trasferimenti a basso costo o quelli su lunghe distanze sono i più pericolosi, soprattutto per i più vulnerabili (donne e bambini), e sono già costati la vita a numerose persone. Stando ai dati della rete Migreurop, negli ultimi vent'anni almeno 16 250 migranti sono deceduti alle frontiere esterne dell'Europa per annegamento, asfissia, inedia, assideramento o suicidio¹¹³. I media riportano regolarmente notizie su questo tema:

*Cinque settimane fa, oltre 300 profughi hanno perso la vita al largo di Lampedusa a seguito del naufragio dell'imbarcazione che li trasportava. La polizia italiana ha arrestato uno dei passatori.*¹¹⁴ (trad.)

*Una barca con a bordo un centinaio di persone è naufragata al largo della costa turca. Almeno 58 i morti, tra cui numerosi bambini. Molti dei migranti irregolari erano rinchiusi sottocoperta. I profughi avevano messo la propria vita nelle mani di passatori per raggiungere l'Europa.*¹¹⁵ (trad.)

Il traffico di migranti favorisce inoltre la corruzione e rafforza le strutture della criminalità organizzata: i trasferimenti clandestini possono essere notevolmente agevolati da determinate azioni (ad es. rilascio fraudolento di un visto) o dall'inerzia di autorità corrotte (ad es. funzionari che chiudono un occhio su un'entrata illegale), per cui è molto frequente che le reti di trafficanti corrompano funzionari delle autorità preposte all'immigrazione, agenti di polizia, guardie di confine o il personale delle ambasciate nei Paesi d'origine, nei Paesi di transito e nei Paesi di destinazione. La disponibilità a cooperare con questi gruppi criminali è particolarmente alta negli Stati in cui il personale delle autorità summenzionate, essendo mal retribuito, cede più facilmente alla tentazione di un guadagno aggiuntivo.

¹¹² UNODC, <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/smuggling-of-migrants.html?ref=menuaside>

¹¹³ TagesWoche, Fünf Menschen sterben pro Tag an Europas Aussengrenzen, 8 novembre 2012
www.tageswoche.ch/de/2012_44/international/479345/fuenf-menschen-sterben-pro-tag-an-europas-aussengrenzen.htm

¹¹⁴ Tagesanzeiger, Hier wird einer der Schlepper von Lampedusa festgenommen, 8 novembre 2013
www.tagesanzeiger.ch/panorama/vermischtes/Hier-wird-einer-der-Schlepper-von-Lampedusa-festgenommen/story/13488206

¹¹⁵ Spiegel Online, Flüchtlingsdrama – 58 Tote bei Bootsunglück vor der Türkei, 6 settembre 2012
www.spiegel.de/panorama/tuerkei-dutzende-menschen-sterben-bei-bootsunlueck-vor-westkueste-a-854288.html

4.1 Contraffazione o alterazione di documenti

Dato che l'occultamento dell'identità riveste un ruolo importante nel contesto del traffico di migranti, i movimenti clandestini avvengono per lo più senza documenti oppure con documenti contraffatti o alterati. La contraffazione o l'alterazione di documenti è una prassi alla quale si ricorre sempre più spesso per dare alle autorità un'impressione di legalità e permettere così ai migranti di entrare più facilmente nel Paese di destinazione e/o di ottenerne un titolo di soggiorno in modo fraudolento. Come menzionato nel capitolo 2.3.2, la falsità in certificati è un reato contemplato dall'articolo 252 CP ed è punibile con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria.

4.1.1 Definizione

Il Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti definisce all'articolo 3 lettera c che un «documento di viaggio o di identità fraudolento» indica qualsiasi documento:

- *«... contraffatto o modificato materialmente da qualunque persona diversa dalla persona o autorità legalmente autorizzata a produrre o rilasciare il documento di viaggio o di identità per conto dello Stato...»*

In questo contesto va fatta una distinzione tra i seguenti concetti:

- contraffazione totale: falsificazione sia del documento, sia degli elementi che vi figurano. La contraffazione totale è il tentativo di riprodurre integralmente un documento originale, dopo averne analizzato minuziosamente le caratteristiche, con materiali possibilmente analoghi. Essendo molto complesse (realizzazione degli elementi di sicurezza ecc.), le contraffazioni totali sono generalmente prodotte in serie;¹¹⁶
 - falsificazione del contenuto: in questo caso vengono alterati solo alcuni elementi di un documento originale (ad es. sostituzione di foto, cancellazione di dati ufficiali);
 - falsificazione a partire da un documento in bianco: compilazione illegale di un documento originale in bianco che presenta tutte le caratteristiche di sicurezza;
 - documenti di fantasia: documenti senza alcun carattere di identificazione e di legittimazione (ad es. «World Pass»);¹¹⁷
- *«... rilasciato o ottenuto in modo irregolare, tramite falsa dichiarazione, corruzione o costrizione o in qualsiasi altro modo illegale...»*

Facendo ricorso alla corruzione, a moduli di domanda non compilati correttamente e ad altri documenti falsificati si cerca, soprattutto nei Paesi d'origine dei migranti e nei Paesi di transito, di ottenere in modo fraudolento documenti o visti autentici. Spesso si ricorre anche alla falsificazione di documenti aggiuntivi per dare maggiore credibilità ai documenti originali. Si presentano ad esempio alle autorità atti di nascita falsificati per

¹¹⁶ Ausweisfälschung, <http://de.wikipedia.org/wiki/Ausweisf%C3%A4lschung>

¹¹⁷ www.bnlawyers.ch/2012/07/urkundendelikte-und-forensisches-urkundenlabor-1827

procurarsi documenti di viaggio autentici.¹¹⁸ Con documenti rubati o falsificati vengono quindi acquisite nuove identità;

- «... che è utilizzato da una persona diversa dal legittimo titolare.»

Un *imposter* è una persona che utilizza abusivamente un documento di viaggio o di identità di un terzo. Tale documento può essere stato acquistato o preso in prestito, ma può anche essere stato rubato al legittimo proprietario. Generalmente l'*imposter* assomiglia molto alla persona raffigurata sulla foto del documento originale. Quando l'*imposter* non ha più bisogno del documento come copertura, il complice ne dichiara la perdita o il furto.

4.1.2 Tendenze

Secondo Europol, negli ultimi anni la domanda di documenti falsificati è aumentata in modo significativo.¹¹⁹ La medesima tendenza è stata riscontrata pure dalla PGF. Anche Frontex¹²⁰, nella pubblicazione *Annual Risk Analysis 2013*, rileva che sempre più migranti irregolari tentano di entrare nel territorio dell'UE servendosi di documenti falsificati.¹²¹

Gli esperti concordano nell'affermare che la qualità dei documenti falsificati – sempre più usati per il traffico di migranti nello spazio Schengen – ha raggiunto un ottimo livello e continua a migliorare.¹²² Come risulta dalle statistiche del Cgcf sui documenti falsificati confiscati tra il 2009 e il 2013 (cfr. immagine 4), dal 2009 il numero di casi accertati non è aumentato in modo continuativo, anzi, in un primo tempo è diminuito per poi crescere di nuovo nel 2012 e nel 2013. Occorre tuttavia considerare che le variazioni statistiche rispetto all'anno precedente vanno sempre interpretate con cautela: da un lato una diminuzione dei casi accertati di falsificazione di documenti (o di entrate e soggiorni illegali) può essere indizio di una diminuzione effettiva dei documenti falsificati in circolazione (o dei flussi migratori); dall'altro può anche significare che la qualità delle falsificazioni è migliorata, per cui risulta più difficile riconoscere i documenti falsi (oppure che i trafficanti ricorrono a tecniche sempre più raffinate, per cui vengono individuati meno entrate e soggiorni illegali). Peraltro, un minor numero di casi accertati di documenti falsificati o di entrate e soggiorni illegali può rivelare che le autorità non impegnano sufficienti risorse finanziarie e in termini di personale per contrastare il traffico di migranti. Alla luce di quanto precede, le statistiche sulla falsificazione di documenti e sulle entrate e i soggiorni illegali non possono essere interpretate in modo univoco e vanno poste in relazione con altri dati (ad es. statistiche sull'asilo, dati sulla qualità e sulle caratteristiche di contraffazione dei documenti).

¹¹⁸ Frontex, *Annual Risk Analysis 2012*

¹¹⁹ Europol, *Main Routes for People Smuggling into the EU 2012*, Intelligence Notification 497, febbraio 2012

¹²⁰ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union

¹²¹ Frontex, *Annual Risk Analysis 2013*, pag. 38

¹²² Informazioni di Europol e Frontex

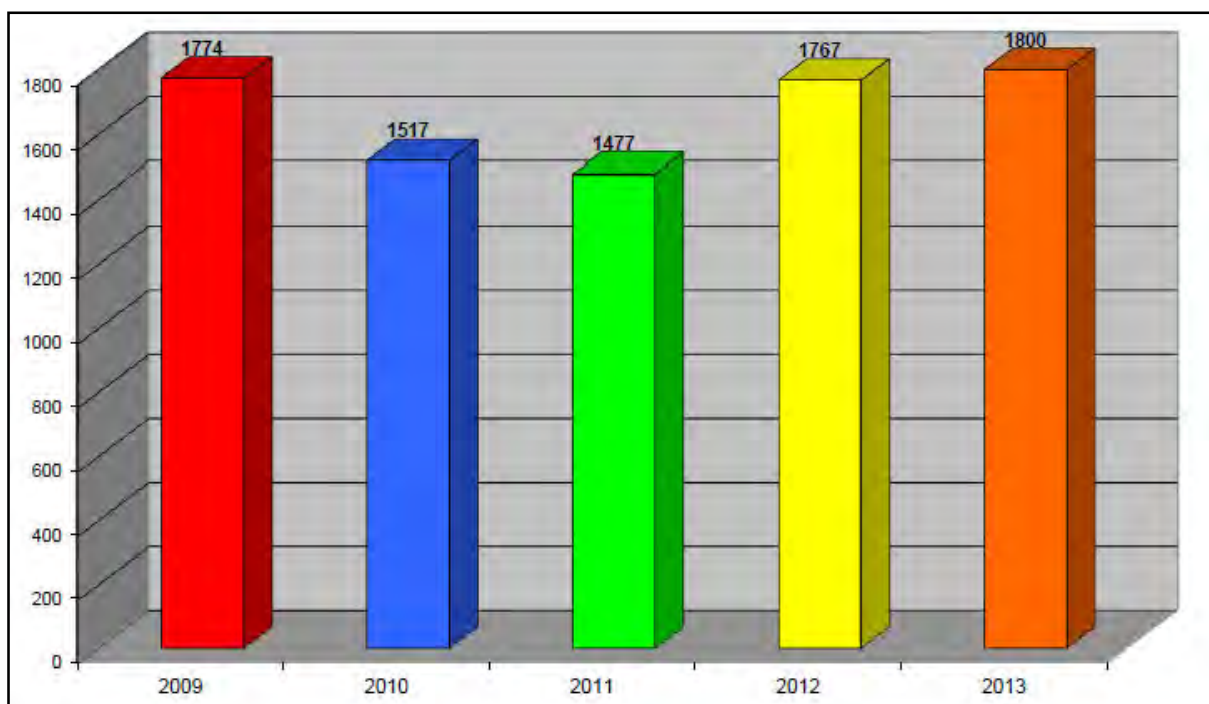


Immagine 4 – Sequestri di documenti falsificati dal 2009 al 2013 (fonte: Cgcf)

Come risulta dal grafico del Cgcf (immagine 5 qui di seguito), nel caso dei documenti sequestrati tra il 2009 e il 2013 si è trattato per lo più di contraffazioni totali. Come spiegato sopra, la realizzazione di contraffazioni totali è particolarmente complessa, per cui i documenti non sono fabbricati singolarmente, bensì in serie. Ciò ne spiega anche la maggiore diffusione rispetto alle falsificazioni del contenuto o alle falsificazioni a partire da un documento in bianco.

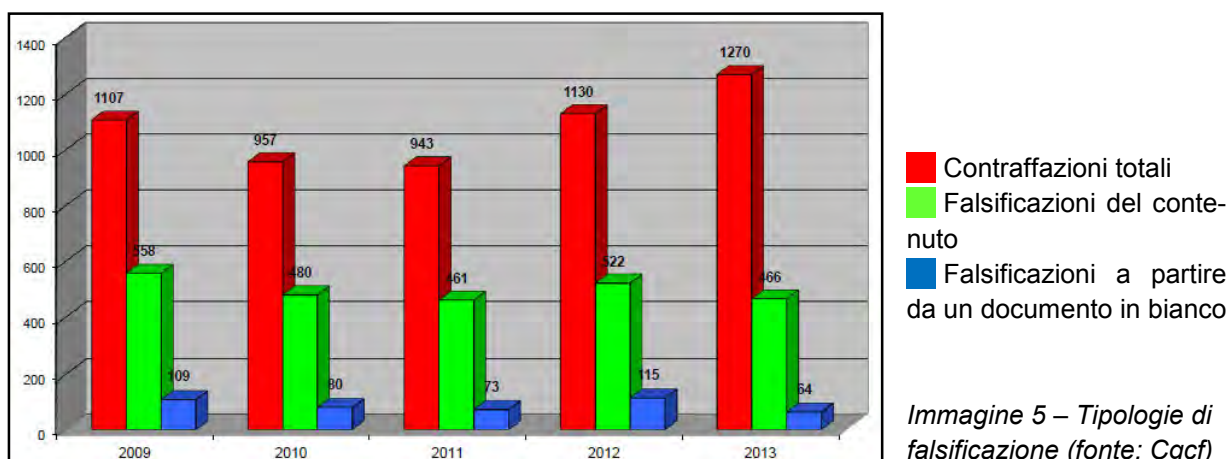


Immagine 5 – Tipologie di falsificazione (fonte: Cgcf)

Le due statistiche non includono i casi di impiego abusivo di documenti (*imposter*) accertati dal Cgcf tra il 2009 e il 2013.¹²³

Anche i corpi di polizia cantonali sequestrano molti documenti falsificati: 1618 casi nel 2013 contro i 1413 dell'anno precedente. Complessivamente in Svizzera i casi accertati di documenti falsificati sono stati 3418 nel 2013 e 3180 nel 2012.¹²⁴

¹²³ Casi di impiego abusivo di documenti accertati dal Cgcf tra il 2009 e il 2013: 2009: 170; 2010: 205; 2011: 205; 2012: 213; 2013: 257.

¹²⁴ AFD, Rapport annuel falsifications de documents du corps des gardes-frontière 2013

Secondo le informazioni della polizia, i documenti maggiormente falsificati per entrare e/o soggiornare in Svizzera sono: a) permessi di soggiorno svizzeri (B e C) cartacei o in formato carta di credito, b) carte d'identità e passaporti italiani, bulgari, belgi, greci e portoghesi («cinesi di Macao»)¹²⁵, c) permessi di soggiorno italiani e spagnoli. Stando ai dati acquisiti dalla polizia, i documenti falsi sono realizzati per lo più in Kosovo¹²⁶, Bulgaria, Macedonia, Russia e Ucraina. A seconda delle disponibilità finanziarie del migrante, non viene preparato un solo documento, bensì un intero kit composto per esempio da passaporto, carta d'identità, tessera di assicurazione malattia e carta di credito di uno stesso Paese.¹²⁷



Immagine 6 – Kit di documenti finlandesi falsi (fonte: PGF)

In reazione alle misure promosse dalle autorità negli ultimi anni per contenere la migrazione irregolare, le reti di trafficanti hanno perfezionato i loro modus operandi e si sono coordinate meglio tra loro. Con l'introduzione, in molti Stati, di documenti di viaggio e di identità di ottimo livello qualitativo è andata migliorando anche la qualità delle falsificazioni.

Dato che la falsificazione dei documenti moderni richiede tecniche sempre più sofisticate e costose, i falsari sono costretti a cooperare in misura crescente con la criminalità organizzata che vede anch'essa incrementare i suoi profitti.¹²⁸ (trad.)

Documenti falsificati o rubati sono reperibili anche online nella parte del web sommerso, le cui risorse informative non sono indicizzate dai normali motori di ricerca e risultano pertanto irreperibili.

¹²⁵ Nel giugno 2013, le autorità di polizia di nove Cantoni hanno promosso un'azione coordinata da fedpol contro una rete di trafficanti cinese sospettata di aver fatto entrare clandestinamente in Svizzera cittadini cinesi muniti di documenti portoghesi contraffatti, rilasciati a Macao. Cfr. cap. 6.3.

¹²⁶ Cfr. casistica a pag. 33

¹²⁷ Informazioni della PGF

¹²⁸ Frontex, Annual Risk Analysis 2013, pag. 37

Casistica: scoperta di laboratori di contraffazione in Kosovo con ramificazioni in Svizzera¹²⁹

Nel luglio 2012, dopo approfondite indagini, la polizia di frontiera kosovara ha inflitto un duro colpo a un'organizzazione di trafficanti e falsificatori di documenti, procedendo contemporaneamente ad arresti e perquisizioni durante le quali ha sequestrato documenti di viaggio contraffatti di diversi Stati Schengen, tessere di assicurazione malattia e carte di credito, diplomi universitari, licenze di circolazione nonché documenti originali rubati e materiale destinato alla realizzazione di contraffazioni. La banda criminale fabbricava documenti di diversa qualità e prezzo, da utilizzare per entrare illegalmente nello spazio Schengen e per ottenere permessi di soggiorno od occultare l'identità di soggetti pregiudicati. Gli autori erano attivi in diversi Paesi, dove disponevano di un'estesa rete di distribuzione. Le analisi dei supporti di dati sequestrati hanno rivelato che la Svizzera era toccata a più livelli da questo caso: a) la banda criminale falsificava permessi di soggiorno, carte d'identità e licenze di circolazione svizzeri, b) la Svizzera era uno dei principali Paesi di destinazione del traffico di migranti, c) esistevano legami con intermediari nella Svizzera tedesca e francese e d) gli autori erano implicati in altri reati, quali rapine e furti di veicoli commessi anche in Svizzera.



Immagine 7 – Documenti contraffatti e documenti autentici rubati, sequestrati in Kosovo durante la perquisizione di un'abitazione (fonte: PGF)

La scoperta dei laboratori in Kosovo conferma l'ipotesi secondo cui la contraffazione di documenti sta guadagnando sempre maggiore importanza. Le diverse inchieste condotte hanno rivelato, da un lato, che i trafficanti di migranti agiscono con crescente professionalità e mettono in circolazione grossi quantitativi di documenti contraffatti e, dall'altro, che nella maggior parte dei casi sono implicati anche in altre attività criminali.

¹²⁹ Informazioni della PGF

Casistica: falsificazione di visti Schengen svizzeri¹³⁰

Nella primavera 2012, nell'arco di circa due mesi, sono state fermate oltre dieci persone con passaporti nigeriani che erano munite di visti Schengen svizzeri falsificati. I visti, con numeri effettivamente validi, erano stati emessi dalla rappresentanza svizzera di Abuja, ma a nome di esponenti politici e di alti funzionari che ne avevano fatto richiesta per effettuare visite ufficiali in Svizzera. Dopo la scoperta delle falsificazioni, i legittimi titolari sono stati invitati a presentarsi all'ambasciata svizzera. È così stato possibile accertare che i visti originali si trovavano ancora nei passaporti dei legittimi titolari e che il periodo per il quale erano stati rilasciati non corrispondeva al periodo di validità riportato sui visti falsificati. Quasi tutte le persone intercettate con visti falsificati avevano un biglietto Air France con rotta Nigeria - Parigi - Ginevra o Zurigo. Se alcune di esse erano state fermate ai checkpoint nigeriani, la maggior parte era stata intercettata solo a Parigi, a conferma della buona qualità delle falsificazioni. Su questa base sono stati pertanto introdotti controlli più rigorosi per i cittadini nigeriani in partenza dalla Nigeria con visti Schengen emessi dalla Svizzera. Alla stesura del presente rapporto non erano stati scoperti altri casi. È tuttavia probabile che i gruppi di trafficanti che si celano dietro queste operazioni abbiano ripiegato su altre rotte e/o altri modus operandi.



Immagine 8 – Visti Schengen svizzeri falsificati (fonte: PGF)

A seconda della qualità dei documenti, è difficile per le autorità di frontiera o per le compagnie aeree individuare i passaporti o i visti falsificati. Ciò è spesso dovuto al fatto che gli addetti non sono stati istruiti in merito all'identificazione di documenti falsificati o che, per esigenze di risparmio, non è possibile impiegare sufficiente personale per effettuare controlli accurati senza che i voli subiscano notevoli ritardi. In questo contesto è utile far capo a consulenti svizzeri in materia di documenti, che possono individuare gli abusi prima della partenza verso la Svizzera o verso lo spazio Schengen¹³¹.

¹³⁰ PGF, Gefälschte Schweizer Schengenvisa, 29 maggio 2012

¹³¹ Cfr. cap. 4.4

4.2 Traffico di migranti attraverso la frontiera verde

I passaggi clandestini a piedi attraverso la frontiera verde rappresentano la forma classica del traffico di migranti. Per frontiera verde si intendono i confini terrestri riconosciuti a livello internazionale, situati tra valichi di frontiera autorizzati, e le linee di confine costituite da acque interne o che corrono lungo tali acque (da non confondere con la linea di confine marittima, denominata frontiera blu).¹³² Oggi i passatori, per non correre rischi, accompagnano sempre più di rado i migranti nell'attraversamento illegale delle frontiere. Le loro attività si concentrano piuttosto sulla falsificazione di documenti e su altre pratiche che permettono loro di praticare il traffico di migranti restando nell'ombra.

Dalla soppressione dei controlli sistematici alle frontiere interne, l'attraversamento della frontiera verde nello spazio Schengen ha perso d'importanza¹³³, sebbene resti la soluzione preferita da una piccola parte dei migranti irregolari che entrano illecitamente in Svizzera, spesso in provenienza dall'Italia: dopo aver raccomandato loro di disfarsi dei documenti ormai inutili, i trafficanti lasciano i propri «clienti» sul lato italiano del confine e indicano loro la via da seguire. Nella maggior parte dei casi i trafficanti danno false informazioni su di sé, per impedire che si possa risalire alla loro identità qualora i migranti venissero intercettati e interrogati. Giunti in Svizzera, questi ultimi sono spesso accolti da un membro locale del gruppo di trafficanti che a volte li accompagna fino alle porte dei centri di registrazione e di procedura.¹³⁴

[...] i passatori attivi in Italia lasciano i migranti in prossimità di un varco clandestino [...] dove basta infilarsi in uno dei tanti buchi della rete metallica per giungere in territorio elvetico. Da lì i migranti seguono i sentieri e raggiungono il centro di Chiasso. In altri casi trovano ad aspettarli un passatore. Per il trasporto fino alla frontiera i trafficanti chiedono circa 200 euro a persona.¹³⁵ (trad.)

Generalmente i trafficanti scelgono la frontiera verde quando si tratta di varcare un confine terrestre tra uno Stato Schengen e uno Stato non Schengen, ossia una frontiera esterna dello spazio Schengen. Per i trafficanti, questo modus operandi è più sicuro rispetto ai trasporti clandestini a bordo di veicoli attraverso i valichi di frontiera ufficiali. Prima dell'operazione, i passatori studiano quando e dove è più opportuno passare la frontiera verde o quando e dove i controlli di tale frontiera risultano più difficili e accompagnano i migranti in prossimità del punto prescelto. Per non rischiare di essere scoperti, i trafficanti generalmente si tengono a una certa distanza. Dall'altra parte della frontiera verde, quindi nello spazio Schengen, i migranti sono presi a carico da passatori che organizzano la trasferta verso i Paesi di destinazione.

¹³² Grüne Grenze, http://de.wikipedia.org/wiki/Gr%C3%BCne_Grenze

¹³³ Le statistiche 2013 del *Bundeskriminalamt Österreich* (Ufficio federale della polizia criminale austriaca) hanno evidenziato quanto segue: da un confronto tra i mezzi di trasporto dei migranti clandestini partiti dall'Ungheria (Stato Schengen) e fermati in Austria e i mezzi di trasporto partiti dalla Serbia (Stato non Schengen) e fermati in Ungheria è emerso che la maggior parte delle persone intercettate in Austria erano state trasferite dall'Ungheria in Austria a bordo di un veicolo (in particolare autocarri e autovetture), mentre gran parte delle persone intercettate in Ungheria avevano raggiunto l'Ungheria partendo dalla Serbia e attraversando la frontiera verde.

¹³⁴ Indicazioni dei collaboratori di un centro di transito (in base a informazioni ottenute durante colloqui con richiedenti l'asilo)

¹³⁵ Der Sonntag, Nr. 14, Die Flucht aus Tunesien endet in Chiasso, 10 aprile 2011

La cosiddetta rotta balcanica classica, che attraversa anche la Macedonia, la Serbia e l'Ungheria (Stato Schengen), è considerata da tempo una delle principali rotte del traffico di migranti verso l'Europa settentrionale e occidentale¹³⁶. I trasferimenti illegali verso l'Ungheria avvengono in gran parte attraverso la frontiera verde in prossimità delle città di Subotica (Serbia) e Seghedino (Ungheria). Questa regione si è affermata come crocevia internazionale e costituisce un punto di riferimento per trafficanti e migranti irregolari delle più svariate nazionalità. Dopo aver varcato la frontiera verde a piedi ed essere entrati nello spazio Schengen, i migranti vengono trasportati verso ovest o verso nord a bordo di autovetture o furgoni. A seguito dell'intensificazione dei controlli nella zona di frontiera serbo-ungherese, della maggiore collaborazione nella lotta al traffico di clandestini sulla rotta balcanica classica nell'ambito di Europol (progetto FIMATHU)¹³⁷ e di una modifica della legge sull'asilo in Ungheria, entrata in vigore il 1° luglio 2013,¹³⁸ si è osservato uno spostamento verso altre rotte. Stando alle informazioni acquisite dalla polizia, i trafficanti ripiegano in misura crescente sulla frontiera verde tra Serbia e Croazia,¹³⁹ da dove proseguono verso la Slovenia e l'Italia o l'Austria (Stati Schengen). A volte i migranti vengono fatti passare attraverso la frontiera serbo-rumena per poi entrare illegalmente in Ungheria attraverso la frontiera verde con la Romania.

4.3 Traffico di migranti a bordo di veicoli o treni

Per coprire le distanze via terra tra una tappa e l'altra, i trafficanti fanno capo a diversi mezzi di trasporto su strada e su rotaia. I preparativi a monte del viaggio variano in funzione del veicolo utilizzato: i trasferimenti clandestini di grandi gruppi in vani di autocarri richiedono più logistica e coordinamento rispetto ai trasferimenti illegali di piccoli gruppi a bordo di autovetture private, più semplici da organizzare anche a breve termine.

4.3.1 Traffico di migranti a bordo di autovetture o furgoni

In Svizzera si rilevano per lo più passaggi clandestini di piccoli gruppi a bordo di autovetture o furgoni. I clandestini sono spesso della stessa origine etnica dei conducenti che generalmente dispongono di un titolo di soggiorno legale o addirittura della cittadinanza svizzera o di uno Stato UE. I migranti vengono nascosti nel bagagliaio, in vani di carico o in altri interstizi ricavati all'interno del veicolo oppure viaggiano come normali passeggeri. In quest'ultimo caso dispongono di documenti falsificati o di cui non sono i legittimi titolari.

La polizia ritiene che i passaggi irregolari a bordo di autovetture e furgoni si verifichino soprattutto alle frontiere interne di Schengen, dall'Italia (Ticino), dalla Francia (regione di Ginevra) e dall'Austria. Gli ingressi clandestini in Svizzera sono particolarmente frequenti in queste aree che si trovano sulla rotta balcanica che arriva in Svizzera dall'Austria o dall'Italia o via mare dalla Grecia o dalla Libia (sempre passando dall'Italia). Tuttavia le rotte e i modus operandi possono cambiare repentinamente. Inoltre i trafficanti non scelgono sempre la strada più breve o veloce, bensì quella più sicura.

¹³⁶ Cfr. cap. 5.4

¹³⁷ Cfr. cap. 7.3

¹³⁸ Europol, Increased Facilitation of Kosovar Irregular Migrants, L'Aia, novembre 2013. La modifica di legge entrata in vigore il 1° luglio 2013 prevede la possibilità di incarcerare i richiedenti l'asilo fino a sei mesi.

¹³⁹ La Croazia è uno Stato membro dell'UE, ma non fa ancora parte dello spazio Schengen.

Secondo le informazioni della polizia, chi tira le fila del traffico di migranti in Svizzera e in altri Stati Schengen si avvale in misura crescente della complicità di tassisti o addirittura compagnie di taxi che, sotto la copertura del proprio lavoro, trasportano gli immigrati irregolari da uno Stato Schengen all'altro. Se vengono fermati dalla polizia, affermano di essere all'oscuro del fatto che i loro passeggeri soggiornano illegalmente nello spazio Schengen. Del resto, vista la difficoltà di produrre prove a loro carico, è molto raro che vengano perseguiti penalmente. Stando alle indicazioni della PGF, una pratica introdotta recentemente dai gruppi criminali è quella dei servizi di carpooling. Diversi siti web¹⁴⁰ permettono di informarsi sui passaggi disponibili e mettere in contatto autista e passeggero in tutta semplicità. Di regola i trafficanti contattano gli autisti, ignari dell'inganno, attraverso l'agenzia di carpooling e prenotano un viaggio per i passeggeri irregolari. I migranti vengono fatti passare per conoscenti o amici e devono versare ai trafficanti somme considerevoli per questo servizio.



Immagini da 9 a 12 – Migranti nascosti in un furgone (fonti: polizia ungherese, Cgcf)

4.3.2 Traffico di migranti a bordo di autocarri e autobus

Secondo le indicazioni delle autorità estere, nascondere persone nei vani di mezzi pesanti, in particolare autocarri, è un modus operandi diffuso per trasportare clandestini nei Paesi di destinazione in Europa. Tuttavia, stando ai dati più recenti, le autorità svizzere hanno accertato un solo caso di questo tipo¹⁴¹. In un altro vi erano chiari indizi del fatto che il vano di un autocarro era stato usato come nascondiglio, ma non è stato possibile determinare quando e dove i passeggeri erano stati fatti scendere.

¹⁴⁰ Ad es. www.condividilauto.ch, www.liberalauto.ch o www.carpooling.it

¹⁴¹ L'accertamento è avvenuto durante un controllo merci operato dal gruppo mobile del servizio civile delle dogane a Chiasso nel gennaio 2014. I due passeggeri clandestini sono stati trovati nel vano di carico tra la merce (informazione del Cgcf).

La Svizzera ha aderito all'accordo di Schengen, ma non fa parte dell'unione doganale europea, per cui gli scambi transfrontalieri di merci continuano ad essere controllati alle sue frontiere. Se da un lato i controlli possono avere un effetto dissuasivo per le organizzazioni dedite al traffico di migranti, dall'altro occorre considerare che la Svizzera è un Paese di transito sull'asse nord-sud e risulta quindi molto attrattiva per i trafficanti. Il territorio svizzero è attraversato da autostrade importanti, ad esempio l'A2 che figura tra gli assi nevralgici del continente e che collega l'Italia – dalla quale transitano molti migranti – e gli Stati di destinazione dell'Europa settentrionale.

Dalle informazioni delle autorità di perseguimento penale estere risulta che in quasi tutti gli Stati europei sono stati intercettati grandi gruppi di migranti clandestini a bordo di mezzi pesanti, spesso con collegamenti in Svizzera. Se si considera inoltre che la Svizzera è una meta importante per i richiedenti l'asilo e che molti migranti irregolari non sono ancora registrati in Eurodac¹⁴² al loro arrivo in Svizzera, è molto probabile che sulle strade elvetiche sia transitato ben più di un autocarro con clandestini a bordo.

La polizia ritiene che nella maggior parte dei casi i migranti vengano caricati già in Turchia o in Grecia e trasportati direttamente o a tappe in Europa occidentale o settentrionale passando dagli Stati balcanici. Prima della partenza, sugli automezzi adibiti al trasporto di merci vengono creati speciali nascondigli che però non proteggono i clandestini dalle condizioni atmosferiche più estreme né dai ferimenti dovuti alla merce trasportata e tanto meno assicurano un approvvigionamento sufficiente di ossigeno e acqua.

¹⁴² Eurodac è una banca dati europea per la registrazione delle impronte digitali. Originariamente era stata creata per facilitare l'applicazione della Convenzione di Dublino. Il regolamento Dublino II, che ha sostituito la convenzione, è volto a individuare il più rapidamente possibile lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo ed evitare che un richiedente presenti contemporaneamente o consecutivamente una domanda d'asilo in più Stati. Nel sistema Eurodac vengono registrate le impronte delle dieci dita dei richiedenti l'asilo e dei cittadini di Stati terzi di età superiore a 14 anni che tentano di valicare clandestinamente la frontiera esterna di uno Stato membro, nonché dei cittadini di Stati terzi che soggiornano illegalmente sul territorio degli Stati membri.

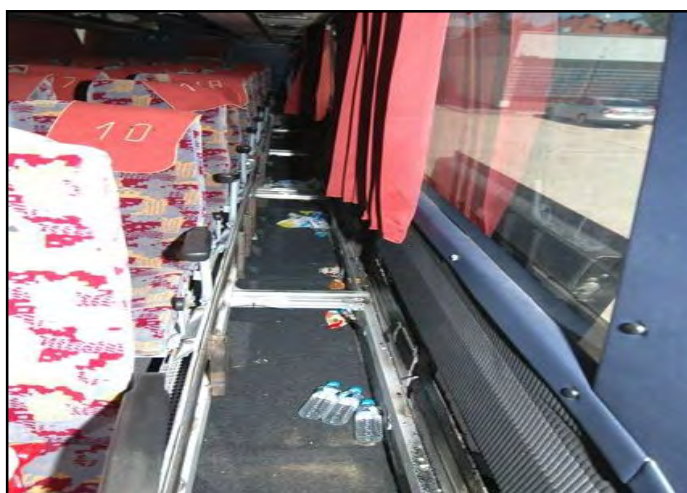


Immagini da 13 a 18 – Migranti nascosti in un autocarro (fonte: polizia francese)



Immagini da 19 a 21 – Migranti nascosti in un autocarro (fonte: polizia di frontiera bulgara)

Un'altra prassi diffusa fra i trafficanti è il trasporto di migranti dall'Europa sudorientale verso i Paesi di destinazione dell'Europa settentrionale a bordo di autobus (spesso appartenenti ad agenzie di viaggio greche). I clandestini vengono nascosti nelle toilette o in vani senza aerazione, dove devono rimanere immobili per diverse ore in condizioni disumane¹⁴³. Altre volte viaggiano a bordo di autobus turistici come passeggeri normali muniti di documenti falsi. In Svizzera vengono individuati regolarmente casi di questo genere.



Immagini 22 e 23 – Nascondiglio in un autobus (fonte: EUROPOL Desk Germania)

¹⁴³ Il 25 febbraio 2013 il Tribunale regionale di Dresda ha condannato a pene detentive da 3 a 5,5 anni per traffico di migranti esercitato a titolo professionale e in associazione criminale quattro greci rei di aver fatto entrare illegalmente in Germania 12 cittadini afgani. I viaggiatori clandestini erano stati nascosti in uno spazio molto ristretto ricavato in un autobus greco. Nel dicembre 2011, le autorità tedesche hanno arrestato i trafficanti nell'ambito di un controllo dell'autobus alla stazione centrale di Dresda.

4.3.3 Traffico di migranti a bordo di treni

Un altro metodo consiste nel nascondere i clandestini nei treni o nel farli viaggiare come passeggeri normali procurando loro documenti falsi e un titolo di trasporto. Siccome è difficile trovare un nascondiglio adatto su un mezzo di trasporto pubblico, l'opzione più diffusa è la seconda. I viaggi a bordo di treni viaggiatori servono generalmente a coprire singole tappe del trasferimento clandestino all'interno dello spazio Schengen, ad esempio fra l'Austria e la Svizzera o fra l'Italia e la Svizzera. Nella maggior parte dei casi i passatori non accompagnano i migranti, ma si limitano a fornire i documenti falsificati e i titoli di trasporto e a spiegare loro dove andare e come comportarsi.

Nel 2013 il Cgcf ha rilevato la maggior parte delle entrate illegali, ossia il 65 per cento del totale¹⁴⁴, nel traffico ferroviario. Gli accertamenti sono avvenuti principalmente nella Regione guardie di confine IV (Cantone Ticino)¹⁴⁵. Nella primavera del 2011, a seguito dell'aumento dell'immigrazione irregolare lungo il confine meridionale, il Cgcf ha deciso di controllare regolarmente i treni in provenienza dall'Italia. Del resto, Milano è considerata uno degli snodi più importanti del traffico di migranti verso l'Europa settentrionale: i clandestini fatti arrivare in Italia lungo la rotta del Mediterraneo centrale, lungo la rotta balcanica passando dalla Slovenia oppure via mare partendo dalla Grecia vengono sistemati per breve tempo nella metropoli italiana prima di proseguire verso nord a bordo di mezzi pubblici o di veicoli privati¹⁴⁶. Molti migranti valicano illegalmente il confine italo-svizzero in treno anche senza avvalersi di passatori. Si tratta in generale di persone che hanno soggiornato illegalmente in Italia per diversi anni e che si trasferiscono in Svizzera spinti dalla crisi economica e dal calo della domanda di lavoro nero. Molti viaggiatori irregolari si fanno prendere di proposito dalle guardie di confine per poi presentare una domanda di asilo.

4.4 Traffico di migranti per via aerea

Il traffico clandestino via aria, che come altre varianti presuppone l'uso di documenti falsificati, si distingue generalmente per un alto grado di organizzazione e per la complessità delle procedure. Gli itinerari sono spesso complicati e le distanze da compiere molto lunghe, non tanto perché il Paese di destinazione è lontano, quanto perché i trafficanti vogliono confondere le tracce e minimizzare il rischio di essere scoperti¹⁴⁷. Per i migranti i trasferimenti illegali in aereo rappresentano una variante di lusso: sono relativamente sicuri e decisamente più veloci dei viaggi via terra o via mare. Tuttavia questi vantaggi fanno sì che i prezzi siano molto alti, così come i guadagni dei trafficanti¹⁴⁸.

Il traffico di migranti per via aerea implica spesso il ricorso alla corruzione, in particolare prima del decollo, durante la permanenza nella zona di transito o dopo l'atterraggio. I trafficanti pagano una o più persone chiave affinché facilitino il trasferimento illegale compiendo un'azione specifica o omettendone un'altra nel proprio ambito di competenza. Si va dagli addetti alle pulizie che aiutano i migranti illegali a uscire dall'aeroporto ai dipendenti consolari

¹⁴⁴ 7798 su un totale di 11 993 (2013)

¹⁴⁵ Informazioni del Cgcf

¹⁴⁶ Informazioni della PGF; D'Amato Gianni/Gerber Brigitta/Kamm Martina, *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*, op. cit., pagg. 94-95

¹⁴⁷ D'Amato Gianni/Gerber Brigitta/Kamm Martina, *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*, op. cit., pag.

121

¹⁴⁸ *ibid.*, pag. 8

che rilasciano visti illegalmente¹⁴⁹. Spesso nel traffico di migranti sono coinvolte anche agenzie di viaggio compiacenti che inseriscono i clandestini tra i partecipanti a un viaggio organizzato e che mascherano così il transito illegale¹⁵⁰.

4.4.1 Ticket swapping

Secondo UNODC, il cosiddetto *ticket swapping* è una prassi spesso usata dai gruppi criminali internazionali¹⁵¹. Si tratta della consegna o dello scambio illeciti di documenti di viaggio e/o di biglietti aerei da parte dei passatori per agevolare il transito illegale dei migranti. Talvolta sono previsti itinerari con tappe in diversi continenti per rendere più difficile l'intercettazione o per disporre di più punti in cui consegnare i documenti falsi¹⁵². In Svizzera questo modus operandi è stato riscontrato soprattutto in relazione a trasferimenti clandestini di cittadini cinesi e srilankesi che dalla zona di transito internazionale dell'aeroporto di Zurigo avrebbero dovuto proseguire il viaggio verso altri Stati, per lo più il Canada o gli Stati Uniti¹⁵³.

Nella maggior parte dei casi, i passeggeri partono dal proprio Paese o da uno Stato confinante con i loro documenti originali verso una destinazione fasulla (al di fuori dello spazio Schengen).

4.4.2 Traffico di migranti su voli non Schengen

Con l'entrata in vigore dell'acquis di Schengen, negli aeroporti svizzeri sono stati soppressi i controlli delle persone per i voli interni¹⁵⁴. Parallelamente è stata rafforzata la sicurezza delle frontiere esterne, ossia delle aree aeroportuali che accolgono i voli provenienti da Stati non Schengen. In questo contesto l'aeroporto di Zurigo-Kloten assume particolare importanza, visto che gestisce il maggior flusso di viaggiatori in Svizzera: nel 2012 quasi 25 milioni di passeggeri in arrivo, in partenza o in transito, di cui il 42 per cento non Schengen¹⁵⁵.

In Svizzera, dall'adesione a Schengen, le operazioni di assistenza avvengono separatamente negli aeroporti internazionali. I controlli delle persone per i voli non Schengen sono eseguiti dalla polizia cantonale competente¹⁵⁶ o dal Cgcf nell'ambito dei compiti che gli sono stati delegati¹⁵⁷. L'articolo 7 paragrafo 2 del Codice frontiere Schengen prevede che i controlli sistematici delle persone alle frontiere devono includere almeno la verifica dell'identità in base ai documenti di viaggio prodotti¹⁵⁸. Ai passeggeri che non soddisfano le condizioni d'entrata è rifiutata l'entrata in Svizzera in virtù dell'articolo 65 capoverso 1 LStr¹⁵⁹. Tali persone sono considerate *inadmissible passenger* (INAD) e devono lasciare immediatamente il Paese. So-

¹⁴⁹ UNODC, Issue Paper, Migrants smuggling by air, 2010, pag. 11, http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue_Paper_-_Migrant_Smuggling_by_Air.pdf

¹⁵⁰ *ibid.*, pag. 7

¹⁵¹ *ibid.*, pag. 5

¹⁵² D'Amato Gianni/Gerber Brigitta/Kamm Martina, *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*, op. cit., pag. 121

¹⁵³ *ibid.*

¹⁵⁴ Dal 29 marzo 2009

¹⁵⁵ www.flughafen-zuerich.ch/~media/FlughafenZH/Dokumente/Das_Unternehmen/Flughafen_Zuerich_AG/Broschuere_Zahlen_und_Fakten_2012_de.pdf

¹⁵⁶ I controlli delle persone negli aeroporti sono di competenza della polizia cantonale di Zurigo (Flughafenpolizei) a ZRH, della polizia cantonale di Ginevra (Police de la Sécurité Internationale) a GVA e del Cgcf a BSL.

¹⁵⁷ Cfr. cap. 7.2 per maggiori informazioni sul Cgcf e sui compiti che gli sono stati delegati

¹⁵⁸ Codice frontiere Schengen, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:IT:PDF>.

Cfr. anche art. 7 cpv. 1 LStr: l'entrata in Svizzera e la partenza dalla Svizzera sono rette dagli Accordi riguardanti l'associazione alla normativa di Schengen.

¹⁵⁹ Cfr. anche art. 13 par. 1 del Codice frontiere Schengen

no fatte salve le disposizioni relative alla presentazione di una domanda d'asilo (art. 22 LAsi) secondo l'articolo 65 capoverso 3 LStr.

Come risulta da un'analisi dei rischi dell'UFM, nel 2013 negli aeroporti di Zurigo, Ginevra e Basilea sono stati emessi 966 divieti d'entrata nello spazio Schengen¹⁶⁰. Come nei due anni precedenti, i passeggeri rifiutati provenivano essenzialmente dall'Albania, dalla Serbia e dalla Macedonia. Le principali ragioni alla base del divieto d'entrata erano la mancanza di visti o di titoli di soggiorno e il fatto che la persona era già segnalata nel SIS ai fini della non ammissione. Questi due motivi sono stati invocati per circa la metà degli INAD. Nel 2013 la maggior parte degli INAD sono arrivati in Svizzera da Pristina, Belgrado e Istanbul (*last stops*).¹⁶¹

Le identificazioni in Svizzera di criminali dediti al traffico di migranti alle frontiere esterne di Schengen sono molto poche: nel 2013 sono stati intercettati solo 26 presunti passatori, contro 17 nel 2012 e 21 nel 2011. Il motivo è da ricercare soprattutto nel fatto che i trafficanti restano nell'ombra e non accompagnano i propri clienti durante il volo. D'altra parte le autorità di controllo delle frontiere non dispongono di tempo e risorse sufficienti per identificare i passatori che viaggiano con i migranti e il cui numero è comunque relativamente esiguo. Per i trafficanti organizzati il rischio di essere perseguiti penalmente per favoreggiamento all'entrata illegale è dunque minimo.

4.4.3 Traffico di migranti su voli Schengen: partenza in Grecia con arrivo o transito in Svizzera

Negli ultimi anni si è osservato un notevole aumento del traffico illegale di migranti su voli in provenienza dalla Grecia con destinazione o transito in Svizzera, da un lato a causa dell'intensificazione dei controlli sulle rotte aeree più frequentate dai clandestini e dall'altro a causa dell'aumento dei migranti irregolari provenienti da diverse zone di conflitto, che cercano di raggiungere l'Europa settentrionale e occidentale. In virtù delle disposizioni di Schengen e del principio della libera circolazione delle persone, la polizia cantonale competente o il Cgcf possono effettuare soltanto controlli a campione sui voli Schengen in arrivo dalla Grecia. Tuttavia, la compagnia Swiss International Air Lines verifica prima del decollo i documenti di viaggio dei passeggeri in partenza dagli aeroporti greci. Molti casi sospetti vengono individuati sui voli da Atene o da Salonicco: nel 2012, nell'ambito della sua attività di controllo, la sola Swiss ha emesso rifiuti di trasporto nei confronti di 1470 passeggeri¹⁶². I rifiuti sono riconducibili principalmente a documenti di viaggio falsificati o alla mancata soddisfazione di determinate condizioni di viaggio. Sono invece pochissimi i fermi di presunti trafficanti prima e dopo il volo verso la Svizzera.

Secondo le informazioni della PGF, il traffico di migranti dagli aeroporti greci vede protagonisti in particolare cittadini afgani, siriani, iraniani, pakistani, eritrei e somali che generalmente si spostano illegalmente dalla Turchia alla Grecia via aria o via mare per poi tentare di raggiungere l'Europa settentrionale e occidentale via aria da Atene o Salonicco. Dai casi intercettati risulta che la Svizzera funge prevalentemente da Paese di transito (aeroporti di Zurigo e Ginevra) per i cittadini somali e siriani intenzionati a raggiungere la Scandinavia e per i cittadini afgani che vogliono entrare illegalmente in Germania. Secondo la polizia, i trafficanti

¹⁶⁰ 2011: 1002 INAD; 2012: 919 INAD

¹⁶¹ 2011: Pristina, Skopje, Belgrado; 2012: Pristina, Belgrado, Istanbul

¹⁶² 2011: 1350 rifiuti di trasporto (informazione della PGF)

tentano regolarmente di far entrare in questi Paesi anche minori non accompagnati da familiari, bensì da sconosciuti. Si presume che si tratti di ricongiungimenti familiari: i genitori si trovano già nel Paese di destinazione e i figli li raggiungono clandestinamente in un secondo tempo oppure i figli vengono fatti entrare illegalmente nello Stato di destinazione prima dell'arrivo dei genitori rimasti in Grecia. Nei casi finora accertati, i minori erano per lo più solitari e avevano un'età compresa tra gli otto e i dodici anni.

Benché le intercettazioni di trafficanti siano molto rare, le indagini di polizia rivelano che i gruppi criminali favoriscono la migrazione clandestina per via aerea. Oltre ad occuparsi dei preparativi (documenti di viaggio falsificati o finte prove per coprire lo scopo reale del viaggio), prenotano voli con carte di credito ottenute con la frode. Una prassi molto diffusa è quella delle prenotazioni multiple: per una persona viene prenotata una serie di voli verso diverse destinazioni in Europa occidentale o settentrionale. Se gli viene rifiutata l'entrata a bordo di un velivolo, il migrante può rivolgersi subito a un'altra compagnia aerea.

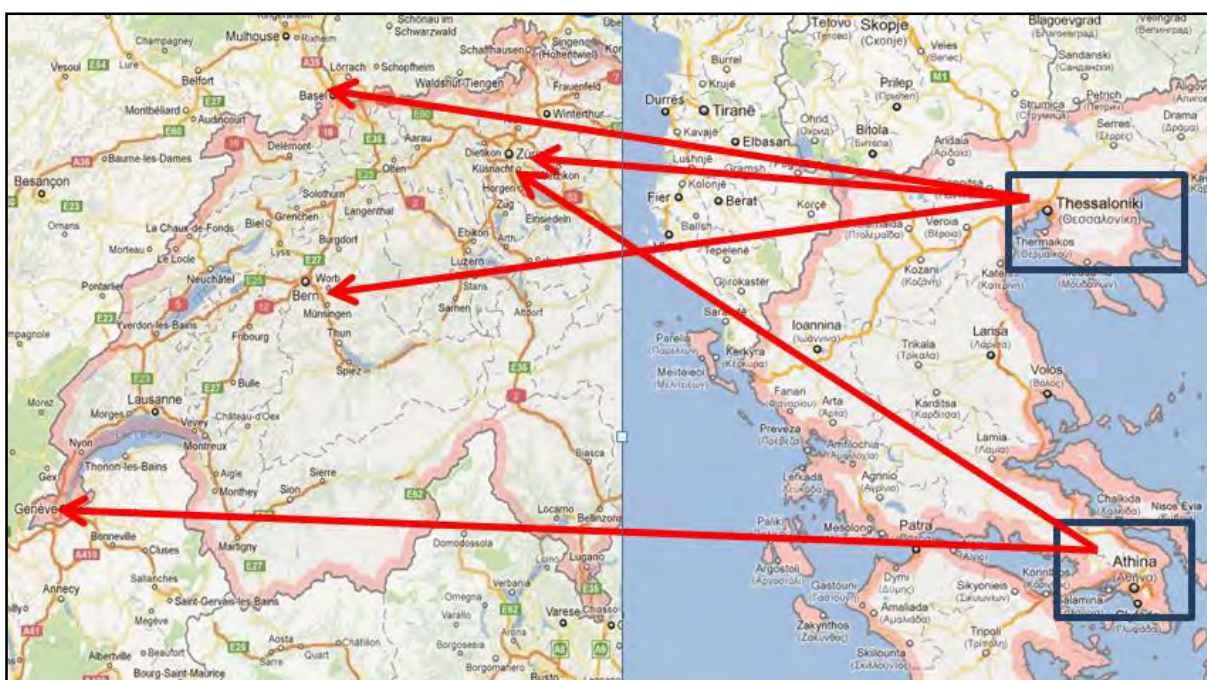


Immagine 24 – Traffico di migranti per via aerea con partenza dalla Grecia e destinazione o transito in Svizzera (grafico: PGF)

Nonostante l'intensificazione dei controlli da parte delle compagnie aeree, i gruppi criminali escogitano metodi sempre nuovi per trasportare migranti su voli con partenza dalla Grecia e destinazione o transito in Svizzera. Per le compagnie aeree l'intercettazione di passeggeri illegali comporta costi supplementari e può inoltre ostacolare la collaborazione con le autorità locali. Swiss ha pertanto interrotto i collegamenti con Salonicco con effetto dall'orario invernale 2012/2013. Il collegamento Zurigo-Salonicco continua tuttavia ad essere garantito da compagnie aeree estere. Inoltre Easy Jet e Sky Work Airlines propongono destinazioni greche rispettivamente da Basilea e da Berna. È altresì nota l'esistenza di un traffico di migranti con destinazione o transito in Svizzera su voli Schengen dall'Italia (soprattutto Roma e Milano) e dalla Spagna (soprattutto Madrid e Barcellona), ma anche da Parigi e Amsterdam.

4.4.4 Misure adottate dalla Svizzera per contrastare la contraffazione o l'alterazione di documenti nonché le entrate e i transiti illegali via terra

Il Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti chiede agli Stati Parte di obbligare tutti i trasportatori a verificare che la totalità dei passeggeri sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti¹⁶³ e di prevedere sanzioni conformi al proprio diritto interno in caso di violazione di tale obbligo.¹⁶⁴ In Svizzera la legge sugli stranieri sancisce l'obbligo di diligenza per le imprese di trasporto aereo, stradale o di navigazione. Secondo l'articolo 92 capoverso 2 LStr, queste ultime devono adottare tutte le disposizioni che si possono ragionevolmente esigere da loro al fine di trasportare unicamente persone munite dei documenti di viaggio necessari per il transito, l'entrata o la partenza. Le imprese che violano questo obbligo di diligenza possono essere punite con una multa fino a un milione di franchi (art. 120a cpv. 1 LStr).

Per lottare più efficacemente contro l'entrata e il transito illegali, la legge sugli stranieri prevede inoltre l'introduzione dell'obbligo, per le imprese di trasporto aereo, di comunicare i dati dei passeggeri.¹⁶⁵ Questa misura è però applicabile soltanto ai voli non Schengen. Anche in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione è prevista una multa fino a un milione di franchi.¹⁶⁶ In virtù delle disposizioni dell'articolo 104 LStr, l'UFM raccoglie i dati di tutti i passeggeri che giungono in Svizzera per via aerea da Pristina, Nairobi, Dar es Salaam, Dubai, Mosca, Istanbul, Casablanca e Marrakech. Questa decisione si fonda su un'analisi della situazione realizzata dalla Confederazione. I dati trasmessi all'UFM dalle imprese di trasporto aereo sono messi a disposizione delle autorità di controllo delle frontiere affinché possano compiere i primi accertamenti durante il volo. I dati devono essere cancellati entro 24 ore dalla ricezione (art. 104 cpv. 5 e 6 LStr).¹⁶⁷

La Svizzera distacca peraltro consulenti in materia di documenti – i cosiddetti *airline liaison officers* (ALO) – negli aeroporti internazionali situati al di fuori dello spazio Schengen per bloccare l'immigrazione irregolare in Svizzera già nei Paesi d'origine e di transito. Nella primavera del 2012, l'UFM, l'AFD e la Direzione consolare del DFAE hanno sottoscritto, nel quadro della strategia di gestione integrata delle frontiere, un accordo che permette l'impiego degli ALO negli aeroporti di partenza rilevanti per la migrazione con collegamenti diretti verso la Svizzera. I compiti principali degli ALO consistono nella consulenza e nel sostegno delle imprese di trasporto aereo nell'ambito del controllo dei documenti. Gli addetti devono infatti riconoscere documenti falsificati, identificare persone e creare profili di rischio. Inoltre istruiscono i collaboratori delle imprese di trasporto e le autorità di controllo in loco. Gli ALO sono reclutati tra i membri del Cgcf e svolgono unicamente compiti di consulenza. Ciò significa che nel luogo d'impiego non esercitano alcuna funzione sovrana. I profili di rischio creati dagli ALO sulla base delle esperienze acquisite in loco permettono di adeguare i controlli.¹⁶⁸

¹⁶³ Art. 11 par. 3 del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti

¹⁶⁴ Art. 11 par. 4 del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti

¹⁶⁵ Art. 104 cpv. 1 LStr: «Per migliorare l'esecuzione dei controlli al confine e lottare più efficacemente contro l'entrata e il transito illegali, l'UFM, dopo aver sentito le imprese di trasporto aereo, stabilisce i voli per i quali esse sono tenute a comunicargli, immediatamente dopo il check-in, i dati personali relativi ai passeggeri. L'UFM determina a quale servizio vanno notificati i dati » [...]

¹⁶⁶ Art. 120b cpv. 1 LStr

¹⁶⁷ Art. 104 cpv. 5 e cpv. 6 LStr, cfr. anche NZZ am Sonntag, Der Bund sammelt Passagierdaten, 24 giugno 2012 <http://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/bund-sammelt-passagierdaten-1.17276064>

¹⁶⁸ AFD, Forum D, edizione 2/2012, pag. 6

4.4.5 Rischio molto contenuto per i gruppi di trafficanti

I dati rilevati dalle autorità e dalle imprese di trasporto aereo evidenziano che le intercettazioni di trafficanti su voli Schengen e non Schengen sono molto rare. Come già menzionato, il principale motivo è da ricondurre al fatto che i trafficanti si limitano per lo più a compiere i preparativi necessari per il viaggio e non salgono sull'aereo con i migranti. Se necessario, il passatore entra in contatto con il viaggiatore irregolare nella zona di transito, ad esempio per il *ticket swapping*. Quando le autorità riescono a fermare un passatore all'aeroporto, si tratta generalmente di un elemento che si situa molto in basso nella gerarchia della rete¹⁶⁹ e che spesso, per mancanza di prove, viene rilasciato subito. Numerosi indizi, ad esempio stesse caratteristiche di contraffazione dei documenti di viaggio e dei visti, stesso itinerario, uso illecito di carte di credito per le prenotazioni ecc. lasciano tuttavia supporre che questo traffico abbia una portata molto più vasta sebbene finora siano state aperte pochissime indagini contro coloro che, restando nell'ombra, dirigono le operazioni in vista dell'entrata irregolare per via aerea in Svizzera e in altri Stati europei.¹⁷⁰

4.5 Entrata e soggiorno con inganno delle autorità

Secondo Europol, i gruppi criminali professionali attivi nel traffico di migranti fanno capo in misura crescente a metodi con i quali traggono in inganno le autorità facendo passare per legale l'entrata o il soggiorno in un dato Paese¹⁷¹. Per abusare delle possibilità d'entrata legali adottano, oltre alla falsificazione di documenti, anche altri metodi, tra cui figurano la finta creazione di una scuola, il ricorso ad agenzie di viaggio o agenzie di collocamento o la facilitazione di matrimoni fittizi.

Alcuni anni fa sono stati scoperti numerosi casi di cittadini cinesi giunti in Svizzera per studiare – a loro dire – in scuole private con visti da studenti rilasciati da una rappresentanza svizzera in Cina. Le indagini hanno rivelato che dette scuole non esistevano e che i cittadini cinesi non erano nemmeno tornati nel proprio Paese. La polizia ritiene che a tutt'oggi vengano utilizzati sistemi analoghi per far entrare illegalmente in Svizzera cittadini cinesi. Un altro metodo è di richiedere visti da studenti presentando iscrizioni a scuole esistenti. Alla scadenza del visto, gli interessati si danno alla clandestinità e vengono spesso impiegati in nero presso ristoranti cinesi. Questa prassi ricorda quella applicata in passato da alcuni cittadini indiani residenti in Svizzera che avevano creato scuole private che però non corrispondevano allo scopo indicato. In quei casi non si trattò tuttavia di traffico di migranti esercitato per mestiere, bensì di inganno, poiché gli studenti indiani avevano dovuto anticipare fino a 20 000 franchi per il loro studio di management, ma una volta arrivati in Svizzera erano stati abbandonati a se stessi.

In Svizzera sono rari gli indizi di matrimoni fittizi organizzati a scopo di lucro. Se da un lato è molto difficile provare l'esistenza di un matrimonio fittizio, dall'altro lo è ancora di più dimostrare la facilitazione di tale unione al fine di procurare a sé o ad altri un indebito arricchimento ai sensi dell'articolo 118 capoverso 3 LStr¹⁷². Di conseguenza non si sa quanti matrimoni fittizi siano effettivamente organizzati da passatori. Benché molte di queste unioni non siano collegate al traffico di migranti esercitato a titolo professionale, vi è ragione di credere che in

¹⁶⁹ UNODC, *Migrants smuggling by air*, op. cit., pag. 5

¹⁷⁰ Cfr. cap. 8 (Lacune nella lotta al traffico di migranti e misure di ottimizzazione)

¹⁷¹ Europol, *EU Organised Crime Threat Assessment 2011 (OCTA)*, L'Aia, 28 aprile 2011, pag. 21

¹⁷² Cfr. allegato IV (Condanne in base agli art. 116–118 LStr)

singoli casi mediatori attivi in Svizzera combinino matrimoni a scopo di lucro, ad esempio tra donne svizzere tossicodipendenti e uomini stranieri disposti a pagare una somma di circa 30 000 franchi¹⁷³. Secondo le informazioni della polizia, in Svizzera (in particolare nella parte occidentale del Paese) è in aumento la mediazione di matrimoni fittizi a scopo di lucro tra cittadini dell'UE, spesso donne portoghesi, e migranti irregolari mediorientali (soprattutto dal Pakistan e dal Bangladesh). Europol riporta casi analoghi in diversi Stati dell'UE: spesso si tratta di matrimoni tra cittadine dell'UE di ceti sociali bassi – magari indebitate o con problemi di dipendenza da droga o alcol – e migranti senza titolo di soggiorno regolare provenienti dal Pakistan, dall'India, dalla Nigeria o dall'Afghanistan. Secondo Europol, i gruppi criminali che organizzano questi matrimoni fittizi operano anche nel settore della falsificazione di documenti e in altri ambiti delittuosi.

4.6 Tratta di esseri umani e sfruttamento quale conseguenza del traffico di migranti

Il traffico di migranti può ma non deve necessariamente sfociare nella tratta di esseri umani. Molti migranti irregolari ricorrono ai servizi dei trafficanti senza poi finire nel giro della prostituzione, essere sfruttati come forza lavoro o costretti ad altre forme di criminalità (traffico di stupefacenti, furti ecc.). Il traffico di migranti e la tratta di esseri umani possono tuttavia sovrapporsi, in particolare quando una persona non può emigrare legalmente e non ha denaro a sufficienza per pagare integralmente le spese del viaggio al suo arrivo nel Paese di destinazione. In questi casi i migranti irregolari si indebitano con i trafficanti e sono costretti alla prostituzione o a lavori forzati finché non rimborsano il debito – spesso fittizio – contratto per il trasferimento clandestino. Questa forma di sfruttamento può protrarsi per diversi anni e termina generalmente quando il migrante viene allontanato.¹⁷⁴

Per i gruppi criminali, lo sfruttamento sessuale di giovani donne migranti è particolarmente lucrativo. I casi noti di tratta di esseri umani quale conseguenza del traffico di migranti riguardano in particolare donne fatte entrare clandestinamente in Europa dalla Nigeria (cfr. esempio sottostante), dalla Thailandia e dalla Cina. La PGF suppone che siano introdotte illegalmente nel territorio svizzero anche cittadine kosovare che vengono poi sfruttate come forza lavoro o corrieri della droga.

¹⁷³ Informazioni dei collaboratori di un centro di transito

¹⁷⁴ L'art. 30 cpv. 1 lett. e LStr prevede una deroga alle condizioni di ammissione per le vittime della tratta di esseri umani. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, le clandestine sfruttate in Svizzera non si presentano come vittime, perché sono minacciate dai loro sfruttatori. È il caso in particolare delle cittadine nigeriane che spesso vengono sottoposte a pratiche spirituali (riti voodoo o juju) e che a causa del vincolo così creato non denunciano i loro aguzzini.

Esempio di sovrapposizione fra traffico di migranti e tratta di esseri umani: sfruttamento sessuale di ragazze e donne nigeriane immigrate clandestinamente in Europa

I casi accertati di vittime nigeriane del traffico di migranti e della tratta di esseri umani riguardano prevalentemente giovani donne provenienti dallo Stato di Edo, nel sud della Federazione nigeriana. Prima della partenza, alle migranti vengono solitamente proposti un prestito e un posto di lavoro in Europa che dovrebbe permettere loro di riscattare il debito contratto per il viaggio, aiutare finanziariamente la famiglia rimasta in patria e avviare un'attività in proprio. A tessere le fila delle operazioni sono reti dell'Africa occidentale organizzate in cellule per lo più indipendenti l'una dall'altra. Le ragazze sono ingaggiate da intermediari locali i quali, per soggiogarle psicologicamente, le sottopongono a riti juju che si rivelano uno strumento di pressione molto efficace.

In seguito le donne vengono accompagnate nel Paese di destinazione per via aerea oppure per via terrestre e marittima in condizioni estremamente pericolose e disagiati. Le migranti viaggiano con documenti falsi o senza documenti. Dato che il viaggio può durare diversi anni, le ragazze vengono reclutate molto giovani per poter essere sfruttate il più a lungo possibile – sempre che riescano ad arrivare in Europa. Lungo l'itinerario vengono violentate ripetutamente, anche dai passatori. Di solito se si ammalano vengono semplicemente abbandonate e molte di esse muoiono.

Al loro arrivo in Europa, le vittime continuano a vivere in una situazione di costrizione: per ripagare il debito effettivo e/o fittizio di diverse decine di migliaia di euro¹⁷⁵ devono lavorare in condizioni che non rispecchiano assolutamente le promesse iniziali. Vengono controllate e costrette alla prostituzione da cosiddette «Madame», alcune delle quali hanno anch'esse fatto il mestiere e che, dopo aver riscattato il proprio debito, hanno trovato un'attività più lucrativa. Per tutto il tempo in cui vengono sfruttate come prostitute, le vittime sono registrate per una procedura d'asilo (praticamente senza speranza) o soggiornano clandestinamente nei Paesi di destinazione europei.

Stando alle informazioni della polizia e ai rapporti di organizzazioni dei diritti umani, lungo alcune tratte migratorie, in particolare lungo gli itinerari che attraversano la penisola del Sinai, spesso i migranti vengono rapiti e le loro famiglie ricattate per ottenere il pagamento di un riscatto. Diverse fonti indicano che le bande di trafficanti sono anche coinvolte nel traffico di organi¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Diversi documenti parlano di 50 000 euro

¹⁷⁶ Rapimenti e prelievi di organi si verificano soprattutto nella penisola del Sinai. Per maggiori informazioni si possono consultare i seguenti siti: <http://edition.cnn.com/2011/11/03/world/meast/pleitgen-sinai-organ-smugglers/index.html?iref=allsearch>; www.guardian.co.uk/world/2012/jul/17/eritrean-regime-arms-human-trafficking/; www.amnesty.org/en/news/egypt-sudan-kidnap-and-trafficking-refugees-and-asylum-seekers-must-be-stopped-2013-04-03/; www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/africa/eritrea/eritrea-entfuhrungen-erpressungen-organhandel/; <http://www.unhcr.org/4fa3eb4c6.html>

5 Rotte migratorie verso l'Europa

Le rotte scelte dai trafficanti per far entrare illegalmente i migranti in Europa possono essere semplici e dirette oppure complesse e suddivise in diverse tappe. Il viaggio può durare varie settimane, mesi o addirittura qualche anno. In quest'ultimo caso, sono previste diverse soste in luoghi di transito organizzati, dove i migranti lavorano per raccogliere il denaro necessario a pagare la tappa successiva.¹⁷⁷ La scelta della rotta dipende tra l'altro dalla situazione politica internazionale, dalle condizioni meteorologiche, dalle stagioni (in particolare per il traffico per via marittima), dalle disposizioni in materia di entrata applicate dai vari Paesi, dalle legislazioni nazionali in materia di asilo e dall'intensità dei controlli alle frontiere. Dato che questi fattori possono cambiare rapidamente, i gruppi di trafficanti sanno spostare e rimodulare altrettanto rapidamente le rotte, che vengono utilizzate anche per il contrabbando di droga e armi (ad es. la rotta dei Balcani).¹⁷⁸

Generalmente, per instaurare il contatto con i trafficanti, i migranti devono prima raggiungere un'area di snodo strategica, un cosiddetto *hub* migratorio. Si tratta di quartieri, locali, porti oppure campi profughi che fungono da piattaforme per la migrazione clandestina e la tratta di esseri umani.

*Alcuni centri d'asilo funzionano come hub migratori, dove i gruppi criminali organizzati trovano un ampio bacino di clienti potenziali per le tappe successive del viaggio.*¹⁷⁹ (trad.)

In queste aree di snodo i migranti trovano un'ampia offerta di «servizi» quali documenti d'identità falsificati, contatti con i trafficanti e spesso anche possibilità di lavoro che permettono loro di raccogliere una parte del denaro necessario a coprire il costo del viaggio, mentre i trafficanti reclutano i loro clienti attivamente e alla luce del sole.¹⁸⁰ Il resto del viaggio, o quanto meno la fase successiva, dipende ampiamente dalle possibilità offerte nei vari *hub*.

5.1 Le principali rotte migratorie via terra e via mare verso l'UE

Secondo Frontex la maggior parte dei migranti entrati illegalmente nell'UE hanno utilizzato le seguenti rotte:¹⁸¹

- **La rotta del Mediterraneo orientale** parte dalla Turchia verso la Grecia per via terrestre o marittima oppure verso la Bulgaria per via terrestre. Dalla Grecia o dalla Bulgaria il viaggio continua via terra attraverso i Paesi dei Balcani occidentali oppure via mare verso l'Italia per poi proseguire verso l'Europa occidentale e settentrionale.¹⁸² Nel 2012 su questa rotta sono stati rilevati 37 224 ingressi illegali, ossia il 35 per cento in meno rispetto al 2011. I principali Paesi d'origine dei migranti erano l'Afghanistan, la Siria e il Bangladesh.

¹⁷⁷ Informazioni del Cgcf

¹⁷⁸ Informazioni della PGF

¹⁷⁹ Frontex, Annual Risk Analysis 2013, pag. 36

¹⁸⁰ UNODC, Smuggling of Migrants, 2012, pagg. 88-89

¹⁸¹ Frontex, Annual Risk Analysis 2013, pag. 21, cfr. anche <http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map> (quando il presente rapporto è stato finalizzato non erano ancora disponibili dati dettagliati sulla situazione a fine 2013).

¹⁸² In alternativa, i migranti partono dalla Grecia per via aerea diretti verso l'Europa occidentale e settentrionale.

- La **rotta del Mediterraneo centrale** conduce dalla Libia, dalla Tunisia o dall'Egitto verso l'Italia e Malta. Nel 2012 gli ingressi irregolari intercettati sono stati 10 376, con un calo dell'82 per cento rispetto al 2011. I migranti provenivano per lo più dalla Somalia, dalla Tunisia e dall'Eritrea.
- La **rotta del Mediterraneo occidentale** conduce via mare dal Marocco e dall'Algeria alla Spagna o via terra dal Marocco alle enclave spagnole di Ceuta e Melilla sulla costa nordafricana. Nel 2012 su questa rotta sono stati accertati 6397 ingressi illegali, il 24 per cento in meno rispetto al 2011. I principali Paesi d'origine dei migranti erano l'Algeria, il Marocco e il Ciad.
- La **rotta dell'Africa occidentale** parte dalla costa dell'Africa occidentale (Senegal, Mauritania) verso le Isole Canarie (in territorio spagnolo). Nel 2012 sono stati accertati 174 ingressi illegali, con un calo del 49 per cento rispetto al 2011. I migranti provenivano principalmente dal Marocco, dal Gambia e dal Senegal.
- La **rotta dell'Europa orientale** parte dalla Russia, dalla Bielorussia, dall'Ucraina o dalla Moldova, attraversa gli Stati dell'Europa orientale confinanti con l'UE (Polonia, Ungheria, Slovacchia, Romania, Lituania, Estonia, Lettonia e Finlandia) per arrivare nei Paesi di destinazione in Europa occidentale e settentrionale. Nel 2012 sono stati accertati 1597 ingressi illegali, con un aumento del 52 per cento rispetto all'anno precedente. I migranti provenivano per lo più dalla Georgia, dalla Somalia e dall'Afghanistan.
- La **rotta dei Balcani occidentali** parte dagli Stati non Schengen dei Balcani occidentali (in particolare Macedonia, Serbia, Croazia) attraversa l'Ungheria o la Slovenia e arriva nei Paesi di destinazione in Europa occidentale e settentrionale. Nel 2012 gli ingressi illegali accertati sono stati 6391, facendo segnare un aumento del 37 per cento rispetto al 2011. I migranti provenivano principalmente dall'Afghanistan, dal Kosovo e dal Pakistan.
Frontex considera la rotta dei Balcani occidentali la continuazione di quella del Mediterraneo orientale, mentre Europol e molte altre organizzazioni e autorità raggruppano le due tratte sotto la dicitura generica «rotta dei Balcani», il cui punto di partenza si trova peraltro in Turchia e non in Macedonia. Nel presente rapporto si rinvia alla denominazione adottata da Europol.
- La **rotta via mare verso la Puglia e la Calabria (Sud Italia)** va pure considerata la continuazione di quella del Mediterraneo orientale. Il punto di partenza per raggiungere le coste della Puglia e della Calabria via mare è la Grecia (Stato Schengen) o la Turchia. Nel 2012 sono stati intercettati 4772 ingressi illegali («frontiera blu»), con un calo del 9 per cento rispetto al 2011. I migranti provenivano principalmente dall'Afghanistan, dal Pakistan e dal Bangladesh.
- Oltre a quelle appena descritte, Frontex menziona la rotta tra l'Albania e la Grecia (cfr. immagine seguente), che ha però un'importanza minore per il presente rapporto. Su questa rotta, tra il 2010 e il 2011 il numero accertato di attraversamenti illegali della frontiera Schengen ha subito un calo significativo, in quanto dalla fine del 2010 i cittadini albanesi non hanno più bisogno di un visto per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen. Nel 2012 sono stati accertati 5502 ingressi illegali. Nella maggior parte

dei casi si trattava di cittadini albanesi segnalati nel Sistema d'informazione Schengen che non avrebbero potuto entrare legalmente in Grecia.

Secondo Frontex la rotta del Mediterraneo orientale (via terra e via mare) è stata quella più battuta nel 2012 per entrare illegalmente nell'UE. In questa regione, tuttavia, si è registrato un calo del 35 per cento degli ingressi irregolari rispetto al 2011.¹⁸³ Anche sulla rotta del Mediterraneo centrale, la prima per numero di ingressi illegali nel 2011, si è osservato una netta flessione dell'82 per cento rispetto al 2011.¹⁸⁴ I fattori che hanno provocato i flussi migratori irregolari nel 2011 sono stati la Primavera araba e la conseguente assenza di controlli lungo le coste della Tunisia e della Libia.

Il calo degli ingressi illegali accertati alle frontiere terrestri e marittime esterne dell'UE nel 2012 non coincide necessariamente con una diminuzione dei flussi clandestini verso l'Europa. Lo dimostra peraltro il fatto che nel 2012 e il 2013 le domande d'asilo sono aumentate in tutta l'Europa.¹⁸⁵ Secondo le indicazioni di Frontex relative al terzo trimestre 2013¹⁸⁶, gli ingressi illegali alle frontiere esterne dell'UE sono nuovamente aumentati nel periodo in esame, in particolare sulla rotta del Mediterraneo centrale.

¹⁸³ Ingressi illegali accertati nel 2011: **57 025** / 2012: **37 224**

¹⁸⁴ Ingressi illegali accertati nel 2011: **59 000** / 2012: **10 379**

¹⁸⁵ Cfr. allegato III (Situazione in materia di asilo in Europa)

¹⁸⁶ Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 3, July-September 2013, pagg. 5-6

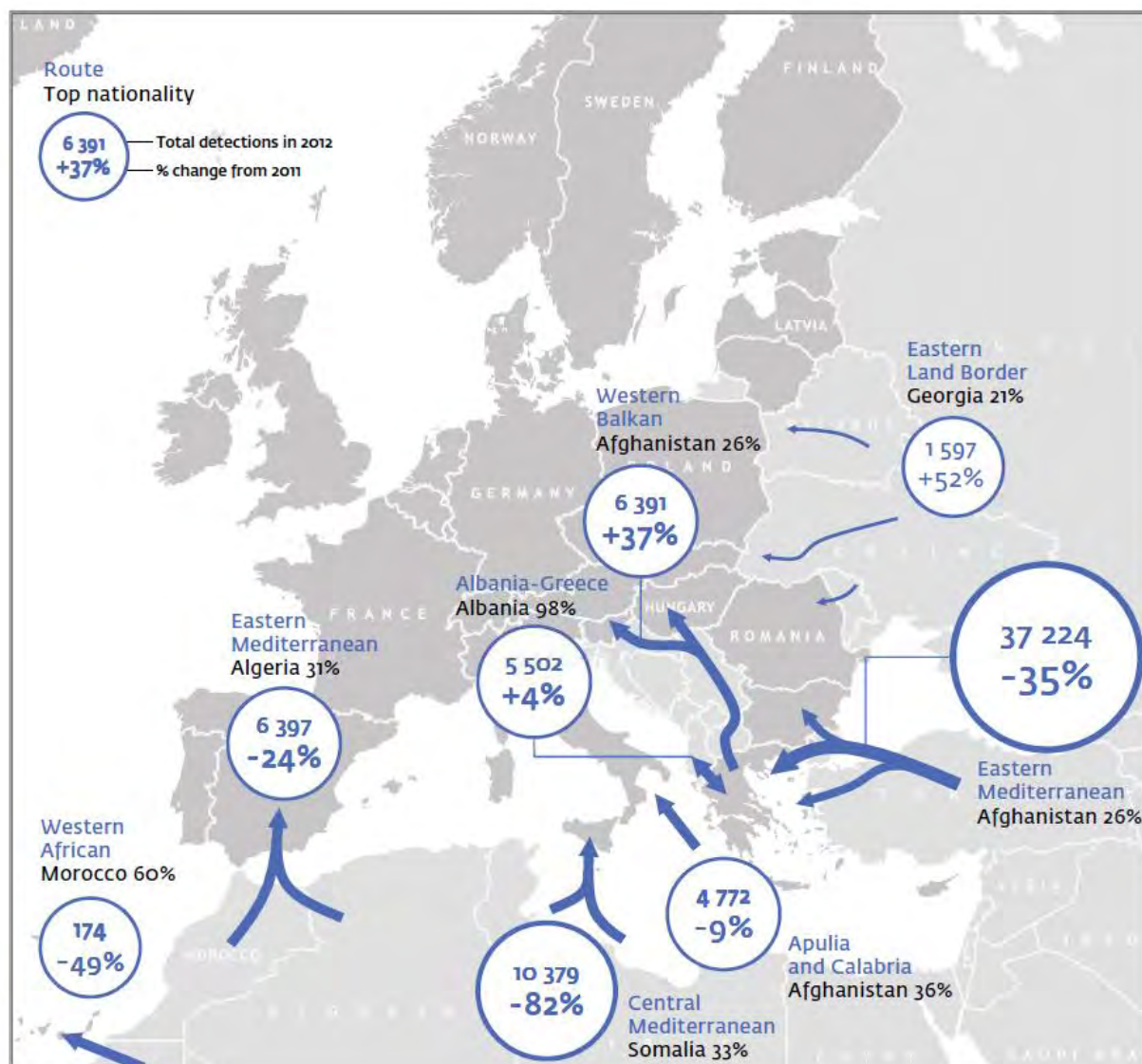
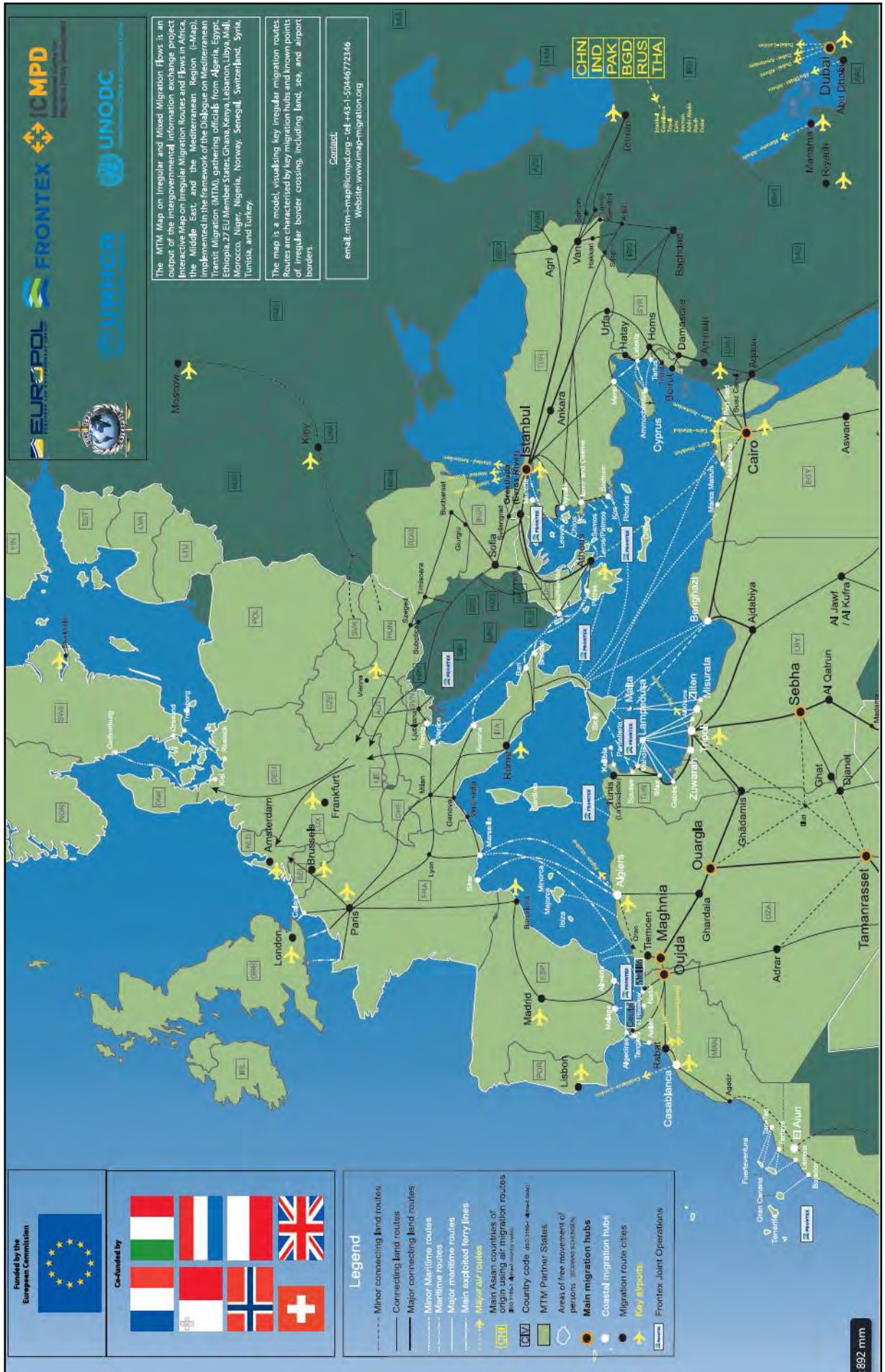


Immagine 25 – Ingressi illegali accertati alle frontiere terrestri e marittime esterne dell'UE nel 2012 (fonte: Frontex, Annual Risk Analysis 2013, pag. 22)

Le cifre sui migranti intercettati sulle varie rotte comprendono solo i fermi per attraversamento illegale delle frontiere esterne dell'UE (ingresso illecito), ma non i fermi per soggiorno illegale nel suo territorio. Nell'immagine non sono riportati gli ingressi illegali alle frontiere esterne aeree, ossia agli aeroporti internazionali.

Pagina seguente:

Immagine 26 – Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD), MTM Map on Irregular and Mixed Migration 2012 (mappa MTM della migrazione irregolare e mista), i-map – interactive map on migration, <http://www.imap-migration.org/index.php?id=470>



5.2 La Primavera araba e la rotta del Mediterraneo centrale

Gli eventi politici che hanno interessato l’Africa settentrionale nel 2011 sono stati importanti anche per l’Europa sotto vari punti di vista. La Primavera araba ha contribuito non da ultimo all’aumento significativo della migrazione irregolare e del traffico di migranti lungo la rotta del Mediterraneo centrale verso l’Europa. Secondo i dati di Frontex, dal 2010 al 2011 si è assistito a un’impennata degli ingressi illegali nella regione del Mediterraneo centrale (Italia e Malta), che sono passati da 1662 a 59 002.¹⁸⁷ L’aumento della migrazione irregolare e del traffico di migranti è imputabile alla riapertura delle rotte dalla Tunisia e dalla Libia verso l’Italia.

Nell’estate 2009 l’Italia e la Libia, che è un importante Paese di transito dei migranti verso l’Europa, hanno concluso un trattato che mirava tra l’altro a contrastare la migrazione irregolare dall’Africa verso l’Italia e che, effettivamente, dal 2010 ha prodotto una drastica flessione del numero di traversate sulla rotta del Mediterraneo centrale. In seguito al rafforzamento della sorveglianza delle coste libiche, numerosi migranti giunti in Libia dai Paesi dell’Africa subsahariana sono stati arrestati e imprigionati dal regime di Gheddafi e in molti casi hanno subito torture e maltrattamenti.¹⁸⁸ Per controllare meglio i flussi migratori verso l’Europa, anche la Spagna ha rafforzato la collaborazione con i governi del Senegal e della Mauritania.¹⁸⁹ Queste misure hanno portato, a fine 2009, a uno spostamento verso il confine greco-turco della principale rotta di migrazione irregolare verso l’Europa.¹⁹⁰

La rotta del Mediterraneo centrale ha riacquisito importanza nel 2011 con lo scoppio della Primavera araba, quando un primo grande flusso di circa 30 000 cittadini tunisini ha raggiunto il territorio italiano. Con la caduta dei regimi dittatoriali nordafricani e i disordini politici che ne sono risultati, sono venuti meno i controlli delle partenze lungo le coste. Ciò ha permesso anche ai migranti trattenuti in Libia di imbarcarsi, attraversare il Mediterraneo e giungere in Europa. Molte delle persone sbarcate sulle isole italiane o a Malta hanno proseguito il viaggio verso nord, raggiungendo la Svizzera. Rispetto all’anno precedente, a fine 2011 – anno in cui è stato raggiunto il livello più alto dal 2002 – l’UFM ha rilevato un aumento del 45 per cento delle domande d’asilo.¹⁹¹

¹⁸⁷ Frontex, Annual Risk Analysis 2013, pag. 21

¹⁸⁸ Human Rights Watch, Italia/Libia: i migranti descrivono respingimenti e abusi, 21 settembre 2009, www.hrw.org/fr/news/2009/09/17/italialibia-i-migranti-descrivono-respingimenti-e-abusi

¹⁸⁹ Frontex, Annual Risk Analysis 2010, pag. 12

¹⁹⁰ Cfr. cap. 5.3

¹⁹¹ UFM, Statistica sull’asilo 2011, pag. 3. Numerosi nordafricani che nel 2011 hanno inoltrato una domanda d’asilo in Svizzera non sono partiti dal loro Paese durante la Primavera araba, bensì molto prima. Molti di loro hanno soggiornato per anni in Italia o Spagna. Fino al 2011 questo gruppo di migranti non rientrava nel sistema d’asilo svizzero, tanto che nelle statistiche 2009 e 2010 nessuno Stato nordafricano figurava tra i primi dieci Paesi di origine dei richiedenti l’asilo. Il deterioramento della situazione economica in Italia e in Spagna ha spinto numerosi migranti nordafricani a spostarsi più a nord.



Immagine 27 – Forte aumento del traffico di migranti lungo la rotta del Mediterraneo centrale «riattivata» a seguito della Primavera araba (fonte: i-map Interactive Map on Migration, <https://www.imap-migration.org>)

La migrazione e il traffico hanno raggiunto il picco massimo tra febbraio e agosto 2011 per poi stabilizzarsi nuovamente nei mesi autunnali¹⁹². Le condizioni meteorologiche sfavorevoli, l'accordo di riammissione concluso tra l'Italia e la Tunisia e la possibilità di entrare illegalmente in Europa transitando dalla frontiera greco-turca (almeno fino ad agosto 2012) hanno ridotto notevolmente gli attraversamenti nel Mediterraneo centrale (- 82 %).¹⁹³

Dal maggio 2013 si assiste a una netta ripresa dei passaggi illegali, imputabile soprattutto alle condizioni meteorologiche più favorevoli. Per la grande maggioranza dei migranti la traversata inizia a Tripoli (Libia). Le imbarcazioni utilizzate sono per lo più in cattivo stato e sovraffollate. Non è raro che i barconi si roveschino in mare causando molte vittime. Le tragedie di Lampedusa dell'ottobre 2013 hanno riportato d'attualità la lotta contro il traffico di migranti e messo sotto accusa la politica migratoria europea. Decine di migliaia di migranti, in buona parte in fuga da Paesi in guerra come l'Eritrea, la Siria e la Somalia, aspettano sulle coste libiche di potersi imbarcare per l'Italia.¹⁹⁴

5.3 La Turchia, il principale Paese di transito per i migranti

Tra il 2009 e il 2010 il traffico di migranti è diminuito sulla rotta del Mediterraneo centrale (dall'Africa settentrionale verso l'Italia e Malta), su quella dell'Africa occidentale (dal Marocco e dal Senegal verso la Spagna) e su quella marittima tra la Turchia e la Grecia, mentre il traffico via terra attraverso il confine greco-turco ha fatto segnare una netta crescita. Questo spostamento è riconducibile da un lato all'entrata in vigore di vari accordi bilaterali per il controllo dell'immigrazione clandestina e dall'altro alla maggiore presenza di Frontex nel Mare Egeo rispetto al passato.¹⁹⁵ Nel corso del 2010 il confine tra la Turchia e la Grecia, che è

¹⁹² Frontex, Risk Analysis 2012, pagg. 15-16

¹⁹³ Frontex, Risk Analysis 2013, pagg. 21-22, 28-29 (59 002 passaggi illegali accertati nel 2011 contro 10 379 nel 2010)

¹⁹⁴ Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 3, July-September 2013; NZZ, Migranten aus Afrika: Viele Wege führen nach Lampedusa, 9 ottobre 2013

¹⁹⁵ Frontex, operazione congiunta Poseidon Sea

lungo 206 chilometri e costeggia buona parte del fiume Evros¹⁹⁶, è diventata la porta d'entrata principale verso l'Europa. Fino all'estate 2012 la rotta lungo il confine terrestre greco-turco era quella più utilizzata per accedere illegalmente allo spazio Schengen.



Immagine 28 – Forte aumento dei passaggi clandestini al confine terrestre greco-turco nel 2010. La cartina mostra anche l'attuazione dell'accordo concluso tra l'Italia e la Libia per il controllo dell'immigrazione e la maggiore presenza di Frontex nel Mare Egeo (fonte: i-map Interactive Map on Migration, <https://www.imap-migration.org>)

Dall'agosto 2012 il numero di ingressi illegali al confine greco-turco è diminuito notevolmente per due ragioni: il potenziamento da parte delle autorità greche della sorveglianza lungo il fiume Evros (operazione Aspida) e la costruzione di una recinzione lunga una decina di chilometri alla frontiera con la Turchia. In reazione a queste misure, si è osservato un aumento del traffico di migranti sul confine turco-bulgaro e sul Mare Egeo.¹⁹⁷

Se una destinazione è troppo battuta o resa inaccessibile dall'inasprimento dei controlli, i trafficanti offrono subito un'alternativa.¹⁹⁸ (trad.)

¹⁹⁶ Il confine terrestre che non costeggia il fiume Evros è lungo solo 12,5 km.

¹⁹⁷ Frontex, Annual Risk Analysis 2013, pagg. 22-24

¹⁹⁸ 20Minuten Online, intervista al giornalista Fabrizio Gatti, Für 2000 Dollar über die Grenze, 3 marzo 2011. Fabrizio Gatti è autore del libro «Bilal. Viaggiare, lavorare, morire da clandestini».

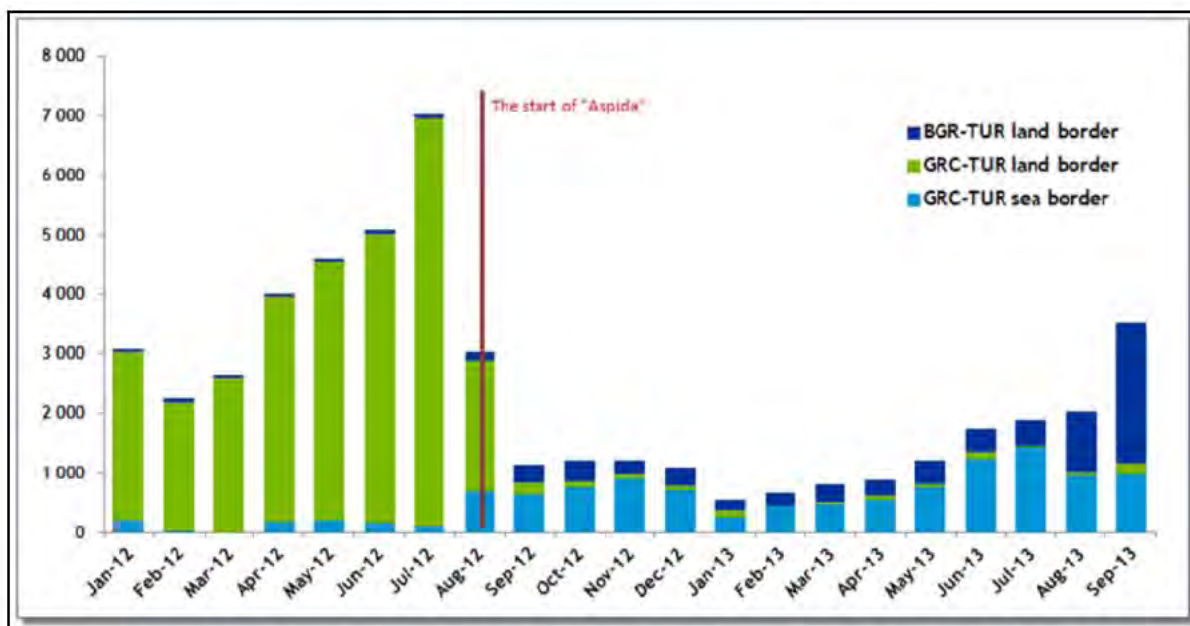


Immagine 29 – Ingressi irregolari accertati alle frontiere esterne dell'UE¹⁹⁹ lungo la rotta del Mediterraneo orientale tra gennaio 2012 e settembre 2013 (fonte: Frontex)

	<u>2009</u>		<u>2010</u>		<u>2011</u>		<u>2012</u>
Rotta del mediterraneo orientale (via mare)	28 848	- 79 %	6175	- 76 %	1467	+ 198 %	4370
Rotta del mediterraneo orientale (via terra)	11 127	+ 345 %	49 513	+ 12 %	55 558	- 41 %	32 854

Immagine 30 – Ingressi irregolari accertati (2009-2012) nella regione del Mediterraneo orientale. Le organizzazioni internazionali che gestiscono il traffico di migranti riconoscono tempestivamente i cambiamenti a livello politico e rimodulano di conseguenza le rotte che utilizzano. Inizialmente la rotta via mare tra la Turchia e la Grecia è stata più utilizzata di quella via terra per raggiungere lo spazio Schengen. Con il rafforzamento della presenza di Frontex nel Mare Egeo, gli attraversamenti sono diminuiti nettamente nel 2010. Parallelamente, i passaggi illegali alla frontiera greco-turca sono aumentati in modo esponenziale. Nel 2012 il numero di passaggi clandestini nella regione di Evros è calato, mentre sono aumentate nuovamente le traversate del Mare Egeo (fonte: Frontex)²⁰⁰

La Turchia è considerata il principale punto di partenza del traffico di migranti verso l'Europa. Dagli hub turchi partono a destinazione dello spazio Schengen sia migranti asiatici provenienti soprattutto dall'Afghanistan, dal Pakistan, dalla Siria, dall'Iraq, dall'Iran, dal Bangladesh e dalla Cina sia un numero crescente di persone provenienti da varie regioni africane.

Molti migranti entrano in Turchia legalmente. Negli scorsi anni lo Stato turco, nell'ambito della sua politica di apertura a nuovi mercati, ha soppresso l'obbligo di visto per diversi Stati

¹⁹⁹ Confine tra la Bulgaria e la Turchia (BGR-TUR land border), confine tra la Grecia e la Turchia (GRC-TUR land border) e confine marittimo tra Grecia e Turchia (GRC-TUR sea border)

²⁰⁰ Frontex, Annual Risk Analysis 2011, pag. 15; Annual Risk Analysis 2012, pag. 46

dell’Africa settentrionale e del Medio Oriente²⁰¹. I cittadini dei Paesi per i quali la Turchia ha mantenuto l’obbligo di visto possono richiedere il visto d’ingresso al loro arrivo in territorio turco: dietro pagamento di una modica tassa, che equivale a una tassa di soggiorno, agli stranieri che soddisfano i requisiti è rilasciato un visto d’entrata valido 30 o 90 giorni (a seconda della nazionalità) che viene incollato nel passaporto.²⁰²

Negli scorsi anni anche la compagnia aerea nazionale Turkish Airlines ha esteso costantemente la sua rete di destinazioni in Africa e Asia e con offerte molto convenienti promuove l’immagine della Turchia come Paese di transito. Turkish Airlines, ad esempio, è l’unica compagnia aerea internazionale ad offrire voli diretti per e da Mogadiscio (Somalia), un’offerta sempre più utilizzata per entrare illegalmente in Europa.²⁰³

*Grazie alla sua posizione geografica, alla presenza di rotte storiche di contrabbando e alla relativa facilità con la quale si può ottenere il visto di ingresso, la Turchia è diventata un importante punto di passaggio per i migranti irregolari che vogliono entrare in Europa.*²⁰⁴ (trad.)

Istanbul è un’importante stazione intermedia per il traffico di migranti verso l’Europa occidentale e settentrionale. Negli scorsi anni la città sul Bosforo è diventata uno dei principali *hub* migratori del mondo. In particolare, il quartiere di Kumkapi è considerato un *hotspot* per i trafficanti e un luogo di raccolta dei migranti provenienti da diverse regioni.²⁰⁵ Prima di riprendere il viaggio, la maggior parte dei migranti pernotta in abitazioni private a Istanbul e dintorni. La durata del soggiorno viene decisa dai trafficanti e dipende tra l’altro dalle disponibilità finanziarie dei migranti, dalla scelta e dalla disponibilità di mezzi di trasporto adeguati e dalle condizioni meteorologiche. Per raggiungere l’Europa centrale ai migranti vengono chiesti circa 5000 euro.²⁰⁶

5.4 Rotte balcaniche per la migrazione clandestina

Il termine «rotta balcanica»²⁰⁷ è stato coniato negli anni 1970, quando il trasporto di merci su strada dalla Turchia all’Europa occidentale via la Jugoslavia cominciò ad acquistare importanza, favorendo quindi anche il trasporto di merci illegali. Oggi è la via principale del traffico di oppio e di eroina dall’Afghanistan verso l’Europa. Nel corso degli ultimi dieci anni, la rotta balcanica e le sue varianti sono diventate sempre più importanti per la migrazione irregolare e il traffico di migranti a scopo di lucro. I Balcani sono regione di origine e di transito di molti migranti entrati illegalmente nell’Europa occidentale e settentrionale e al contempo regione di origine dei trafficanti «professionisti». In reazione alla forte pressione migratoria nei Balcani e in altre regioni d’origine dei migranti, lungo la direttrice balcanica si sono insediate numerose bande criminali organizzate a livello internazionale che intrattengono stretti legami con crimi-

²⁰¹ 20Minuten Online, intervista a Fabrizio Gatti, Für 2000 Dollar über die Grenze, op. cit.

²⁰² Ministero turco degli affari esteri, www.mfa.gov.tr/visa-information-for-foreigners.en.mfa

²⁰³ The Washington Post, Somali traffickers using fake passports on Turkish Airlines for chance to flee to Europe, 22 febbraio 2013

²⁰⁴ Europol, EU Organized Crime Threat Assessment 2011, op. cit.

²⁰⁵ Hausmann, Hans / Senyurt, Ahmet. Ware Mensch – Der Kampf gegen Schleuserbanden, documentario, SWR, 17 settembre 2012

²⁰⁶ *bid.*

²⁰⁷ A seconda della definizione adottata, la rotta balcanica inizia in Turchia oppure nei Balcani occidentali: per Europol il punto di partenza è la Turchia, per Frontex i Balcani occidentali. Frontex fa una distinzione esplicita tra la rotta del Mediterraneo orientale (sulla quale si trova il confine greco-turco) e la rotta dei Balcani occidentali.

nali attivi in altri settori.²⁰⁸

Come già menzionato, Istanbul è il punto di partenza del traffico di migranti lungo la rotta balcanica. Da qui, i clandestini vengono trasportati in camion attraverso la Bulgaria, la Romania e l'Ungheria direttamente verso l'Europa centrale e settentrionale oppure attraversano il Mare Egeo per raggiungere la Grecia.²⁰⁹ Più raramente sono trasportati su furgoni via terra verso Edirne fino al fiume Evros al confine greco-turco. Arrivati in Grecia, vengono generalmente fermati dalla polizia, poi liberati con un foglio di via che li invita a lasciare il Paese entro un mese. Spesso, però, si trattengono alcuni mesi per raccogliere il denaro necessario a proseguire il viaggio. Se Atene è il luogo ideale per trovare un passatore, il punto di partenza per il viaggio via terra è Salonicco per la sua vicinanza con la frontiera macedone.

Il numero crescente di migranti irregolari rappresenta un grosso problema per la Grecia e questo si rispecchia anche nella situazione precaria del suo sistema di asilo. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Grecia ha violato le norme internazionali sulla detenzione dei richiedenti l'asilo, sulle condizioni di accoglienza e sull'accesso alla procedura di asilo.²¹⁰ In reazione alle violazioni accertate, la Svizzera rinuncia temporaneamente al trasferimento di migranti nell'ambito della procedura Dublino.²¹¹

Dalla Grecia l'itinerario passa attraverso la Macedonia e raggiunge la Serbia. La rotta balcanica classica, che fino nel luglio 2013 rappresentava la via principale attraverso i Balcani, varca la frontiera tra la Serbia e l'Ungheria e raggiunge lo spazio Schengen. Da quando l'Ungheria a fine 2007 ha aderito all'accordo Schengen, si è osservato un aumento dei passaggi clandestini alla frontiera ungherese. In Serbia gli *hub* migratori più importanti sono Belgrado e la città di frontiera Subotica, dove varie bande di trafficanti procurano ai migranti alloggi privati temporanei e li preparano al passaggio della frontiera serbo-ungherese. I migranti attraversano la frontiera verde a piedi in gruppo oppure passano dai valichi ufficiali nascosti in veicoli. Una volta entrati illegalmente in Ungheria, vengono trasportati dai trafficanti ungheresi o serbi in minibus o furgoni verso l'Austria, da dove ripartono in automobile, minibus o treno verso i Paesi europei di destinazione.

Stando alle informazioni della polizia, si osserva sempre più uno spostamento del traffico di migranti dalle rotte balcaniche classiche a quelle alternative. Questo spostamento sarebbe dovuto soprattutto al rafforzamento dei controlli nella zona di confine tra Serbia e Ungheria e a una modifica della legge ungherese sull'asilo, entrata in vigore nel luglio 2013. Sul confine tra Serbia e Croazia si registra infatti un aumento dei passaggi clandestini. Dalla Croazia la rotta conduce alla Slovenia (che fa parte dello spazio Schengen) e continua in direzione dell'Italia o dell'Austria fino ai Paesi di destinazione in Europa occidentale e settentrionale. L'itinerario seguito dai migranti kosovari per entrare illegalmente in Svizzera prevede il passaggio attraverso il Montenegro, la Bosnia e Erzegovina, la Croazia, la Slovenia, l'Italia e la Francia.²¹²

²⁰⁸ Cfr. cap. 6.1

²⁰⁹ La traversata in gommone del Mare Egeo parte da Istanbul o da Smirne.

²¹⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grand Chamber), *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011

²¹¹ Il Tribunale amministrativo federale si è allineato alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dichiarando illecito il rinvio di un richiedente l'asilo afgano verso la Grecia; decisione D-2076/2010 del 16 agosto 2011.

²¹² Europol Notification, *Increased Facilitation of Kosovar Irregular Migrants*, ibid.



Immagine 31 – Traffici di migranti lungo la rotta balcanica fino in Svizzera (fonte: fedpol)

Una delle rotte alternative utilizzate dai migranti kosovari attraverso la Macedonia fino in Grecia per poi continuare via mare verso l'Italia (traghetto). Anche alcuni dei migranti che arrivano in Grecia dal Vicino e dal Medio Oriente vengono trasportati in Italia via mare. I due porti di partenza in Grecia sono Patrasso e Igoumenitsa; i porti di approdo in Italia sono Brindisi, Bari, Ancona e Venezia. Dall'Italia il viaggio prosegue in treno o su strada (auto o autocarro) fino al Paese di destinazione in Europa occidentale e settentrionale.

5.5 Panoramica riassuntiva delle principali rotte del traffico di migranti verso la Svizzera

La Svizzera è un importante Paese di transito e di destinazione del traffico di migranti in Europa. Le rotte di entrata o di transito più utilizzate per i passaggi clandestini sono le seguenti:

- Rotta balcanica:** in base ai riscontri di polizia, la maggior parte dei migranti irregolari viaggia via terra seguendo la rotta balcanica. Se fino al 1° luglio 2013 arrivavano in Svizzera dopo aver attraversato la Serbia, l'Ungheria e l'Austria, ora transitano principalmente dalla Serbia, dalla Croazia, dalla Slovenia e dall'Italia, proseguono verso la Francia, per poi entrare in Svizzera illegalmente nella regione di Ginevra. L'itinerario sempre più utilizzato dai trafficanti per far entrare migranti kosovari in Svizzera percorre il Montenegro, la Bosnia e Erzegovina, la Croazia, la Slovenia, l'Italia e la Francia. Le varie rotte dei Balcani vengono utilizzate anche per introdurre in Svizzera, partendo dalla Turchia, migranti provenienti dal Vicino e Medio Oriente, dalla Cina e da alcune regioni dell'Africa. Lo smistamento verso i Paesi di destinazione dell'Europa occidentale e settentrionale avviene a Milano o a Vienna. I migranti, spesso muniti di documenti falsi, giungono in Svizzera in auto o in treno dall'Italia e dall'Austria.

- **Arrivo su voli dalla Grecia:** da alcuni anni gli aeroporti svizzeri (soprattutto Zurigo-Kloten) sono confrontati a casi di ingresso irregolare di migranti su voli provenienti da Atene e Salonicco. Le organizzazioni di trafficanti sfruttano il fatto che sui voli all'interno dello spazio Schengen non vengono più effettuati controlli sistematici dell'identità e che le autorità greche non sono molto cooperative quando si tratta di riammettere i migranti irregolari. Una prassi piuttosto diffusa è quella di prenotare più voli contemporaneamente per ogni migrante in modo tale che, se una compagnia rifiuta di trasportarlo, quest'ultimo possa partire con un volo di un'altra compagnia. I migranti, che sono spesso di origine afghana, siriana, pakistana, iraniana, eritrea o somala, viaggiano con documenti falsi.
- **Traversata via mare dalla Grecia all'Italia:** per la Svizzera assumono rilevanza anche i trasferimenti via mare dalla Grecia all'Italia, in quanto dalle coste italiane i migranti irregolari proseguono verso nord. Dai porti italiani (Brindisi, Bari, Ancona e Venezia) il viaggio via terra continua infatti verso Milano. I migranti entrano in Svizzera (Ticino, regione di Ginevra) in auto o in treno. Stando alle informazioni in possesso della polizia, questo itinerario è utilizzato in particolare per il traffico di cittadini siriani e iracheni.
- **Arrivo su voli non Schengen:** agli aeroporti di Zurigo e Ginevra si registrano regolarmente casi di migranti clandestini su voli non Schengen in arrivo o in transito dalla Svizzera. Tra i principali Paesi di partenza o di transito vi sono il Kosovo, la Turchia, la Nigeria, il Kenia, il Sudafrica, la Russia, gli Emirati arabi uniti, la Cina e l'India. In alcuni casi le rotte percorse dai migranti muniti di documenti falsi che presentano una domanda d'asilo o entrano nella clandestinità sono complesse. Nel caso di sbarco irregolare da voli non Schengen viene utilizzato spesso il metodo del *ticket swapping*.
- **Sbarchi nella regione del Mediterraneo centrale:** dopo il netto calo del traffico di migranti sulla rotta del Mediterraneo centrale osservato nel 2012, nel 2013 si è registrato nuovamente un forte aumento degli arrivi di migranti in Italia e a Malta. Dopo aver trascorso un certo periodo in Italia, molti dei clandestini, che provengono soprattutto dall'Eritrea, dalla Somalia, dalla Siria ma anche dall'Africa occidentale e settentrionale, partono alla volta della Svizzera, spinti dalla mancanza di prospettive di ripresa economica a breve termine nell'Europa meridionale.²¹³

²¹³ Secondo i dati dell'UFM, un importante fattore che spiega l'elevato numero di domande d'asilo in Svizzera è l'arrivo di migranti provenienti da Paesi dell'Africa settentrionale e occidentale che lasciano l'Italia a causa della crisi.

5.5.1 Vie d'ingresso in Svizzera

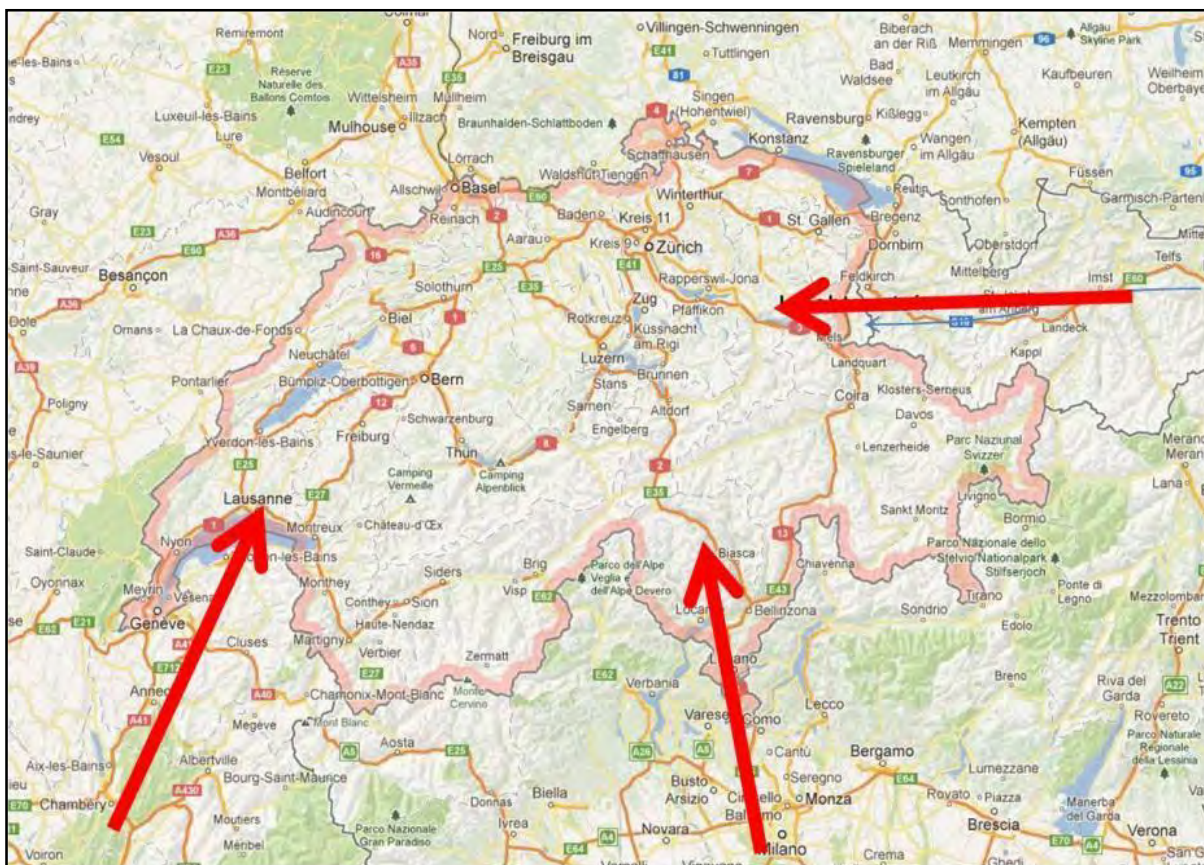


Immagine 32 – La maggior parte dei migranti illegali che arrivano in Svizzera o che la attraversano proviene da sud, da sud-ovest e da est (fonte: PGF).

Dai dati in possesso della polizia, il traffico di migranti verso o attraverso la Svizzera proviene da sud, sud ovest o est. Dal Ticino vengono fatti entrare illegalmente soprattutto migranti nigeriani, iracheni, siriani, eritrei e nordafricani. Chiasso si trova a soli 50 chilometri da Milano: la metropoli lombarda funge da snodo per il traffico di migranti ed è un'importante stazione intermedia per le varie rotte che dall'Italia portano verso i Paesi di destinazione europei più a nord²¹⁴ ²¹⁵. Da Chiasso passa un asse di transito importantissimo verso nord che rende la Svizzera attrattiva non solo come Paese di destinazione ma anche come Paese di transito verso l'Europa settentrionale.

A entrare illegalmente da sud-ovest sono soprattutto i migranti kosovari ed eritrei. Quelli kosovari arrivano in Svizzera sulla rotta balcanica, attraverso gli Stati Schengen Slovenia, Italia e Francia, mentre i migranti eritrei vengono spesso recuperati a Milano e condotti in Svizzera passando dalla Francia. Stando alle indagini della polizia, dall'estate 2013 i passatori che partono da Milano – alcuni dei quali domiciliati in Svizzera – preferiscono sempre più spesso dirigersi verso la regione di Ginevra anziché verso il Ticino.

Stando alle informazioni della polizia, dalla frontiera tra l'Austria e la Svizzera vengono fatti entrare illegalmente soprattutto migranti provenienti dalla Siria, dall'Afghanistan, dal Pakistan, dall'Iran, dalla Georgia e dalla Bielorussia, che arrivano in Austria dopo aver percorso

²¹⁴Cfr. www.imap-migration.org

²¹⁵ Si tratta della rotta balcanica che attraversa la frontiera italo-slovena (Trieste), della rotta lungo l'Adriatico (via mare dalla Grecia) o della rotta lungo il Tirreno (traffico attraverso il Mediterraneo centrale).

una delle rotte balcaniche. Vienna, così come Milano, è un'importante crocevia del traffico di migranti verso l'Europa occidentale e settentrionale.

5.6 Calo del numero di trafficanti intercettati sulle rotte verso l'Europa, una tendenza a lungo termine

È difficile valutare il numero esatto di persone che ogni anno entrano illegalmente in Svizzera e in altri Paesi europei. Le statistiche sull'asilo da un lato e le cifre degli ingressi irregolari (alle frontiere esterne dello spazio Schengen) e dei soggiorni irregolari accertati (all'interno dello spazio Schengen) dall'altro, possono fornire punti di riferimento. Il numero dei trafficanti intercettati sulle varie rotte che conducono in Europa è molto basso rispetto a quello dei migranti irregolari fermati e, secondo Frontex, negli ultimi anni è addirittura diminuito costantemente in tutta l'Europa²¹⁶. Frontex ed Europol ritengono che non si tratti di un calo di breve durata, bensì di una tendenza destinata a durare. Una delle ragioni che spiega questo calo è il ricorso da parte delle organizzazioni di trafficanti alla falsificazione di documenti e ad altri metodi per simulare l'ingresso o il soggiorno regolari. Queste organizzazioni operano sempre più nelle retrovie e accompagnano sempre meno i migranti irregolari durante il viaggio.²¹⁷ Di conseguenza, il numero di presunti trafficanti intercettati lungo le varie rotte segna una flessione sul lungo periodo.

La flessione a lungo termine [del numero di trafficanti] può essere dovuta in parte all'abuso su ampia scala dei canali legali e alla falsificazione di documenti per simulare l'ingresso legale nell'UE. Ciò permette ai trafficanti di operare a distanza e in sordina, evitando di accompagnare i migranti durante le attività ad alto rischio come l'attraversamento della frontiera.²¹⁸ (trad.)

²¹⁶ Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 3, July-September 2012, pag. 30; Annual Risk Analysis 2013, pag. 35

²¹⁷ Frontex, Annual Risk Analysis 2013, pag. 35

²¹⁸ bid.

6 Profilo dei trafficanti

Da alcuni anni la parte preponderante del traffico di migranti in Svizzera è gestita dalle reti criminali di etnia albanese od originarie del Vicino e del Medio Oriente. Si osserva tuttavia un aumento anche dei gruppi provenienti dalla Cina, dallo Sri Lanka e da alcune regioni dell’Africa. In generale, le bande criminali che favoriscono l’immigrazione e il soggiorno illegali tendono a essere strutturate in sistemi reticolari fluidi, composti da piccoli gruppi, che nella maggior parte dei casi hanno legami etnici o comunque culturali con i migranti di cui favoriscono gli spostamenti irregolari. I gruppi di trafficanti sono caratterizzati da un elevato grado di flessibilità e dalla capacità di collaborare al di là delle frontiere, indipendentemente dalle differenze etniche.²¹⁹

6.1 Trafficanti di etnia albanese

Da alcuni anni il Kosovo figura tra i principali Paesi d’origine sia dei passatori che dei migranti che arrivano in Svizzera. Nella maggior parte dei casi trattati dal commissariato Tratta di esseri umani/traffico di migranti della PGF sono coinvolte persone di origini kosovare; questa tendenza è al rialzo. Tra i principali motivi all’origine di questa evoluzione vi sono la difficile situazione economica e l’elevato tasso di disoccupazione della regione come pure la forte presenza della diaspora kosovara in Svizzera. È soprattutto la generazione più giovane – di solito uomini soli d’età compresa tra i 18 e i 30 anni – a emigrare verso i Paesi dell’Europa occidentale relativamente vicini, nella speranza di migliorare le proprie condizioni economiche e di vita.

Fino a fine giugno 2013 i migranti provenienti dal Kosovo seguivano in buona parte la rotta classica dei Balcani che porta in Svizzera passando da Serbia, Ungheria e Austria. Dal luglio 2013 si è osservato uno spostamento verso la rotta che attraversa il Montenegro, la Bosnia e Erzegovina, la Croazia, la Slovenia, l’Italia e la Francia. Alcuni migranti optano per una rotta alternativa che dalla Macedonia porta in Grecia dove s’imbarcano su un traghetto per l’Italia per infine, passando per la Francia, giungere in Svizzera. Il fatto che le rotte vengano modulate in funzione delle misure di contrasto disposte dalle autorità all’estero e in Svizzera lascia supporre che gli ingressi illegali dei migranti kosovari siano opera di un’organizzazione.

Spesso i trafficanti mettono a disposizione documenti di viaggio di diversi Stati Schengen falsificati da professionisti. Questi documenti servono sia per entrare nello spazio Schengen sia per ottenere un permesso di soggiorno in Svizzera che autorizzi il titolare ad esercitare un’attività lucrativa. Vengono sequestrati regolarmente anche permessi di soggiorno svizzeri falsificati. Come già esposto al capitolo 4, nel corso degli ultimi due anni le autorità di perseguimento penale kosovare e macedoni hanno scoperto grandi laboratori di falsari con ramificazioni in Svizzera e in altri Stati Schengen.

Negli ultimi anni si osserva anche un’altra forma di migrazione irregolare dal Kosovo: all’inizio del 2009, al confine nord-orientale della Svizzera e alle frontiere esterne di Schengen è stato rilevato un numero inconsuetamente elevato di cittadini kosovari che entravano in Svizzera nel traffico turistico privato (autovetture), nel traffico aereo o, soprattutto, in quello ferroviario con permessi di lavoro o di soggiorno sloveni. Poiché i permessi erano formal-

²¹⁹ Europol, Bilancio 2011, pag. 46

mente validi, le persone controllate al confine svizzero hanno potuto entrare. Da indagini internazionali di polizia è emerso che tali documenti erano stati ottenuti con la truffa e la corruzione. Ciò ha indotto le autorità slovene a emanare un decreto con validità limitata che, in linea di principio, vieta il rilascio di titoli di soggiorno a cittadini kosovari. Dagli accertamenti risulta tuttavia che la pratica non è stata abbandonata. Anzi, si sono addirittura registrati casi di persone intercettate ed espulse che poco tempo dopo hanno cercato di entrare nuovamente in Svizzera presentando documenti falsi. A complicare ulteriormente il quadro si aggiunge la possibilità, ammessa nella maggior parte degli Stati balcanici, di cambiare nome liberamente e senza inconvenienti. Ciò permette di aggirare i divieti d'entrata nello spazio Schengen.

Le autorità svizzere partono dal presupposto che buona parte del traffico di migranti kosovari sia gestita da attori all'estero, in particolare in Kosovo. Sovente l'entrata è organizzata e finanziata da parenti che vivono in Svizzera. Stando alla polizia, i passatori dispongono di ottimi contatti con buone conoscenze locali. I cittadini kosovari vengono portati in Svizzera a gruppi e nascosti da conoscenti o in «appartamenti protetti». A volte vengono costretti a compiere rapine e furti. C'è inoltre motivo di ritenere che datori di lavoro svizzeri di etnia albanese assumano clandestini kosovari per sfruttarli come manodopera.

Le reti criminali di etnia albanese stanno diversificando i loro settori di attività. Da anni sono le organizzazioni kosovare, macedoni e albanesi a tirare le fila del traffico di eroina in Svizzera ma la loro presenza si sta intensificando anche nel traffico di migranti. Dalle indagini condotte dalle autorità cantonali di perseguimento penale emerge sempre più spesso che le bande di passatori sono attive anche sul fronte del traffico di stupefacenti e dei reati contro la proprietà. Secondo Europol²²⁰, da qualche anno i criminali di etnia albanese cercano di estendere ulteriormente il loro raggio d'azione verso l'Europa occidentale. Si suppone che, per i propri interessi, sfrutteranno anche la futura estensione della cooperazione Schengen alla Bulgaria e alla Romania.

6.2 Trafficanti dal Vicino e dal Medio Oriente

Da qualche tempo la situazione politica in Vicino e Medio Oriente è estremamente tesa. Oltre alla Siria, dilaniata dalla guerra civile dal 2011, anche altri Stati sono confrontati con conflitti di natura etnica o religiosa. La situazione precaria sul fronte della sicurezza e la mancanza di prospettive spingono migliaia di persone a lasciare la propria patria. Mentre alcuni arrivano direttamente nei Paesi di destinazione, altri si rifugiano dapprima nei campi profughi dei Paesi limitrofi e, da lì, cercano di raggiungere l'Europa.²²¹ Da anni le reti criminali composte da bande nel Vicino e nel Medio Oriente od originarie di queste regioni ma insediatesi in Europa, approfittano della situazione di emergenza delle persone che desiderano trasferirsi in una regione più sicura ed economicamente più stabile. Queste bande intrattengono una fitta rete di relazioni, molto efficace per l'organizzazione di viaggi clandestini verso l'Europa.

Segnalazioni dall'estero lasciano supporre che, dalla Svizzera, i membri di reti criminali del Vicino e del Medio Oriente favoriscano il traffico di migranti verso altri Stati europei. Da inda-

²²⁰ Europol, Organised Crime Threat Assessment 2011, op. cit.

²²¹ Molti migranti afgani non arrivano direttamente dal Paese d'origine, ma hanno prima soggiornato in Iran o in Pakistan. Frontex ritiene che le cattive condizioni nei campi profughi pakistani potrebbero aver accelerato la migrazione di cittadini afgani verso l'Europa (Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 3, July-September 2012, pag. 5).

gini condotte già nel 2009 è emerso che passatori domiciliati in Svizzera – con la stessa cittadinanza dei clandestini o con quella svizzera – trasportavano cittadini iracheni dalla Grecia o dall'Italia verso la Scandinavia. I passatori sono stati arrestati in Svizzera e estradati in Germania nell'ambito di un'operazione coordinata a livello internazionale, ma pochi mesi dopo sono giunte nuove segnalazioni riguardanti trafficanti domiciliati in Svizzera.²²² Secondo informazioni di polizia, di norma, il traffico di cittadini iracheni non passa dal territorio svizzero. Nei casi citati, le autorità svizzere non hanno avviato direttamente indagini contro membri delle bande di passatori domiciliati in Svizzera ma si sono attivate esclusivamente nell'ambito dell'assistenza giudiziaria.²²³

Dalle attuali statistiche sull'asilo dei singoli Stati europei si evince che Svezia e Germania sono le due mete più attrattive per i migranti provenienti dal Vicino e dal Medio Oriente, probabilmente a causa delle folte diaspore etniche presenti in questi Paesi.²²⁴ Vi sono sempre più elementi secondo cui cittadini siriani, afgiani, iracheni e pakistani entrano illegalmente anche in Svizzera. Ciò trova conferma, oltre che nell'aumento delle domande d'asilo presentate in Svizzera da questi cittadini, anche nella quota di riscontri Eurodac relativamente bassa per questo gruppo, ad esempio rispetto a quella dei nigeriani o dei nordafricani.²²⁵ Il fatto che la maggior parte dei migranti non venga registrata in nessuno Stato Schengen di transito durante il lungo viaggio dal Paese d'origine alla Svizzera, è indice della professionalità delle reti di trafficanti del Vicino e del Medio Oriente.²²⁶ Soprattutto nei casi di cittadini afgiani, siriani e iracheni, la probabilità che venga riconosciuto loro il diritto di soggiorno in Svizzera, che non possano essere espulsi o che la riammissione da parte del Paese d'origine non sia affatto possibile, è molto alta. Pertanto, anche i prezzi sono elevati. Ciò rende il business del traffico di migranti particolarmente interessante. Spesso vengono introdotti illegalmente in Svizzera non solo singole persone ma anche gruppi composti da diversi membri della stessa famiglia.²²⁷

Le modalità di trasporto verso la Svizzera dipendono dalla capacità finanziaria delle persone che intendono emigrare e delle loro famiglie. I migranti più benestanti possono permettersi un viaggio in aereo. In questi casi, per aggirare abilmente le disposizioni d'entrata, si scelgono rotte complesse. Stando alle informazioni della polizia, l'arrivo in Svizzera di cittadini siriani con voli non Schengen è in aumento.

La Turchia, segnatamente Istanbul, è un importante snodo per i viaggi via terra e/o mare a destinazione della Svizzera (o di altri Paesi). Di fatto, i cittadini di alcuni Paesi del Vicino e del Medio Oriente possono entrare in Turchia senza visto o a condizioni agevolate²²⁸, ma questa disposizione²²⁹ non vale per i cittadini afgiani, pakistani e iracheni²³⁰. Per guadagnarsi il denaro necessario a pagare il viaggio in Europa, molti afgiani si recano dapprima in

²²² Sebbene d'origine tunisina, i passatori facevano parte della cerchia di conoscenti degli iracheni arrestati.

²²³ Diversamente dal 2009, il quadro giuridico attuale (art. 116 cpv. 1 lett. a^{bis} LStr) permette di perseguire penalmente i trafficanti domiciliati in Svizzera che introducono nello spazio Schengen persone che non hanno mai varcato i confini svizzeri.

²²⁴ Stando alle informazioni dell'UFM di solito i cittadini afgiani chiedono asilo in Germania e quelli siriani in Svezia.

²²⁵ Informazioni dell'UFM: a metà febbraio 2014 la quota dei «casi Dublino» per i richiedenti l'asilo (ad es. dalla Siria) raggiungeva solo lo 0,13 e lo 0,30 per quelli dall'Afghanistan, mentre per quelli dalla Nigeria arrivava allo 0,75 e per quelli dal Marocco allo 0,60.

²²⁶ Informazioni della PGF e dell'UFM

²²⁷ Informazioni della PGF e dell'UFM

²²⁸ «*Visa on arrival*»

²²⁹ Ministero turco degli affari esteri, www.mfa.gov.tr/visa-information-for-foreigners.en.mf

²³⁰ Ciò vale per l'entrata in Turchia via terra. Secondo il Ministero turco degli affari esteri, all'entrata presso uno dei tre principali aeroporti turchi, i cittadini iracheni possono ottenere a determinate condizioni un cosiddetto «*visa on arrival*».

Iran, dove alcuni di loro vivono già da tempo, dopo essere fuggiti dal conflitto con i talebani. Con l'aiuto dei passatori, lasciano il nord dell'Iran (la città di Urmia è un punto di partenza centrale), attraversano il territorio curdo e raggiungono la città turca di Van. Da qui i migranti afgani, pakistani e iraniani ripartono a bordo di furgoni, autocarri o autobus di linea a destinazione di Istanbul.²³¹ Di solito, i migranti iracheni si recano prima nella città di Zakho, un centro di smistamento importante al confine turco-iracheno, per poi proseguire direttamente o a tappe verso Smirne o Istanbul.

La via che conduce nei Paesi di destinazione in Europa passando dalla Turchia è suddivisa in varie tappe coperte da bande diverse. Per ogni tappa i migranti provenienti da Afghanistan, Pakistan e Iraq devono versare un compenso in contanti. Dopo aver compiuto una parte del viaggio, il migrante contatta ad esempio la famiglia rimasta a casa affinché effettui il pagamento tramite un sistema denominato *hawala banking*²³², sempre che non abbia già versato un acconto. Apparentemente, lungo la tratta che dal Paese d'origine li porta in Turchia, i migranti sono vittime di rapimenti, gravi abusi e stupri, proprio come nella regione del Sinai. Poiché le diverse rotte che conducono in Turchia attraversano anche la regione autonoma del Kurdistan, nel traffico di migranti a destinazione di Istanbul e, a volte, dell'Europa sono spesso coinvolte anche bande curde. Questi gruppi hanno preso piede nel traffico di migranti: accompagnano soprattutto cittadini curdi²³³ ma anche persone di altre etnie che desiderano raggiungere lo spazio Schengen passando dalla Turchia.

Come emerge dalle informazioni fornite dalle autorità austriache, nel traffico di migranti sono attivi anche gruppi professionisti afgani. Il *Bundeskriminalamt* austriaco, ovvero l'ufficio federale della polizia criminale austriaca, ha svolto indagini nei confronti dei membri di un'organizzazione internazionale che dal 2003 ha trasportato oltre 5000 richiedenti l'asilo afgani passando dall'Iran e dalla Turchia in Grecia e, da lì, in Austria e in altri Stati europei. Per il viaggio dall'Iran al Paese di destinazione in Europa i migranti hanno dovuto pagare cifre oscillanti da 8000 a 12 000 euro. Complessivamente i passatori hanno incassato 50 milioni di euro²³⁴.

²³¹ Bundeskriminalamt Österreich, Jahresbericht Schlepperkriminalität 2011, pagg. 28-29

²³² L'*hawala* è un sistema di trasferimento informale di valori patrimoniali fondato sulla fiducia. Una variante prevede il trasferimento di denaro tramite una rete di mediatori (con sede soprattutto nel Vicino e nel Medio Oriente, Nordafrica e nel Corno d'Africa), i cosiddetti *hawaladar*. Il trasferimento avviene senza che il denaro venga effettivamente versato. Un cliente si rivolge a un *hawaladar* in una città qualsiasi e gli consegna una determinata somma da trasferire a un destinatario in un'altra città, di solito all'estero. L'*hawaladar* contatta un *hawaladar* nella città del destinatario, gli dà disposizioni sui fondi (dedotta una piccola provvigione) e assicura di saldare il debito in data successiva (definizione Europol). Di norma, i trasferimenti non sono regolamentati efficacemente dai governi. Ciò risulta particolarmente vantaggioso per persone e gruppi che conseguono guadagni attraverso attività illegali e che eseguono transazioni finanziarie.

²³³ Oltre che nella regione del Kurdistan, minoranze curde vivono anche in Turchia, Siria, Iraq e Iran.

²³⁴ Bundeskriminalamt Österreich, Zerschlagung einer afghanischen Schlepperorganisation, febbraio 2013, www.bmi.gv.at



Immagine 33 – Rotte principali utilizzate per il traffico di migranti dal Vicino e dal Medio Oriente all'Europa (fonte: Europol)

6.3 Trafficanti cinesi

È risaputo che le bande cinesi sono altamente organizzate, vantano ottimi collegamenti a livello globale e si distinguono per la grande professionalità. L'immigrazione dalla Cina è molto discreta tanto che l'opinione pubblica quasi non la percepisce. L'isolamento, particolarmente marcato, della diaspora ostacola le autorità di perseguimento penale dei Paesi di destinazione nel loro lavoro di individuazione delle strutture criminali.

La causa della migrazione irregolare verso la Svizzera o altri Paesi va ricercata negli elevati tassi di disoccupazione che si registrano nelle regioni rurali più povere della Cina.²³⁵ Stando alle informazioni dell'UFM, i cittadini cinesi registrati nelle statistiche sull'asilo sono in buona parte tibetani. Per raggiungere l'Europa hanno di solito seguito percorsi complessi per via aerea e via terra utilizzando documenti falsificati o non rilasciati a loro nome. I costi sono in genere molto alti, insostenibili per un richiedente l'asilo. Si suppone che i trafficanti instaurino un rapporto di dipendenza con i migranti tibetani anticipando loro il denaro necessario che i migranti dovranno poi restituire lavorando in Svizzera.

Dai riscontri della polizia emerge che non di rado gruppi criminali cinesi sono coinvolti nel traffico di migranti e in altre attività delittuose. Nel 2012, nell'ambito di controlli di polizia svolti in diversi Cantoni, sono stati scoperti casi di prostitute cinesi in possesso di documenti di viaggio europei non intestati a loro. Segnalazioni di polizia pervenute dall'estero hanno permesso di accertare che si trattava di casi di sfruttamento sessuale. Partite da Pechino in aereo, passando dai Paesi arabi, le donne sono giunte in Spagna, dove membri dell'organizzazione criminale le hanno nascoste temporaneamente e informate su quanto le attendeva. In particolare, è stato ricordato loro che se avessero collaborato con le autorità, sarebbero state le loro famiglie a pagarne il prezzo. Dopo essere state trasferite dalla Spagna verso altri Stati europei, le ragazze sono state costrette a prostituirsi in abitazioni o locali notturni in condizioni di grave degrado. Di solito, i trafficanti forniscono alle loro vittime permessi di soggiorno spagnoli rilasciati ad altre donne d'origine cinese.

²³⁵ Le disparità salariali tra aree urbane e aree rurali in Cina sono molto marcate. Mentre nelle città il mercato del lavoro è in crescita, nelle campagne dilaga la disoccupazione.

I gruppi criminali cinesi sono stati ripetutamente ricollegati a documenti falsificati di altissima qualità. Nel giugno 2013 le autorità di polizia di nove Cantoni hanno condotto un'operazione coordinata da fedpol contro un'organizzazione cinese sospettata di aver introdotto illegalmente in Svizzera dei concittadini utilizzando documenti falsi. Al termine di accurate indagini in Svizzera e all'estero, è emerso che una quarantina di cittadini cinesi impiegati come cuochi o aiuto-cucina in ristoranti cinesi avevano ottenuto un titolo di soggiorno svizzero presentando passaporti UE falsi. La maggior parte di loro abitava nei pressi del luogo di lavoro. Le indagini condotte in Francia hanno permesso di accertare che un passatore cinese domiciliato in Svizzera, il cui nome era emerso ripetutamente nell'ambito delle indagini, era in contatto con un passatore in Francia. Nell'aprile 2013 la polizia francese ha arrestato i membri della rete attiva in Francia e il passatore domiciliato in Svizzera che si trovava a Parigi per motivi legati alla sua attività illegale.

Nell'ambito di un'operazione di polizia condotta nel giugno 2013 su scala nazionale sono stati fermati e interrogati oltre una cinquantina di cittadini cinesi (migranti irregolari), sono state perquisite diverse abitazioni e sequestrati numerosi documenti falsificati o non intestati al detentore. Da questa operazione, le autorità svizzere e i partner internazionali speravano di ottenere maggiori informazioni sui legami e sulle strutture delle reti di trafficanti cinesi come pure sulle condizioni di impiego e di alloggio dei migranti irregolari e la loro situazione finanziaria, in particolare eventuali indebitamenti. Dalle indagini svolte all'estero emerge periodicamente che nei Paesi di destinazione i migranti vengono sfruttati come forza lavoro in ristoranti e fabbriche, soprattutto nel settore tessile. Le testimonianze fornite dalle persone interrogate dalle autorità svizzere non hanno tuttavia consentito di desumere eventuali situazioni di sfruttamento sul posto di lavoro o la presenza di organizzazioni di passatori.²³⁶

6.4 Trafficanti dall'Africa

6.4.1 Africa settentrionale

Si hanno poche informazioni sui passatori attivi nell'Africa settentrionale. Durante la Primavera araba, il traffico di migranti attraverso il Mediterraneo era gestito soprattutto da singole persone poco organizzate che agivano per opportunismo in Tunisia o in Libia. Si trattava spesso di pescatori locali con un'imbarcazione propria che sapevano bene come raggiungere le isole italiane e che avevano visto nella rivoluzione e nella conseguente apertura della rotta del Mediterraneo centrale la possibilità di arricchirsi.

Sembra tuttavia che anche i trafficanti attivi nella regione del Mediterraneo centrale si stiano vieppiù professionalizzando e che dispongano di reti più dense. Se in passato usavano di preferenza piccole imbarcazioni, ora fanno capo a pescherecci sempre più grandi. Si pensi, ad esempio, alla tragedia del 3 ottobre 2013 davanti alle coste di Lampedusa. Dal punto di vista degli scafisti, le imbarcazioni più grandi permettono di guadagnare di più, soprattutto se sovraccaricate. Poiché le condizioni meteo non permettono di trasportare tutto l'anno migranti dalla Libia verso l'Italia, gli scafisti sono oltremodo interessati a stipare il maggior numero possibile di persone sulle imbarcazioni, peraltro in pessimo stato. Non vengono distribuiti giubbotti di salvataggio e poco importa se buona parte dei passeggeri non sa nuotare.

²³⁶ Informazioni della PGF

Per il viaggio verso Lampedusa i trafficanti attivi nell’Africa settentrionale chiedono ai migranti – di solito eritrei e somali – dai 500 ai 1500 dollari americani. Anche il numero di cittadini siriani che vogliono emigrare è in aumento. A loro viene però imposto un prezzo molto più alto, che può raggiungere anche gli 8000 euro.²³⁷

Le traversate lungo la rotta del Mediterraneo centrale sono particolarmente pericolose²³⁸ anche per gli scafisti al timone o comunque a bordo. Per questa ragione, dopo essere salpati, alcuni spiegano ai passeggeri la navigazione, consegnano loro un telefono satellitare con il numero della guardia costiera italiana e tornano a riva a nuoto.²³⁹ Sempre più spesso accade che nelle situazioni di rischio gli scafisti gettino a mare qualche migrante e lo lascino annegare. In prossimità delle coste europee, i migranti salgono sulle scialuppe e raggiungono la riva da soli. A volte gli scafisti sbarcano in Italia mescolati agli altri passeggeri e, per tornare a casa, si consegnano alle autorità ai fini del respingimento. Spesso le imbarcazioni sovraccariche vengono intercettate in mare aperto dalle autorità addette al controllo delle frontiere. Nonostante le tragedie, la domanda rimane elevata: in Libia sono molti i migranti fuggiti da Paesi in guerra che aspettano di raggiungere l’Italia.²⁴⁰

6.4.2 Africa occidentale

Le informazioni fornite dalle autorità estere di perseguimento penale sembrano confermare che le reti di trafficanti dell’Africa occidentale portano in Europa, soprattutto in Italia, giovani donne nigeriane per inserirle nel giro della prostituzione (cfr. cap. 4.6). A tal fine usano di solito documenti falsificati. Come in altri Stati dell’Europa occidentale, anche in Svizzera si sospetta che passatori nigeriani trasportino migranti sfruttando il canale dell’asilo e li costringano poi a ripagare il forte debito contratto prostituendosi o fungendo da corrieri della droga.²⁴¹

A fine 2012 Europol ha promosso una giornata d’azione allo scopo di raccogliere ulteriori informazioni sulla presenza in Europa di reti di trafficanti d’origine nigeriana²⁴². In diversi Paesi europei, tra cui la Svizzera, sono quindi stati condotti controlli – in particolare sulle donne nigeriane dei quartieri a luci rosse – dai quali è emerso che le ragazze avevano già esercitato la prostituzione in diversi Paesi. Si sospetta pertanto che siano state portate in Europa unicamente allo scopo di sfruttarle sessualmente.

6.4.3 Africa orientale

Il Corno d’Africa è una delle regioni più povere del mondo. Annosi conflitti territoriali, guerre civili e condizioni climatiche difficili sono all’origine delle devastanti catastrofi umanitarie che hanno colpito ripetutamente in particolare l’Eritrea e la Somalia. In base ai dati dell’UFM²⁴³ l’Eritrea figura dal 2007 in cima alla lista dei Paesi d’origine dei richiedenti l’asilo in Svizzera.

²³⁷ Zeit Online, Lampedusa: Eine Tragödie mit Ansage, 4 ottobre 2013

²³⁸ UN News Centre, Mediterranean the deadliest sea for refugees and migrants, says UN agency, 31 gennaio 2012

²³⁹ Zeit Online, Lampedusa: Eine Tragödie mit Ansage, op. cit.

²⁴⁰ Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 2, April-June 2013, pag. 19; NZZ, Migranten aus Afrika: Viele Wege führen nach Lampedusa, 9 ottobre 2013

²⁴¹ Informazioni del personale dei centri cantonali di transito

²⁴² fedpol, comunicato stampa: Lotta alla tratta di esseri umani – Partecipazione della Svizzera alla giornata d’azione promossa da Europol, 26 ottobre 2012, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=46468>

²⁴³ UFM, statistiche sull’asilo 2007-2013,

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/jahresstatistiken.html>

Il motivo più frequente addotto nella domanda d'asilo è il rischio di reclutamento forzato nell'esercito a tempo indeterminato cui sono esposti i bambini e i giovani di sesso maschile.²⁴⁴ Le famiglie sono quindi disposte a farli uscire dal Paese pagando somme molto elevate.²⁴⁵

Vi è ragione di credere che la maggior parte dei richiedenti l'asilo eritrei arrivino in Svizzera con l'aiuto di bande ben organizzate. Oltre al numero elevato di domande d'asilo, desta sospetti anche la bassa percentuale di riscontri Eurodac (quota di «casi Dublino») per questo gruppo di richiedenti l'asilo. Ad esempio, a metà febbraio 2014 la percentuale delle persone già registrate si attestava solo al 25 per cento, ossia è inferiore (in parte sensibilmente) a quella dei richiedenti di molti altri Paesi.²⁴⁶ Ciò indica che i trafficanti agiscono in modo mirato ed efficace, senza svelare né il loro modus operandi né le rotte seguite.

Poiché i cittadini eritrei non ricevono visti d'uscita, sono costretti a rivolgersi ai passatori per raggiungere gli Stati limitrofi. Stando alle informazioni dell'UFM, l'80 per cento circa cerca rifugio dapprima in Sudan e l'altro 20 per cento in Etiopia. Una volta arrivati in Sudan, la metà circa si annuncia nei campi profughi dell'UNHCR, mentre gli altri continuano il loro viaggio verso la capitale Khartoum con l'aiuto dei passatori. Quelli che arrivano in Europa sono prevalentemente di fede cattolica. I musulmani rimangono di solito in Sudan e si integrano nella società locale.

I clandestini che ripartono dal Sudan arrivano in Italia passando dall'Egitto e dalla penisola del Sinai²⁴⁷ verso Israele o dalla Libia attraverso il Mediterraneo centrale. In questo secondo caso, raggiungono Sebha da Khartoum con i fuoristrada dei trafficanti e da lì proseguono da soli a destinazione di Tripoli. Si racconta che il viaggio verso le coste libiche duri da uno a tre mesi e costi dai 2000 ai 4000 di dollari americani.²⁴⁸ Non di rado, nel deserto libico i migranti vengono catturati e sottoposti a gravi abusi, finché i familiari non pagano un riscatto. In particolare le donne sono molto spesso vittime di stupri.²⁴⁹

Un'ulteriore variante, che richiede tuttavia il possesso di documenti falsi, è la via aerea che dal Sudan porta in Turchia passando dall'Egitto. Né le autorità svizzere né quelle estere sono a conoscenza della rotta seguita dopo l'arrivo in Turchia. Vi sono indizi in base ai quali dalla Grecia i cittadini eritrei, anche minorenni, arrivano per via aerea in Svizzera o transitino

²⁴⁴ Nel 2006 il Tribunale amministrativo federale ha emesso una sentenza di principio secondo cui la diserzione deve essere ammessa quale motivo per il riconoscimento dello statuto di rifugiato ai cittadini eritrei; cfr. sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA) del 20 dicembre 2005 (GICRA 2006 3/29). Per effetto di una modifica urgente della legge sull'asilo del 28 settembre 2012 la diserzione non è tuttavia più considerata un motivo valido. L'articolo 3 capoverso 3 LAsi recita: «Non sono rifugiati le persone che sono esposte a seri pregiudizi o hanno fondato timore di esservi esposte per aver rifiutato di prestare servizio militare o per aver disertato. È fatto salvo il rispetto della Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati».

²⁴⁵ UNHCR, *Telling the Human Story*, 19 marzo 2012

²⁴⁶ Informazione dell'UFM (settimana 7, febbraio 2014)

²⁴⁷ Le organizzazioni per i diritti umani denunciano numerosi rapimenti con richieste di riscatto, gravi abusi, traffico di organi ed esecuzioni di migranti eritrei nella penisola del Sinai. Molti trafficanti si alleano con le bande attive nel Sinai alle quali vendono i migranti. Questi ultimi sono tenuti prigionieri in condizioni disumane, senza cibo, torturati e costretti a chiamare i parenti all'estero per chiedere un riscatto. Durante la telefonata sono sottoposti agli abusi peggiori (pestaggi, elettroshock, ustioni con ferri roventi o plastica). Le loro grida spaventose inducono i familiari lontani a intraprendere tutto il possibile per racimolare i soldi. Le richieste oscillano tra 5000 e 40 000 dollari americani – somme enormi per gli interessati che per liberare i loro parenti o amici devono vendere la casa o chiedere prestiti, a volte indebitandosi per il resto della loro vita. Nel 2012 anche rifugiati eritrei in Svizzera hanno ricevuto richieste di riscatto per i loro familiari rapiti nel Sinai. Cfr. Organizzazione svizzera Aiuto ai rifugiati, *Fluchtpunkt* n. 58, *Folter und Tod im Sinai*, settembre 2012, www.fluechtlingshilfe.ch/news/fluchtpunkt/fluchtpunkt-58

²⁴⁸ Frontex, *FRAN Quarterly*, Quarter 2, April-June 2013, pag. 20

²⁴⁹ NZZ, *Migranten aus Afrika – Viele Wege führen nach Lampedusa*, loc. cit.; *Tagesanzeiger*, *Hier wird einer der Schlepper von Lampedusa festgenommen*, 8 novembre 2013; TAZ, *Flüchtlinge im Konzentrationslager*, novembre 2013

dalla Svizzera (cfr. cap. 4.4.3). Si sospetta inoltre che vengano utilizzati visti Schengen ottenuti, facendo ricorso alla corruzione, dalle rappresentanze di determinati Stati europei a Khartoum.²⁵⁰

Nel 2012 sono stati scoperti diversi casi di abuso nell'ambito del ricongiungimento familiare riguardanti cittadini eritrei. Dalle indagini condotte dalle autorità di perseguimento penale competenti è emerso che dietro il pretesto di un ricongiungimento familiare autorizzato venivano introdotti in territorio svizzero – o fatti transitare attraverso di esso – cittadini eritrei con false identità. In sei casi persone di origini eritree hanno denunciato la scomparsa della loro presunta moglie o di presunti figli che erano partiti per la Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare. Le loro dichiarazioni sono tuttavia apparse contraddittorie. Le ricerche internazionali non hanno dato esito se non nel caso di una minorenni ritrovata in Svezia. Durante le indagini ha preso corpo il sospetto che il ricongiungimento familiare servisse solo da pretesto e che le persone che avevano presentato la denuncia di scomparsa non volessero far entrare in Svizzera o in un altro Stato europeo la moglie o i figli bensì terze persone con false identità. La decisione di denunciare miratamente la scomparsa era volta primariamente ad evitare che la truffa venisse a galla nell'ambito di eventuali controlli da parte delle autorità competenti in materia di stranieri.

Secondo le informazioni attuali, gruppi eritrei presenti in Svizzera sarebbero coinvolti nel traffico di cittadini eritrei dall'Italia verso la Scandinavia passando dalla Svizzera. Stando ai dati del Cgcf, dall'estate 2013 gli autisti, sparsi in diversi Cantoni, si sono recati spesso a Milano per prendere i loro connazionali e accompagnarli notte tempo, passando da Ginevra, a Basilea o Kreuzlingen sul confine con la Germania. Dalla Germania i migranti raggiungono poi i Paesi di destinazione in Scandinavia di solito con autobus Eurolines. Dall'estate 2013 la Svizzera non è più la meta principale dei cittadini eritrei che giungono in Europa: ora sembrano prediligere la Norvegia, la Svezia e la Germania tanto è vero che in questi Stati si osserva un sensibile aumento delle domande d'asilo da parte di questo gruppo.²⁵¹

Secondo riscontri di polizia, i gruppi criminali somali stanno intensificando la loro attività nell'ambito della falsificazione di documenti e del traffico di migranti per via aerea tra l'Africa settentrionale e orientale e la Turchia²⁵² come pure nello spazio Schengen. Apparentemente, questi gruppi operano da Atene e lavorano in parte con agenzie di viaggio greche che emettono ai trafficanti somali biglietti aerei per diversi Stati Schengen. Si sospetta inoltre che siano in contatto con il gruppo insurrezionale islamico Al-Shabaab e che i proventi del traffico di migranti e di altre attività criminose vengano utilizzati per finanziare attività terroristiche.

6.5 Trafficanti dallo Sri Lanka

La diaspora srilankese con i suoi quasi 42 000 membri (stato 2007) è una delle più numerose della Svizzera. In fuga dal conflitto armato che dilaniava il loro Paese, i primi tamil sono arrivati in Svizzera negli anni 1980 come richiedenti l'asilo. Sebbene a pochi venne ricono-

²⁵⁰ Informazioni fornite da diverse persone alle autorità competenti in materia di migrazione e di perseguimento penale come pure alle ONG. Queste dichiarazioni non riguardano solo le ambasciate o i consolati di Khartoum ma anche quelli di altre città del continente africano.

²⁵¹ Tra fine giugno 2013 e luglio 2013 in Svezia si è registrato un aumento di circa il 325 %; in Norvegia del 465 % (UFM, Führungcockpit, Früherkennung Asyl, n. 9/13).

²⁵² The Washington Post, Somali traffickers using fake passports on Turkish Airlines for chance to flee to Europe, 22 febbraio 2013

sciuto lo statuto di rifugiato politico, molti hanno potuto restare come persone ammesse temporaneamente²⁵³ e hanno favorito l'arrivo dei loro familiari mettendo a disposizione i fondi necessari e organizzando a volte pure il viaggio.²⁵⁴

Secondo indicazioni dell'UFM, i familiari di cittadini dello Sri Lanka arrivano di solito in Svizzera nell'ambito di un traffico di migranti che si potrebbe definire «di lusso». Per permettere la partenza dei parenti, la diaspora in Svizzera versa ingenti somme ai passatori.²⁵⁵ Esistono diverse organizzazioni tamil che collaborano regolarmente per raccogliere un numero sufficiente di interessati e formare grandi gruppi da trasportare illecitamente. Alcune organizzazioni sono direttamente legate al gruppo militante nazionalista delle Tigri per la liberazione della patria Tamil (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE), altre sono solo simpatizzanti.

Per incrementare i loro utili, i trafficanti tamil non trasportano solo cittadini dello Sri Lanka ma anche di altre nazionalità, reclutati di solito nei Paesi di transito dell'Asia sud-orientale come Thailandia, Malaysia e Indonesia. I passatori si spostano di frequente tra i Paesi di destinazione in Europa, in cui possono beneficiare del sostegno logistico e finanziario delle diaspore, e i Paesi di transito, in cui svolgono la loro attività e dove spesso sono pure domiciliati. Parecchi di loro soggiornano in Europa per periodi prolungati. A tal fine dispongono di permessi di soggiorno o, addirittura, hanno ottenuto la cittadinanza.

L'aeroporto internazionale di Colombo è tuttora uno dei punti di partenza più gettonati per il traffico irregolare di migranti dallo Sri Lanka. La corruzione tra il personale è piuttosto diffusa: gli addetti alla sicurezza che percepiscono uno stipendio mensile di circa 300 dollari americani possono intascarne fino a 6000 per ogni persona che lasciano passare. Tra le mete principali figurano la Svizzera, la Germania e la Francia. I voli di andata e di (presunto) ritorno sono prenotati online. Per lasciare lo Sri Lanka sono utilizzati spesso passaporti malesi falsificati. È inoltre prassi diffusa presentare a titolo di garanzia per la domanda di visto estratti conto falsi o comperati.

Nel 2012, le autorità di perseguimento penale finlandesi, francesi e belghe sono riuscite a sgominare una rete di trafficanti tamil nell'ambito di un'operazione congiunta che ha portato all'arresto di 27 persone, ree di aver introdotto in territorio francese oltre una cinquantina di migranti srilankesi con documenti falsi. Per i loro viaggi era stata spesso scelta una rotta che dagli Emirati arabi uniti portava in Finlandia passando dal Kenia, dalla Tanzania e dalla Turchia.²⁵⁶

²⁵³ UFM, *Die srilankische Diaspora in der Schweiz*, 2007, pag. 12

²⁵⁴ *ibid.*, pag. 38

²⁵⁵ *ibid.*, pag. 127

²⁵⁶ Europol, comunicato stampa: *Joint international operation against Sri Lankan people smugglers*, 10 febbraio 2012

7 Competenze e attori nel settore della lotta al traffico di migranti in Svizzera, collaborazione con le istituzioni europee

7.1 Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni

Conformemente all'articolo 123 capoverso 2 della Costituzione federale il perseguimento dei reati e l'amministrazione della giustizia in materia penale competono ai Cantoni salvo diversa disposizione della legge. Il Codice di procedura penale prevede che determinati reati sottostiano alla giurisdizione federale (art. 23 segg. CPP). Il perseguimento penale di reati contro la sicurezza del Paese, delle istituzioni e delle funzioni dello Stato nonché di quelli contro la collettività (art. 23 CPP) spetta tradizionalmente alla Confederazione. Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2002, del progetto sull'efficienza²⁵⁷ sottostanno inoltre alla giurisdizione federale i reati di criminalità organizzata, finanziamento del terrorismo, riciclaggio di denaro, corruzione e criminalità economica (art. 24 CPP).²⁵⁸ A tal proposito, l'articolo 24 CPP distingue tra reati che possono essere perseguiti a titolo facoltativo dalla Confederazione (cpv. 2)²⁵⁹ e reati che, a determinate condizioni (lett. a e b), sono obbligatoriamente di competenza della Confederazione (cpv. 1).²⁶⁰ Anche i reati commessi da un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP ricadono nella competenza delle autorità federali di perseguimento penale se sono stati commessi prevalentemente all'estero (art. 24 cpv. 1 lett. a CPP) o se sono stati commessi in più Cantoni e il centro dell'attività penalmente rilevante non può essere localizzato in uno di essi (art. 24 cpv. 1 lett. b CPP).

Art. 260^{ter} CP Organizzazione criminale

1. Chiunque partecipa a un'organizzazione che tiene segreti la struttura e i suoi componenti e che ha lo scopo di commettere atti di violenza criminali o di arricchirsi con mezzi criminali,

chiunque sostiene una tale organizzazione nella sua attività criminale,

è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria.

[...]

Secondo riscontri delle autorità di perseguimento penale estere, il traffico di migranti esercitato a scopo di lucro è gestito da gruppi di professionisti che dispongono di una fitta rete di contatti a livello internazionale e che, spesso, vantano ramificazioni in diversi Cantoni. Mal-

²⁵⁷ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2001/2001-11-300.html>

²⁵⁸ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 «Sicurezza interna: chiari le competenze», FF 2012 4019 seg.

²⁵⁹ Si riferisce ai reati patrimoniali e documentali.

²⁶⁰ Si riferisce all'appartenenza a un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP), al finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinquies} CP), al riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP), alla carente diligenza in operazioni finanziarie (art. 305^{ter} CP) nonché alle diverse fattispecie di corruzione di cui agli art. 322^{ter-septies} CP e ai crimini commessi da un'organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260^{ter} CP.

grado l'organizzazione efficiente e la complessa ripartizione dei compiti, questi gruppi non soddisfano i presupposti per essere considerati un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. Di conseguenza, il perseguimento penale è di competenza dei Cantoni e non della Confederazione.

Il legislatore ha adottato un concetto restrittivo di organizzazione criminale. Ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP la definisce

un'unione di più persone²⁶¹ strutturata in modo gerarchico, che si contraddistingue segnatamente per una struttura di gruppo concepita per durare a lungo, una distribuzione capillare del lavoro, il fine di lucro, un'organizzazione fortemente gerarchizzata, l'assenza di trasparenza verso l'interno e verso l'esterno, la presenza di efficaci meccanismi allo scopo di ottenere il rispetto delle norme interne del gruppo nonché la disponibilità dell'organizzazione a commettere atti di violenza al fine di difendere ed estendere la sua posizione nonché l'influenza su politica e economia. È inoltre significativa anche la professionalità che prevale in tutti gli stadi del processo criminale (pianificazione, logistica, esecuzione, realizzo della refurtiva, legalizzazione dei proventi).²⁶² (trad.)

Non basta, inoltre, che gli elementi caratterizzanti l'organizzazione criminale siano semplicemente presenti: *devono esserlo in misura tale, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, da corrispondere a quelli di una struttura di stampo mafioso²⁶³* (trad). I criteri per l'istruzione di un procedimento penale a livello federale sono dunque molto esigenti. È inoltre estremamente difficile provare l'esistenza di un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP dedicata al traffico di migranti, dato che i diversi gruppi operano in reti transnazionali molto flessibili, talvolta solo debolmente collegate tra loro. Non sorprende quindi che, da quando la competenza federale è stata estesa ai sensi dell'articolo 24 CPP, le autorità di perseguimento penale della Confederazione non abbiano ancora aperto un procedimento per traffico di migranti esercitato a scopo di lucro²⁶⁴. Attualmente si sta valutando se e come modificare l'ordinamento delle competenze al fine di ottimizzare la lotta contro questa fattispecie.

Sebbene le reti di passatori in genere non soddisfino i presupposti per essere considerate un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP e alla luce dell'attuale quadro normativo le autorità federali di perseguimento penale non possano intraprendere indagini nel settore del traffico di migranti a scopo di lucro, la PGF svolge comunque un ruolo importante nella lotta a questo fenomeno, in quanto può coordinare, e lo fa con successo, le operazioni che coinvolgono più Cantoni oppure la Svizzera e altri Paesi (cfr. cap. 8.3.5).

²⁶¹ I membri devono essere almeno tre (DTF 132 IV 132, 133).

²⁶² Basler Kommentar, Strafrecht II, art. 111-392 CP, Niggli Marcel Alexander (ed.) / Wiprächtiger Hans (ed.), pag. 1724

²⁶³ *ibid.*, pagg. 1722 e 1724

²⁶⁴ Dal punto di vista operativo, l'attività della Confederazione si limita perciò al coordinamento di procedimenti nazionali e internazionali; il commissariato Tratta di esseri umani/traffico di migranti della PGF svolge la funzione di servizio centrale nazionale e sostiene le autorità di perseguimento penale in Svizzera e all'estero nell'intento di prevenire e combattere la tratta di esseri umani e il traffico di migranti.

7.2 Il Corpo delle guardie di confine e lo svolgimento di compiti delegati

Da quando sono stati soppressi i controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen²⁶⁵ ed è stata introdotta la libera circolazione delle persone, la sicurezza interna degli Stati membri è garantita dalle misure sostitutive nazionali. L'acquis di Schengen non prevede direttive particolari per l'elaborazione di tali provvedimenti, che devono quindi semplicemente essere conformi al diritto superiore.²⁶⁶ Per compensare l'abolizione dei controlli stazionari al confine, numerosi Stati membri hanno introdotto controlli mobili interni. Si tratta di controlli di polizia che vengono eseguiti per un breve periodo in una determinata parte del territorio di uno Stato Schengen. Tali controlli possono essere svolti, in conformità all'ordinamento interno delle competenze, sia nella zona di confine sia all'interno del Paese, ma non direttamente alle frontiere interne.²⁶⁷

Anche in Svizzera vengono eseguiti controlli di questo genere e, a seconda dell'area d'intervento, sono affidati ai corpi cantonali di polizia o al Cgcf. La sovranità in materia di polizia resta comunque cantonale. Ai ventisei corpi di polizia compete la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblici nei rispettivi territori. Visto però che determinati compiti di polizia possono essere eseguiti contemporaneamente alle mansioni doganali²⁶⁸, i Cantoni ne hanno delegati alcuni al Cgcf, ovvero alla parte armata e in uniforme dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Quest'ultima collabora da decenni con i Cantoni di confine nel quadro di specifici accordi al fine di aumentare la sicurezza del Paese attraverso uno sfruttamento ottimale delle sinergie.²⁶⁹

Le attività svolte dal Cgcf sono ripartite in tre ambiti strategici, nei quali si inseriscono i compiti doganali, i compiti di polizia di sicurezza e i compiti di migrazione. Lo svolgimento di tali attività ai valichi di confine costituisce il mandato originario del Cgcf.²⁷⁰ La soppressione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen e l'introduzione di misure sostitutive hanno portato a un'intensificazione della collaborazione tra le guardie di confine e i corpi cantonali di polizia, tanto più che i Cantoni hanno delegato al Cgcf anche compiti di polizia di sicurezza e di polizia degli stranieri nell'area di confine, nel traffico ferroviario transfrontaliero e in determinati aeroporti.²⁷¹

I compiti dell'AFD sono elencati negli articoli 94–99 della legge sulle dogane (LD)²⁷². Gli accordi tra il Cgcf e i Cantoni di confine sull'assunzione di compiti di polizia cantonale nell'area di confine poggiano sull'articolo 97 LD.

²⁶⁵ Dato che la Svizzera non fa parte dell'unione doganale europea, i controlli doganali sui movimenti transfrontalieri delle merci sono tuttora in vigore. In tale contesto e qualora sussista un sospetto concreto, il Cgcf può svolgere controlli anche sulle persone.

²⁶⁶ Messaggio del 1° ottobre 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF **2004** 5376

²⁶⁷ *ibid.*, FF **2004** 5396

²⁶⁸ www.ezv.admin.ch/themen/04097/index.html?lang=it (FAQ Schengen)

²⁶⁹ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 «Sicurezza interna: chiarire le competenze», *op. cit.*, FF **2012** 4040 seg.

²⁷⁰ <http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04141/index.html?lang=it>

²⁷¹ *ibid.*

²⁷² Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD; RS **631.0**)

Art. 97 LD Assunzione di compiti di polizia cantonale nell'area di confine

¹ A richiesta di un Cantone di confine, il Dipartimento può delegare compiti di polizia nell'area di confine all'Amministrazione delle dogane.

² Esso conclude con l'autorità cantonale un accordo sull'assunzione dei compiti e dei relativi costi.

³ Esso può delegare all'Amministrazione delle dogane la conclusione di accordi secondo il capoverso 2.

In vista dell'entrata in vigore dell'Accordo di Schengen, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF)²⁷³ hanno concordato di adottare un modello di accordo che indichi quali mansioni di polizia debbano essere svolte dal Cgcf autonomamente e quali in collaborazione con le autorità cantonali di polizia. Nel frattempo, tutti i Cantoni di confine e alcuni Cantoni interni hanno stipulato accordi con l'AFD sulla base di tale modello.²⁷⁴

Sebbene il modello di accordo perseguisse un'armonizzazione degli accordi di collaborazione tra i corpi cantonali di polizia e il Cgcf, gli accordi stipulati sono molto diversi tra loro soprattutto per quanto riguarda l'ampiezza dei compiti delegati: mentre alcuni Cantoni trasferiscono buona parte delle mansioni alla polizia, altri si affidano maggiormente al Cgcf.²⁷⁵

7.3 La cooperazione di polizia europea per la lotta al traffico di migranti

L'Ufficio europeo di polizia (Europol) è l'autorità europea di perseguimento penale che previene e combatte la criminalità organizzata su scala internazionale. È compito di Europol favorire lo scambio e l'analisi delle informazioni di polizia criminale a sostegno delle autorità di perseguimento penale dell'UE. La cooperazione tra la Svizzera ed Europol si basa sull'accordo di cooperazione del 24 settembre 2004²⁷⁶, entrato in vigore il 1° marzo 2006, che consente lo scambio di informazioni strategiche e operative oltre che di conoscenze specifiche. Per agevolare tale collaborazione, la Svizzera ha distaccato presso Europol all'Aia due addetti di polizia. L'accordo tra la Svizzera ed Europol riguarda venticinque categorie di reato, tra cui anche il traffico internazionale di migranti.²⁷⁷

Una delle priorità di Europol è quella di fornire un supporto operativo agli Stati membri tramite i cosiddetti *analysis work files* (AWF). Si tratta di banche dati nelle quali Europol raccoglie informazioni sulle persone per diversi tipi di criminalità: le informazioni fornite da Stati membri o da Stati terzi sono raggruppate, confrontate e analizzate in un apposito file e il risultato messo a disposizione degli Stati coinvolti. Sulla base di tali AWF è possibile individuare le

²⁷³ L'AFD fa parte del DFF.

²⁷⁴ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 «Sicurezza interna: chiari le competenze», op. cit., FF 2012 3988

²⁷⁵ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 «Sicurezza interna: chiari le competenze», op. cit., FF 2012 4077 seg.

²⁷⁶ Accordo del 24 settembre 2004 tra la Confederazione svizzera e l'Ufficio europeo di polizia (RS 0.362.2)

²⁷⁷ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/polizei-zusammenarbeit/international/europol.html>

nuove tendenze e gli sviluppi della criminalità organizzata su scala internazionale in Europa. Per la lotta al traffico di migranti, Europol ha introdotto uno specifico file di analisi denominato Focal Point (FP) CHECKPOINT²⁷⁸.

Nel quadro del FP CHECKPOINT viene portato avanti anche il progetto FIMATHU (Facilitation Illegal Migration effected Austria Hungary), una banca dati specifica per il traffico di migranti verso gli Stati europei di destinazione lungo la rotta balcanica.²⁷⁹ FIMATHU è nato nel 2011 per iniziativa di Austria e Ungheria a seguito della pressione migratoria che dalla frontiera greco-turca e dai Balcani premeva sui due Paesi. Nel frattempo vi hanno aderito altri dieci Stati tra cui la Svizzera. FIMATHU mira a favorire il confronto dei dati e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali di perseguimento penale coinvolte, in modo da contrastare con maggiore efficacia le reti che favoriscono il traffico di migranti attraverso i Balcani occidentali.

Il 29 gennaio 2013, nell'ambito del progetto FIMATHU è stata condotta un'operazione congiunta durante la quale le forze di polizia di undici Stati europei hanno effettuato contemporaneamente una serie di perquisizioni domiciliari e arresti.²⁸⁰ Per coordinare e sostenere le misure coercitive necessarie, Europol aveva allestito un apposito centro di coordinamento internazionale all'Aia. Durante questa operazione congiunta, che ha visto coinvolti oltre 1200 agenti di polizia, le autorità di perseguimento penale hanno arrestato complessivamente 103 persone presumibilmente appartenenti a diverse reti di trafficanti. Questo *common action day* è di fatto una delle operazioni di polizia più vaste, oltre che di maggiore successo, condotte finora in Europa contro il traffico illegale di migranti.²⁸¹

Anche la Svizzera ha partecipato all'operazione. Sulla base di una domanda di assistenza giudiziaria proveniente dalla Germania, la polizia cantonale competente ha svolto una perquisizione al domicilio privato e professionale di un sospettato, sequestrando tra l'altro computer, telefoni cellulari e documenti bancari. L'interessato era sorvegliato fin dal giorno precedente l'operazione da un'unità speciale del Cgcf ed è stato arrestato dalle autorità di polizia tedesche mentre tentava di passare il confine. L'operazione mostra, una volta di più, che anche in Svizzera risiedono persone o gruppi che favoriscono l'attività delle reti internazionali dedite al traffico di migranti.

7.4 La partecipazione della Svizzera a Frontex

L'agevolazione degli spostamenti all'interno dello spazio Schengen fa crescere l'esigenza di una maggiore sicurezza alle frontiere esterne, non da ultimo nell'ottica della lotta al traffico internazionale di migranti. Gli oneri della sorveglianza delle frontiere esterne non sono però uguali per tutti gli Stati Schengen. Alcuni Paesi, per la loro posizione geografica e la lunghezza delle frontiere, sono sensibilmente più sollecitati di altri. Per compensare tali differenze e migliorare la collaborazione tra Stati membri, è stata creata l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione

²⁷⁸ Presentazione di Theo den Haan (capoprogetto AWF Checkpoint, Europol) nel quadro della visita a fedpol del 26 giugno 2012.

²⁷⁹ Per ulteriori informazioni sulla rotta balcanica si rinvia al cap. 5.2.3.

²⁸⁰ Perquisizioni domiciliari e arresti sono avvenuti in Germania, Francia, Grecia, Kosovo, Croazia, Polonia, Slovacchia, Turchia, Repubblica ceca, Ungheria e Svizzera.

²⁸¹ Europol, comunicato stampa, Major People Smuggling Criminal Network Dismantled Across Europe, 30 gennaio 2013, www.europol.europa.eu/content/major-people-smuggling-criminal-network-dismantled-across-europe-103-suspects-arrested-0

europea (Frontex).²⁸² Frontex è stata istituita con il regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004,²⁸³ ed è operativa da maggio 2005.²⁸⁴ La sorveglianza delle frontiere esterne resta di competenza dei singoli Stati membri. L'agenzia facilita l'applicazione delle misure dell'UE volte a proteggere i confini terrestri, aerei e marittimi dello spazio Schengen. Allo scopo di incrementare l'efficienza e mantenere uno standard elevato nella gestione delle frontiere nell'intera Europa²⁸⁵, Frontex assolve dunque i seguenti compiti:²⁸⁶

- coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne;
- mettere a punto un modello di valutazione comune e integrato dei rischi e trarne analisi generali e specifiche;
- assistere gli Stati membri nella formazione delle rispettive guardie di frontiera elaborando norme comuni in materia, organizzando seminari, offrendo una formazione a livello europeo agli istruttori e una formazione complementare agli agenti delle amministrazioni competenti;
- coadiuvare gli Stati membri che devono affrontare circostanze che richiedono un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne;
- fornire agli Stati membri il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte;
- impiegare squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati membri che subiscono una pressione urgente ed eccezionale (*rapid border intervention team* ovvero RABIT)²⁸⁷.

Nel settembre del 2009, la Svizzera e l'UE hanno sottoscritto a Bruxelles un accordo aggiuntivo che disciplina le modalità di partecipazione della Svizzera a Frontex (in particolare il contributo finanziario, il diritto di voto nel consiglio di amministrazione e lo status del personale). In linea di principio, la Svizzera prende parte alle attività coordinate dall'agenzia su base volontaria, a seconda dei propri interessi e delle proprie capacità. A gennaio 2011 è entrato in vigore un accordo amministrativo supplementare tra Frontex e il Cgcf (Framework Partnership Agreement) che stabilisce le procedure concrete e altri dettagli amministrativi per la partecipazione della Svizzera a interventi operativi Frontex.²⁸⁸

²⁸² Frontex ha sede a Varsavia.

²⁸³ www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf

²⁸⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/33216_it.htm

²⁸⁵ DAE/DFAE, Dossier - Schweizer Grenzwächter an der EU-Aussengrenze, contributo di Walter Pavel, AFD, <http://internet.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/00555/00556/01670/01674/index.html?lang=de>

²⁸⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/33216_it.htm

²⁸⁷ Su richiesta di uno Stato membro, Frontex può esortare gli altri Stati membri a sostenere lo Stato richiedente mettendogli a disposizione, per un periodo limitato, un certo numero di guardie di confine.

²⁸⁸ DFGP, Zweiter Bericht zuhanden der GPK-EJPD betreffend den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2010, 31 marzo 2011

In qualità di Stato associato, la Svizzera versa a Frontex un contributo di circa 4 milioni di franchi all'anno²⁸⁹ e come gli altri Stati Schengen tiene a disposizione un pool nazionale di diversi specialisti diretto dal Comando del Corpo delle guardie di confine.²⁹⁰ Da febbraio 2011, la Svizzera partecipa attivamente a operazioni Frontex inviando specialisti alle frontiere esterne dello spazio Schengen o accogliendo guardie di confine di altri Paesi sul proprio territorio. Nel 2013 la Svizzera ha messo complessivamente a disposizione di Frontex 38 esperti²⁹¹, impiegati nell'Europa sud-orientale, segnatamente in Grecia e Bulgaria, e negli aeroporti europei.²⁹²

Secondo l'AFD, tali interventi permettono di garantire anche all'estero la salvaguardia degli interessi della Svizzera in fatto di sicurezza. Gli specialisti inviati dalle autorità preposte al controllo delle frontiere hanno scoperto numerosi casi di falsificazione di documenti e di abuso in materia di visti, spesso collegati direttamente alla Svizzera. L'AFD ritiene inoltre che la partecipazione alle operazioni Frontex permetta in particolare al Cgcf di estendere la propria rete di contatti con organizzazioni partner e di acquisire conoscenze tecniche e tattiche preziose per il lavoro in Svizzera.²⁹³

Malgrado gli aspetti positivi della partecipazione svizzera a Frontex, non mancano le voci critiche alimentate dal fatto che la protezione delle frontiere esterne da parte dell'agenzia europea non garantisce sempre la protezione dei migranti. Numerosi rapporti di organizzazioni per i diritti umani e dell'ONU²⁹⁴ nonché una decisione di principio della Corte europea dei diritti dell'uomo²⁹⁵ imputano alle autorità di protezione delle frontiere europee violazioni degli standard internazionali in materia di diritti dell'uomo ed esortano Frontex e gli Stati membri dell'UE a rispettare i diritti dei migranti irregolari alle loro frontiere esterne.

8 Lacune nella lotta al traffico di migranti e misure di ottimizzazione

8.1 Poche condanne per traffico di migranti esercitato a scopo di lucro

Le indagini nell'ambito del traffico di migranti sono molto complesse e costose. Non è facile provare che i trafficanti operano in modo organizzato e a scopo di lucro, poiché buona parte delle azioni criminali vengono commesse all'estero, le reti hanno ramificazioni internazionali e i migranti sono di origine straniera. La collaborazione con le autorità estere è quindi imprescindibile. Interrogare gli accusati, eventuali vittime e testimoni e raccogliere le prove da produrre in giudizio è difficile. Spesso i migranti non sono disposti a deporre contro i passatori perché, sempre che non vi sia una procedura d'asilo in corso, soggiornano illegalmente in Svizzera e temono di essere scoperti dalle autorità. Infine, quando si arriva a una condanna

²⁸⁹ Per l'anno 2012, Frontex ha avuto a disposizione un budget di 85 milioni di euro, finanziato in larga parte dall'UE.

²⁹⁰ www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/Publikationen/suisseurope/suisseurope-3-2011_df.pdf

²⁹¹ Complessivamente, i rappresentanti del Cgcf hanno totalizzato 1257 giorni d'impiego a favore di Frontex.

²⁹² AFD, comunicato stampa del 18 febbraio 2014, Dogana 2013: nuove cifre record, <http://www.ezv.admin.ch/aktuell/04042/04081/05645/index.html?lang=it&msg-id=52016>

²⁹³ AFD, Forum D. 1/12. Un anno di Frontex: bilancio e prospettive, pagg. 4 e 5

²⁹⁴ UN, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, A/HRC/23/46, 24 aprile 2013

²⁹⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, Hirsi Jamaa and Others v. Italy. ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012

dei trafficanti, la pena inflitta è molto più lieve rispetto al massimo previsto dalla legge.

Come già menzionato al capitolo 2 l'incitazione all'entrata, alla partenza o al soggiorno illegali (art. 116 LStr) può costituire un delitto (cpv. 1), una contravvenzione (cpv. 2, fattispecie privilegiata) o un crimine (cpv. 3, fattispecie qualificata) a seconda della forma in cui viene commessa. A tenore del diritto vigente in materia di stranieri, la fattispecie qualificata può essere punita con una pena detentiva massima da tre a cinque anni e con una multa, mentre la LDDS la considerava unicamente un delitto.

Tuttavia, nonostante l'inasprimento della legge, le pene comminate per traffico di migranti rimangono lievi rispetto a quelle per altri reati. Dall'entrata in vigore della LStr, il 1° gennaio 2008, ogni anno sono state pronunciate diverse centinaia di condanne in applicazione della norma penale pertinente, ma le condanne per la fattispecie qualificata, ossia per aver agito per mestiere e a scopo di lucro, sono state molto poche rispetto al numero delle potenziali vittime: secondo la statistica delle condanne penali pubblicata dall'Ufficio federale di statistica, dal 2008 al 2012 si contano solo dai 7 ai 22 casi l'anno.²⁹⁶ Inoltre, le poche condanne pronunciate in base all'articolo 116 capoverso 3 LStr contemplano pene detentive relativamente miti. Se ne deduce che le persone condannate per traffico di migranti a scopo di lucro occupano i gradini più bassi della gerarchia, ad esempio autisti fermati con i clandestini nelle aree in prossimità delle frontiere interne, mentre i «pesci grossi», solitamente residenti in Svizzera, possono continuare indisturbati a svolgere le loro attività criminose.

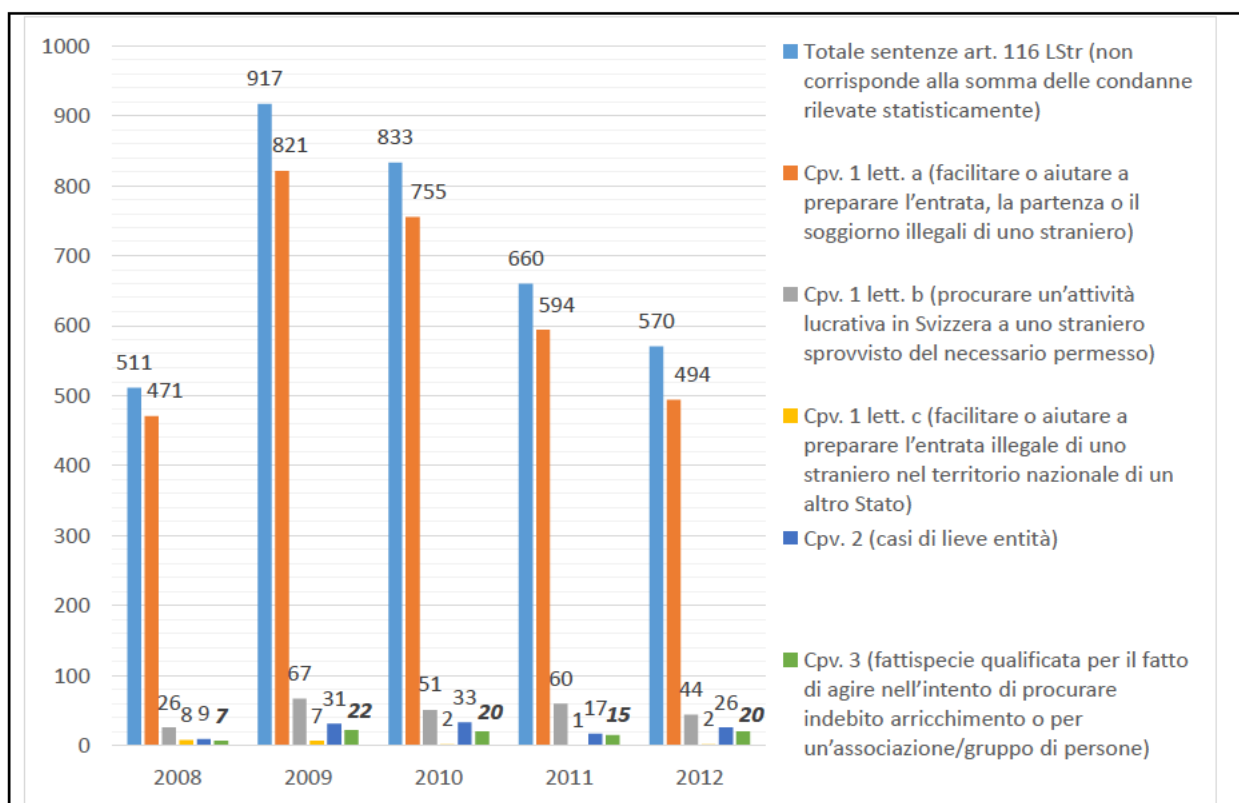


Immagine 34 – Statistiche per gli anni 2008-2012 delle condanne penali in base all'articolo 116 LStr (fonte: UST, stato: 01.2014)

²⁹⁶ Cfr. allegato IV, Condanne in base agli art. 116–118 LStr

8.2 La lotta al traffico di migranti a scopo di lucro non è prioritaria per le autorità di perseguimento penale

Essendo strettamente legata alla migrazione, la fattispecie del traffico di migranti non è contemplata dal CP bensì dal diritto penale accessorio, nello specifico dalla LStr. Sebbene a tenore del diritto amministrativo l'adempimento della legge sugli stranieri incomba alle autorità competenti in materia di migrazione, il sanzionamento delle infrazioni è compito delle autorità cantonali di perseguimento penale. Ciò nonostante, i corpi cantonali di polizia e i pubblici ministeri sembrano dedicare scarsa attenzione alla lotta alla criminalità nell'ambito del traffico di migranti.

Il traffico di migranti è un reato che può essere scoperto solo grazie ai controlli da parte delle autorità di perseguimento penale. I pochissimi casi di traffico di migranti a scopo di lucro accertati nel nostro Paese non devono tuttavia indurre a credere che nei Cantoni sia superfluo intervenire. Al contrario, il numero esiguo di casi effettivamente accertati indica che le risorse messe a disposizione in Svizzera contro questa forma di criminalità non sono sufficienti e/o che mancano le necessarie conoscenze specifiche per contrastarla. Di norma, gli indizi rilevati nell'ambito dell'assistenza giudiziaria o di passatori fermati nella zona di confine e che lasciano supporre la presenza di reti di trafficanti non vengono né raccolti né valutati. Alla stessa stregua non vengono applicati con la necessaria coerenza nemmeno gli approcci investigativi che permetterebbero di condurre un'azione mirata nei confronti dei gruppi di passatori.

Da un confronto emerge che gli Stati dell'UE con direttive analoghe a quelle svizzere in materia di stranieri impiegano molte più risorse materiali, finanziarie e di personale per individuare e smantellare i gruppi internazionali dediti al traffico di migranti e raggiungere anche i livelli più alti delle loro gerarchie. Ad esempio, attuano misure globali a sostegno delle indagini, come osservazioni o provvedimenti tecnici di sorveglianza. La maggior parte degli Stati dell'UE dispone inoltre di un'autorità nazionale specializzata che conduce indagini su vasta scala. In Svizzera, in osservanza al principio federalista, le indagini in materia di traffico di migranti a scopo di lucro rientrano nella competenza dei Cantoni, a meno che l'autore non sia un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. La Confederazione ha comunque la possibilità di coordinare i procedimenti penali a livello intercantonale e internazionale e di fornire un ampio sostegno ai Cantoni nella lotta alle reti di trafficanti.

Nonostante alcuni recenti successi²⁹⁷, la lotta al traffico di migranti a scopo di lucro in Svizzera è insufficiente e deve essere intensificata. La Svizzera deve quindi adottare provvedimenti se non vuole restare un rifugio e un Paese di destinazione e di transito interessante per i trafficanti, che sanno bene come sfruttare a loro vantaggio le lacune nella lotta alla criminalità e le zone grigie esistenti nella suddivisione delle competenze tra le autorità. Per contrastare efficacemente il traffico di migranti a scopo di lucro in Svizzera, bisogna individuare le criticità e formulare misure concrete di miglioramento. Il prossimo capitolo spiega come i diversi attori potrebbero affrontare le sfide poste dalla lotta alla criminalità legata al traffico di migranti.

²⁹⁷ Per quanto riguarda le misure nei singoli Cantoni e lo svolgimento dell'operazione ASIA 2013 si rinvia al cap. 6.3.

8.3 Misure di ottimizzazione nella lotta al traffico di migranti

Il presente capitolo entra nel merito delle raccomandazioni formulate dall'Ufficio centrale di SCOTT per migliorare la lotta al traffico di migranti a scopo di lucro in Svizzera. Le raccomandazioni sono già state esposte nell'ambito dell'IBM e fungono da base di discussione per le misure da adottare in questo settore.

8.3.1 Assegnazione delle indagini alla polizia giudiziaria

La decisione di considerare il traffico di migranti un crimine ha conferito alle autorità di perseguimento penale maggiori competenze investigative. Il CPP ora consente, ad esempio, di disporre la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (art. 269 cpv. 2 lett. b) o l'esecuzione di un'inchiesta mascherata (art. 286 cpv. 2 lett. b) per incrementare l'efficacia della lotta al traffico di migranti a scopo di lucro, una lotta che la maggior parte delle autorità cantonali di perseguimento penale non ritiene tuttavia prioritaria. Ciò trova conferma nel fatto che a livello cantonale non è la polizia giudiziaria ad occuparsi di eventuali segnalazioni o accertamenti nell'ambito dell'assistenza giudiziaria o di uno scambio internazionale di informazioni di polizia, bensì la polizia di sicurezza o le autorità amministrative competenti in materia di migrazione. Le informazioni di Europol/Interpol raccolte nel quadro di procedimenti penali all'estero e i casi di passatori scoperti dal Cgcf non vengono praticamente analizzati nell'ottica della polizia giudiziaria e non si indaga nei confronti delle persone che tirano effettivamente le fila del traffico nemmeno se esistono spunti per le indagini.²⁹⁸

Le indagini sul traffico di migranti dovrebbero essere condotte in tutti i Cantoni dai settori di polizia giudiziaria poiché dispongono dei mezzi investigativi necessari (intercettazioni telefoniche, indagini sugli ordini di pagamento, sorveglianza di invii postali con documenti falsificati, osservazione) e sono in grado di riconoscere eventuali legami con altre forme di criminalità. Questa misura di ottimizzazione non richiede modifiche di legge, ma semplicemente un'applicazione coerente delle possibilità offerte dal CPP. Lo scopo è innanzitutto quello di sensibilizzare sul fenomeno del traffico di migranti impiegando le risorse a disposizione. I presupposti per interpretare correttamente gli indizi sono dati solo se le competenze e le responsabilità sono stabilite in seno ai corpi. È importante, infatti, che i corpi cantonali di polizia considerino la lotta al traffico di migranti esercitato a scopo di lucro un compito di polizia giudiziaria.

8.3.2 Nomina di specialisti in seno alla polizia giudiziaria e ai pubblici ministeri

Per garantire la necessaria efficienza al perseguimento penale dei gruppi di trafficanti è importante mettere al servizio della polizia e della giustizia specialisti che dispongano di una buona formazione e di solide competenze, che sappiano riconoscere le specificità e le sfide poste dai diversi casi e assumere la responsabilità per questo tipo di indagini. Alcuni Cantoni hanno già nominato simili specialisti in seno alle autorità di polizia e giudiziarie, altri invece non dispongono di collaboratori appositamente istruiti in grado di assumere la responsabilità per questo genere di indagini.

²⁹⁸ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 «Sicurezza interna: chiarire le competenze», op. cit., FF 2012 4084 seg.

Anche i Cantoni che non lo hanno ancora fatto dovrebbero quindi nominare in seno alla polizia giudiziaria cantonale e al pubblico ministero degli specialisti incaricati di dirigere le indagini e le inchieste riguardanti il traffico di migranti a scopo di lucro. L'obiettivo è di seguire gli indizi con la dovuta professionalità e di avviare un'inchiesta qualora i sospetti si rivelassero fondati. Questa misura non implica nessuno spostamento di risorse a scapito di altri settori di reato dato che gli specialisti continuano a trattare i casi nel loro ambito di competenza. La loro nomina va intesa quale misura di sensibilizzazione e di potenziamento delle competenze professionali al fine ultimo di interpretare correttamente eventuali indizi riguardo al traffico di migranti.

8.3.3 Nomina di gruppi inquirenti in seno alla polizia giudiziaria

Il traffico di migranti a scopo di lucro è gestito da reti ben organizzate, attive a livello internazionale. Le indagini nei loro confronti si estendono rapidamente ad altre persone o gruppi in diversi Paesi e risultano quindi complesse. Ciò significa che, quando gli indizi si condensano in un sospetto contro una rete di trafficanti, le indagini non possono più essere condotte da un solo specialista ma richiedono l'intervento di un'intera squadra: il carico di lavoro comportato da questi casi può essere affrontato solo in gruppo. La polizia giudiziaria cantonale dovrebbe quindi nominare un'unità di servizio specifica competente per i casi di traffico di migranti a scopo di lucro.

La nomina di un gruppo inquirente è inoltre uno dei presupposti per uno scambio efficace con le autorità di perseguimento penale di altri Cantoni. Quando si apre un'indagine nei confronti di una rete di trafficanti può essere necessario, dato il caso, attivare un gruppo inquirente ad hoc composto di membri di diversi corpi cantonali di polizia, della PGF e del Cgcf. La collaborazione nell'ambito di questo gruppo è però possibile solo se i Cantoni hanno definito le responsabilità e le competenze in materia di lotta al traffico di migranti a scopo di lucro e nominato dei responsabili.

La misura appena descritta mira in particolare a sensibilizzare e a definire le competenze. Occorre infatti garantire che la responsabilità in materia di lotta al traffico di migranti sia chiaramente definita in seno a un corpo di polizia. Questo è un presupposto imprescindibile per attivarsi contro questo genere di criminalità. La misura non implica uno spostamento delle risorse esistenti ma mira piuttosto ad assegnare la responsabilità in materia di lotta al traffico di migranti a gruppi inquirenti esistenti, già attivi ad esempio nell'ambito della tratta di esseri umani o della criminalità organizzata.

8.3.4 Formazione presso l'Istituto svizzero di polizia

Le indagini nei confronti delle reti di trafficanti sono molto impegnative e richiedono conoscenze specifiche ed esperienza. In particolare occorre conoscere i diversi modus operandi, le interazioni tra i gruppi transnazionali, i legami con altre attività criminose e la cooperazione internazionale nell'ambito del perseguimento penale. È quindi importante che la polizia e la giustizia assicurino a singoli collaboratori una formazione mirata nella lotta al traffico di migranti esercitato a scopo di lucro. Attualmente, tuttavia, in Svizzera non esistono formazioni di questo tipo destinate ai collaboratori delle autorità di perseguimento penale.

È auspicabile che l'Istituto svizzero di polizia (ISP) colmi questa lacuna affinché le autorità di perseguimento penale possano disporre di conoscenze approfondite sul fenomeno e acquisire le necessarie tecniche di indagine e istruzione. Occorre formare specialisti competenti per l'attività investigativa nell'ambito del perseguimento penale del traffico di migranti a scopo di lucro. Gli specialisti fungono anche da moltiplicatori, nel senso che organizzano eventi di sensibilizzazione e di informazione in seno alla loro organizzazione e ad altre organizzazioni del Cantone e trasmettono ai collaboratori conoscenze di base. Solo quando tutti gli uffici che direttamente o indirettamente hanno a che fare con il traffico di migranti a scopo di lucro saranno informati e sensibilizzati, si registreranno progressi nell'azione di contrasto.

La formazione in materia di lotta al traffico di migranti presso l'ISP può essere elaborata sulla base dei moduli già applicati per la lotta alla tratta di esseri umani. Il corso deve tuttavia svolgersi separatamente senza essere ricollegato alla tratta di esseri umani, poiché si tratta di crimini e fenomeni diversi. Le formazioni di questo tipo offerte all'estero durano generalmente una settimana.

8.3.5 Competenza facoltativa della Confederazione in materia di perseguimento penale

In virtù del diritto svizzero, le autorità federali di perseguimento penale non possono avviare indagini sul traffico di migranti esercitato a scopo di lucro, dato che nella maggior parte dei casi gli autori non soddisfano i presupposti di cui all'articolo 260^{ter} CP (organizzazione criminale). L'esperienza mostra che in genere i Cantoni si attivano quasi solo quando ricevono domande di assistenza giudiziaria e solo in rari casi avviano indagini contro membri dei gruppi di passatori domiciliati in Svizzera.

Gli indizi di traffico illecito di migranti trasmessi dalle autorità estere contestualmente a domande di assistenza giudiziaria o alla cooperazione internazionale di polizia portano in genere all'apertura di indagini in più Cantoni contemporaneamente. Nella pratica, però, bisogna anzitutto determinare il Cantone competente per le indagini, e prima che tale competenza sia stata definita le autorità estere hanno già avviato operazioni di polizia. Gli accertamenti effettuati in Svizzera si limitano quindi a fornire una risposta alle domande formulate dalle autorità estere. Ad occuparsene sono generalmente le autorità amministrative competenti in materia di migrazione o la polizia di sicurezza. È quindi molto difficile aprire indagini contro gruppi di trafficanti insediatisi in diversi Cantoni.

Come menzionato al capitolo 7.1, la Confederazione può coordinare i procedimenti penali contro la criminalità legata al traffico di migranti. Poiché i casi di traffico di migranti esercitato a scopo di lucro presentano risvolti intercantonali e comunque internazionali, l'attività di coordinamento della PGF apporta grande valore aggiunto nella lotta a questa fattispecie di reato, come dimostrano alcuni esempi recenti.²⁹⁹ Attraverso azioni coordinate la Svizzera ottiene risultati puntuali nella sua azione di contrasto ai gruppi attivi a livello transfrontaliero. Il commissariato Tratta di esseri umani/traffico di migranti della PGF coordina l'intervento delle autorità di polizia federali, cantonali e internazionali con quello di altre unità di fedpol. Inoltre,

²⁹⁹ A inizio 2014 la PGF ha coordinato con successo un'operazione di polizia contro i principali membri di una banda di kosovari dedita al traffico di migranti che faceva entrare in Svizzera migranti irregolari utilizzando principalmente la rotta dei Balcani. Ad alcuni migranti aveva anche fornito un alloggio nell'agglomerato di Losanna per il quale chiedeva affitti elevati. Gli arresti effettuati in Svizzera e in Kosovo sono il frutto di una stretta collaborazione, durata circa un anno, tra la polizia cantonale vedese incaricata delle indagini e il pubblico ministero vedese, la procura EULEX a Pristina, le autorità di polizia del Kosovo, il Cgcf e la PGF.

nella sua qualità di ufficio centrale di polizia giudiziaria, la PGF offre assistenza ai Cantoni medio-piccoli con la propria infrastruttura di sostegno alle indagini (ad es. osservazioni, IT, indagini forensi, polizia scientifica).

Dando seguito alla richiesta dei Cantoni di veder rafforzati il sostegno e la collaborazione con la Confederazione, a fine 2013 il DFGP e la CDDGP hanno firmato una convenzione quadro che promuove e consolida la cooperazione tra la PGF e i corpi di polizia cantonali e comunali. Lo stesso anno il Ministero pubblico della Confederazione e la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS) hanno sottoscritto una raccomandazione congiunta sulla cooperazione in materia di perseguimento di reati complessi, in particolare della tratta di esseri umani.

Malgrado i numerosi progressi compiuti di recente nella collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, sussistono difficoltà pratiche nella lotta al traffico di migranti esercitato a scopo di lucro. In particolare il perseguimento penale delle reti di trafficanti risulta spesso ostacolato per diversi motivi:

- i Cantoni, ritenendo che sussistano i presupposti per considerare le reti di passatori un'organizzazione criminale, segnalano i fatti alle autorità di perseguimento penale della Confederazione nell'attesa che queste ultime si attivino. A tenore dell'attuale quadro normativo, se i primi accertamenti non permettono di confermare i sospetti, il caso viene rimandato ai Cantoni;
- la Confederazione, nella sua funzione di ufficio centrale che svolge un'attività di analisi strategica e operativa e vanta una rete di contatti a livello internazionale, riceve segnalazioni di reati gravi non rientranti nella fattispecie della criminalità organizzata. Sebbene in base all'attuale quadro normativo queste segnalazioni debbano essere trattate dai Cantoni, le autorità di perseguimento penale cantonali sono poco motivate a portare avanti le indagini preliminari avviate dai servizi della Confederazione;
- la Confederazione avvia indagini per sospetta criminalità organizzata, che però non trovano riscontro. In questi casi la competenza delle indagini, che si trovano in una fase già avanzata, passa ai Cantoni.³⁰⁰

Già nel 2009, in seguito alla presentazione di vari interventi parlamentari, il DFGP era stato incaricato dal Consiglio federale di presentare delle raccomandazioni per modificare o ampliare le disposizioni penali contro il crimine organizzato. Nel rapporto del 10 dicembre 2010³⁰¹ il Consiglio federale ha dichiarato che occorre rinunciare alla modifica del diritto penale materiale, tuttavia ha raccomandato di estendere la giurisdizione federale alle associazioni criminali che non adempiono i requisiti dell'organizzazione criminale ai sensi del Codice penale. La priorità andrebbe data all'estensione della giurisdizione federale facoltativa, sull'esempio di quella applicabile alla criminalità economica.

Il 31 gennaio 2014 la Commissione della gestione (CdG) ha presentato l'iniziativa parlamentare *14.401 Prevedere disposizioni penali efficaci per perseguire la criminalità organizzata (revisione dell'art. 260^{ter} CP)*, nella quale chiede di modificare l'articolo 260^{ter} CP in modo da tenere adeguatamente conto delle odierne organizzazioni e associazioni criminali.

³⁰⁰ Non vi sono ancora stati casi nell'ambito del traffico di migranti esercitato a scopo di lucro, ma ve ne sono stati in altri ambiti, ad esempio in quello della tratta di esseri umani.

³⁰¹ Rapporto del Consiglio federale del 10 dicembre 2010 su eventuali modifiche o ampliamenti delle disposizioni penali contro il crimine organizzato

Per garantire un perseguimento penale *efficace ed efficiente*, nei casi complessi che coinvolgono vari Cantoni e Paesi può essere opportuno affidare il procedimento a un'autorità federale anziché limitarne l'intervento a un'azione di coordinamento tra i vari Cantoni. Va da sé che, d'intesa con i Cantoni, questi procedimenti devono essere condotti dalle autorità di perseguimento penale federali dall'avvio delle indagini fino al passaggio in giudicato della condanna. Pertanto, il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) ritiene opportuno estendere la giurisdizione facoltativa della Confederazione a questo settore di criminalità. Tuttavia, non dovrebbe essere possibile delegare ai Cantoni i procedimenti condotti dalla Confederazione. In questo senso è auspicabile portare avanti i lavori volti ad accertare e verificare la competenza della Confederazione.

8.3.6 Utilizzo coerente degli indizi

Nell'ambito delle competenze delegate³⁰², se ferma dei passatori che hanno varcato illegalmente il confine per accompagnare un gruppo di migranti, il Cgcf svolge i primi accertamenti. Tra questi figurano l'interrogatorio dei trafficanti e la stesura di un rapporto. In virtù degli accordi amministrativi conclusi con i Cantoni, il Cgcf non ha competenze investigative. Pertanto, i trafficanti fermati alla frontiera vengono consegnati alla polizia cantonale competente. Dopo il primo interrogatorio e la stesura del rapporto, il Cgcf contatta il corpo di polizia cantonale competente per concordare la trasmissione del caso.

Generalmente i trafficanti che vengono fermati fanno parte di un livello basso della gerarchia. Portando avanti coerentemente le indagini si potrebbero però raccogliere ulteriori indizi sulle reti che operano dietro le quinte e avviare i relativi procedimenti. Sarebbe importante definire un procedimento uniforme nei Cantoni e standardizzare la procedura in caso di intercettazione di trafficanti (interrogatorio dell'autista, dell'accompagnatore e delle persone trasportate, analisi dei contenuti dei telefoni cellulari, identificazione dei passatori e obbligo di notifica dei fermi al servizio centrale).

Poiché i trafficanti fermati alla frontiera appartengono a reti, i veicoli e gli strumenti utilizzati (ad es. telefoni cellulari, copie di ordini di pagamento) o ancora gli accertamenti sui trafficanti e sugli ambienti frequentati possono fornire molti indizi utili a livello nazionale e internazionale. Le condanne in contumacia per reati di lieve entità non hanno un effetto deterrente.

8.3.7 Acquisizione di informazioni sul traffico di migranti ottenute durante il primo interrogatorio dei richiedenti l'asilo

Presso le autorità incaricate del perseguimento penale ma anche presso l'Ufficio federale della migrazione vi è un grande potenziale di individuazione di indizi di traffico di migranti, in quanto proprio nella procedura d'asilo vengono raccolte molte informazioni sui richiedenti l'asilo e su come sono giunti nel Paese di transito o di destinazione. Come tematizzato nel capitolo 3.1, per compiere il viaggio tra il Paese d'origine e quello di destinazione la maggior parte dei migranti irregolari ricorre ai servizi dei trafficanti che operano soli oppure all'interno di reti organizzate attive a livello internazionale.

Secondo la prassi corrente, il primo interrogatorio dei richiedenti l'asilo mira ad accertare le generalità dei richiedenti, i motivi che li hanno spinti a lasciare il proprio Paese e l'itinerario

³⁰² Cfr. cap. 7.2

del viaggio. Non vengono invece poste domande mirate sul traffico di migranti. Pertanto, il primo interrogatorio di cui all'articolo 26 capoverso 2 LAsi andrebbe esteso in modo che l'acquisizione di informazioni sui passatori ne diventi parte integrante. Queste informazioni verrebbero poi analizzate e valutate sistematicamente per stilare un quadro del traffico di migranti in Svizzera nell'ambito di un'analisi criminale oppure per avviare un'indagine nel caso in cui vi siano sospetti sufficienti. Sebbene nel primo interrogatorio molti richiedenti l'asilo, consapevolmente o no, non dicano la verità, sia perché si attengono alle istruzioni dei trafficanti sia perché questi hanno fornito loro informazioni errate (ad es. in merito all'itinerario), le loro risposte forniscono tuttavia indizi utili sulle reti di trafficanti, informazioni che attualmente non vengono analizzate o approfondite.

La fuga da persecuzioni giustifica l'ingresso irregolare nel territorio di un altro Paese. Ai richiedenti l'asilo occorrerebbe spiegare che se rivelano i dettagli dei servizi forniti dai trafficanti non corrono il rischio di rendersi punibili e di non ottenere l'asilo. La concessione dell'asilo, infatti, dipende esclusivamente dai motivi che hanno portato alla fuga dal Paese d'origine. Pertanto, un interrogatorio sui servizi forniti dai trafficanti non aggrava in alcun modo la loro posizione. Infine, dev'essere possibile adottare misure di protezione se a causa delle informazioni fornite sui passatori i migranti rischiano ritorsioni.

Da alcuni anni l'Austria ha introdotto una procedura a due livelli per la presentazione delle domande d'asilo che prevede un interrogatorio da parte della polizia prima che il richiedente venga sottoposto all'interrogatorio vero e proprio e prima che i motivi della domanda d'asilo e le minacce nel Paese d'origine siano accertati. L'interrogatorio da parte della polizia non ha alcun influsso sulla concessione dell'asilo. L'obiettivo del *Bundeskriminalamt* austriaco è di smantellare le filiere del traffico di migranti verso l'Austria ricavando informazioni sulle rotte utilizzate per il viaggio, sulle modalità operative dei trafficanti, sui mezzi di trasporto utilizzati ecc.³⁰³ Le esperienze raccolte con questa nuova procedura devono essere ancora valutate e potrebbero essere interessanti anche per la Svizzera.

³⁰³ Tatzgern Gerald, Bundeskriminalamt Österreich, relazione in occasione della 13ª riunione dell'organo direttivo SCOTT, 5 dicembre 2011; Bundeskriminalamt Österreich, comunicato stampa: Zerschlagung einer afghanischen Schlepperorganisation, 21 febbraio 2013, www.bmi.gv.at/cms/bk/news/start.aspx?id=41346C6B6E4C46645437773D&page=0&view=1

9 Sintesi

Sono molti i cittadini di Paesi terzi che vorrebbero emigrare ma che non possono raggiungere legalmente i Paesi di destinazione in Europa o soggiornarvi regolarmente. Ciò li rende facile preda dei passatori che offrono i loro servizi a prezzi esorbitanti. Oltre ad essere estremamente costoso, il viaggio può anche rivelarsi molto pericoloso: non di rado, infatti, i migranti vengono rapiti, sfruttati, sono vittime di incidenti o, addirittura, perdono la vita. All'arrivo nel Paese di destinazione, non hanno altra scelta se non quella di presentare una domanda d'asilo per ottenere un permesso di soggiorno regolare. In quest'ottica il traffico di migranti non ha un impatto soltanto sui flussi migratori irregolari, bensì anche sul numero delle domande d'asilo presentate nei Paesi di destinazione.

I trafficanti sono generalmente organizzati in reti fluidi, composte di piccoli gruppi che si contraddistinguono per l'elevato grado di flessibilità e mobilità. I gruppi di passatori vantano ottimi contatti a livello internazionale e prevedono una complessa ripartizione dei compiti in cui ogni attore deve svolgere il suo lavoro. Dagli accertamenti condotti emerge che i gruppi criminali che organizzano il traffico di migranti in Svizzera sono spesso coinvolti anche in altre attività delittuose come la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti o di armi, i reati contro la proprietà, la corruzione o il riciclaggio di denaro.

Le indagini condotte dalla polizia hanno permesso di accertare inoltre una flessione della presenza fisica dei passatori sia al passaggio del confine sia lungo singole tappe del percorso. I trafficanti preferiscono ora organizzare il viaggio restando nell'ombra. Per conferire una parvenza di legalità all'entrata o al soggiorno e trarre così in inganno le autorità svizzere o europee, ricorrono all'impiego di documenti falsificati con tecniche sempre più raffinate. Nell'Europa orientale e sud-orientale sono stati ad esempio scoperti laboratori in cui vengono contraffatti e falsificati i documenti più svariati di quasi tutti gli Stati Schengen.

La Svizzera è un importante Paese di transito e di destinazione per il traffico di migranti esercitato a scopo di lucro. I gruppi di passatori più attivi sono quelli di etnia albanese, seguiti da quelli provenienti dal Vicino e dal Medio Oriente. Stando alla polizia, nel nostro Paese sono però coinvolti nel traffico di migranti anche gruppi cinesi, africani e srilankesi. Tutti questi gruppi hanno generalmente legami di natura etnica con i migranti che trasportano.

Le rotte seguite cambiano spesso dato che i trafficanti rimodellano sistematicamente itinerari e tecniche in funzione delle misure adottate dalle autorità (intensificazione dei controlli alle frontiere e della cooperazione internazionale, posa di reti metalliche lungo il confine, modifiche delle leggi in materia di asilo e di stranieri). La maggior parte dei migranti, soprattutto quelli provenienti dal Vicino e dal Medio Oriente o dal Kosovo, arriva in Svizzera via terra seguendo le rotte che attraversano gli Stati balcanici. La Svizzera è interessata anche dai flussi che partono dall'Africa settentrionale o dalla Grecia e arrivano in Italia passando dal Mediterraneo. Spesso, dopo aver raggiunto le coste italiane, i migranti proseguono il viaggio verso la Svizzera via Milano. L'entrata avviene di solito in autovetture, furgoni o anche in treno attraverso i valichi delle frontiere interne dello spazio Schengen situati a sud, sud-ovest o est del nostro Paese. Molti migranti irregolari, muniti di documenti falsificati, arrivano in Svizzera per via aerea, soprattutto con voli Schengen dalla Grecia o voli non Schengen dall'Europa sud-orientale, dall'Asia e dall'Africa.

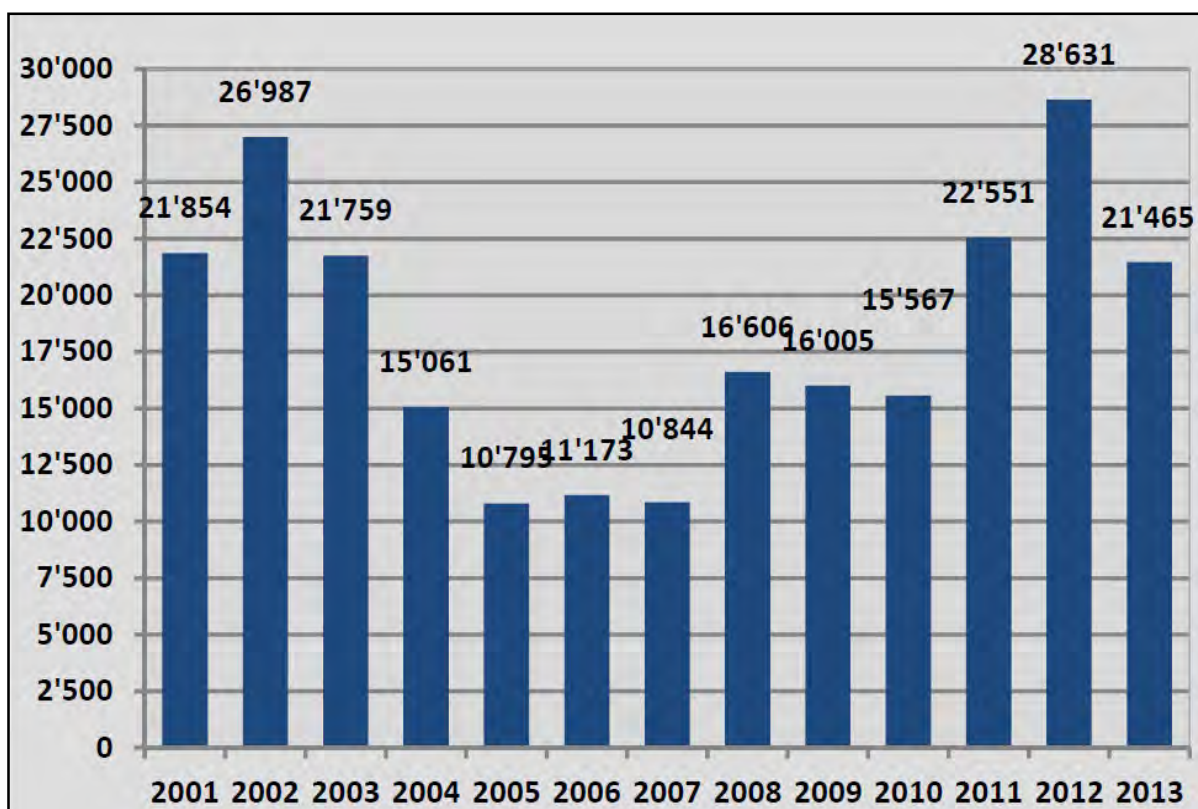
A livello cantonale, nazionale e internazionale diversi attori si occupano della lotta al traffico di migranti esercitato a scopo di lucro. In Svizzera, il perseguimento penale compete in linea di principio ai Cantoni. Fanno eccezione i casi di criminalità organizzata ai sensi dell'articolo 260^{ter} del Codice penale (CP) che sottostanno alla giurisdizione federale. In pratica, la Polizia giudiziaria federale sostiene validamente gli attori in Svizzera e all'estero nell'ambito dei casi riguardanti questa fattispecie, assicurando il coordinamento a livello operativo e strategico. D'intesa con i Cantoni, anche il Corpo delle guardie di confine assume determinati compiti di polizia nella zona di confine. Nel contesto europeo è invece Europol, l'Ufficio europeo di polizia, a reggere le redini promuovendo in particolare lo scambio e l'analisi delle informazioni di polizia giudiziaria a sostegno delle autorità di perseguimento penale degli Stati membri, tra cui la Svizzera.

Il fatto che le reti di trafficanti agiscano al di là dei confini cantonali e nazionali rende più difficile il compito delle autorità di perseguimento penale competenti. In Svizzera, la lotta al traffico di migranti presenta ancora delle lacune a causa soprattutto della difficoltà di organizzare la collaborazione tra i singoli attori. Allo scopo di rendere più efficace la lotta alla criminalità in questo ambito, in seno al gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere» (*Integrated Border Management*, IBM), l'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha raccomandato l'adozione di una serie di misure tra cui figurano la formazione e la nomina di specialisti presso le autorità di polizia e giudiziarie, l'attribuzione di indagini alla polizia giudiziaria, l'utilizzo coerente degli indizi, l'introduzione di una competenza facoltativa della Confederazione nell'azione penale contro le reti di trafficanti in Svizzera, nonché l'acquisizione di informazioni sui passatori nell'ambito del primo interrogatorio cui vengono sottoposti i richiedenti l'asilo compresa la valutazione e la diffusione sistematiche delle informazioni.

10 Allegati

Allegato I Domande d'asilo suddivise per anno

Statistica sull'asilo 2013



Fonte: UFM

Nel 2013 in Svizzera sono state presentate 21 465 domande d'asilo, il 25 per cento in meno rispetto al 2012. Nello stesso anno sono state evase in prima istanza 23 966 domande ed è stato concesso l'asilo a 3167 persone, per una quota di riconoscimento pari al 15,4 per cento. A titolo di confronto, nel 2012 le domande presentate erano 28 631, con un aumento del 27 per cento rispetto al 2011. Si tratta del numero più alto mai registrato dal 1999, quando era stato raggiunto il picco di 47 513 domande. Delle 24 941 domande d'asilo liquidate in prima istanza nel 2012, 2507 si sono concluse con la concessione dell'asilo. Nel 2012 il tasso medio di riconoscimento si era attestato all'11,7 per cento.

Il calo registrato nel 2013 è ascrivibile principalmente al trattamento prioritario e celere, da parte dall'UFM, delle domande provenienti da Stati con una bassa quota di riconoscimento. Alla flessione ha contribuito anche la prassi in materia di asilo adottata da altri Paesi europei. Si pensi in particolare alle prestazioni sociali relativamente elevate di cui beneficiano i richiedenti l'asilo in Germania e alla prassi d'ammissione generosa della Svezia nei confronti dei rifugiati siriani. Nel complesso, tra il 2012 e il 2013 il numero di domande d'asilo presentate in Europa è aumentato (cfr. allegato III).³⁰⁴

³⁰⁴ UFM, Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2013, pagg. 3, 4 e 11; UFM, Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2012, pagg. 3-4; <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/jahresstatistik.html>

Allegato II Domande d'asilo suddivise per Paese di provenienza

Statistica sull'asilo 2013

Posizione	Paese di provenienza	Domande d'asilo 2012	Domande d'asilo 2013	In % del totale
1	Eritrea	4407	2563	11,9
2	Siria	1229	1901	8,9
3	Nigeria	2746	1764	8,2
4	Tunisia	2239	1737	8,1
5	Marocco	931	1068	5,0
6	Afghanistan	1386	892	4,2
7	Algeria	762	792	3,7
8	Kosovo	579	698	3,3
9	Sri Lanka	494	684	3,2
10	Cina (Repubblica popolare)	808	675	3,1
	Altri	13 050	8691	40,5
	Totale	28 631	21 465	100

Fonte: UFM

Nel 2013 l'Eritrea figura al primo posto dei Paesi di provenienza con 2563 domande, 1844 in meno rispetto al 2012 (-41,9 %). Per la prima volta dal 2005 la Svizzera non figura fra i tre principali Paesi europei di destinazione dei richiedenti l'asilo eritrei.

Al secondo posto vi è la Siria con 1901 domande, 672 in più rispetto al 2012 (+54,7 %). Una delle ragioni che spiega l'elevato numero di domande d'asilo è la guerra civile tuttora in corso in Siria, che ha provocato un'ondata di rifugiati.

Al terzo posto segue la Nigeria con 1764 domande (-982, -35,8 %) e al quarto la Tunisia con 1737 domande (-502, -22,4 %). Il calo delle domande presentate da cittadini nigeriani e tunisini è imputabile principalmente al trattamento prioritario delle domande provenienti da Stati con una bassa quota di riconoscimento da parte dell'UFM.

Al quinto posto si trova il Marocco con 1068 domande (+ 4,7 %), seguito da Afghanistan (892 domande, -35,6 %), Algeria (782 domande, +3,9 %), Kosovo (698 domande, +20,6 %), Sri Lanka (684 domande, +38,5 %) e Cina (675, -16,5 %).³⁰⁵

³⁰⁵ UFM, Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2013, pagg. 3 e 11

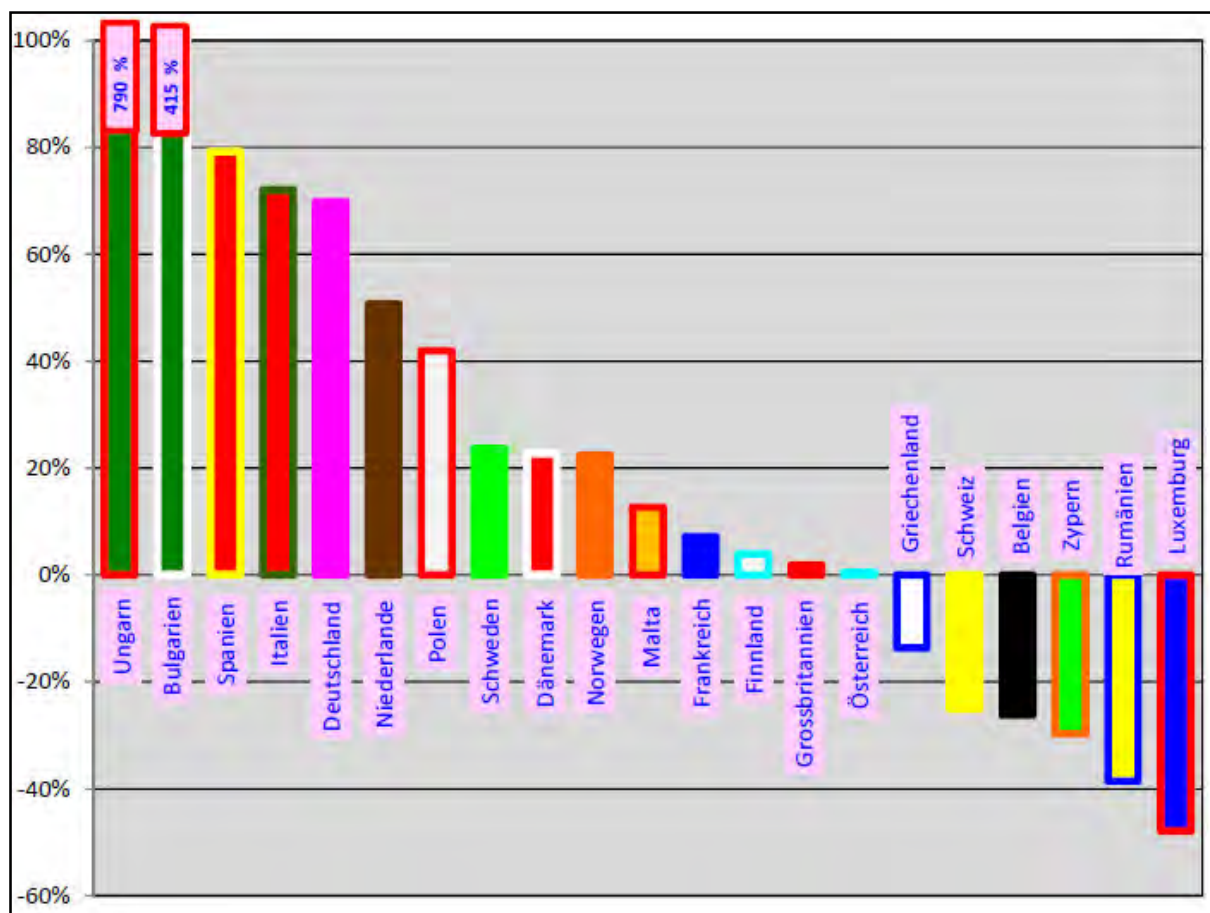
Allegato III Situazione dell'asilo in Europa

Evoluzione del numero di domande d'asilo presentate in Europa nel 2013³⁰⁶

Numero di domande d'asilo

Nel 2013 sono state presentate in Europa circa 445 000 domande d'asilo, il 26,5 per cento in più rispetto al 2012 (351 000). Si tratta del dato più alto mai registrato dal 2002 (465 000). Tra i dieci principali Paesi di destinazione dei richiedenti l'asilo nel 2013 figurano la Germania (109 580 domande), la Francia (65 894 domande), la Svezia (54 259 domande), l'Italia (29 854 domande), la Gran Bretagna (27 931 domande). La Svizzera si situa al sesto posto, con 21 465 domande, seguita da Ungheria (19 281 domane), Austria (17 503 domande), Belgio (15 840 domande) e Polonia (15 247).

Evoluzione delle domande d'asilo nei Paesi di destinazione tra il 2012 e il 2013



Fonte: UFM (confronto tra le cifre provvisorie del 2013 con il totale annuo del 2012)

Principali Paesi di provenienza

Nel 2013 tra i dieci principali Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo in Europa vi sono la Siria (51 500 domande), la Russia (40 500 domande), l'Afghanistan (26 000 domande), il Pakistan (21 000 domande), la Somalia (20 500 domande), l'Eritrea (20 500 domande), il Kosovo (19 500 domande), la Serbia (16 000 domande), la Nigeria (13 500 domande) e l'Iran (12 500 domande).

³⁰⁶ UFM

Allegato IV Condanne

Condanne per traffico di migranti³⁰⁷

Condanne in base agli articoli 116–118 LStr suddivise per anno³⁰⁸

	2008	2009	2010	2011	2012
Art. 116 cpv. 1 LStr	497	877	789	634	527
Art. 116 cpv. 2 LStr	9	31	33	17	26
Art. 116 cpv. 3 LStr	7	22	20	15	20
Art. 117 cpv. 1 LStr	433	939	1179	1045	1132
Art. 117 cpv. 2 LStr	20	58	64	91	112
Art. 118 cpv. 1 LStr	38	82	148	125	146
Art. 118 cpv. 2 LStr	0	11	14	7	18
Art. 118 cpv. 3 LStr	0	8	6	6	8

Condanne in base all'articolo 116 capoverso 1 LStr per anno e Cantone

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	37	93	60	39	32
AR	5	5	4	3	4
BE	54	80	78	69	59
BL	0	5	2	6	10
BS	30	21	35	11	18
FR	7	29	23	22	18
GE	13	25	22	16	43
GL	2	3	4	2	4
GR	0	8	5	4	2
JU	0	5	5	3	4
LU	27	38	28	28	16
NE	32	50	44	15	29
NW	0	2	1	1	2
OW	2	0	0	0	0
SG	41	68	68	48	39
SH	7	5	6	7	7
SO	9	26	27	36	15
SZ	1	10	10	7	8
TG	16	17	14	18	7
TI	34	54	44	58	35
UR	1	0	0	0	0
VD	65	139	118	91	64
VS	1	1	5	6	0
ZG	4	5	12	5	7
ZH	109	188	174	139	104

³⁰⁷ Ufficio federale di statistica (UST), Statistica criminale di polizia (SCP)

³⁰⁸ Attenzione: i dati non vanno sommati. È possibile che una sentenza sia stata emessa in base a due diversi capoversi degli articoli di legge considerati.

Condanne in base all'articolo 116 capoverso 2 LStr per anno e Cantone

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	3	3	2	2	3
AR	0	0	0	1	0
BE	0	0	1	0	0
BL	0	0	0	1	0
BS	0	2	1	0	1
FR	0	20	21	6	11
GE	0	0	0	2	4
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	1	0	0
LU	1	0	0	1	1
NE	0	0	0	0	1
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	1	1	2	1	0
SH	0	0	0	0	0
SO	1	0	0	0	0
SZ	0	0	1	1	0
TG	0	0	3	0	0
TI	0	1	0	1	1
UR	0	0	0	0	0
VD	1	2	1	0	1
VS	0	0	0	1	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	2	2	0	0	3

Condanne in base all'articolo 116 capoverso 3 LStr per anno e Cantone

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	2	1	2	1	3
AR	0	0	0	0	0
BE	4	6	2	1	1
BL	0	0	1	0	0
BS	0	0	1	0	0
FR	0	0	0	0	0
GE	0	1	3	2	1
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	1	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	3	0	1	3
NE	0	3	2	0	1
NW	0	1	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	1	1	3	3
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	2	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	1	4	1	3	1
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	3	1	1
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	2	1	3	6

Condanne in base all'articolo 117 capoverso 1 LStr per anno e Cantone

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	29	86	77	83	87
AR	4	5	2	2	3
BE	28	33	57	35	44
BL	1	7	7	10	10
BS	6	14	24	9	23
FR	31	120	89	93	76
GE	24	92	149	65	149
GL	2	6	6	3	3
GR	4	4	6	7	11
JU	12	15	8	11	16
LU	20	36	24	24	28
NE	14	11	30	15	21
NW	1	3	7	5	3
OW	0	2	5	1	2
SG	25	41	67	33	37
SH	11	6	3	2	4
SO	4	12	21	37	23
SZ	2	13	6	9	12
TG	4	5	12	18	19
TI	11	45	54	82	76
UR	0	0	2	0	0
VD	99	194	226	220	240
VS	6	6	55	73	30
ZG	3	3	7	6	10
ZH	92	180	235	202	205

Condanne in base all'articolo 117 capoverso 2 LStr per anno e Cantone

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	3	2	2	2
AR	0	0	0	0	0
BE	1	3	5	3	1
BL	0	0	0	0	0
BS	1	2	3	2	1
FR	5	20	29	43	41
GE	0	0	0	7	11
GL	0	0	0	0	2
GR	0	0	0	0	0
JU	0	1	0	0	0
LU	3	3	0	4	4
NE	2	1	1	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	3	2	1	1
SH	0	1	1	0	0
SO	0	0	0	2	4
SZ	1	4	1	1	1
TG	0	1	1	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	4	10	11	14	31
VS	1	0	0	1	3
ZG	0	0	1	0	0
ZH	2	6	7	11	10

Condanne in base all'articolo 118 capoverso 1 LStr per anno e Cantone

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	2	10	17	1
AR	1	1	0	1	0
BE	10	16	25	11	19
BL	0	1	2	3	1
BS	1	3	9	7	5
FR	0	2	3	0	4
GE	1	2	6	8	12
GL	0	0	2	0	3
GR	0	2	1	3	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	3	9	7	13
NE	0	1	4	0	6
NW	0	0	1	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	4	12	5	10
SH	1	0	3	1	6
SO	0	0	1	1	2
SZ	0	3	3	2	1
TG	1	0	4	1	7
TI	0	2	1	2	4
UR	0	1	1	2	2
VD	2	9	5	4	6
VS	1	3	1	3	3
ZG	0	0	6	4	4
ZH	20	27	39	43	37

Condanne in base all'articolo 118 capoverso 2 LStr per anno e Cantone

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	0	1	0	0
AR	0	0	0	0	0
BE	0	0	1	0	2
BL	0	0	0	0	0
BS	0	0	0	2	0
FR	0	0	0	0	3
GE	0	0	0	0	0
GL	0	0	0	0	1
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	2	1	4	1
NE	0	3	6	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	2	3	0	4
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	0	0	2
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	4	2	1	5

Condanne in base all'articolo 118 capoverso 3 LStr per anno e Cantone

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	0	0	0	0
AR	0	0	0	0	0
BE	0	2	1	1	1
BL	0	0	0	0	0
BS	0	0	1	0	1
FR	0	0	2	0	0
GE	0	0	1	0	0
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	0	1	0	0
NE	0	3	0	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	1	0	0	0
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	0	0	3
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	2	0	5	3