
IL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE
E LE STRATEGIE DI CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE:
L'INNOVAZIONE LEGISLATIVA
DEL PROGRAMMA DI PROTEZIONE SOCIALE
E L'IMPATTO PRODOTTO NEL CONTESTO SOCIALE

Maria Grazia Giammarinaro

Giudice presso il Tribunale di Roma

Mi è stato chiesto di fare insieme con voi una riflessione sull'art.18 del Testo Unico sull'immigrazione, sulla sua applicazione e sulle sue prospettive.

L'art.18: un'esperienza all'avanguardia

Innanzitutto, bisogna dire l'art.18 è considerato a livello internazionale una delle esperienze più avanzate, insieme a quella belga, di percorso supportato di fuoriuscita dal fenomeno della tratta. Il giudizio positivo sulla nostra esperienza riguarda il quadro normativo, ma più ancora il modo in cui questa norma ha ricevuto applicazione in pratica, e ciò per due motivazioni.

I risultati

Prima di tutto i risultati pratici di questa esperienza. Quando abbiamo intrapreso il percorso di ideazione e poi di negoziazione nel Governo e nel Parlamento, nessuno di noi immaginava che avremmo potuto parlare di migliaia di persone che hanno ricevuto un aiuto, in termini di informazione, di riduzione del danno, di accoglienza, di supporto a un percorso di autonomia e di fuoriuscita dalla rete del traffico.

I risultati li riepilogo, ma li conoscete tutti: quasi un migliaio di permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale concessi. Più di 5.000 persone hanno ricevuto un aiuto concreto. Circa 1.500 persone stanno nei programmi. Si tratta di un dato assolutamente unico nel panorama internazionale.

Salvaguardia dei diritti umani e azione penale: il meccanismo del doppio binario

La seconda ragione per cui la nostra esperienza è particolarmente apprezzata riguarda l'impostazione culturale che ha presieduto alla redazione della legislazione e più ancora alla sua applicazione. L'operazione che noi abbiamo tentato di fare è stata considerare la protezione dei diritti delle persone trafficate come un obiettivo di pari rango, posto sullo stesso piano rispetto all'obiettivo dell'efficacia dell'azione repressiva. Questo approccio, che oggi a noi può apparire scontato, perché è il principio ispiratore di tutte le azioni di attuazione dell'art.18, non è affatto moneta corrente né nelle legislazioni nazionali né negli strumenti internazionali.

Al livello internazionale, solo da poco tempo si è cominciato a discutere di come proporre un approccio in cui esista un vero equilibrio tra l'aspetto dei diritti umani delle persone trafficate e l'aspetto dell'azione penale, e di come integrare questo approccio nelle legislazioni nazionali e negli strumenti internazionali.

C'è il progetto di una nuova convenzione europea del Consiglio d'Europa sul traffico di esseri umani. Mi fa molto piacere dirvi che sono stata incaricata di realizzare uno studio di fattibilità per questo progetto di Convenzione. Mi fa molto piacere dirlo in questa sede, in cui ci sono tanti che hanno lavorato per la realizzazione di questa esperienza, perché naturalmente questo incarico implica un riconoscimento di quel retroterra di esperienza e di competenza che contraddistingue l'esperienza italiana. Colgo anzi l'occasione per ringraziare tutti quelli che mi stanno aiutando nel realizzare questo non facile compito.

Il compito non è facile perché quando noi parliamo di protezione dei diritti delle persone trafficate e diciamo che il traffico è una delle più gravi violazioni dei diritti umani sulla scena internazionale, facciamo solo una enunciazione di tipo declamatorio. Quando poi passiamo in concreto a vedere che cosa significa sviluppare coerentemente un'impostazione fondata sull'idea che i diritti umani della persona trafficata devono stare al centro, evidentemente le cose diventano molto più complicate.

Infatti solo in Italia e in Belgio la legislazione prevede un percorso di concessione del permesso di soggiorno che apre la possibilità di una regolarizzazione e quindi di una integrazione sociale. Mentre in tutti gli altri Paesi, dove pure esistono legislazioni che consentono a certe condizioni di concedere un permesso di soggiorno per motivi di giustizia, la persona interessata non ha però la possibilità di accedere al lavoro, e, dunque, neanche di andare verso una successiva regolarizzazione. Questo è un primo aspetto che si dovrebbe cercare di introdurre negli strumenti internazionali, poiché le Convenzioni, una volta ratificate, creino un obbligo per gli Stati di introdurre norme conformi nella legislazione interna.

Il nostro congegno normativo, insieme a quello del Belgio e dell'Olanda, non richiede necessariamente che la persona come primo atto sporga denuncia. Non richiede

cioè che il primo atto del percorso sia necessariamente un rapporto tra la persona trafficata e l'istituzione repressiva. Sappiamo che è proprio questo che crea grandissimi problemi. Anche nel nostro Paese, prima dell'approvazione della Legge sull'Immigrazione del '98, era previsto un permesso di soggiorno per motivi di giustizia, e i risultati si potevano valutare in termini di poche decine di permessi di soggiorno concessi per questa causa. Oggi invece parliamo in termini di centinaia, quasi di un migliaio.

Entrando più nel merito della valutazione sull'applicazione dell'art. 18, la prima domanda da porsi è se, come e quanto abbia funzionato il meccanismo del doppio binario. L'esperienza ci ha dimostrato che per fare il primo passo verso l'acquisizione di una situazione di libertà e di indipendenza dalla rete dei trafficanti o degli sfruttatori, occorre consentire alle persone trafficate di rivolgersi in piena libertà alle associazioni, di poter fruire subito dell'accoglienza, della prima assistenza e del permesso di soggiorno, anche se l'interessata/o non ha ancora deciso se presentare denuncia e essere testimone del procedimento penale.

Il bilancio sulla corretta applicazione del regime del doppio binario, presenta luci e ombre. Diverse questure non concedono il permesso di soggiorno se non c'è già un procedimento penale in corso. I tempi di attesa del permesso di soggiorno restano piuttosto lunghi.

Eppure, nonostante tutto, io credo che il bilancio anche su questo aspetto dell'applicazione dell'art.18 debba essere in larga misura positivo. In realtà si è andato costruendo un circolo virtuoso, una rete di rapporti che si sono andati via via consolidando tra le associazioni, le Questure, gli Enti locali, le Procure, il Ministero per le pari Opportunità per la parte che gli compete, che è quello del finanziamento dei progetti. Il fatto che si sia creata questa rete ha consentito al meccanismo di funzionare. Anche se i nostri esperti stimano che solo il 20% dei permessi di soggiorno sono stati dati in modo effettivamente indipendentemente dal circuito giudiziario, nel complesso noi possiamo dire che il sistema ha dato buona prova.

In definitiva, le ragazze quando si sono trovate protette, accolte in una casa di fuga, sottratte al rischio di vendetta da parte dei loro sfruttatori e, con una domanda di permesso di soggiorno presentata con buona probabilità di accoglimento, si sono sentite sufficientemente sicure anche per affrontare la fase del procedimento penale. Su questo aspetto non abbiamo ancora dati precisi perché la Direzione Nazionale Antimafia non ha ancora completato l'aggiornamento sui procedimenti penali in corso, ma da quello che noi vediamo nei singoli uffici giudiziari anche l'effetto sui procedimenti penali è un effetto positivo a cascata. I procedimenti per reati connessi con il traffico di esseri umani sono ormai moltissimi e quasi tutti si concludono in primo grado con condanna. Quindi abbiamo anche un indice positivo di efficacia delle testimonianze delle persone offese.

Dunque il giudizio è in larga misura positivo. Quali sono allora le prospettive?

Possibili linee di evoluzione

A livello nazionale - voglio dirlo molto chiaramente - è bene che la norma resti com'è. Non perché quella norma non sia migliorabile, ma perché il contesto del dibattito sull'immigrazione è tale che qualsiasi modifica dell'art.18 in questo momento potrebbe essere solo peggiorativa. Invece credo che si debba lavorare molto sull'applicazione dell'art.18 e credo che si debba anche vigilare. E' vero che nel nuovo disegno di legge del Governo sull'immigrazione l'art. 18 è stato confermato nel suo dettato letterale. Però è anche vero che l'approccio dell'art.18, che mira alla regolarizzazione, rischia di diventare un corpo estraneo in una legislazione che nel complesso è orientata in tutt'altra direzione, e sembra configurare una precarizzazione generalizzata e programmatica di immigrate e immigrati. Quindi l'art. 18 è oggettivamente a rischio.

Espansione dell'art.18

Quello che secondo me si può tentare di fare, seguendo una linea che è già ampiamente in atto a livello interpretativo e attuativo, è andare verso un'espansione del modello costituito dall'art. 18.

Noi abbiamo già sperimentato un'attuazione estensiva dell'art.18, probabilmente diversa da quella che era stata in origine prospettata. Infatti l'art.18 prevede due presupposti. Il primo è che la persona deve trovarsi in una situazione di violenza o di grave sfruttamento. A questo proposito voglio sottolineare che non necessariamente deve trattarsi di violenza; quindi l'art.18 già può applicarsi a situazioni di sfruttamento sul lavoro. Il secondo requisito indefettibile è la situazione di pericolo in cui la persona si trova, a causa dei tentativi di sottrarsi al gruppo criminale che la sfrutta o che esercita violenza nei suoi confronti.

Il punto dolente è proprio il requisito del pericolo, che, sia pure interpretato in maniera ampia, lascia fuori molte situazioni, nelle quali non esiste più un'attività di sfruttamento coattivo. Talvolta, paradossalmente, la cessazione del pericolo deriva dal fatto che lo sfruttatore è già stato individuato, sottoposto a procedimento penale e magari anche arrestato. In ogni caso, di fatto la persona non si trova più in una situazione di pericolo e di rischio di vendetta da parte di questo soggetto.

Inoltre l'art.18 si applica solo agli stranieri, alle straniere. E noi abbiamo avuto molte invece telefonate al Numero Verde di donne italiane che dicono: "Io voglio uscire dalla prostituzione, voglio cambiare, come posso fare?" Ma l'art. 18 non le può aiutare.

Allora quello che si può tentare di fare secondo me è andare verso un ampliamento del modello art.18, per allargare l'area dei percorsi supportati di fuoriuscita dalla prostituzione. In termini numerici è questo il più grave problema.

Io sono per di più convinta che sia un errore dire che le ragazze straniere che si

prostituiscono sono tutte schiave. Non è vero, perché riscontriamo quotidianamente che la situazione è molto complessa, che esiste una scala. Ci sono situazioni di effettiva schiavizzazione, nelle quali la persona perde totalmente qualsiasi possibilità di autodeterminarsi nella sua vita quotidiana, nell'attività di prostituzione non può scegliere il cliente, non può imporre l'uso del preservativo, e così via. Poi ci sono varie forme e gradi di sfruttamento e di possibilità di negoziazione.

In questa situazione estremamente complessa, qual è la soglia oltre la quale effettivamente si applica l'art.18? La soglia è quella indicata dalle stesse persone interessate: "Io non ce la faccio più, non ne posso più, ne voglio venire fuori". Il problema è pensare a un ampliamento di quel modello art.18 fino a coprire tutti i casi in cui c'è una persona che arriva a percepire una certa forma di sfruttamento come intollerabile.

Questo allargamento si potrebbe realizzare, in concreto, senza modificare l'art. 18, ma ponendo altrove una norma che assuma quel modello, guardando a un universo più ampio.

Il dibattito sulla prostituzione che si è aperto in Parlamento potrebbe essere un'occasione, anche se si tratta di un dibattito estremamente complesso, difficile, che vede impostazioni assolutamente oppostive e che vede anche, purtroppo, una grande confusione, come sempre capita sulle questioni sensibili che riguardano il corpo femminile. E per di più c'è una grande confusione "trasversale", nel senso che è difficile proprio orientarsi anche rispetto ai presupposti culturali di certi approcci.

Superamento del modello del pentitismo

Ancora sulle prospettive. Questa idea di ampliare il modello dell'art.18 e di considerarlo un modello di politica di inclusione sociale è molto importante anche per avvalorare un'impostazione che noi abbiamo sempre sostenuto, ma che nella pratica è difficile da affermare pienamente. E cioè che anche rispetto al processo penale la persona trafficata non può essere appiattita sul modello del pentitismo.

La verità è che nella grande maggioranza delle legislazioni nazionali e anche negli strumenti internazionali il modello del pentitismo costituisce ancora l'approccio prevalente. Anche la Convenzione criminalità organizzata di Palermo e il Protocollo sul traffico persone sono strumenti che nascono nell'alveo repressivo e sono specificamente finalizzati alla repressione della criminalità organizzata. Quindi è anche plausibile che l'ottica sia centrata sugli aspetti repressivi. Il Protocollo peraltro ha anche ampliato molto gli scopi nell'ultima fase, includendo anche le attività di protezione delle vittime tra i suoi scopi. E tuttavia, il modello culturalmente dominante resta il modello premiale.

Questo lo si vede molto bene anche nella nuova proposta di Direttiva Europea sul permesso di soggiorno breve che riguarda non soltanto le vittime del traffico, ma anche le vittime di attività di favoreggiamento dell'immigrazione illegale. Questo amplia-

mento non è stata una scelta felice, a mio modo di vedere, tant'è che poi c'è stata l'opposta esigenza di restringerne l'ambito di applicabilità alle vittime dell'attività di favoreggiamento illegale che abbiano subito un danno, laddove questa definizione giuridicamente è alquanto opinabile.

L'impostazione della proposta di Direttiva, da un certo punto di vista, è positiva, perché assume l'approccio del "periodo di riflessione", quello stesso che noi nei fatti realizziamo con il doppio binario e che in altre legislazioni si chiama proprio "periodo di riflessione". In altri termini nelle leggi belga e olandese la persona viene ammessa a una dilazione nell'esecuzione dell'ordine di espulsione, per 45 giorni in Belgio, per 3 mesi in Olanda; successivamente, al ricorrere di certe condizioni, viene ammessa alla concessione del permesso di soggiorno. La proposta di Direttiva prevede una sospensione dell'esecuzione dell'espulsione solo per trenta giorni, che è un termine troppo breve perché la persona possa avere il tempo di riprendersi dal trauma e di decidere sui successivi passi da compiere.

Un altro punto delicato sono i requisiti. La persona è ammessa al periodo di riflessione quando dimostra di avere reciso i legami con l'organizzazione dei favoreggiatori dell'immigrazione illegale. Questa espressione, perfino nella terminologia, è un'espressione che tipicamente si usa per i collaboratori di giustizia. Ancora: ai fini della concessione del permesso di soggiorno la persona deve dimostrare di avere definitivamente reciso i suoi legami e dimostrare di avere la volontà a cooperare. Inoltre l'autorità giudiziaria deve attestare che la sua presenza è utile allo svolgimento del processo. Anche questi sono criteri tipicamente riferibili ai collaboratori di giustizia, anche nella nostra legislazione, almeno come impostazione generale.

E' essenziale che la persona trafficata sia sottratta a questo schema. Uno dei risvolti positivi di quell'ampliamento dell'art.18 e della sua proposizione come modello di politica di inclusione sociale è proprio quello di far tramontare definitivamente l'identificazione con il pentito.

Generalizzazione delle attività di protezione sociale

Parlando di prospettive di riforma a livello internazionale, si dovrebbe andare verso uno strumento internazionale che crei un obbligo per gli Stati di promuovere attività di protezione, assistenza e integrazione sociale delle vittime, obbligo che deve avere lo stesso grado di cogenza degli obblighi che oggi sono stabiliti dalla Convenzione sulla criminalità organizzata e dal Protocollo, ma solo rispetto ad alcuni aspetti dell'attività repressiva.

Di fatto le norme del Protocollo di Palermo che riguardano l'assistenza e la protezione sociale delle vittime sono tutte norme non vincolanti. Non dico che siano inutili naturalmente: costituiscono una raccomandazione per gli Stati che firmano la con-

venzione e la ratificano, fissano uno standard minimo, ma da tutto ciò non sorge un obbligo immediato di provvedere in conformità. Bisogna andare invece verso una generalizzazione dell'obbligo di istituire attività di protezione sociale collegandole con un percorso di autorizzazione a restare nel territorio dello Stato, e con un percorso di autorizzazione al lavoro.

Questo può essere il valore aggiunto del progetto di Convenzione del Consiglio d'Europa rispetto alla Convenzione e al Protocollo di Palermo. E in questo, l'esperienza italiana ha molto da insegnare.

Apro una piccola parentesi, consentitemi questo rilievo critico. Dispiace che, a fronte di questi risultati straordinari, apprezzati al livello internazionale, la nuova Ministra per le Pari Opportunità Prestigiacomo abbia azzerato la rete delle consulenze che hanno garantito, in tutti questi anni, un rapporto chiaro, serio e corretto tra associazioni e istituzioni, e che, alla fine, hanno consentito all'art.18 di decollare. Le consulenze sono state il retroterra di competenza e di esperienza che veniva dalle associazioni e che veniva immesso nel percorso di attuazione dell'art. 18 attraverso l'attività di selezione dei progetti - attività che appunto richiede una grande competenza -.

E ciò dispiace proprio ora che la fase dell'applicazione dell'art.18 è arrivata al suo punto cruciale. In definitiva poi il vero bilancio dell'applicazione dell'art.18 si potrà fare quando potremo dire che per ciascuna/o, effettivamente, il percorso di integrazione sociale si è concluso positivamente, perché questa persona è riuscita ad inserirsi, è riuscita ad avere un lavoro, è riuscita a crearsi un retroterra di relazioni, di affetti, è riuscita a trovare una casa e a garantire la propria autonomia e indipendenza.

Nuovi standard di accoglienza e di integrazione sociale

Un'ultima cosa. Quello su cui vorrei riflettere con voi è che, in base alla nostra esperienza, noi forse potremo pensare a differenziare gli standard di assistenza e protezione sociale nelle varie fasi, rispetto alle diverse situazioni in cui la persona si trova.

La prostituta che viene presa in una retata della Polizia, non avrà mai probabilmente la possibilità di dire a qualcuno qual è la sua situazione. Non ci sarà mai nessuno che cercherà di leggere dietro la sua condizione più evidente di prostituta e straniera illegale. Non ci sarà probabilmente nessuno che cercherà di scoprire che dietro questo c'è qualche altra cosa, di cui la Polizia dovrebbe interessarsi; questo tipo di cultura non c'è, mentre dovrebbero esistere attività istituzionalmente preposte ad ascoltare la gente, prima di metterla su un mezzo di trasporto per rimandarla a casa.

Almeno in certi casi si dovrebbe trovare il modo di dire che alcune attività - l'assistenza linguistica di mediazione culturale e l'informazione sui diritti - dovrebbero essere garantiti a tutti e a tutte, particolarmente in quelle situazioni che già determinano il sospetto che dietro la condizione di illegalità della persona si celi qualche cosa di più

grave.

Nel primo periodo di accoglienza, lo standard dovrebbe essere modellato sull'obiettivo primario di consentire alla persona di riacquistare fiducia, autostima, di essere rassicurata, di superare il trauma subito e di raggiungere quella soglia che le consenta di riprendere nelle sue mani la sua vita. Da questo punto di vista è molto importante che sia uno standard di assistenza medica, psicologica, legale.

La terza fase, quella della vigenza del permesso di soggiorno, dovrebbe invece specificamente mirare a favorire l'integrazione sociale. Quindi dovrebbe essere molto centrata, come già è di fatto, sulla formazione e sull'aiuto a trovare e sperimentare possibilità di lavoro. Si tratta di una fase nella quale tutto deve tendere a supportare la persona nel suo percorso di riacquisizione di libertà e di autonomia. In questa fase, per esempio, la persona non deve necessariamente stare in un domicilio collettivo; se ha la possibilità di condividere una casa con altre, con altri, con il suo compagno, con delle amiche, credo che questo tentativo debba essere incoraggiato e supportato. L'obiettivo prioritario resta comunque l'inserimento lavorativo.

Il grande portato della nostra esperienza

E a questo proposito voglio fare una ultima annotazione che è questa. Noi abbiamo di fronte agli occhi un'esperienza straordinaria nella quale queste ragazze trafficate sono proprio le ultime, sono prostitute, sono straniere illegali, provengono da culture nelle quali, talvolta, non c'è neanche la più vaga idea di pari opportunità tra donne e uomini, sono colpite da una stigmatizzazione sociale fortissima, perfino in Paesi come il nostro in cui la prostituzione in sé non è criminalizzata. Quindi sono le ultime.

L'esperienza che noi abbiamo di fronte è un'esperienza di supporto a queste persone che non è stata improntata sull'assistenzialismo, in cui tutto si dà - e questo naturalmente va benissimo - ma tutto si dà perché si deve riempire un vuoto. Noi abbiamo detto, invece, quello non è un vuoto, è un pieno. Qui ci sono persone che hanno la loro volontà, che hanno la loro libertà. Nessuno deve sovrapporre decisioni o scelte di vita che restano o devono restare le loro.

Questo è un modello di assistenza e protezione sociale non paternalistico, non assistenzialistico, che evita il rischio di fissare una condizione di esclusione anziché promuovere possibilità di inclusione. Questo è il grande portato di questa nostra esperienza. E tutti noi sappiamo che niente di tutto questo sarebbe accaduto senza il lavoro di tutte/i voi.