

## Quadro normativo

di Paolo Fasano

### **Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ex art. 18 del T.U. delle disposizioni sull'immigrazione**

Il Numero Verde si inserisce in un sistema di azioni che hanno il loro fondamento giuridico nel D.Lgs. n. 286 del 25 luglio 1998<sup>4</sup> e nel D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999<sup>5</sup>.

Il corpo di norme che disciplinano le attività a favore delle persone vittime della tratta a fini di sfruttamento è costituito dall'art. 18 del D.Lgs. 286/98 (ex art. 16 della legge 40/98) e dall'art. 9 co. 6, e artt. 25, 26 e 27 del D.P.R. 394/99. L'obiettivo è creare strumenti giuridici e sociali che favoriscano il processo di emancipazione delle vittime, incoraggiandole a intraprendere percorsi di autonomia e di integrazione, e che allo stesso tempo rendano più efficace l'azione di contrasto alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico delle persone a fini di sfruttamento, incentivando la collaborazione con le forze dell'ordine e l'autorità giudiziaria.

L'elaborazione e l'applicazione di queste norme sono state accompagnate da un dibattito complesso che ha coinvolto soggetti istituzionali e organizzazioni del privato sociale. Il confronto si è sviluppato su un piano sia culturale che tecnico, investendo problematiche legate alla ratio della norma e alle sue finalità, così come aspetti procedurali e applicativi.

Una testimonianza di questo dibattito è data dalle numerose circolari che si sono susseguite nel corso degli anni 1999-2000 emanate dal Ministero degli Interni, dettate dalla necessità di indicare in modo preciso alle questure le modalità applicative delle norme<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

<sup>5</sup> "Regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

<sup>6</sup> Vedi appendice. Nelle circolari si fa riferimento alla necessità di "... uniformare le procedure di rilascio del permesso ...", "... di conferire univoca applicazione all'art. 18 ...", "... istruzioni sulla corretta applicazione dell'art. 18...in riferimento alle difficoltà segnalate soprattutto da alcune associazioni...".

## Il permesso di soggiorno per motivi di giustizia

Fino a metà degli anni '90 le persone non appartenenti all'Unione Europea che collaboravano con l'autorità giudiziaria e le forze dell'ordine, se irregolari, ricevevano un permesso di soggiorno per motivi di giustizia, rinnovabile di tre mesi in tre mesi, a seconda delle esigenze processuali. Tale permesso non consentiva l'iscrizione anagrafica né quella al servizio sanitario nazionale, né lo svolgimento di alcuna attività lavorativa. In questo modo persone che prestavano testimonianze decisive non erano messe in condizione di provvedere al proprio sostentamento né di esercitare diritti minimi.

Per ovviare a situazioni così paradossali alcune Direzioni Provinciali del Lavoro, utilizzando gli scarni strumenti giuridici dell'epoca, la circolare n. 27/93 del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e la nota n. 1450/IR/T/74/bis/93 della Direzione Generale Impiego Divisione II<sup>7</sup>, iniziarono a rilasciare a datori che lo richiedevano le prime autorizzazioni all'assunzione di persone titolari di permessi per motivi di giustizia, testimoni e parti lese in procedimenti penali in corso. Si apriva così la strada al permesso di soggiorno per motivi di giustizia con possibilità di lavoro.

Il dibattito che si sviluppò anche su iniziativa di alcune procure circa la necessità di valorizzare il contributo delle vittime, determinante nell'azione repressiva contro le associazioni dedite al traffico e allo sfruttamento a fini sessuali, condusse alla definizione di quello che avrebbe costituito il precedente giuridico dell'attuale art. 18. Si trattava dell'art. 5 del decreto legge n. 477 del 13 settembre 1996, reiterazione del decreto n. 489 del 18 novembre 1995<sup>8</sup>. Tale articolo prevedeva il rilascio del permesso di soggiorno a persone che avessero collaborato con le forze dell'ordine e con la Magistratura, qualora l'eventuale ritorno nel Paese di provenienza avesse potuto esporle a grave pericolo di incolumità personale e le dichiarazioni rese fossero state di

---

<sup>7</sup> La circolare 27 del 15/03/93 definiva la procedura di avviamento al lavoro per "detenuti e internati extracomunitari assegnati al lavoro all'esterno dell'istituto penitenziario, semiliberi, affidati al servizio sociale, in libertà condizionale, in libertà vigilata". La nota n. 1450/IR/T/74/bis del 18/09/93 estendeva ai titolari di permesso di soggiorno per motivi giudiziari la possibilità di usufruire di tale procedura. È evidente la forzatura nell'applicazione a favore di vittime o parti lese in procedimenti penali di misure previste per persone sottoposte a misure coercitive.

<sup>8</sup> Il decreto 489/95, noto come decreto Dini e intitolato "Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione Europea", dopo numerose reiterazioni fu lasciato decadere senza essere convertito in legge dal Parlamento italiano.

particolare rilevanza<sup>9</sup>. Questo titolo di soggiorno, rilasciato su iniziativa del Procuratore della Repubblica, poteva essere utilizzato per tutte le attività consentite ed era valido un anno. Si ponevano per la prima volta le basi affinché le persone vittime di sfruttamento che collaboravano alle indagini potessero intraprendere dei percorsi di integrazione. Erano infatti consentite le attività lavorative senza la necessità di richiedere ulteriori autorizzazioni alle Direzioni del Lavoro. Inoltre tale permesso di soggiorno acquisiva carattere di maggiore stabilità rispetto al precedente permesso per motivi giudiziari, poiché la sua durata non dipendeva esclusivamente dalle necessità processuali, ma anche dalla volontà di tutelare la sicurezza della parte lesa che contribuiva alle indagini.

La decadenza del decreto legge ha determinato un vuoto normativo fino all'approvazione della legge n. 40 del 6 marzo 1998, che comprendeva l'art. 16, il cui contenuto sarebbe stato interamente recepito dall'art. 18 del D.Lgs. 286/98.

### **L'articolo 18 del D.Lgs. 286/98**

L'art. 18 rappresenta un avanzamento tanto sul piano giuridico quanto su quello culturale rispetto all'art. 5 del D.L. 477/96.

Stabilisce la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale agli stranieri soggetti a violenza e grave sfruttamento che, nel tentativo di sottrarsi ai condizionamenti delle organizzazioni criminali, corrono concreti pericoli per la propria incolumità<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Il decreto n. 477 all'art. 5, intitolato "Repressione di attività dirette a favorire l'illecito ingresso di stranieri", prevedeva una modifica dell'art. 3 comma 8 della legge n. 39 del 28/02/90, nota come legge Martelli e la procedura richiamata nel testo veniva definita ai co. 8-ter, 8-quater, 8-quinquies.

L'8-ter recita: "(...) Qualora nel corso di un procedimento per uno dei reati di cui all'art.3 della legge 20/02/58 n. 75 o di quelli previsti dall'art. 380 c.p.p., il cittadino di un Paese non appartenente all'Unione Europea risulti esposto a grave pericolo per effetto della collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il Questore può rilasciare uno speciale permesso di soggiorno nel territorio dello Stato se sussistono le seguenti condizioni:

- l'eventuale ritorno nello stato di appartenenza possa metterne in grave pericolo l'incolumità personale;
- il contributo offerto sia di eccezionale rilevanza per l'individuazione e la cattura dei responsabili o per la disarticolazione dell'organizzazione criminale;
- non ricorrono le circostanze di cui all'art. 7, co. 5. (...)"

<sup>10</sup> Ciò costituisce una deroga alla procedura ordinaria che non consente di sanare la posizione giuridica degli stranieri presenti irregolarmente in Italia in violazione delle norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno.

Le situazioni di pericolo possono emergere non solo nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di procedimenti penali, ma anche nel corso di interventi assistenziali da parte dei servizi sociali degli enti locali. Per questo motivo la proposta di rilascio del permesso può essere effettuata dai servizi sociali e dal privato sociale<sup>11</sup>, nel caso in cui abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero, oppure dal Procuratore della Repubblica, quando la vittima di sfruttamento sporge denuncia e viene aperto un procedimento penale.

Gli elementi principali che la questura deve valutare ai fini del rilascio del permesso sono l'attualità e la gravità del pericolo<sup>12</sup>. Gravità nel senso che è a rischio l'incolumità fisica e/o psichica della persona trafficata, attualità nel senso di concretezza del pericolo.

Sono evidenti le innovazioni introdotte: si estende la possibilità di rilascio del permesso a tutti coloro che vogliono sottrarsi allo sfruttamento e si trovano pertanto esposti alle violenze e ritorsioni delle organizzazioni criminali. Anche se non denunciano gli sfruttatori, purché manifestino la volontà di partecipare a un programma di integrazione sociale. Il legislatore riconosce quindi la necessità di non legare in modo automatico la tutela delle vittime alla denuncia. Di conseguenza la protezione sociale non è più subordinata al contributo processuale ma diventa una priorità.

La condizione di clandestinità delle donne trafficate è un grave strumento di coercizione da parte dei gestori della tratta. Il legislatore è consapevole che rompere il legame tra dipendenza dagli sfruttatori e irregolarità della posizione giuridica delle vittime, attraverso il riconoscimento di una soggettività giuridica piena, facilita i percorsi di fuga e accelera la creazione di rapporti di fiducia tra persone trafficate e istituzioni.

---

<sup>11</sup> Organizzazioni non profit, come associazioni di volontariato o cooperative sociali, iscritte, ai sensi degli artt. 42 D.Lgs. 286/98 e 52, 53 e 54 D.P.R. 394/99, nella terza sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati e convenzionate con gli Enti Locali. Rispetto alla precedente normativa viene disciplinata in modo dettagliato la partecipazione degli Enti Locali, con il dovuto riconoscimento del ruolo di istituzione territoriale che programma e realizza progetti di intervento sociale. Altro soggetto previsto dalla normativa è la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18, che svolge compiti di indirizzo, controllo e programmazione delle risorse. In particolare esprime pareri sulle richieste di iscrizione nella terza sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, sui progetti di convenzione dei Comuni con i soggetti privati, seleziona i programmi di assistenza e di integrazione sociale da finanziare, verifica l'efficacia e lo stato di attuazione dei programmi.

<sup>12</sup> Questi elementi sono indicati sia nell'art. 18 D.Lgs. 286/98 che nell'art. 27 D.P.R. 394/99.

## Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale

La proposta di rilascio del permesso presuppone in ogni caso l'ammissione a un programma di assistenza e di integrazione sociale. Il programma va allegato alla richiesta insieme con l'adesione dello straniero. Il riconoscimento dei diritti passa quindi attraverso il percorso sociale che gli enti locali propongono alle persone che chiedono assistenza. L'interruzione del programma concordato o una condotta incompatibile con le sue finalità determina la revoca del permesso di soggiorno<sup>13</sup>. Il primo permesso ha una durata di sei mesi, prorogabile per un anno o per il maggior periodo necessario alle esigenze processuali.

Il rilascio del permesso da parte delle questure avviene in deroga alla disciplina ordinaria che richiede l'esibizione del passaporto o di un documento equipollente. Difatti queste persone, in fuga da organizzazioni criminali, quasi sempre non sono in possesso di alcun documento internazionale di riconoscimento. Molte donne raccontano che vengono private del passaporto al momento del loro ingresso in Italia, probabilmente per creare una situazione di maggiore dipendenza dallo sfruttatore o per riutilizzare quel documento per altre persone. Il legislatore riconosce in questo un ulteriore elemento di prova della coercizione e violenza a cui queste persone vengono sottoposte, così come avviene per il rifugiato politico che in fuga dal proprio Paese spesso non ha con sé il passaporto. Pertanto l'art. 9 co. 6 del D.P.R. 394/99, come se riconoscesse una forma di persecuzione per motivi di sfruttamento sessuale, equipara " ... gli stranieri ammessi al soggiorno per i motivi di cui all'art. 18 ..." ai richiedenti asilo e li dispensa dalla presentazione del passaporto o di altro documento equipollente<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> La parte della norma che tratta dei motivi di revoca ha una chiusura poco chiara: tra i motivi vi può essere il venir meno delle condizioni che hanno giustificato il rilascio del permesso. Sarebbe invece auspicabile che il venir meno di situazioni di pericolo, di grave sfruttamento o di violenza non diventasse un elemento di precarizzazione della condizione di soggiorno regolare.

<sup>14</sup> In precedenza non erano rare situazioni in cui l'identità di una persona vittima di sfruttamento era certa per il tribunale che utilizzava le sue dichiarazioni a fini processuali, mentre non lo era per la questura che quindi non rilasciava il titolo di soggiorno per mancanza del passaporto. Questo determinava una situazione burocratica molto complessa, anche per la scarsa collaborazione delle rappresentanze consolari dei paesi di origine delle vittime: per ricevere il duplicato del passaporto la persona doveva subire o lunghissimi tempi di attesa in Italia in una posizione giuridica non regolare con la conseguente paralisi di qualsiasi percorso di integrazione (inserimento lavorativo, formazione, etc.) oppure ritornare in patria senza la sicurezza del reingresso in Italia.

Eventuali espulsioni pregresse vengono infine revocate su richiesta delle questure preposte al rilascio del permesso.

## **I diritti**

Il titolare di un permesso ex art. 18 può iscriversi alle liste dei centri per l'impiego e instaurare rapporti di lavoro dipendente senza alcuna ulteriore autorizzazione<sup>15</sup>. Può inoltre partecipare a corsi di formazione e di istruzione scolastica. Sono garantite l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale, con il conseguente rilascio della tessera sanitaria e la scelta del medico di base, e l'accesso a tutte le prestazioni sanitarie a parità di condizioni con il cittadino italiano.

L'esistenza di un rapporto di lavoro permette la conversione del permesso di soggiorno da motivi umanitari in permesso per motivi di lavoro<sup>16</sup>. Il legislatore sembra voler suggerire agli enti preposti alla realizzazione dei programmi di protezione sociale di non procedere a interventi di mera assistenza, ma di rafforzare gli strumenti per l'autonomia e l'integrazione sociale. E al primo posto vi è il lavoro, come fondamento su cui costruire stabili processi di integrazione sociale.

La conversione produce inoltre l'eliminazione dal foglio di soggiorno del motivo di "protezione sociale"<sup>16</sup>, che può costituire un ulteriore elemento di stigmatizzazione sociale per un cittadino immigrato. Vengono meno anche i motivi di revoca del permesso di soggiorno per protezione sociale, in quanto la conversione comporta esplicitamente la conclusione del programma con esito positivo<sup>17</sup>.

Il permesso per motivi di lavoro consente lo svolgimento di tutte le attività lecite, anche di lavoro autonomo o di impresa e di accedere a un altro importante diritto fondamentale: il diritto all'unità familiare. Ai sensi dell'art. 28 del D.Lgs. 286/98 lo straniero titolare di un permesso per motivi

---

<sup>15</sup> La persona titolare del permesso di soggiorno richiede il rilascio del codice fiscale all'Agenzia delle Entrate e la ditta che procede all'assunzione richiede il libretto di lavoro alla Direzione Provinciale del Lavoro contestualmente alla comunicazione di avvenuta assunzione inviata al Centro per l'Impiego.

<sup>16</sup> "Motivi straordinari" o "motivi umanitari".

<sup>17</sup> Di norma l'istanza di conversione viene accompagnata da una relazione conclusiva del servizio sociale che esprime un giudizio positivo sul programma seguito dall'utente.

di lavoro della durata non inferiore a un anno, in possesso dei prescritti requisiti di reddito e di alloggio, può chiedere il ricongiungimento con i propri familiari (figli minori, coniuge, etc.).

La norma, quindi, consente di transitare da una situazione di irregolarità a una condizione giuridica nel cui ambito è consentito l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini non dell'Unione Europea. Il punto di arrivo non è il riconoscimento di una situazione di svantaggio o di appartenenza a una fascia debole, ma la condizione "normale" di lavoratore immigrato non dell'Unione Europea. L'approdo è il permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Il percorso sociale viene così accompagnato e supportato da un contesto giuridico articolato in diverse fasi che conduce l'utente a una condizione di cittadinanza analoga a quella della quasi totalità dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea regolarmente soggiornanti.

### **L'art. 18 e le circolari del Ministero degli Interni**

La prima circolare, del 25/10/1999 n. 300.c/1999/13/P/12/214/18/1<sup>^</sup> div, pur prevedendo che l'art. 18 "...*supera la precedente disciplina che collegava la concessione di questo speciale permesso di soggiorno esclusivamente alla collaborazione offerta nell'ambito di un procedimento penale...*", dispone che sia "... *acquisito il parere del Procuratore della Repubblica nell'ipotesi in cui la proposta provenga dai citati servizi sociali...*". Ma il Procuratore della Repubblica non può esprimersi su situazioni di cui non è a conoscenza. In realtà la motivazione di questo appesantimento della procedura risiede nella constatazione che la relazione dei servizi sociali, allegata alla richiesta del permesso di soggiorno, nel descrivere una situazione di violenza e di grave sfruttamento, contenga sempre una notizia di reato sulla quale indagare e aprire un procedimento penale. Pertanto se formalmente viene riconosciuto il regime del doppio binario, di fatto si tenta di ricondurre il tutto su un piano giudiziario.

Questa linea viene ribadita, con qualche distinguo, nella successiva circolare del 23/12/99, la n. 300/C/227729/12/207/1<sup>^</sup> Div.: ... "*resta fermo ... che il Questore, una volta ricevuta la richiesta da parte delle Associazioni ex art. 18 T.U., è comunque tenuto, in quanto pubblico ufficiale, a comunicare la "notitia criminis" e quindi a trasmettere alla Procura della Repubblica gli atti per quanto di competenza, consentendo, quindi, all'Au-*

*torità Giudiziaria di manifestare il proprio parere...". Il questore o il magistrato davanti a una richiesta dei servizi sociali può quindi convocare la persona informata dei fatti e richiedere la sua collaborazione alle indagini. In questo modo si riduce la portata dell'articolo che si proponeva di offrire strumenti legislativi di sostegno e di uscita dalla prostituzione anche alle persone che non se la sentono di denunciare, terrorizzate dalla brutalità e dalla ferocia dei propri sfruttatori.*

*La stessa circolare chiarisce rispetto alla precedente che se lo straniero è "... già destinatario di un provvedimento di espulsione, si dovrà richiedere al Prefetto competente, con apposita istanza dell'interessato, di adottare un provvedimento di sospensione o revoca della stessa espulsione...", non solo quindi di sospensione.*

L'indirizzo ministeriale inizia a cambiare con la circolare n.300/C/2000/276/P/12.214.18/1^DIV del 17 aprile 2000: *"...A seguito di numerose richieste di chiarimento ... si precisa ... che il parere del procuratore della Repubblica nell'ipotesi di richiesta da parte dei servizi sociali, ... va acquisito nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o di grave sfruttamento, nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni."*

Se lo straniero non vuole denunciare tale parere non deve essere richiesto.

La successiva, n. 300/C/2000/334/P/12,214/18/1^DIV., sollecita le questure a una maggiore collaborazione e coordinamento con gli altri enti o istituzioni coinvolti nell'applicazione dell'art. 18. Riporta una serie di indicazioni al fine di snellire le procedure e permettere un rilascio più rapido dei permessi di soggiorno.

*"...In ordine ai programmi di assistenza ed integrazione sociale, si ritiene che non spetti all'autorità di P.S. verificarne l'idoneità, considerato che gli stessi sono stati preventivamente valutati dalla Commissione interministeriale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art.25, comma 2, del Regolamento di attuazione.*

*Inoltre, qualora risulti che il programma abbia già ottenuto il finanziamento dello Stato..., appare inutile richiedere alla sopraindicata Commissione la dichiarazione di conformità alle prescrizioni date dalla stessa, in quanto essa è da ritenere implicitamente verificata, in virtù del già avvenuto finanziamento.*

*Analogamente, si ritiene che possa essere omessa la richiesta di verifica di conformità nel caso di programma individuale che, sia pure finalizzato*



*all'assistenza e all'integrazione di un singolo straniero, riproduca le linee di un programma generale, già precedentemente approvato.*

*Si richiama, infine, l'attenzione delle SS.LL. sulla necessità di rendere più rapide le procedure volte al rilascio del permesso di soggiorno "de quo", onde consentire, attraverso siffatto strumento, l'attuazione della tutela prefigurata dall'art.18 del Testo Unico per le vittime di azioni di violenza o di grave sfruttamento, tutela che, in caso di ritardo, potrebbe essere fortemente compromessa..."*

La circolare n. 300/C/2000/3903/A/12.214.18/1^ Div. del 24 Luglio 2000 comunica alle questure l'attivazione, da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del "Numero Verde" a disposizione delle vittime della tratta di donne e minori.

Si sottolinea l'importanza della sinergia tra gli operatori del settore e lo stesso mondo del non profit, e la necessità di aprirsi all'esterno, inquadrando e recependo anche valori e procedure non rientranti istituzionalmente in quelle della Polizia di Stato.

In concreto il Ministero richiede che in ogni questura vengano individuati uno o più referenti, al fine di creare un canale privilegiato di contatto tra gli uffici di polizia, i responsabili del "Numero Verde" e le associazioni.

Ma è la circolare n. 300/C/2000/526/P112.214.18/1^DIV. che pone le premesse per la piena applicazione dell'art. 18. *"... Qualora l'iniziativa pervenga dai servizi sociali o dalle associazioni, ai fini della sua valutazione, non sussiste la necessità che all'origine della richiesta sia intervenuta una denuncia. In tali casi, il Questore competente, valutata la gravità e l'attualità del pericolo, anche tenendo conto di quanto segnalato nella relazione dell'associazione o ente proponente, potrà rilasciare, senza peraltro acquisire obbligatoriamente il parere del Procuratore della Repubblica, un permesso di soggiorno per motivi umanitari.*

*Nella valutazione dovrà anche essere tenuto conto di eventuali conseguenze dei rischi per l'incolumità personale, ai quali potrebbero essere esposti nei Paesi d'origine gli stranieri interessati ed i loro familiari, a seguito del rimpatrio.*

*Infine, considerata la particolare funzione che il legislatore ha inteso dare alla tipologia di soggiorno di cui si tratta, si sottolinea la necessità che il rilascio dei titoli avvenga nel più breve tempo possibile. A tal fine, le SS.LL. vorranno sensibilizzare gli uffici dipendenti che assegneranno, ai permessi in questione, un canale prioritario e riservato di trattazione".*

È il 4 agosto 2000.

 Regione Emilia-Romagna

# Numero Verde contro la tratta

L'esperienza dell'Emilia-Romagna

