

**I RISULTATI E I NODI PROBLEMATICI EMERSI  
DALL'OSSERVATORIO SULL'APPLICAZIONE DELL'ART. 18 D. LGS.  
25/7/1988. GLI ASPETTI GIURIDICI\***

*DAVIDE PETRINI*

1. **L'art. 18 come norma premiale.** Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale si colloca, di primo acchito, all'interno dei meccanismi di sostegno e tutela della vittima del reato o di chi si trova in pericolo per le dichiarazioni rese all'interno di un procedimento penale: interrogatorio nei delitti di violenza sessuale, audizione protetta dei minori, norme introdotte con la legge 82/91 e successive modificazioni (in particolare, la l. 45/2001). Se ne distingue, peraltro, per avere come obiettivo non tanto la protezione del teste, quando l'emersione alla legalità della vittima di fatti di tratta. Una indiretta conferma deriva dall'analisi dei progetti di legge presentati nella scorsa legislatura in materia di tratta (n. 5839 Camera; 5350 Camera; 5881 Camera), ove è costante il riferimento a misure a tutela delle vittime che collaborano nel corso delle indagini, e tali misure si *affiancherebbero* all'art. 18, che ha, inevitabilmente, altra natura e finalità. Inoltre, non è escluso già oggi che i provvedimenti a tutela delle vittime di reati che corrono rischio per le loro testimonianze (l. 45/2001).

Certo, l'art. 18, quanto meno in alcune espressioni letterali, potrebbe richiamare le norme premiali nei confronti dei colpevoli di fatti di criminalità organizzata. In questo senso, il rischio di dichiarazioni menzognere, che possono avere pesanti ricadute sui soggetti falsamente accusati, impone una valutazione seria della credibilità delle dichiarazioni accusatorie, e ripropone la centralità della questione della professionalità del giudice nella loro verifica attraverso ulteriori elementi di fatto. Ma nell'art. 18 il patto prevede che il beneficiario del permesso di soggiorno ottenga qualcosa di positivo non solo dal suo punto di vista individuale e personale, ma anche in relazione ad interessi della collettività: l'emersione verso la legalità e l'acquisizione piena dei diritti di cittadinanza. Il patto non è «turpe», come nei confronti del mafioso pentito, rispetto al quale prevalgono esigenze pragmatiche di lotta alla criminalità. Si affiancano (e sostengono a vicenda) due obiettivi: l'inserimento nel programma sociale, con la conseguente possibilità di conversione del permesso per lavoro o studio, nonché la cattura e la condanna dei colpevoli di fatti di sfruttamento. Ma i due obiettivi non sono in contrasto tra loro, ed è tempo perso dire quale debba prevalere, o quale fosse prevalente – magari a scapito dell'altro - nella mente del legislatore!

L'intrecciarsi dei due momenti è particolarmente evidente nel tessuto stesso della norma:

- a) i presupposti per la concessione del permesso (situazione di violenza o di grave sfruttamento) possono essere accertati in due ambiti diversi e alternativi: operazioni di polizia e indagini giudiziarie, da un lato; interventi assistenziali dei servizi sociali, dall'altro;

---

\* Si tratta di una traccia dell'intervento che verrà presentato al Convegno conclusivo della ricerca, il 23 e 24 maggio 2002 a Bologna. Il testo definitivo verrà presentato nella pubblicazione finale del progetto STOP, con alcuni approfondimenti, le note bibliografiche nonché le eventuali considerazioni sollecitate dal dibattito che si svolgerà al Convegno.

- b) la situazione di pericolo, che giustifica la concessione del permesso può, a sua volta, derivare dal tentativo della vittima di sottrarsi al potere di un'associazione criminale (cioè emanciparsi, liberarsi dalla condizione di assoggettamento ed emergere verso la legalità), oppure dalle dichiarazioni che essa ha reso in sede di indagini preliminari o di giudizio, Abbiamo, cioè, un pericolo per l'intrapresa di un percorso di reinserimento, oppure per le dichiarazioni accusatorie rese in sede giudiziaria.;
- c) la proposta per la concessione del permesso può venire dall'associazione (art. 27 reg. es.) o («anche», recita l'art., 18) dalla procura;
- d) ancora, al secondo comma dell'art. 18 si intrecciano aspetti legati alla situazione personale della vittima con esigenze di indagine o di repressione penale: la questura deve valutare con particolare attenzione sia la gravità della situazione di pericolo nella quale si trova la vittima, sia la rilevanza del suo contributo accusatorio nel contrastare l'organizzazione criminale e consentire l'individuazione e la cattura dei responsabili;
- e) anche rinnovo e revoca si muovono sui due piani paralleli: il primo è consentito per motivi di giustizia, la seconda è disposta quando si interrompa il programma o la donna (più comunemente, ma anche lo straniero uomo, in alcuni casi) tenga un comportamento incompatibile con la sua prosecuzione. L'eventuale verifica dell'inconsistenza della dichiarazioni della (presunta) vittima possono comportare la revoca del permesso, quando dimostrino il venir meno dei presupposti per la sua concessione (per esempio: se ne deduce che il pericolo è del tutto inesistente).

E' interessante che, al contrario di quanto sinora analizzato, la finalità e gli esiti possibili siano individuati dalla legge in termini esclusivamente «sociali»: il permesso non viene concesso per rimanere a disposizione dell'autorità giudiziaria, oppure per consentire alla vittima di deporre, o confermare al dibattimento le accuse mosse in sede di indagine senza correre troppi rischi, ma solamente «per sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'associazione criminale» (ove il riferimento alla libertà di deporre contro gli sfruttatori, oltre che meramente implicito, è molto sfumato), nonché per partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale.

Ma l'aspetto veramente fondamentale consiste nella possibilità di conversione del titolo che legittima il soggiorno: indipendentemente dall'esito della vicenda processuale, instaurata con la denuncia della vittima (nel percorso giudiziario) o a seguito di *notizia criminis* proveniente dalla questura (nel percorso sociale), lo straniero potrà veder convertire il suo permesso per ragioni di protezione sociale in un permesso di soggiorno per ragioni di lavoro (o di studio, anche se nella casistica esaminata nel corso della ricerca tale esito appare assolutamente minoritario). Il vero sbocco, l'obiettivo ultimo è la piena acquisizione dei diritti di cittadinanza.

Di tale assunto, è possibile offrire una dimostrazione a contrario, attraverso l'analisi del decreto legge (mai convertito) 477/96, art. 5, strutturato secondo ben diverse scadenze. In quella previsione, infatti, il permesso di soggiorno alla vittima che collabora era rilasciato per ragioni esclusivamente attinenti al significato delle sue dichiarazioni accusatorie, ed in particolare alla rilevanza eccezionale del contributo, nonché con scadenze temporali tarate esclusivamente sui tempi di indagine. La stessa Relazione al d.l. 477/96 ne dichiarava esplicitamente la natura di «misura premiale».

Ancora: nel vigente sistema, se vi sono solamente esigenze endoprocessuali, si applica l'art. 5 del T.U. sull'immigrazione (permesso di soggiorno per ragioni di giustizia) che non va limitato ai soli imputati, ma può essere opportunamente esteso anche ai testimoni.

2. Proprio all'interno di tale prospettiva, è interessante notare come la ricerca smentisca un primo luogo comune, relativo alla **contrapposizione tra i due percorsi, giudiziario e sociale**.

Da un lato, infatti, all'interno del percorso sociale, le questure devono inviare la *notizia criminis* alla procura, attivando, di fatto, anche in tale ipotesi, l'autorità giudiziaria. Trattandosi, com'è evidente, di gravi delitti perseguibili d'ufficio, vige l'obbligo di denuncia, la cui omissione è penalmente sanzionata.

Dall'altro, quando si instaurano rapporti di fiducia tra associazioni e questura, spesso si attende che la donna maturi la decisione di denunciare, intervenendo con strumenti di carattere sociale: la donna è di fatto presa in carico dall'associazione e la questura evita di eseguire eventuali provvedimenti di espulsione.

Si può pertanto sostenere che i percorsi sono due per quello che riguarda la **proposta** (p.m. o associazione) e il **parere del p.m.**: obbligatorio nel caso di proposta del p.m.; non richiesto se l'istanza proviene dall'associazione, ai sensi del regolamento (anche se il testo dell'art. 18 sembrerebbe prestarsi ad una diversa interpretazione, in quanto prevede che si proceda su «proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità»). Si può parlare di duplicità di percorsi anche in relazione alla denuncia, che manca nel percorso sociale.

Ma vi è una inevitabile e sostanziale unità in ordine all'instaurazione di un procedimento penale, che non potrà mai mancare, visto, appunto, l'obbligo di denuncia che pende in capo alla questura. Anche all'interno del percorso sociale, pertanto, la donna potrà essere chiamata a deporre, spesso in sede di incidente probatorio, sulle responsabilità di soggetti che, in questo caso, non sono stati denunciati da lei.

Quindi: due percorsi per quanto concerne la proposta e la verifica delle condizioni di pericolo, ma inevitabilità dell'instaurarsi di un procedimento penale e inevitabile coinvolgimento della donna come teste.

Come già accennato, a rendere meno drammatica la contrapposizione tra i due percorsi (o meglio, a negare che vi sia contrapposizione) contribuisce un ulteriore dato dell'esperienza: spesso, infatti, la concessione del permesso a seguito di un percorso giudiziario giunge dopo un più o meno lungo periodo di intervento esclusivamente sociale, che deve dare alla donna il tempo necessario per maturare le sue scelte. Emblematica, al riguardo, l'esperienza di Modena, dove si può parlare di una vera e propria pre-proposta, per cui quando si arriva alla denuncia, è già stato fatto un significativo cammino con l'associazione.

Ancora, a Torino la procura, anche quando vi sia una denuncia della donna, tende a non presentare la richiesta di concessione del permesso, limitandosi a dare parere favorevole sulla richiesta dell'associazione, per evitare in sede dibattimentale, attacchi dei difensori degli imputati, che potrebbero sostenere la strumentalità della denuncia all'ottenimento del permesso. Da notare che in queste ipotesi, almeno in astratto, il regolamento escluderebbe la necessità del parere della procura, dato che la proposta proviene dall'associazione. Ma il percorso viene comunque considerato «giudiziario», e non «sociale», perché vi è stata denuncia.

Sembra quindi condivisibile la conclusione che il nostro ordinamento, probabilmente unico in Europa, ha tarato gli strumenti di intervento contro la tratta su una chiara e rigida distinzione tra «la responsabilità dei trafficanti e quella delle vittime».

3. Un secondo luogo comune che viene completamente smentito è quello relativo alla paura che l'art. 18 possa diventare il grimaldello per **scardinare la rigidità delle norme in tema di ingresso e soggiorno** nel nostro paese. Non è così, grazie soprattutto al ruolo delle associazioni (cioè alla serietà dei percorsi all'interno dei quali sono inseriti le donne), e alla fiducia che le questure hanno progressivamente maturato nei loro confronti.
4. A conferma di queste ipotesi, è di estremo interesse l'analisi delle **circolari emanate dal Ministero dell'Interno**, che manifestano una particolare attenzione per l'art. 18. La posizione iniziale, precedente all'entrata in vigore del regolamento, prevedeva che il parere del p.m. fosse indispensabile anche quando la proposta non provenisse dalla procura (20/3/1998). In seguito, le cose cambiano sensibilmente. Infatti, si mette in evidenza che il permesso di soggiorno per ragioni di protezione sociale si pone su una linea di radicale diversità rispetto alla normativa precedente, cioè all'art. 5 d.l. 477/96, che denunciava una natura esclusivamente endoprocessuale, premiale del comportamento tenuto dalla vittima (25/10/1999). Ancora, si chiarisce che nei casi di percorso sociale, che cioè prende le mosse da una proposta dell'associazione, senza previa denuncia, il parere del p.m. non è necessario (17/4/2000; 4/8/2000), imponendo pertanto alle questure medesime l'accertamento della situazione di pericolo (22/5/2000; 4/8/2000). Infine, la citata sospensione di eventuali provvedimenti di espulsione viene richiamata dalla circolare del 25/10/1999, che peraltro fa salvi gli effetti delle espulsioni disposte per motivi di ordine e sicurezza pubblica.
5. Le stesse «prassi virtuose», instaurate presso alcune **questure**, confermano una percezione del proprio ruolo poco propenso a restringere le possibilità di concessione del permesso di soggiorno per ragioni di protezione sociale, quasi che gli uffici immigrazione dovessero ergersi a custodi delle frontiere minacciate da tentativi di elusione della normativa di Schengen. Al contrario, la ricerca mette in luce non poche situazioni nelle quali le questure «allargano» le maglie interpretative dell'art. 18, talora con vere e proprie estensioni analogiche. La questura di Torino, per esempio, ha concesso il permesso a stranieri maschi, che hanno denunciato fatti di favoreggiamento di immigrazione clandestina, o altri reati, anche quando si tratti di delitti che non rientrano tra quelli previsti dall'art. 380 c.p.p. (arresto obbligatorio in flagranza), come l'art. 12 d. lgs. 286/98. Ancora, a Torino si concede, pur in assenza di esplicita previsione legislativa al riguardo, la conversione anche per lavoro autonomo, ritenendo che se il permesso per lavoro subordinato consente di passare al lavoro autonomo, anche l'art 18 può essere convertito in tal senso. Si veda anche l'atteggiamento delle questura di Lecce rispetto al precedente decreto di espulsione, ritenuto soccombente per la successiva, più favorevole concessione del permesso di soggiorno.

6. Il momento cruciale è dato dalla possibilità di rinnovo e soprattutto di **conversione del permesso**. E' proprio questa opportunità che rivela la vera natura del permesso ex art. 18: non solo con finalità endoprocedurali e di lotta alla tratta, ma anche strumento che consente l'emersione verso la legalità e l'assunzione piena di diritti di cittadinanza della vittima. Non si deve però pensare che questo obiettivo contraddica o metta in secondo piano le esigenze di lotta alla criminalità. Al contrario, proprio l'ampliamento delle possibilità di trasformare il permesso di soggiorno per ragioni di protezione sociale in altro permesso «regolare» costituisce elemento centrale per rendere efficace la lotta contro i trafficanti.
  
7. Un nodo molto delicato e problematico concerne le revocche perché la **donna è tornata a prostituirsi**. Si tratta del momento nel quale le questure tendono ad abbandonare un ruolo sostanziale burocratico (in virtù del quale i permessi vengono concessi o revocati sulla base del parere della procura e sulle relazioni delle associazioni) per assumere in proprio la responsabilità della revoca. A volte, com'è ovvio, è l'associazione stessa che denuncia il fatto alla questura, ed allora la revoca è imposta dall'abbandono del programma. Ma altre volte, la donna viene sorpresa dalla polizia, durante operazioni di strada, a prostituirsi, e quindi la questura procede alla revoca (contattando comunque l'associazione). Ora, come va interpretata una sorta di automaticità della revoca, in tali situazioni? La norma non contiene alcuna esplicita previsione al riguardo: si deve ritenere che l'esercizio della prostituzione costituisca sempre e comunque «abbandono del programma»? Sembra opportuno ricordare che il permesso non viene concesso per «favorire una sorta di emenda morale della vittima»: di conseguenza, il ritorno sulla strada dovrebbe essere valutato all'interno del comportamento complessivo del soggetto, nel rifiuto di qualsiasi automatismo di revoca (opportunamente non previsto dalla legge). In ogni caso, come si concilia la revoca sostanzialmente automatica con un eventuale riconoscimento del diritto a prostituirsi? Non deve sembrare, all'interno del nostro ordinamento, un problema di fantadiritto: basti pensare alla fondamentale sentenza del 20 novembre 2001 dall'Alta Corte europea di giustizia, che riconosce ad alcune cittadine dell'Est europeo il diritto ad un permesso di soggiorno per ragioni di lavoro autonomo in Olanda, definendo la prostituzione come attività economica svolta in qualità di lavoratore autonomo.
  
8. Un ulteriore spunto: come potranno incidere **le proposte parlamentari e governative di modifica alla normativa** in tema di ingresso e soggiorno sull'art. 18 (quand'anche tale norma non venga modificata)? Se aumentano considerevolmente i casi che consentono o, peggio, impongono di procedere all'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera, come può la donna fare la richiesta di accedere al percorso?  
Dalla ricerca è inoltre emerso come la certezza di non essere immediatamente espulsa costituisca uno dei presupposti imprescindibili per realizzare quel clima di fiducia indispensabile per spingere la donna a fare denuncia, o comunque ad accettare di inserirsi in un percorso sociale. Non sembra quindi azzardato ipotizzare che se le maglie per l'ingresso regolare divengono strettissime, possano riaffiorare pericoli in ordine all'uso strumentale dell'art 18. A tal proposito, è interessante notare ciò che avviene, in alcune realtà (Torino, Lecce): quando vi è un provvedimento di espulsione: si concede un permesso ex art. 18 che non consente di entrare nei paesi Schengen, ma permette alla donna straniera di

rientrare in patria e di tornare in Italia. In seguito, al momento della conversione del permesso ex art. 18, si chiede alla prefettura che lo ha emesso la revoca.

9. Dalle ricerca non sono emersi che pochissimi, marginali casi di concessione del permesso di soggiorno ai sensi del sesto comma dell'art. 18, cioè a stranieri che abbiano terminato di scontare una pena detentiva per **reati commessi da minorenni** e che abbiano dato prova concreta di partecipazione ad un programma di integrazione sociale. La ragione è abbastanza evidente: la norma richiede infatti che lo straniero abbia effettivamente scontato una pena in carcere, come conferma l'inciso che prevede il rilascio del permesso «all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena». Sono pertanto esclusi (paradossalmente) tutti minori che usufruiscano delle misure deflative del dibattimento previste dal DPR 448/88. e in modo particolare della messa alla prova, cioè proprio i condannati meno pericolosi e già inseriti in un progetto a carattere sociale! E' evidente che, a tale proposito, solo un opportuno intervento legislativo di riforma potrà rendere effettiva la previsione di cui all'art. 18, comma sesto.
10. Infine, va notato come l'attuale previsione normativa lasci privi di **tutela i familiari** della vittima dei fatti di sfruttamento, che possono correre enormi pericoli in patria. Opportunamente si sono proposti interventi di riforma che consentano con maggiore facilità la concessione di permessi di ricongiungimento familiare, anche a prescindere dai requisiti di reddito ed altro, quanto meno per i figli.

#### **Breve nota bibliografica.**

BERNASCONI, *Riforma della legge sui collaboratori di giustizia (l. 13.2.2001 n. 45): profili generali e intersezioni con le tematiche del «giusto processo»*, in *Leg. pen.*, 2001.

CALLAIOLI, *Il testo unico delle disposizioni sull'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero: una legge organica per la programmazione dei flussi, il contrasto alla criminalità e la lotta alla discriminazione*, in *Leg. Pen.*, 1999, 281.

*Dal permesso alla carta di soggiorno. I nodi problematici di un percorso di integrazione*, a cura dell'ASGI, Milano, 2001, 74.

D'AMICO, *Il «soggiorno per motivi di protezione sociale»: un compromesso legislativo tra esigenze investigative ed umanitarie*, in *Gli stranieri*, 1982, n. 2, 1.

FORLEZA, *Nasce il «collaboratore extracomunitario»: incertezza sul ruolo e sulla procedura*, in *Guida dir.*, 1996, n. 38, 22.

GIAMMARINARO, *La rappresentazione simbolica della tratta come riduzione in schiavitù*, in *Tratta delle donne. Vie d'uscita, percorsi, progetti*, Roma, 2001, 90.

ID., *Prime valutazioni sull'attuazione delle norme sul traffico di persone*, in *Dir. imm.*, 2000, 53.

ID., *Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto dall'art. 18 del T.U. sull'immigrazione*, in *Dir. imm. cit.*, 1999, 34.

MENEGHELLO – RIONDATO, *Commento art. 3*, in NASCIBENE (a cura di), *La condizione giuridica dello straniero*, Padova, 1997, 245.

MENICHELLI, *Nell'attesa di una nuova disciplina per l'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, 358,

MORELLO, *Sesto decreto legge sull'immigrazione*, in *Dir. pen. proc.*, 1996, 1188.

ID., *Dopo la mancata conversione del decreto-legge sugli immigrati*, in *Dir. pen. proc.*, 1996, 1440.

PASTORE, *L'azione internazionale per la lotta al traffico di persone: tendenze e problemi*, in *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, a cura del Dipartimento per gli affari sociali, 1999, 65.

PEPINO, *Immigrazione, politica e diritto (note a margine della legge n. 40/98)*, in *Quest. giust.*, 1999, 1.

QUIROZ, *Comunicazione*, in *I colori della notte. Migrazioni, sfruttamento sessuale, esperienze di intervento sociale*, a cura di CARCHEDEI e altri, Milano, 2000, 83.

SCOMPARIN, *La tutela del testimone nel processo penale*, Padova, 2000.

VIRGILIO, *Recenti strumenti di contrasto della violenza sulle donne: nei dintorni del diritto penale*, in *I generi della violenza. Tipologie di violenze contro donne e minori e politiche di contrasto*, Milano, 2001, 143.

ID., *Libertà sessuale e nuove schiavitù*, in FIORAVANTI (a cura di), *La tutela penale della persona: nuove frontiere, difficili equilibri*, Milano, 2001.

ZINCONE (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, 2000.

ID., *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, 2001, (in particolare: *La tratta di esseri umani. Esperienza italiana e strumenti internazionali*, 624).