

La protezione sociale ex art. 18 del dlgs 286/1998 svincolata dallo status di cittadinanza

L'art. 6, comma 4 del decreto legge 300/2006

Di David Mancini, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Teramo

1. La protezione sociale delle vittime di violenza o grave sfruttamento "neocomunitarie"

Le frontiere dell'Unione Europea si allargano sempre di più. Dal 1° gennaio 2007 altri due nuovi Stati sono entrati a far parte della UE; si tratta della Romania e della Bulgaria.

Al di là di tutte le disquisizioni di carattere giornalistico e dei riflessi sugli orientamenti dell'opinione pubblica, il maggior problema derivante da questo imponente flusso di cittadini "neocomunitari" è rappresentato dal fatto che fino ad oggi i cittadini di quei Paesi (in particolar modo i cittadini rumeni) avevano bisogno del permesso di soggiorno per soggiornare nel territorio comunitario; di conseguenza, in caso di irregolarità, questi cittadini erano considerati migranti clandestini, soggetti alle previsioni repressive della legge 189 del 2002, frequentemente trafficati e/ sfruttati da organizzazioni criminali transnazionali.

Le tematiche connesse all'ingresso di questi cittadini nell'Unione Europea sono molteplici, ma se si presta maggiore attenzione alle istanze sociali e umanitarie, nonché alle esigenze investigative, un aspetto in particolare merita una riflessione nel caso in cui questi "neocomunitari" siano vittime di reati connessi allo sfruttamento del loro progetto migratorio. Ai tanti vantaggi conseguenti allo status di cittadino dell'Unione può contrapporsi lo svantaggio di non poter fruire più di quello straordinario di protezione sociale, apprezzato a livello internazionale, che il legislatore italiano possiede, vale a dire l'art. 18 del dlgs 25 luglio 1998 n. 286 (d'ora in poi per brevità denominato art. 18).

Recita il primo comma del predetto articolo che "quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento *nei confronti di uno straniero* ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale".

Gli osservatori più accorti, tra cui il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno notato che l'ingresso di alcuni Paesi, tradizionalmente conosciuti come a rischio per la possibilità che i loro cittadini siano vittime di gravi reati tra cui quelli di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, ex art. 12 del dlgs 286/1998 e di tratta di persone e/o riduzione in schiavitù, ex art. 600, 601, 602 c.p. (le ipotesi rientranti nei concetti internazionalmente condivisi di *smuggling* e *trafficking*, secondo le accezioni consacrate nella Convenzione ONU di Palermo del 2000 e dei relativi Protocolli Addizionali, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2006 n. 146) hanno lanciato un allarme, anche sulla scorta di quanto già registrato successivamente al recente ingresso di altri Paesi nella UE (Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Malta, Cipro). Come si è potuto verificare anche in indagini molto recenti, l'ingresso di questi Paesi nell'Unione Europea non ha comportato una contestuale scomparsa di quei fenomeni di grave sfruttamento presenti in precedenza. Anzi, il passaggio delle vittime da extracomunitari a comunitari ha determinato un affievolimento della protezione sociale che l'art. 18 offriva soltanto agli stranieri. Infatti, molti cittadini di alcuni dei predetti Paesi neocomunitari, pur essendo stati vittime di gravi reati non potevano più accedere ai programmi di protezione sociale di cui all'art. 18 perchè non più stranieri, nel senso di cittadini estranei all'Unione Europea. In questi casi un rimedio residuale è stato quello di recente introduzione nell'ordinamento italiano, vale a dire l'art. 13 della legge 11 agosto 2003 n. 228, applicabile soltanto alle vittime di trafficking e con portata e finalità molto più ridotte.

2. Una novità silenziosa a tutela dei diritti della persona.

Al fine di non consentire una ripetizione di questo affievolimento di tutela dei diritti umani dei cittadini gravemente sfruttati in diversi contesti e per diverse finalità (dallo sfruttamento sessuale a quello lavorativo, all'accattonaggio, etc.) il legislatore ha ritenuto di intervenire sul filo di lana, prima che in data 1 gennaio 2007 scattasse l'ingresso dei nuovi Paesi nell'Unione Europea.

Con questi intenti il legislatore ha ritenuto di approvare una norma, inserita all'articolo 6, comma 4 del decreto legge 28 dicembre 2006 n. 300 avente per oggetto la "proroga dei termini previsti da disposizioni legislative", che nella sua disarmante genericità non si cura di celare il suo reale *leit motiv*, cioè quello di porre un rimedio *last minute* ad una serie eterogenea di urgenze e necessità, note soltanto a tecnici e addetti ai rispettivi lavori.

La disposizione che interessa l'art. 18 recita : *al programma di assistenza ed integrazione sociale previsto dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, può partecipare alle condizioni ivi indicate, in quanto compatibili, anche il cittadino di Stato membro dell'Unione Europea che si trovi in una situazione di gravità ed attualità di pericolo.* L'intervento, pur nella sua laconicità, muove dalla premessa implicita del riconoscimento della rilevanza dell'articolo 18 nel panorama normativo italiano ed europeo per la tutela degli stranieri vittime di violenza e grave sfruttamento e per il contrasto ai trafficanti ed agli sfruttatori di persone, in ossequio ai più recenti indirizzi degli organismi internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa e nell'ottica di una prospettiva, sempre più condivisa a livello sovranazionale, fondata sulla tutela e sull'affermazione dei diritti umani, nonché sull'attenzione alla protezione delle vittime di reati gravi. Ciò anche sulla scia delle sollecitazioni in tal senso espresse dal Consiglio dell'Unione Europea che, a diversi livelli, ha ribadito l'importanza di promuovere uno sforzo di cooperazione incentrato sulla promozione dei diritti umani e sulla tutela delle vittime e di rafforzare l'impegno nella prevenzione e nella lotta alla tratta di esseri umani finalizzata a qualsiasi tipo di sfruttamento, nonché nella protezione, nel sostegno e nel reinserimento delle vittime di tali reati.

A questo proposito, ad esempio, principio fondamentale della normativa internazionale in tema di diritti umani è il rispetto del principio di non discriminazione. E' di chiara evidenza come questo principio si attagli alla perfezione con riguardo ai migranti irregolari o illegali e ad altri gruppi vulnerabili o emarginati. La responsabilità degli Stati è quella di prevenire e combattere la tratta di persone e il traffico di migranti, nonché di assistere e fornire un risarcimento alle vittime, di assicurare che le misure antitratta non creino ripercussioni negative o ledano i diritti umani dei gruppi colpiti. Questo è possibile se vengono introdotti, accanto alle misure preventive e repressive, rimedi che tendano a rimuovere quell'annullamento dei diritti umani che si pone come una precondizione della tratta e dello sfruttamento dei migranti. In questa prospettiva, vista l'efficacia dimostrata dall'applicazione del citato articolo 18 e la elevata percentuale di vittime di condotte di *smuggling* e *trafficking* provenienti da Paesi il cui ingresso nell'Unione Europea è recente o prossimo (si consideri che oltre il 30% degli stranieri già ammessi a programmi di protezione sociale per effetto del citato articolo 18 proviene dalla Romania) si è voluto permettere la loro partecipazione ai programmi di protezione sociale anche se per la presenza nel territorio italiano non vi è più necessità di permesso di soggiorno; e ciò sia nel caso che il programma sia già *in itinere*, sia nel caso in cui debba essere attivato. Si è ritenuto, così, di sganciare gli aspetti riguardanti la protezione, l'assistenza e l'integrazione sociale delle vittime di violenza o di grave sfruttamento dal rilascio del permesso di soggiorno, in modo da perseguire le prime finalità anche senza la necessità del titolo di soggiorno che, finora, costituiva il perno dell'art. 18.

Il legislatore ha inteso intervenire con una norma *ad hoc* senza toccare la struttura dell'articolo 18, proprio per utilizzare prassi collaudate e non disperdere esperienze acquisite, dimostrando l'intenzione di affidare alla concessione del permesso di soggiorno (nei casi in cui occorre) un ruolo secondario rispetto alla finalità primaria della protezione per motivi umanitari.

Pertanto, quando non è richiesto il permesso di soggiorno, per poter accedere ai programmi di assistenza ed integrazione sociale è necessaria la presenza delle condizioni e delle procedure in esso previste, in quanto compatibili. Invero, l'estrema sintesi della disposizione da una lato nasconde la sua portata dirompente e dall'altro lascia qualche dubbio interpretativo.

L'art. 18 finora consentiva il rilascio di permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale a cittadini extracomunitari che venivano ammessi a programmi di assistenza ed integrazione sociale. A prescindere dall'esigenza di non lasciare "scoperti" i cittadini "neocomunitari", (dato che ha costituito l'elemento dell'urgenza insito nel decreto legge) anche a pena di possibili censure di incostituzionalità, con il decreto legge 300/2006 qualunque soggetto, anche appartenente ad uno Stato membro (dunque anche un cittadino italiano) sempre che vi sia un pericolo grave ed attuale, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei delitti di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, può essere ammesso a partecipare ai programmi di assistenza e integrazione sociale.

Se, come è evidente, in tali casi il permesso di soggiorno è inutile, poichè l'esigenza è la partecipazione ai programmi di assistenza e integrazione sociale, di fatto il legislatore introduce un principio di estrema rilevanza, vale a dire che in presenza di gravi reati, da cui emerga un pericolo grave e attuale per la vittima (a prescindere dalla sua cittadinanza che diviene un elemento opzionale) lo Stato si assume l'onere che questa venga assistita, protetta ed integrata socialmente secondo i programmi stabiliti. E' ovvio che molto dipende anche dagli stanziamenti e dalle dotazioni di cui questi programmi disporranno, ma ciò non intacca il principio giuridico di base.

Questa considerazione induce ad una riflessione ulteriore. In virtù di questa modifica non ha più alcuna motivazione sistematica la presenza di una norma come l'art. 18 all'interno di un testo unico sull'immigrazione. E' chiaro che la finalità della norma in esame è da un lato di natura socio assistenziale, dall'altro è tesa a preannunciare (magari inconsapevolmente) la nascita di un futuro statuto degli interventi a sostegno e tutela delle vittime/testimoni di reati gravi, all'interno del quale far confluire anche l'attuale art. 13 della legge 228/2003 ed ogni altra disposizione pertinente. Senza addentrarci in auspicabili progressi del legislatore, sorgono spontanei alcuni dubbi interpretativi. Il richiamo all'art. 18 e alle condizioni in esso previste, consente di ritenere che continuino ad essere coinvolti i soggetti legittimati ad intervenire (servizi sociali degli enti locali, associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro di cui all'articolo 52, comma 1, lett. c, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, convenzionati con l'ente locale,

procuratore della Repubblica, questore) secondo i diversi percorsi previsti, sociale e giudiziario. Poiché nel caso in cui non si tratti di extracomunitari non vi è necessità di rilascio di permesso di soggiorno, il punto di arrivo del procedimento deve consistere in una valutazione di ammissione ai programmi di assistenza, protezione e integrazione sociale che scaturisce automaticamente dalla riscontrata sussistenza di una situazione di gravità ed attualità del pericolo a cui è esposta la vittima. Null'altro dice l'art. 6, comma 4, del decreto legge in esame, ma nel silenzio, parrebbe logico intendere che il pericolo grave e attuale debba derivare da una situazione di violenza o grave sfruttamento conseguente al tentativo della vittima di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ai delitti menzionati nell'art. 18 (favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione o altri delitti previsti dall'art. 380 c.p.p.) o conseguente a dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o di un processo.

Più si riflette sulla novità della disposizione e più sembrano aprirsi possibilità forse insondate dallo stesso legislatore. Svincolato dallo status di cittadinanza del beneficiario, l'art. 18 si espande fino a divenire l'espressione positiva dell'obbligo di assistenza, protezione e integrazione sociale di cui si fa carico lo Stato nei confronti dei cittadini che per effetto delle loro dichiarazioni all'autorità giudiziaria si espongono ad un pericolo grave e attuale. E' evidente il carattere generale della disposizione, molto più estesa ed onnicomprensiva delle vigenti disposizioni in tema di testimoni e collaboratori di giustizia per reati di mafia e eversione (decreto legge 15 gennaio 1991 n. 8, convertito con modificazioni nella legge 15 marzo 1991 n. 82).

La valutazione circa la gravità o l'attualità del pericolo spetta agli stessi organi previsti nell'art. 18. Quindi, è richiesto l'intervento del questore (e/o nei termini previsti del procuratore della Repubblica) e dalla valutazione della situazione di gravità ed attualità del pericolo scaturisce la possibilità di accedere al programma di assistenza ed integrazione sociale. Sarebbe stato opportuno che il legislatore avesse previsto espressamente che da tale partecipazione ne deve conseguire la complementare possibilità di accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché di iscrizione nelle liste di collocamento e di svolgimento del lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età (tutte possibilità che nel comma 5 dell'articolo 18 sono connesse al rilascio del permesso di soggiorno, del tutto superfluo però per tutti i casi di "neocomunitari" o di comunitari ammessi ai programmi) nonché il diritto a soggiornare nello Stato per un periodo superiore a tre mesi (per la semplice considerazione che i programmi di assistenza ex art. 18 hanno una durata ben superiore a tre mesi).

Infine, sarebbe stato utile ricolleggere a questa silenziosa innovazione normativa le circolari del Ministero dell'interno del 28 dicembre 2006 e del 3 gennaio 2007 con cui si forniscono istruzioni agli uffici competenti, sottolineando il regime transitorio per il periodo di un anno, di cui ha inteso avvalersi l'Italia con particolare riguardo alle modalità di accesso a determinate forme di lavoro subordinato. Allo stato attuale, sembrerebbe auspicabile una circolare esplicativa del Ministero dell'interno in ausilio al lavoro delle singole questure, all'interno delle quali non si sono mai sopite le divergenze applicative dell'articolo 18 tradizionale.

Infine, è appena il caso di considerare che l'innovazione dell'art. 18 non si sovrappone allo strumento dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, con il quale è stato istituito uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale (che già faceva salve per gli stranieri le disposizioni dell'articolo 18) rispetto alla quale si distingue per i requisiti richiesti per la partecipazione ai programmi, essendo richiesta per l'attuazione dell'articolo 13 la condizione di essere vittima dei soli reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, mentre nel caso dell'articolo 18 è sufficiente essere vittima di situazioni di violenza o di grave sfruttamento ed è necessario che emergano concreti pericoli per la incolumità della vittima stessa. Inoltre, si è accennato sulle caratteristiche dei programmi che, nel caso dell'articolo 13 sono rivolti ad assicurare temporaneamente alle vittime adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria, idonee al loro recupero fisico e psichico, mentre nel caso dell'articolo 18 riguardano più complessivamente l'assistenza e l'integrazione sociale.

Si ringrazia l'Associazione On the Road per la segnalazione

[lunedì 22 gennaio 2007]