

Il permesso di soggiorno per protezione sociale (art. 18 T.U. sull'immigrazione) *

*Lorenzo Trucco*¹

Il permesso di soggiorno per protezione sociale, previsto dall'art.18 del T.U. 286/98, si pone come significativa e rilevante novità nel panorama giuridico, non solo nazionale ma anche europeo.

Il dato centrale che caratterizza tale permesso trova infatti la sua ragione specifica nella volontà precisa di aiutare la vittima del traffico di esseri umani, concedendole la possibilità di spezzare il vincolo innaturale che la lega al proprio persecutore, e permettendole di intraprendere un percorso di inserimento sociale che può essere duraturo e definitivo.

La ratio della norma ha voluto pertanto superare in modo decisivo un semplice concetto di protezione giuridica legata ad una "collaborazione" processuale, e che, in quanto tale, poteva durare solo per lo stretto tempo del procedimento penale e non consentiva il passaggio ad un permesso di soggiorno lavorativo stabile.

La drammaticità del fenomeno riguardante la tratta degli esseri umani, che con il suo enorme carico di profitti sta rapidamente salendo ai vertici dei guadagni illeciti a livello mondiale, imponeva un modo diverso di approccio al problema: il porre l'accento sull'aiuto alla vittima, dando alla medesima un reale aiuto all'inserimento sociale è stato sicuramente un primo passo importante nella lotta a questo tipo di crimine.

Appaiono peraltro sempre più improrogabili altre riforme normative collegate, in particolare rispetto alla identificazione di un nuovo reato specifico concernente tale traffico di persone, in quanto le vecchie disposizioni contenute nel codice penale italiano relative al reato di riduzione in schiavitù risultano ormai superate e difficilmente adattabili alle mutevoli realtà applicative del fenomeno in oggetto, quali ad es. il carattere transnazionale, che ne rende assai difficile la repressione e il contrasto. Si tenga inoltre presente la condizione della vittima, che in questa situazione appare

¹ Lorenzo Trucco è avvocato ed è presidente dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

estremamente debole, per cultura e condizioni sociali, e molto ricattabile, in una posizione ove è spesso impossibile "tornare indietro": è evidente, in questo quadro, l'importanza che assume l'ottenimento di un permesso di soggiorno, per poter dare un taglio netto e definitivo con il passato.

Venendo più in specifico alla struttura normativa, l'art. 18 è indissolubilmente legato all'art.27 del Regolamento di attuazione del T.U. (DPR 394/99) che ne chiarisce meglio i contenuti e la portata.

Essenziale caratteristica dell'istituto in questione è la previsione di un doppio percorso per l'ottenimento del permesso di soggiorno: il percorso giudiziario e il percorso "sociale". L'art. 18 del T.U. prevede infatti l'ipotesi dell'accertamento di situazioni di "violenza" o di "grave sfruttamento" nei confronti di uno straniero, sia nel corso di operazioni di polizia, indagini o nell'ambito di un procedimento penale relativo ai reati previsti dalla c.d. Legge Merlin riguardante la prostituzione, o a quelli previsti dall'art.380 del codice di procedura penale relativi all'obbligatorietà dell'arresto in flagranza; ma è prevista altresì l'ipotesi in cui l'emersione di tali situazioni avvenga "nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali". Opportunamente l'art.27 comma 1 lett.a) del Regolamento ribadisce in maniera esaustiva come la proposta per il rilascio del permesso in oggetto possa essere effettuata "dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro di cui all'art.52" del T.U., confermando in tal modo la sussistenza del percorso sociale.

Il secondo elemento richiesto dalla norma è l'esistenza di "concreti pericoli" per la incolumità del soggetto, in relazione alle proprie dichiarazioni rese o ai tentativi fatti per sottrarsi ai condizionamenti dell'organizzazione criminale. L'elemento del pericolo assume un carattere di estrema importanza ed è ribadito anche dal comma 2 dell'art.27, ove si fa riferimento alla "gravità" ed "attualità" del medesimo.

E' importante sottolineare come il riferimento normativo alle situazioni di "grave sfruttamento", permetta l'applicazione anche a fattispecie non legate specificamente a violenza, ma ad es. a situazioni di sfruttamento lavorativo tale da integrare ipotesi di sostanziale riduzione in schiavitù. L'uso di terminologia non strettamente tecnica, sta inoltre a significare che i vocaboli "associazione" ed "organizzazione", non riguardano

necessariamente le fattispecie di reato specifico previste dai relativi articoli del codice penale, ma vanno intesi in un senso più generale, così da consentirne una elastica applicazione.

Qualora il soggetto abbia presentato una denuncia penale ed abbia dunque iniziato il percorso giudiziario, la proposta in relazione alla concessione del permesso di protezione sociale può essere effettuata anche dallo stesso Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato il procedimento penale, oltretutto dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni di cui sopra: in ogni caso, in pendenza di procedimento penale, se non sia stata formulata la proposta dallo stesso Procuratore (o la medesima non fornisca indicazioni in relazione alla gravità ed attualità del pericolo), è assolutamente necessario acquisire il parere del Procuratore che conduce le indagini.

È necessario infine che alla richiesta di permesso sia allegato il programma di assistenza ed integrazione sociale, nonché l'adesione dello straniero al medesimo programma e l'accettazione degli impegni connessi al programma da parte del responsabile della struttura ove il programma deve essere realizzato. È importante sottolineare l'aspetto della adesione al programma da parte del soggetto, in quanto questa avviene previa avvertenza specifica della revoca del medesimo permesso in caso di interruzione o condotta incompatibile con le finalità del programma stesso.

Per quanto concerne il caso della persona che ha iniziato il c.d. percorso sociale, e dunque non ha presentato una denuncia alle autorità di Polizia o reso dichiarazioni nell'ambito di un procedimento penale, la proposta di permesso di soggiorno per protezione sociale viene avanzata dai servizi sociali e dalle associazioni sopraspecificate: in tal caso è il Questore che valuta la gravità e la attualità del pericolo previsti dalla norma.

Il permesso di soggiorno in oggetto ha durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o "per il maggiore periodo occorrente per motivi di giustizia" e, per evidenti ragioni di opportunità, reca la dicitura "per motivi umanitari". Elemento essenziale è la "convertibilità" di tale permesso, passo determinante verso un effettivo inserimento sociale: infatti, tramite questo documento, è consentito l'accesso ai servizi socio assistenziali e allo studio, l'iscrizione alle liste di collocamento e lo svolgimento di

lavoro subordinato. Alla scadenza del permesso, qualora sia in corso un rapporto lavorativo, lo stesso può essere rinnovato per tutta la durata del rapporto di lavoro, e in caso di rapporto a tempo indeterminato "con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno". Del pari è consentita la convertibilità in permesso di soggiorno per motivi di studio.

Come prima indicato, la norma prevede specificamente che il permesso venga revocato in caso di interruzione del programma o di "condotta incompatibile con le finalità dello stesso".

Il limitato periodo temporale di applicazione dell'istituto non consente ancora, da un punto di vista giuridico generale, di poter trarre conclusioni esaustive sulla efficacia o effettiva portata del medesimo. Si possono peraltro evidenziare alcune problematiche che soprattutto nella prima fase di applicazione hanno determinato non poche difficoltà. Occorre infatti rilevare che il sistema del "doppio binario", ossia il percorso sociale e il percorso giudiziale, vera caratteristica e novità assoluta della norma, ha stentato molto a decollare: nella prima fase il rilascio del permesso di soggiorno ex art.18 sembrava indissolubilmente legato alla denuncia penale e al relativo procedimento giudiziario, con un evidente impoverimento della norma, determinando così una indebita equazione con la "collaborazione" intesa in senso giudiziario con l'autorità inquirente. Solo dopo l'emanazione di specifiche disposizioni amministrative sul punto (si ricordano in particolare la Direttiva Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21.4.2000 e la Circolare Min.Interno del 4.8.2000), la situazione generale è mutata ed anche il percorso sociale ha iniziato una propria, seppur difficoltosa, applicazione. Se è evidente che tale percorso è sicuramente più delicato, in quanto la valutazione della attendibilità delle dichiarazioni della vittima si presenta difficile, e più delicato il ruolo delle associazioni o enti proponenti, lo sviluppo dei rapporti tra questi e le rispettive autorità di Polizia, ne stanno consentendo l'operatività. La drammaticità e l'incredibile violenza di alcune situazioni in cui spesso le vittime sono minorenni, fanno ritenere essenziale l'effettività del percorso sociale ai fini di una reale efficacia applicativa del permesso di protezione sociale.

Per quanto concerne invece il percorso giudiziario, molte difficoltà sono legate alla lunghezza dei tempi di rilascio del previsto parere da parte del Procuratore, sovente posposto alla effettuazione dell'incidente probatorio di cui all'art.392 del codice di procedura penale.

D'altra parte occorre rilevare come la novità stessa della norma e la sua scarsa conoscenza da parte della autorità giudiziaria hanno creato non pochi ostacoli che si spera , proprio per il decorso del tempo, possano essere superati ; in caso contrario, la mancanza di tempestività nel fornire adeguato supporto giuridico alla vittima potrebbe avere pesanti ricadute sulla efficacia generale dell'istituto.

La delicata situazione dei soggetti colpiti da decreto di espulsione appare invece in via di superamento: già la Circolare del Ministero dell'Interno del 23.4.99 prevedeva espressamente la possibilità di sospensione o revoca da parte del Prefetto del relativo provvedimento in caso di richiesta ex art.18, ma anche nel caso di persone ristrette nei Centri di permanenza e temporanea assistenza, viene data la possibilità ovviamente debitamente valutata, di presentare denuncia sospendendo la procedura di allontanamento. E' evidente che in questi casi l'efficacia dell'istituto è legata alla qualità dei rapporti esistenti, a livello locale, tra enti, associazioni e autorità di Polizia. Si può considerare che anche da questo punto di vista la norma rappresenta una novità e potrebbe indicare una strada verso un nuovo modo di interagire, seppure con ottiche e ruoli differenti, da parte dei vari soggetti operatori nelle problematiche relative agli stranieri.

Le esperienze concrete stanno portando fruttuosi elementi di interpretazione: lo stesso elemento base del pericolo, viene valutato spesso, e senza dubbio correttamente, in una ottica vasta, che ricomprende in alcuni casi anche situazione di familiari, spesso minorenni , rimasti in patria e soggetti a pericolosissime rappresaglie, vendette o ricatti. Tale situazione, che è assai frequente, pone l'accento su un problema delicato non toccato dalla norma, e che andrebbe in qualche modo previsto: il ricongiungimento familiare, in particolare con i figli minori, non può infatti essere regolato secondo i principi generali del T.U., che prevedono tempi e modalità incompatibili con la situazione di eccezionalità ed emergenza che sta alla base dell'art.18. Favorire l'unità

del nucleo familiare potrebbe determinare in molti casi un distacco assolutamente definitivo dall'organizzazione criminale.

Occorre infine sottolineare che il comma 6 dell'art.18 prevede il rilascio del permesso di soggiorno indicato anche allo straniero che, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena "ha terminato l'espiazione di una pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età" e abbia dato prova concreta di partecipazione a programmi di integrazione sociale. E' evidente la novità e l'importanza di tale disposizione in un sistema normativo rigido, in quanto si consente ad un soggetto detenuto, privo di permesso di soggiorno, di regolarizzare la propria posizione sul territorio nazionale in seguito ad un circostanziato percorso socio assistenziale. L'eccezionalità della disposizione normativa si spiega considerando il fatto che deve trattarsi di reati commessi da un soggetto minorenni. Lo scopo, assai apprezzabile, è di tutta evidenza ma purtroppo la norma rischia di rimanere pressochè inapplicata. Secondo una interpretazione restrittiva, il termine "espiazione" viene infatti collegato all'effettiva restrizione presso una struttura carceraria, impedendo così l'applicazione dell' istituto a specifiche fattispecie proprie del diritto speciale minorile, (quali ad esempio la c.d. "messa alla prova" che porta addirittura alla estinzione del reato) che non presuppongono una tradizionale "espiazione " in un istituto carcerario. La insostenibile conseguenza è che la norma potrebbe essere applicata alle fattispecie più gravi escludendo le altre; a questo si aggiunga che proprio per le particolarità procedurali concernenti i processi minorili, assai spesso la pena effettivamente espia in un istituto carcerario riguarda la carcerazione preventiva, ed in tal modo, secondo l'interpretazione restrittiva indicata, non rientrerebbe nella fattispecie di cui al comma 6 dell'art.18.

* Questo testo è tratto dal libro *Prostitute, prostitute, clienti. Che fare ?* (a cura di Mirta Da Pra Pocchiesi e Leopoldo Grosso, EGA, Torino 2001).