

Art. 18 D.lgs 286/98
(Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e
norme sulla condizione dello straniero)

Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18
Dal 2000 al 2006

a cura della segreteria tecnica per l'attuazione dell'art. 18 T.U. sull'immigrazione
(Alessandra Barberi)

marzo 2007

L'articolo 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286/98) prevede il rilascio del **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale** al fine di "consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale" (art. 18, comma 1).

La misura introduce un forte elemento innovativo attraverso un doppio percorso, quello giudiziario e quello sociale, senza che uno influenzi l'altro. Infatti il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale non è in alcun modo subordinato all'obbligo di denuncia da parte della vittima, consentendo quindi, la possibilità di un recupero sociale e psicologico che porti successivamente a un clima di fiducia, elemento fondamentale, per la successiva ed eventuale collaborazione giudiziaria.

La proposta di rilascio del permesso di soggiorno può essere effettuata oltre che "dal procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento" anche "dai servizi sociali degli enti locali o delle associazioni, enti ed altri organismi" titolari dei progetti di protezione sociale. Successivamente il questore provvede al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Il permesso di soggiorno per protezione sociale ha la **durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno**.

Inoltre, particolare menzione riveste l'approvazione della **Legge n.228 del 2003** "Misure contro la tratta di persone", attraverso la quale si è provveduto, innanzitutto, a ridisegnare nel nostro ordinamento giuridico talune figure di reato, e precisamente quelle di riduzione in schiavitù, tratta di persone e commercio di schiavi e a introdurne delle nuove. Ciò anche in considerazione del fatto che le figure già previste dalla legislazione precedente non erano risultate idonee a descrivere e contenere tale fenomeno.

Per le figure criminose su cui è intervenuta la nuova legge, si è inoltre stabilito un pesante inasprimento della pena prevista, fissata nella reclusione da otto a venti anni, con un aumento da un terzo alla metà della pena da infliggere quando le vittime dei reati siano minori di anni diciotto o per l'ipotesi, attualmente più ricorrente, in cui la riduzione in schiavitù o in servitù è finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, oppure al prelievo di organi.

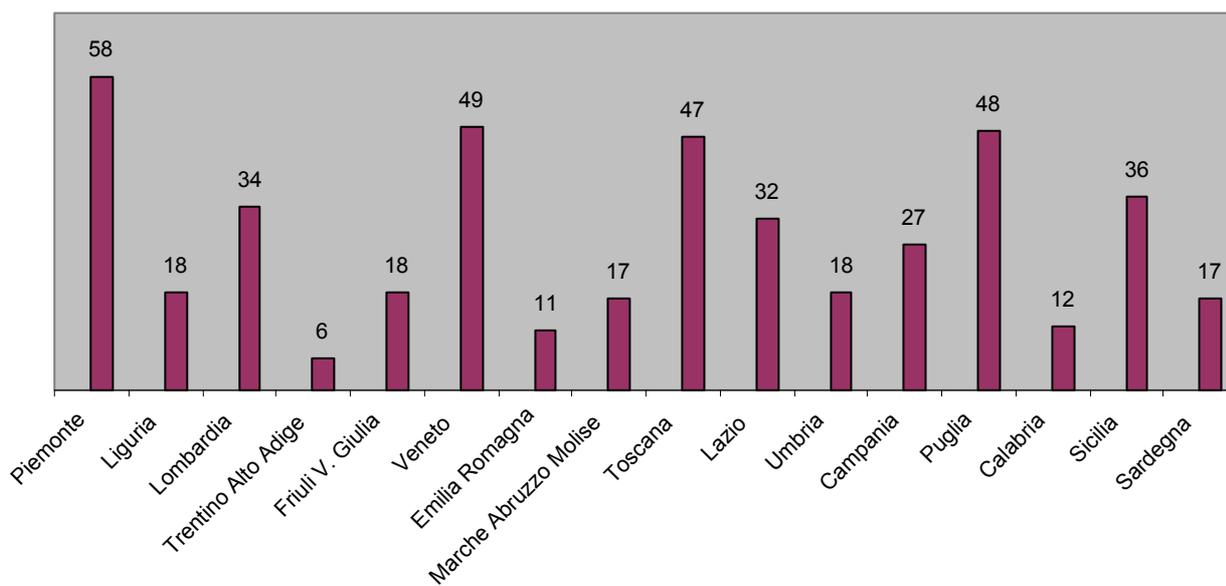
L'**art. 13** della legge 228/2003 prevede l'istituzione di un "**Fondo speciale**" per la realizzazione di un programma di assistenza che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone. In ottemperanza delle disposizioni di tale articolo, il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità ha emanato il **primo bando** (agosto 2006) per l'attuazione di progetti destinati alle vittime dei reati sopra citati. Ad oggi il Dipartimento ha co-finanziato n. **26 programmi**.

Progetti di protezione sociale ex art. 18 D.lgs 286/98

In applicazione dell'articolo 18 D.lgs 286/98 (comma 1) il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, **dal 2000 al 2007**, ha bandito **n. 8 Avvisi**, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti in questo ambito e ne ha co-finanziati n. **448** che interessano l'intero territorio nazionale, come evidenziato nel grafico n. 1.

Secondo i dati in possesso del Dipartimento, nel periodo tra marzo 2000 e aprile/maggio 2006, il numero di persone che nel corso di questi anni sono entrate in contatto con i progetti e hanno ricevuto una prima assistenza, sono state circa **45.331**. Non tutte hanno avuto la possibilità, o hanno scelto, di aderire ai programmi di protezione sociale ma tutte hanno ricevuto, in ogni caso, un primo aiuto consistente per lo più in "accompagnamenti assistiti" presso strutture sanitarie, o hanno usufruito di consulenza legale e/o psicologica. con relativi accompagnamenti presso strutture sanitarie.

Graf. 1 Distribuzione regionale dei Progetti di protezione sociale (tot. n. 448 dal 2000 al 2006)



Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

Le persone che hanno, effettivamente, aderito e partecipato ai progetti sono state circa **11.541**, di cui **748** minori di anni 18¹. Di seguito sono riportati alcuni dati totali relativi alle vittime del traffico di esseri umani che sono state assistite e inserite nei progetti di protezione sociale, considerando l'arco temporale che va **da marzo 2000 ad aprile 2006** (tabella n. 1):²

¹ Questi dati sono stati elaborati a cura della segreteria tecnica per l'attuazione dell'art. 18. Sono stati desunti dalle relazioni finali inviate dalle associazioni/enti locali che hanno partecipato ai prog. art. 18 dall'avviso 1 al 6. I progetti di cui all'avviso 7 sono ancora in corso, essendo iniziati tra maggio e giugno 2006.

² I dati si riferiscono a 6 Avvisi.

Tab. 1- Numero delle persone contattate, inserite nei progetti, nei corsi di formazione e avviate al lavoro dal 2000 al 2006

N. delle vittime contattate e accompagnate ai vari servizi sociali (sanitari - psicologici - legali)	N. di vittime inserite nei progetti di protezione sociale	n. di vittime avviate ai corsi di formazione/alfab. /borse di studio/lavoro	inserimenti lavorativi
45.331	11.541	8.326	5.528

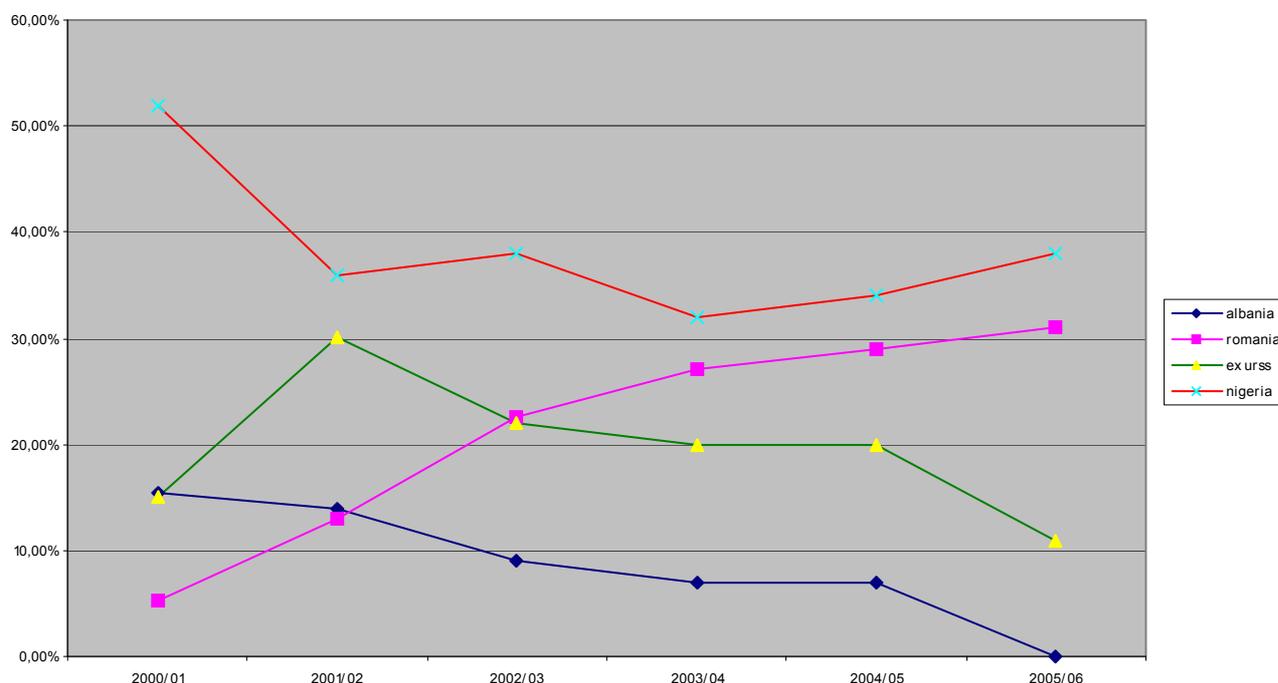
Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

Nazionalità di provenienza delle vittime del traffico di esseri umani inserite nei progetti

Il triste fenomeno del traffico di esseri umani, ai fini di sfruttamento sessuale, ha interessato prevalentemente giovani donne e da una analisi dei dati relativi ai progetti presentati dall'avviso n. 1 al n. 6, si rileva la presenza pressoché costante di ragazze provenienti dalla **Nigeria e dai paesi dell'Est Europa**. In particolare negli ultimi tempi si è riscontrata una diminuzione del traffico delle albanesi e un aumento di presenze da altri paesi dell'est europeo, in particolare dalla **Romania**, Moldavia e Ucraina, come evidenziato nel grafico 2.

La prostituzione è un fenomeno nascosto e sconosciuto per definizione e la recente tendenza ad esercitare in luoghi chiusi, come appartamenti o locali privati, abbandonando la strada ritenuta dalla criminalità meno sicura, rende ancora più difficile far emergere il sommerso. Le ragazze vivono nella clandestinità e si trovano in una condizione di maggiore dipendenza sia psicologica che fisica dai propri trafficanti.

Graf. 2 Trend delle nazionalità dei soggetti inseriti nei progetti



Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

I permessi di soggiorno

Per quel che concerne il numero dei permessi di soggiorno concessi va rilevato che la loro percentuale, in rapporto ai permessi richiesti, è aumentata nel corso dei primi quattro Avvisi messi in atto, con una leggera flessione, registrata comunque, negli Avvisi 5 e 6 (2004/2005 – 2005/2006) come risulta dalla Tab. 2.

Tab. 2 Permessi di soggiorno dal 2000 al 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
permessi di soggiorno richiesti	1.148	1.386	1.082	1.081	1.217	1.234
permessi di soggiorno rilasciati	833	1.062	962	927	942	927
%	73%	77%	89%	86%	77%	75%

Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

Dai primi anni di attuazione dell'articolo 18 ad oggi, è possibile riscontrare una certa omogeneità interpretativa ed applicativa sul territorio nazionale della normativa, grazie all'attività delle associazioni svolta in sinergia con le Forze dell'ordine.

L'omogeneità interpretativa è stata anche favorita e incoraggiata da numerose circolari del Ministero dell'interno di cui si ricorda l'ultima, quella del 2 gennaio 2006.

Resta ancora, come punto critico, in alcuni casi la lentezza dei tempi di rilascio del permesso di soggiorno, che spesso sono diversi a seconda della regione.

Inserimento socio-lavorativo

Come riportato nella tabella n. 1, i soggetti che hanno ricevuto una formazione professionale, scolastica e hanno usufruito di borse lavoro sono in totale **8.326**. I soggetti avviati al lavoro sono **5.528** (grafico n. 3).

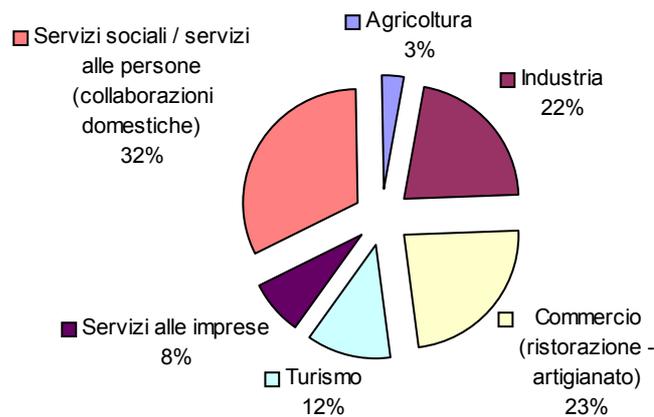
Come dato generale, è stato riscontrato che il grado di scolarizzazione delle ragazze provenienti dall'est europa è medio-alto (scuola superiore), mentre quello delle nigeriane è basso (scuola dell'obbligo e in alcuni casi analfabetismo). Tale situazione mette in risalto la scarsa formazione professionale di origine con relativa mancanza di competenze immediatamente spendibili nel mercato del lavoro locale e a cui corrisponde una carenza culturale, spesso di base. In molti casi la formazione professionale è stata realizzata attraverso percorsi individualizzati di formazione pratica in impresa (borse lavoro), di breve periodo (2, 4 mesi) o più lungo (1 anno e oltre). Tale modalità offre il vantaggio di potersi misurare in contesti lavorativi normali, di acquisire le conoscenze necessarie e sperimentare il proprio grado attitudinale e comportamentale. Inoltre, la formazione pratica in impresa consente sia alla ditta che alla donna di incontrarsi, conoscersi e modificare una serie di stereotipi prodotti da una scarsa conoscenza di culture altre. In questo contesto, il lavoro assume una valenza fortemente positiva e propositiva che va al di là del conseguimento dell'indipendenza economica da parte di una ragazza, precedentemente esclusa dal mercato del lavoro.

E' stato premiante lo sforzo della formazione pratica in impresa che ha contribuito a un discreto inserimento lavorativo, sia nell'industria, che in attività commerciali, come la ristorazione e l'artigianato, grazie a una fattiva collaborazione tra le associazioni e le imprese del territorio, in particolare, dove il settore terziario è più sviluppato. A tal fine molte associazioni, per favorire l'inserimento sociale e professionale delle donne prese in carico, hanno rafforzato il rapporto con enti di formazione ed istruzione, associazioni datoriali di categoria, sindacati e imprese. In alcuni casi sono state avviate delle collaborazioni significative con le strutture scolastiche locali per l'inserimento delle ragazze ai corsi serali per l'ottenimento della licenza media inferiore.

Tuttavia, non sono state poche le difficoltà incontrate, sia nel reperimento di aziende disposte ad assumere le donne dopo il periodo di formazione, che per il generale irrigidimento del mercato del lavoro, soprattutto per le assunzioni a tempo indeterminato. La difficoltà maggiore, tuttavia, è quella di inserire le persone in un circuito occupazionale "normale", vale a dire in un'attività produttiva, mentre nella

realtà vengono “parcheeggiate” in pseudo-lavori di tipo assistenziale che nella maggioranza dei casi consistono in lavori domestici o, meglio definiti, servizi alle persone.

Graf .3. Aree di inserimento lavorativo



Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

Azioni di sistema

Nel quadro delle azioni di sistema individuate con decreto ministeriale del 23 novembre 1999, emanato ai sensi dell'art. 25 del D.P.R. n. 394/99, il Dipartimento per le pari opportunità ha finanziato i seguenti progetti:

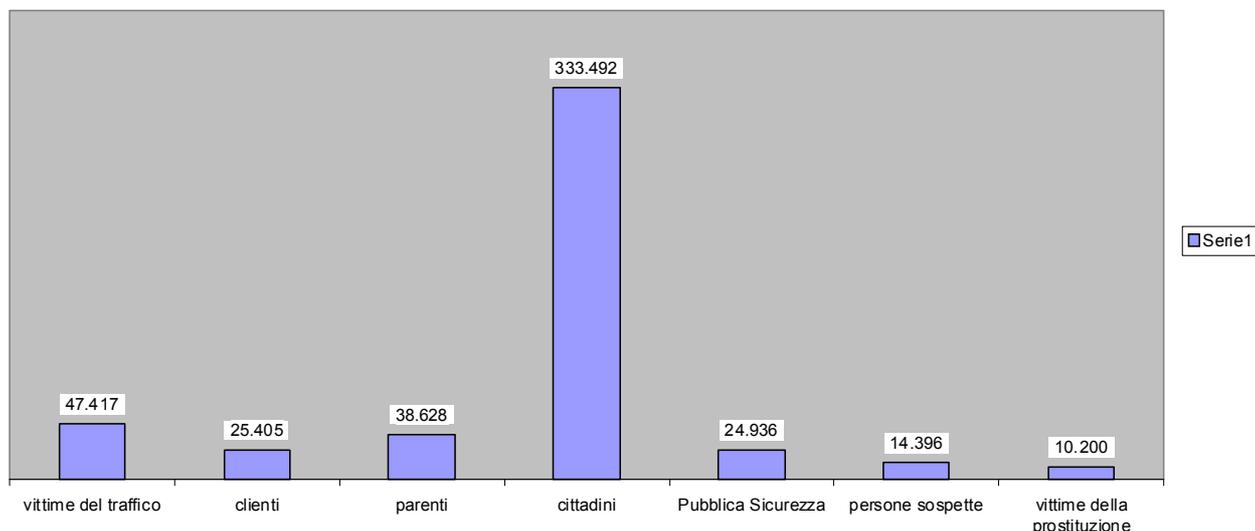
- **Numero Verde**

Il servizio Numero Verde 800 290 290 – avviato formalmente alla fine del luglio 2000- si compone di una postazione centrale (con operatori attivi giorno/notte) e di 14 postazioni locali (con operatori attivi per circa sei ore a turno). I titolari delle postazioni locali del Numero Verde sono gli Enti locali; questi ultimi, per la loro operatività, si avvalgono della collaborazione di organizzazioni non profit e di operatori esperti.

Le postazioni sono dislocate in diverse macro-aree a carattere regionale ed interregionale, dove sono attivi contestualmente i progetti di protezione sociale: si realizza così un'importante attività di raccordo e di connessione tra i servizi e le vittime.

Da agosto 2000 a giugno 2006 sono arrivate un totale di 494.474 chiamate.

Graf. 4 Numero delle chiamate pervenute al Numero verde divise per tipologia del chiamante



Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

- **Monitoraggio nazionale dell'attività dei risultati conseguiti dalle Procure della Repubblica** nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti, coordinato dal Ministero della Giustizia con l'aiuto di Transcrime, istituto di ricerca di Trento “. Secondo tale ricerca, sono state circa 7.582 le persone sottoposte alle indagini, imputate e condannate per reati inerenti alla tratta a scopo di sfruttamento, nell'arco di tempo tra giugno 1996 e giugno 2001;

- **Azione di sistema per assicurare il ritorno volontario** e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine”, coordinato dal Ministero dell'Interno, con l'assistenza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Tale programma, nello specifico, si propone di rendere disponibile e praticabile l'opzione del ritorno volontario assistito tra i percorsi protetti di reinserimento socio-lavorativo nei paesi di origine delle beneficiarie dell'azione di sistema. Dalla data di inizio del programma, luglio 2001, ad oggi sono stati assistiti 160 casi di rimpatri assistiti.