

Il traffico di persone è un fenomeno esistente da secoli, nuove però sono le sue dimensioni e le sue forme di estrinsecazione e diffusione che disegnano rotte che rimarcano le forti disuguaglianze economiche e sociali esistenti tra Paesi ricchi e quelli poveri. La lotta a questa forma moderna di schiavitù è diventata perciò, negli ultimi anni, tra gli obiettivi prioritari dell'agenda di organismi internazionali, governi nazionali e locali e organizzazioni non governative.

Nella prospettiva di contribuire a contrastare uno dei peggiori crimini contro l'umanità, la Regione Emilia-Romagna ha promosso e coordinato il progetto "Osservatorio sull'applicazione dell'art. 18 del D.Lgs. n. 286 del 25/7/1998 nel contesto delle norme di contrasto della criminalità contro i migranti". Approvato e finanziato dalla Commissione Europea, all'interno del Programma STOP, il progetto ha previsto la realizzazione di una ricerca mirata alla valutazione dei risultati raggiunti dall'applicazione dell'art. 18, un modello unico in Europa nel quadro dei sistemi di intervento nel traffico di esseri umani, in particolare a scopo di sfruttamento sessuale. Attraverso tale progetto si è inteso promuovere un attento monitoraggio dell'implementazione di tale norma - nel suo primo anno di attuazione - nei contesti locali al fine di verificare i risultati ottenuti rispetto all'inclusione socio-professionale delle persone vittime della tratta, nonché di registrare gli esiti e le influenze sul più ampio contesto di lotta alla criminalità che vede affiancati nell'attuale sistema penale italiano (ed in altri sistemi europei) nuovi strumenti di "protezione sociale" da un lato, e i tradizionali mezzi della repressione penale dall'altro.

Una parte dell'indagine è stata inoltre dedicata all'analisi comparativa tra gli ordinamenti giuridici dei Paesi partecipanti al progetto (Germania e Spagna), ma anche dei Paesi che più di recente hanno introdotto riforme legislative particolarmente significative e innovative rispetto alla lotta del traffico di esseri umani e alla tutela delle vittime (Belgio, Olanda, Svezia, Gran Bretagna, Francia).

L'attività di ricerca è stata coordinata e condotta dalle Università degli Studi di Bologna e Torino, in collaborazione con l'Università Autonoma di Barcellona e l'Università di Francoforte. Il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha partecipato quale ente patrocinante, mentre la gestione del progetto è stata realizzata in collaborazione con l'Associazione On the Road.

# ARTICOLO 18:

## TUTELA DELLE VITTIME DEL TRAFFICO DI ESSERI UMANI E LOTTA ALLA CRIMINALITÀ (L'ITALIA E GLI SCENARI EUROPEI)

### RAPPORTO DI RICERCA

RAPPORTO DI RICERCA

Progetto "Osservatorio sull'applicazione dell'art. 18 del D. Lgs. n. 286 del 25/7/1998" - Programma STOP  
Commissione Europea - Ente titolare: Regione Emilia-Romagna - Ente attuatore: Associazione On the Road

On the Road

Edizioni

## INDICE

PREFAZIONE, di <i>Vincenzo Castelli</i> .....	15
INTRODUZIONE .....	27
CAPITOLO I - I riferimenti generali e la collocazione della ricerca nel contesto delle riflessioni sull'art. 18 .....	33
1. Analisi dell'art. 18 nel quadro della legislazione sull'immigrazione e della lotta alla criminalità organizzata. Storia e premialità dell'istituto e dei suoi antecedenti, di <i>Davide Petrucci</i> e <i>Valeria Ferraris</i> .....	33
1.1 L'antecedente dell'art. 18: il decreto legge 477 del 1996 .....	33
1.1.1 La disciplina normativa del permesso di soggiorno: condizioni e procedura per il rilascio .....	36
1.1.2 La disciplina normativa del permesso di soggiorno: durata, proroga e revoca .....	37
1.1.3 La sopravvivenza nel tempo della normativa, nonostante la mancata reiterazione del decreto n. 477/96 .....	39
1.2 L'art. 18 del d.lgs. 286/98: il soggiorno per motivi di protezione sociale tra protezione delle vittime e lotta alla criminalità .....	40
1.2.1 L'individuazione e l'importanza del duplice percorso sociale e giudiziario per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale .....	44
1.2.2 I presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno: la violenza, lo sfruttamento e i concreti pericoli per l'incolumità .....	48
1.2.3 La proposta .....	49
1.2.4 Il parere del pubblico ministero e gli altri elementi necessari per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale .....	49
1.2.5 La durata, la conversione e la revoca del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale .....	50

1.3 L'art. 18 come norma premiale? .....	52
2. L'art. 18 nel quadro delle politiche sociali sulla prostituzione e sull'immigrazione, di <i>Franco Prina</i> .....	58
2.1 Alcune precisazioni preliminari .....	58
2.2 La costruzione del problema tra ricerca, conoscenza diretta del fenomeno, semplificazioni retoriche .....	61
2.3 Le politiche in materia di prostituzione all'intersezione tra retoriche e interessi .....	67
2.4 L'art. 18 nel quadro delle politiche in materia di prostituzione e di immigrazione .....	69
2.5 La rilevanza della dimensione locale .....	70
3. L'art. 18 nel quadro della legislazione penale di contrasto della criminalità contro le persone migranti, di <i>Maria Virgilio</i> .....	75
3.1 Premessa .....	75
3.2 Legge sull'immigrazione del 1998-1999 .....	77
3.3 Legge contro la pedofilia .....	77
3.4 Legge Merlin sulla prostituzione .....	78
3.5 Il codice penale Rocco del 1930 .....	81
4. I dati nazionali sui permessi di soggiorno, sui progetti e sui percorsi, sulle attività giudiziarie connesse, di <i>Valeria Ferraris, Davide Petrimi, Franco Prina, Maria Virgilio</i> .....	87
4.1 I dati sui permessi di soggiorno .....	87
4.2 I dati sui progetti e sui percorsi individuali .....	89
4.3 I dati sulle attività giudiziarie connesse .....	95
5. I profili metodologici della ricerca: le scelte, gli strumenti, i problemi, di <i>Davide Petrimi, Franco Prina, Maria Virgilio, Chiara Bertone, Valeria Ferraris, Isabella Orfano</i> .....	99
5.1 L'impianto della ricerca: aspetti e problemi generali .....	99
5.2 La ricerca sugli aspetti giuridici .....	102
5.3 La ricerca sui progetti di accoglienza e sostegno .....	104
5.4 La ricerca sulle attività giudiziarie connesse .....	106

CAPITOLO II - Gli studi di caso	111
1. Torino, di <i>Chiara Bertone e Valeria Ferraris</i> .....	111
1.1 Il fenomeno nel contesto locale .....	112
1.2 La rete dei servizi e delle risorse .....	113
1.3 Dati generali sul progetto art. 18 .....	118
1.4 L'accesso alle risorse di aiuto: soglie e forme di specializzazione .....	120
1.4.1 Il contatto con l'ente .....	120
1.4.2 La presa in carico .....	122
1.4.3 L'inserimento nei programmi: il ruolo della denuncia .....	124
1.5 I percorsi di accoglienza e di sostegno .....	125
1.6 I progetti di inserimento socio-professionale .....	128
1.7 I risvolti giuridici e giudiziari dei progetti di assistenza e integrazione sociale .....	131
1.7.1 La richiesta e la concessione del permesso di soggiorno .....	131
1.7.2 La procedura per il rilascio del permesso di soggiorno .....	141
1.7.3 I rinnovi per protezione sociale .....	144
1.7.4 La conversione del permesso di soggiorno per protezione sociale .....	150
1.7.5 I rigetti e le revocche .....	151
1.7.6 I dati processuali .....	154
1.7.7 Il parere del pubblico ministero e il nodo del gratuito patrocinio .....	156
1.8 Conclusioni .....	158
2. Venezia, di <i>Chiara Bertone e Valeria Ferraris</i> .....	160
2.1 Il fenomeno nel contesto locale .....	160
2.2 La rete dei servizi e delle risorse .....	161
2.3 Dati generali sul progetto art. 18 .....	164
2.4 L'accesso alle risorse di aiuto: soglie e forme di specializzazione .....	168

2.4.1 Il contatto con l'ente .....	168
2.4.2 La presa in carico .....	168
2.5 I percorsi di accoglienza e di sostegno .....	170
2.6 I progetti di inserimento socio-professionale .....	171
2.7 I risvolti giuridici e giudiziari dei progetti di assistenza e integrazione	173
2.7.1 La concessione e il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione sociale: le particolarità della procedura veneziana .....	175
2.7.2 La conversione del permesso di soggiorno e il nodo della revoca dei decreti di espulsione .....	181
2.8 Conclusioni .....	184
3. Modena, di <i>Chiara Bertone</i> e <i>Valeria Ferraris</i> .....	186
3.1 Il fenomeno nel contesto locale .....	186
3.2 La rete dei servizi e delle risorse .....	187
3.2.1 La rete locale .....	187
3.2.2 La rete regionale .....	190
3.3 Dati generali sul progetto art. 18 .....	192
3.3.1 La collocazione nella rete regionale .....	192
3.3.2 Le caratteristiche delle utenti .....	193
3.4 L'accesso alle risorse di aiuto: soglie e forme di specializzazione .....	195
3.4.1 La presa in carico .....	195
3.5 I percorsi di accoglienza e di sostegno .....	197
3.6 I progetti di inserimento socio-professionale .....	199
3.7 I risvolti giuridici e giudiziari dei progetti di assistenza e integrazione sociale .....	201
3.7.1 La concessione e del permesso di soggiorno per protezione sociale .....	201
3.7.2 L'iter con denuncia e l'iter senza denuncia .....	204
3.7.3 Il rinnovo e la conversione del permesso di soggiorno .....	206

3.7.4 La revoca del permesso di soggiorno .....	208
3.8 Conclusioni .....	210
4. Area Marche-Abruzzo-Molise, di <i>Isabella Orfano</i> e <i>Valeria Ferraris</i> .....	213
4.1 Il fenomeno nel contesto locale .....	214
4.2 La rete dei servizi e delle risorse .....	216
4.3 Dati generali sui progetti art. 18 .....	221
4.4 L'accesso alle risorse di aiuto: soglie e forme di specializzazione .....	223
4.5 I percorsi di accoglienza e di sostegno .....	231
4.6 I progetti di inserimento socio-professionale .....	236
4.7 I risvolti giuridici e giudiziari dei progetti di assistenza e integrazione sociale .....	240
4.7.1 Premessa .....	240
4.7.2 I dati relativi ai permessi di soggiorno e l'iter giuridico inter-no all'Associazione .....	241
4.7.3 La procedura per il rilascio del permesso di soggiorno .....	247
4.7.4 I rigetti e le revocche del permesso di soggiorno .....	251
4.7.5 I dati della Questura di Ascoli Piceno .....	252
4.8 Conclusioni .....	256
5. Lecce, di <i>Isabella Orfano</i> e <i>Valeria Ferraris</i> .....	264
5.1 Il fenomeno nel contesto locale .....	264
5.2 La rete dei servizi e delle risorse .....	267
5.2.1 La rete locale .....	267
5.2.2 La rete nazionale .....	269
5.2.3 La rete internazionale .....	270
5.3 Dati generali sul progetto art. 18 .....	271
5.3.1 Le caratteristiche delle utenti .....	271

5.4 L'accesso alle risorse di aiuto: soglie e forme di specializzazione . . . . .	274
5.5 I percorsi di accoglienza e di sostegno . . . . .	275
5.6 I progetti di inserimento socio-professionale . . . . .	278
5.7 I risvolti giuridici e giudiziari dei progetti di assistenza e integrazione sociale . . . . .	279
5.7.1 I permessi di soggiorno concessi: la peculiarità del territorio leccese . . . . .	281
5.7.2 L'iter per il rilascio del permesso di soggiorno e i risvolti processuali . . . . .	285
5.7.3 I decreti di espulsione e la conversione del permesso di soggiorno per protezione sociale . . . . .	289
5.8 Conclusioni . . . . .	291

### CAPITOLO III - Lo studio delle sentenze, di *Maria Virgilio*

1. L'attività giudiziaria di contrasto della criminalità contro i migranti . . . . .	295
1.1 La selezione delle sentenze . . . . .	295
1.2 Modena . . . . .	298
1.2.1 Criteri di raccolta . . . . .	298
1.2.2 Gli autori di reato . . . . .	299
1.2.3 Le parti lese . . . . .	301
1.2.4 Le ipotesi di reato utilizzate: il prevalere dell'art.3 della legge n. 75/58 . . . . .	303
1.2.5 L'autorità intervenuta . . . . .	307
1.2.6 Gli esiti processuali per gli imputati . . . . .	308
1.2.7 La parte civile . . . . .	310
1.2.8 Due casi di riduzione in schiavitù . . . . .	311
1.3 Bologna . . . . .	312
1.4 Ravenna . . . . .	312
1.5 Rimini . . . . .	313

1.6 Lecce . . . . .	318
1.7 Torino . . . . .	319
1.8 Roma . . . . .	320
1.9 Aspetti comuni . . . . .	321
1.9.1 Rapporto con le misure di protezione . . . . .	321
1.9.2 Elementi conoscitivi . . . . .	322
1.9.3 Esiti processuali e ruolo delle denunce . . . . .	322
1.9.4 Incidente probatorio . . . . .	323
1.9.5 Costituzione di parte civile . . . . .	324
1.9.6 Gratuito patrocinio a spese dello Stato . . . . .	324

### CAPITOLO IV - La dimensione comparativa

1. Introduzione, di <i>Maria Virgilio</i> . . . . .	325
2. Riconoscimento delle normative di alcuni paesi europei in materia di traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale . . . . .	325
2.1 Italia . . . . .	327
2.2 Spagna . . . . .	342
2.3 Germania . . . . .	359
2.4 Francia . . . . .	383
2.5 Belgio . . . . .	393
2.6 Olanda . . . . .	409
2.7 Svezia . . . . .	423
2.8 Regno Unito . . . . .	430
2.9 Convenzione delle Nazioni Unite sul Crimine Organizzato Transnazionale, Palermo, dicembre 2000 (estratto dei Protocolli) . . . . .	437
3. La comparazione con il sistema giuridico spagnolo, di <i>Mercedes García Arán</i> . . . . .	439
3.1 Premessa . . . . .	439
3.2 L'art. 59 della legge sugli stranieri . . . . .	442

3.3 L'ambito di applicazione .....	443
3.4 La collaborazione della vittima o testimone con le autorità .....	446
3.5 Il premio .....	447
3.6 La diversa prospettiva rispetto al migrante già sanzionato .....	448
3.7 La rilevanza della norma in termini sociali .....	449
3.8 Conclusioni .....	449
3.9 Proposte in merito alla collaborazione delle vittime nella repressione delle reti organizzate .....	451
4. La comparazione con il sistema giuridico tedesco, di <i>Dagmar Oberlies</i> .....	453
4.1 Premessa .....	453
4.2 Prostituzione: una normalità sociale in Germania .....	454
4.2.1 Disciplina giuridica della prostituzione .....	455
4.3 La tratta delle donne .....	458
4.3.1 Definizione: tratta di donne e tratta di esseri umani .....	459
4.3.2 La tratta di esseri umani nel diritto penale tedesco .....	460
4.3.3 Le dimensioni della tratta di esseri umani in Germania .....	462
4.3.4 Le pene previste nel caso di tratta di esseri umani .....	464
4.3.5 La situazione giuridica delle donne in base alla normativa sugli stranieri ( <i>Ausländerrecht</i> ) .....	465
4.3.6 Lista di indicatori .....	467
4.3.7 Il soggiorno durante il procedimento penale .....	469
4.3.8 I programmi di protezione per i testimoni .....	470
4.3.9 Il Gruppo di lavoro interministeriale <i>Frauenhandel</i> (tratta delle donne) .....	472
4.3.10 I consulenti specialistici .....	474
4.3.11 Il rimpatrio .....	476
4.4 Sguardo d'insieme .....	476
5. La comparazione e le prospettive sovranazionali, di <i>Maria Virgilio</i> .....	480

## CAPITOLO V - Il quadro di insieme

1. I risultati e i nodi problematici emersi dalla ricerca sotto il profilo giuridico, di <i>Davide Pettrini</i> .....	491
1.1 Percorso sociale e percorso giudiziario: critica all'idea della controposizione .....	491
1.2 Il permesso di soggiorno per ragioni di protezione sociale nel sistema di regole sull'ingresso e soggiorno degli stranieri extracomunitari in Italia .....	494
1.3 Le circolari del Ministero dell'Interno .....	494
1.4 Le prassi in alcune Questure: atteggiamenti di apertura verso la concessione del permesso per ragioni di protezione sociale .....	495
1.5 La conversione del permesso di soggiorno .....	496
1.6 La revoca del permesso: quando la donna torna a prostituirsi .....	497
1.7 Il permesso di soggiorno concesso allo straniero condannato per reati commessi da minorenni .....	498
2. I progetti e le forme di implementazione della norma: modelli organizzativi, sistemi di significato, articolazione delle prassi, di <i>Franco Prina</i> .....	499
2.1 Le aree oggetto degli studi di caso e i modelli di organizzazione delle risorse .....	500
2.2 La distribuzione dell'utenza e le motivazioni individuali di accesso alle opportunità dell'art. 18 .....	501
2.3 La dimensione culturale-ideologica nell'articolazione delle forme di presenza e impegno nel settore .....	505
2.4 Le conseguenze degli orientamenti ideologico-culturali sulle prassi .....	509
2.4.1 L'accesso ai programmi e la denuncia .....	511
2.4.2 Le forme dell'accoglienza .....	513
2.4.3 Formazione e lavoro .....	515
2.4.4 Gli orientamenti rispetto alle relazioni affettive .....	517
2.4.5 La dialettica tra sostegno e controllo .....	519
3 I risultati e i nodi problematici di politica legislativa e criminale, di <i>Maria Virgilio</i> .....	521

3.1 La non contrapposizione dei due percorsi .....	521
3.2 L'uso strumentale dell'art. 18 .....	522
3.3 Le politiche giudiziarie .....	523
3.4 Linee emergenti di politica legislativa e criminale .....	526

#### CONCLUSIONI

di <i>Davide Pettrini, Franco Prina, Maria Virgilio</i> .....	529
---	-----

#### APPENDICI

Appendice 1	
il progetto art. 18 "Oltre la strada" della Regione Emilia-Romagna .....	537
Appendice 2	
L'Associazione <i>On the Road</i> .....	545

## Prefazione

di *Vincenzo Castelli*

### *Il fenomeno della tratta*

Nonostante le difficoltà che la raccolta di dati statistici continua a porre, la maggior parte degli operatori e delle operatrici impegnati nella lotta contro il traffico di esseri umani concordano sul fatto che si tratta di un fenomeno in costante aumento. Stando alle stime, a livello mondiale, ogni anno ben 700.000 donne e bambini oltrepassano le frontiere internazionali attraverso i canali della tratta di esseri umani. Alcune organizzazioni non governative ritengono che il numero sia notevolmente superiore, specie se si include il traffico finalizzato anche ad altre forme di sfruttamento. Si registra da anni un flusso costante di persone tra alcuni paesi in via di sviluppo (Africa settentrionale e centrale, America latina, Asia) ed i paesi occidentali di destinazione. Ma l'aspetto che desta maggiore preoccupazione è l'aumento del numero di donne e di bambini/e che arrivano nell'Unione Europea dai paesi dell'Europa centrale ed orientale. Il deterioramento della situazione economica in quell'area geografica ha avuto un impatto diretto sulla tratta delle donne. Si calcola che ogni anno fino a 120.000 donne e bambini/e vengono illecitamente introdotte in Europa occidentale. Tale realtà interessa, in maniera più o meno rilevante, tutti gli Stati membri della UE. In particolare, negli ultimi anni, con lo sviluppo dell'industria del sesso, ha registrato un forte incremento il traffico finalizzato allo sfruttamento sessuale, di cui - sebbene Autorità pubbliche ed ONG abbiano raccolto dati significativi - non è facile formulare stime globali attendibili.

L'articolo 18, come vedremo, rende possibile - a seconda di come lo si interpreta e delle modalità e dei soggetti che dei progetti sono concreti gestori - lo sviluppo sia di politiche del tipo "buon samaritano", sia di politiche del tipo "mediatore", mentre solo in una interpretazione restrittiva può essere compreso in un contesto di politiche del tipo "gendarme".

Anche a livello dei *movimenti* e delle *realità del privato sociale* possiamo constatare una rilevante diversificazione di orientamenti e di azioni, che non mancano di incidere sul modo in cui l'art. 18 viene considerato e gestito. Tale diversificazione discende, tra l'altro, da:

- la caratterizzazione ideologica dei movimenti o gruppi: pensiamo alle presenze laiche e a quelle cattoliche e alla difficoltà (ma anche al crescente sforzo) di capirsi tra persone, gruppi e realtà che pur lavorando sullo stesso tema, agiscono a partire da presupposti culturali e riferimenti di valore diversi;
- la definizione degli obiettivi e degli impegni: si confrontano azioni specifiche e impegni su piani più generali, con una interessante volontà di attivarsi su fronti diversi (la tutela dei diritti, il sostegno finalizzato all'emancipazione, la sensibilizzazione del contesto, le azioni sul piano educativo, etc.);
- la volontà e la capacità di rappresentarsi come soggetti politici di chi conduce alcune esperienze: anche in questo campo convivono orientamenti diversi sulle più opportune collocazioni nel contesto della dialettica politico-culturale e sulla stessa opportunità di essere protagonisti di una riflessione "politica" sul tema, piuttosto che semplicemente offrire risposte e servizi a chi ne ha necessità.

Vedremo, commentando i risultati delle ricerche condotte nei diversi contesti territoriali, come questi differenti orientamenti sia delle istituzioni pubbliche locali, sia dei movimenti e delle presenze di impegno sociale riconoscibili al settore no-profit, influenzano il modo di concepire e di gestire le opportunità offerte dall'art. 18.

### 3. L'art. 18 nel quadro della legislazione penale di contrasto della criminalità contro le persone migranti

di Maria Virgilio

#### 3.1 Premessa

È il testo letterale stesso dell'art. 18 ad esplicitare la connessione dell'istituto con la attività giudiziaria di repressione della criminalità. Il riferimento è duplice.

Uno è diretto ed espreso; lo troviamo nella dimensione "giudiziaria" dell'istituto: l'operazione di polizia giudiziaria, l'indagine o il procedimento deve concernere "aluno dei delitti di cui all'art. 3 della legge 20.2.1958, n. 75 o di quelli previsti dall'art. 380 del Codice di procedura penale".

Qui, dapprima, dobbiamo considerare i delitti di cui all'art. 3 della legge 20.2.1958, n. 75 cioè - attraverso la tecnica del rinvio normativo - tutte le fattispecie delittuose predisposte dalla L. Merlin per "la lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui" (reclutamento, sfruttamento, favoreggiamento, tratta ai fini di prostituzione, etc.). Restano escluse le più lievi ipotesi dell'art. 5, (libertinaggio e adescamento), tanto più che oggi dall'art. 81 d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 sono state depenalizzate e costituiscono illecito amministrativo.

Poi, il rinvio all'art. 380 c.p.p. vale a indicare i delitti ritenuti più gravi dal nostro ordinamento e tali da comportare l'arresto obbligatorio in flagranza di reato: delitti per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni e tutta

la serie di delitti analiticamente elencati nella norma (criminalità organizzata, riduzione in schiavitù, delitti per finalità di terrorismo o di eversione, etc.).

L'arco dei delitti sottesi all'art. 18 è dunque assai ampio e del resto la prassi interpretativa ha ricompreso tra i reati presupposti anche quelli che a stretto rigore non erano richiamati dall'art. 380 c.p.p. Valga l'esempio dell'art. 12 contro le immigrazioni clandestine.

Il secondo riferimento operato dall'art. 18 è alquanto più indiretto; lo troviamo nella dimensione "sociale" dell'istituto, per la cui applicazione è sufficiente che sia accertata una *situazione di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero*. Qui il ventaglio dei reati, anche se richiamato solo genericamente, si allarga ulteriormente.

Possiamo quindi concludere sul punto che la connessione e il legame dell'art. 18 con la commissione di un reato è presupposta e sottintesa dalla norma. E che questa, nella sua duplice dimensione, finisce per riferirsi ad un arco ampio e indefinito di reati.

Dunque, nel procedere a una ricognizione delle norme destinate dall'ordinamento giuridico italiano a combattere la criminalità contro i migranti, l'indicazione proveniente dal testo dell'art. 18 è solo di massima e la ricognizione può espandersi a tutto campo, e cioè oltre i confini dell'art. 380 c.p.p., perché lo legittima l'art. 18 stesso nella sua duplice dimensione e le prassi applicative istauratesi.

Tuttavia, non ripercorreremo le norme penali nella astrattezza delle loro previsioni, bensì terremo sin d'ora conto anche del livello giurisprudenziale. In Italia, infatti, al fervore innovativo che ha percorso le legislazioni di altri paesi e gli spazi sovranazionali fa riscontro una staticità della innovazione legislativa, cui ha supplito il momento giurisdizionale. Infatti la giurisprudenza, in mancanza e in attesa dell'intervento modificativo del legislatore, ha utilizzato in senso innovativo le vecchie norme, ritenute superate e inadeguate, tendendo ad anticipare il momento legislativo ed a svolgere un ruolo di creazione della legge. È il cd. diritto giurisprudenziale, secondo il quale occorre considerare che le leggi vanno esaminate non solo per quello che è il loro dettato scritto, ma anche per l'applicazione che concretamente ne viene praticata, e cioè per come le leggi vengono interpretate dai giudici e da chi deve utilizzarle.

### 3.2 Legge sull'immigrazione del 1998-1999

Iniziamo dal testo normativo più recente, risalente alla precedente legislatura. Il d.lgs. 25.7.1998, n. 286, Testo Unico delle "disposizioni concernenti la disciplina immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero", integrato dal Regolamento di attuazione, d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, che ha creato nuovi gravi delitti. Ora l'art. 12 ("Disposizioni contro le immigrazioni clandestine") punisce chiunque compia *attività dirette a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato*. Inoltre, la disposizione del terzo comma prevede una pena più pesante - la reclusione da cinque a quindici anni, equivalente a quella del delitto di riduzione in schiavitù previsto dall'art. 600 c.p. - se il fatto è commesso *al fine di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione ovvero riguarda l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorire lo sfruttamento*.

### 3.3 Legge contro la pedofilia

La L. 3 agosto 1998, n. 269, "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù", oltre a introdurre nel nostro sistema penale alcune fattispecie nuove, ha modificato la legge Merlin, aggravando le pene per "chiunque induca alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione" (art. 600-bis). Ha innovato anche la precedente legge contro la violenza sessuale n. 66 del 1996. Infatti, ha ridefinito la soglia della disponibilità sessuale nel nostro sistema, che viene ora collocata all'età di sedici anni, e ha introdotto una disposizione sicuramente innovativa nel nostro ordinamento, laddove per la prima volta punisce il cliente di sesso commerciale: viene infatti "punito chiunque compie atti sessuali con un minore di età compresa fra i quattordici e sedici anni, in cambio di denaro o di altra utilità economica".

### 3.4 Legge Merlin sulla prostituzione

La cd. legge Merlin del 20 febbraio 1958, n. 75, "Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui" è il testo cui tuttora dobbiamo fare riferimento in questa materia. La legge si ispira al modello abolizionista e cioè, secondo l'accezione storica del termine, afferma il principio di non discriminazione e di uguaglianza dei cittadini e delle cittadine e, dunque, tende ad eliminare la criminalizzazione e/o regolazione di un fatto da ritenersi privato, quale è la prostituzione. La finalità primaria della legge del 1958 era quella di garantire la libertà e l'uguaglianza alle donne eliminando ogni forma di controllo sanitario e poliziesco. A tal fine si sancì il divieto di imporre qualsiasi schedatura e trattamento sanitario (art. 7). Pertanto la legge Merlin abolisce le case di prostituzione, disponendo la chiusura di quelle esistenti. A garanzia di questa abolizione impone che nessuno possa avere la proprietà di una casa di prostituzione (art. 3, n. 1). Inoltre determina le condotte sanzionabili penalmente:

- locazione a scopo di esercizio di una casa di prostituzione (art. 3, n. 2);
- tolleranza abituale (art. 3, n. 3);
- reclutamento o agevolazione (art. 3, n. 4);
- induzione o lenocinio (art. 3, n. 5);
- tratta ai fini della prostituzione (art. 3, n. 6).

Effettivamente la legge Merlin contiene due norme di contrasto della "tratta nella prostituzione". Le troviamo all'art. 3 che punisce al n. 6), "chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro stato, o comunque, in luogo diverso da quello della sua abituale residenza al fine di esercitarvi la prostituzione ovvero si introduca per agevolarne la partenza" e, al n. 7), "chiunque esplicitamente un'attività in associazioni ed organizzazioni nazionali od estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione od allo sfruttamento della prostituzione, ovvero in qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo agevoli o favorisca l'azione o gli scopi delle predette associazioni ed organizzazioni";

- favoreggiamento o sfruttamento (art. 3, n. 8).

Tutte le ipotesi delittuose sono punite con la stessa pena, la reclusione da 2 a 6 anni, e questo contraddice l'enfasi posta sulla lotta specifica allo sfruttamento che viene differenziato dal favoreggiamento e, cioè, dalla condotta di chi in qualche modo agevoli e faciliti la prostituzione, ma poi viene livellato sotto il profilo sanzionatorio.

La legge prevedeva anche le più lievi ipotesi contravvenzionali dell'inviato al libertinaggio e dell'adescamento (reati previsti dall'art. 5, n. 1-2, e oggi dall'art. 81 d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 depenalizzati a illecito amministrativo e che risulterebbero tuttora utilizzati dalle Questure secondo l'Osservatorio del Comitato dei Diritti Civili delle Prostituite). Queste previsioni punitive già rappresentavano una contraddizione rispetto alla filosofia di non intervenire nei confronti dell'esercizio della prostituzione. Invero la legge non ha mai sciolto la sua ambiguità di fondo: abolizione della regolamentazione o abolizione della prostituzione? Lo dimostra il fatto che, accanto alle norme di contrasto della tratta e dello sfruttamento, la legge contiene alcune previsioni legislative che costituiscono fonte di discriminazione e che direttamente o indirettamente sanzionano l'offerta di sesso a pagamento, come il reato di adescamento che palesemente offiva uno strumento di criminalizzazione dei soggetti che si prostituivano, tradendo l'impostazione abolizionista proprio nell'aspetto della tutela della persona prostituta.

Ancor più ambivalente il reato di favoreggiamento, che è valso a legittimare applicazioni - di Questura e magistratura - volte a colpire la persona prostituta attraverso la criminalizzazione dei soggetti che con lei vengono in relazione per rapporti affettivi. I primi a essere colpiti sono i mariti, i conviventi, o i compagni che, ricevendo denaro o doni, vengono ritenuti ingiusti profittatori di guadagni illeciti. Oppure viene incriminata la condotta di accompagnare alle cene con i clienti la compagna che riceve in albergo, di accompagnarla e riportarla in auto al luogo di esercizio o di fare opera di sorveglianza o di mettere a disposizione l'autovettura come sorta di spogliatoio, rendendo così più agevoli e celeri gli spostamenti e, quindi, l'attività svolta (Cass., Sez. III, 26 marzo 1983, n. 2704 e 29 maggio 1982, n. 5318).

A supportare questa linea di tendenza interpretativa, alcune recenti sen-

tenze hanno stabilito che per configurare il reato non è necessaria la finalità lucrativa, ma è sufficiente una qualunque partecipazione parassitaria ai guadagni o alle utilità ricavate dall'esercizio della prostituzione. Per questa via, tramite il delitto di favoreggiamento, si è arrivati a perseguire anche chi offre caffè e bibite alle donne in strada o, fornendo legna, le aiuta ad accendere i fuochi sui marciapiedi.

Il percorso interpretativo si è spinto sino a punire le persone che esercitano in coabitazione (il favoreggiamento *cd. reciproco*). Sempre per favoreggiamento possono essere incriminate le prostitute stesse nel caso in cui si assistano o si agevolino reciprocamente, accompagnandosi in auto al lavoro o dividendo le spese dell'appartamento di esercizio, o subaffittandoselo (Cass. Sez. III, 9 luglio 1998, n. 2525). È evidente che proprio questa giurisprudenza rappresenta un forte ostacolo a potenziali iniziative autogestite di organizzazione e di miglioramento delle condizioni di esercizio della prostituzione, che favorirebbero uno spostamento dalla strada, luogo di massima visibilità, al chiuso dell'appartamento.

Qui registriamo peraltro un fenomeno di distorsione del diritto: norme nate per tutelare chi esercita la prostituzione vengono interpretate e utilizzate contro le stesse persone tutelate.

In tal senso è clamorosa quella recentissima interpretazione (GIP Perugia, 18.8.2000) che ha ravvisato il delitto di favoreggiamento nella condotta del cliente di strada che riaccompagna la prostituta dopo la prestazione al posto di esercizio. In tal modo si favorirebbe lo svolgimento della prestazione al cliente successivo. Peraltro, alla contestazione del delitto si accompagnava la misurata cautela del sequestro penale dell'autovettura del cliente come mezzo che ha consentito la commissione del reato. Per la verità la via interpretativa è stata prontamente bocciata dal Tribunale del riesame; che ha rilevato come il delitto presupponga strutturalmente un rapporto di terziarietà del favoreggiatore rispetto ai protagonisti del contratto sessuale. Ma è significativamente scoperto, in questa applicazione, il tentativo di piegare la legge Merlin alla politica di criminalizzazione del cliente, che pur le era sicuramente estranea. È evidente che il modello ispiratore è quello svedese di incriminare il cliente, di colpire cioè il versante della domanda di sesso commerciale.

A questa stessa filosofia di politica criminale deve essere ricondotta la iniziativa dei sindaci di varie città che hanno emanato apposite ordinanze per sanzionare in via amministrativa la sosta o l'intralcio alla circolazione stradale da parte delle autovetture dei clienti che contrattano prestazioni di sesso commerciale. L'obiettivo dell'operazione, peraltro lucrosa per le finanze comunali (la sanzione non viene mai contestata ed è pagata sempre e immediatamente!), è quello di combattere la visibilità della prostituzione, con la pretesa di trasformare un problema sociale in un problema di ordine pubblico e di sicurezza pubblica.

### 3.5 Il codice penale Rocco del 1930

Del codice penale dobbiamo ovviamente considerare la pluralità di norme che tutelano la persona dalla violenza (nelle varie specificità con cui questa si presenta, violenza fisica, morale, sessuale, economica, etc.): violenza privata, minaccia, lesioni, percosse, interruzione di gravidanza senza consenso, sequestro di persona, violenza sessuale, etc.

A queste vanno aggiunte alcune norme specifiche di contrasto della criminalità organizzata.

Ci riferiamo innanzitutto al delitto di associazione a delinquere, di cui all'art. 416 c.p. - punito con la reclusione da tre a sette anni - per contrastare le manifestazioni criminali in forma associata, cui peraltro l'art. 18 fa espresso riferimento sia quando descrive la condizione di pericolo ("per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di una associazione dedita ad uno dei predetti delitti") sia quando indica la finalità del permesso ("consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale").

Ma oggi occorre tenere presente anche la fattispecie dell'art. 416-bis, delitto di associazione di tipo mafioso. È interessante notare che i requisiti di tale delitto sono stati ravvisati in organizzazioni albanesi particolarmente efficienti (comma 3: "L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della

condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti"). Si noti, sotto il profilo processuale, che l'art. 416-bis, in forza dell'art. 51, 3-bis c.p.p., rientra nella competenza della Direzione Nazionale Antimafia e, dunque, le indagini in caso di contestazione di tale delitto sono svolte dalla Direzione Distrettuale Antimafia. Inoltre, in tale ipotesi, è possibile applicare le speciali misure di protezione previste per reprimere la criminalità mafiosa, che forniscono ben più garanzie dell'art. 18 T.U. Imm.

Discorso più ampio meritano le disposizioni del codice penale in materia di schiavitù che, pensate e scritte nel 1930, registrano un forte scarto tra legge ed interpretazione giurisprudenziale.

I delitti contro la schiavitù, previsti agli articoli dal 600 al 604, e di competenza della Corte d'Assise, sono inseriti nell'ambito della tutela della personalità individuale, intesa come espressione della libertà individuale. Prevedono varie ipotesi di delitto, tutte incentrate sul concetto di schiavitù o di condizione analoga alla schiavitù: "riduzione in schiavitù o condizione analoga", "tratta e commercio di schiavi", "alienazione e acquisto di schiavi". Comprendevasi anche il delitto di "plagio", finché nel 1981 la nota sentenza Braibanti della Corte Costituzionale non lo ha rimosso dal nostro ordinamento per mancanza di chiarezza e precisione della norma.

All'origine, le disposizioni del c.p. erano volte a reprimere le ipotesi di schiavitù giuridicamente fondata ed era quindi punita solo se commessa all'estero nei confronti di un cittadino italiano, in paesi in cui fosse riconosciuto lo status giuridico di schiavo. Si sostiene che queste norme fossero state previste per adempiere all'impegno internazionale assunto dall'Italia con la Convenzione di Ginevra del 25 settembre del 1926, che definiva lo stato di schiavitù come "la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o alcuni di essi". Da questo ristretto ambito il concetto si allargò a considerare anche le *pratiche analoghe alla schiavitù*, così venendo a comprendere anche altre condizioni e pratiche che riducono un individuo in stato di assoggettamento ("di servitù per debiti, servitù della gleba, cessione di minori, promessa, cessione in matrimonio, cessione della donna senza o contro il suo consenso in forza di disposizioni giuridiche che lo autorizzano", secondo la definizione integrata e ampliata della Convenzione supplementare

di Ginevra del 7 novembre 1956).

L'art. 601 ("chiunque commette tratta o comunque fa commercio di schiavi o di persone in condizione analoga alla schiavitù è punito con la reclusione da cinque a vent'anni") si riferiva alla *tratta* e al *commercio di schiavi* così come erano organizzati agli inizi del secolo, secondo un fenomeno ben diverso e addirittura inverso a quello attuale: si trattava della deportazione delle donne bianche verso i paesi coloniali, al fine di fare loro esercitare la prostituzione.

Questi delitti sono rimasti inapplicati per più di un cinquantennio, e solo dalla fine degli anni '80 sono stati riutilizzati dalla giurisprudenza che li ha riattualizzati nell'ambito della tematica delle cd. "nuove" schiavitù. Oggi, visto che la schiavitù, intesa quale istituto giuridico non è riconosciuta, ed anzi è espressamente vietata dall'ordinamento, il concetto di "schiavitù o condizione analoga" è stato attagliato a situazioni di mero fatto, cioè a quelle in cui una persona venga a trovarsi in uno stato di assoggettamento al potere di disposizione altrui, tale da comportare l'annientamento della personalità e la riduzione della persona a cosa.

Il passaggio decisivo rispetto alle vecchie impostazioni è stato segnato da una sentenza della Cassazione a Sezioni Unite (20 novembre 1996 - 16 gennaio 1997, n. 261 Ceric e altro) che ha ricompresso nella norma la condizione di "un individuo che - per via dell'attività esplicata da altri sulla sua persona - venga a trovarsi (pur conservando nominalmente lo status di soggetto dell'ordinamento giuridico) ridotto nell'esclusiva signoria dell'agente, il quale materialmente ne usi, ne tragga frutto o profitto e ne disponga, similmente al modo in cui - secondo le conoscenze storiche, confluite nell'attuale patrimonio socio-culturale dei membri della collettività - il 'padrone', un tempo, esercitava la propria signoria sullo schiavo".

Dopo tale svolta interpretativa la giurisprudenza non ha esitato ad applicare i delitti, ma limitandosi a ravvisare la condizione di schiavitù in casi di vittime minorenni e assoggettate ad attività di sfruttamento di tipo lavorativo, non sessuale. Si registra anche un caso di adulti, tossicodipendenti costretti al lavoro nero calzaturiero (Cass. Sez. III, c.c. 7-24 settembre 1999, Catalini, Gazz. Giur. Giuffrè ItaliaOggi, n. 39/99).

E dunque la giurisprudenza - in un primo tempo - ha esitato ad utilizzare questi delitti per contrastare il fenomeno nella sua preponderante e attuale dimensione di prostituzione femminile adulta. Pertanto nei confronti della tratta (e comunque dello sfruttamento della prostituzione) le Procure della Repubblica hanno preferito usare nelle loro indagini altri strumenti giuridici: i delitti della legge Merlin, l'associazione a delinquere e le singole fattispecie di reato, quali sequestro di persona e violenza sessuale, nonché le nuove ipotesi, pesantemente sanzionate, della legge sull'immigrazione.

Tuttavia, in una seconda fase, le norme contro la schiavitù sono state applicate anche a qualche caso di donna adulta. Così la sfera di operatività dell'art. 600 c.p. è stata allargata anche ad abbracciare ipotesi compatibili con il mantenimento in capo alla persona di una esigua sfera di autonomia, purché questa fosse esercitata nell'ambito di controllo del *dominus* e da questi revocabile ad arbitrio. In particolare, la sentenza n. 1115 della Corte d'Assise di Roma del 23 febbraio 2001, Bilbilushi (Cass. Pen. 2001, p. 1212, poi confermata dalla Corte di Assise d'Appello il 25.10.2001) ha individuato l'oggetto della tutela penale nello *status libertatis* della persona, con l'obiettivo di prevenire e punire rapporti di dominio e padronanza per effetto dei quali un individuo sia privato della capacità di determinarsi, con assoggettamento psichico e annientamento integrale della libertà morale. Ciò non esclude la concessione da parte del padrone di una ridotta sfera di libertà e del mantenimento in capo al soggetto di un limitatissimo ambito di autonomia che sia frutto di una concessione da parte di chi pratichi il dominio e in ogni caso esercitata nell'ambito della sfera di controllo di costui. A volte meglio di violenze o minacce continue e reiterate il riconoscimento di una libertà minima - ma fruibile entro la sfera di vigilanza dell'agente - può meglio conculcare l'intimo volere della vittima, inducendola a sopportare meglio la propria condizione di asservimento. Ne risulta che la condizione di affittività e di costringimento eccezionale sia la violenza usata per indurre o costringere alla prostituzione sia lo sfruttamento dei proventi dell'attività. Tale prospettiva nasce anche dalla consapevole constatazione che la coartazione e l'assoggettamento di una persona maggiore d'età difficilmente e solo in casi limite possono essere totali e che, normalmente, oltre alla compressione della capacità di autodetermina-

zione della vittima con violenze fisiche e psicologiche, possono essere esercitate altre modalità, "al contempo carpando una qualche forma di consenso e/o rassegnazione da parte della persona offesa, anche con varie forme di blandizie o di promesse".

Abbiamo così completato la rassegna della normativa interna che mostra un panorama composito ed eterogeneo.

Diversi sono i delitti utilizzati come mezzo di contrasto della criminalità in questo campo. Sono diversi innanzitutto per competenza processuale: talora giudice monocratico; talora giudice collegiale; quanto ai delitti contro la personalità individuale, sono di competenza della Corte d'Assise e non dei Tribunali; altresì le indagini per l'art. 416-bis sono di competenza della Direzione Antimafia e non delle Procure ordinarie. Sono diversi per beni tutelati e per obiettivi di politica criminale: ai fini delle norme del codice penale finisce per essere indifferente se l'ingresso nello Stato sia legale o illegale; anche la legge Merlin prescinde dalla legalità o meno dell'ingresso, mentre questo aspetto diventa centrale nella legge sull'immigrazione.

D'altronde è necessario tener conto della complessità del tema, che si pone all'incrocio tra varie normative diverse per materia e per collocazione: norme interne si affiancano a norme internazionali, leggi penali si incrociano con leggi amministrative, norme del codice penale vanno lette insieme a disposizioni di legge extracodistiche che regolano settori specifici, come la legge Merlin in materia di prostituzione o il Testo Unico in materia di immigrazione.

Resta comunque un dato inconfutabile che in Italia le fonti normative che attualmente disciplinano le materie della prostituzione e del traffico di esseri umani risalgono alquanto indietro nel tempo: è del 1958 la cd. legge Merlin in tema di prostituzione ed è del 1930 il codice penale che tuttora disciplina la riduzione in schiavitù e la tratta.

Il legislatore - al momento in cui scriviamo - è intervenuto su questa materia solo marginalmente nel 1998 nell'ambito della legge sull'immigrazione e della legge cd. contro la pedofilia. Ma non ha modificato significativamente la struttura della legislazione penale, se non introducendo lo strumento di cui trattiamo, questo sì innovativo, del permesso di protezione sociale.

Già nella precedente legislatura era stato elaborato un testo di riforma con riferimento ai delitti di riduzione in schiavitù, che nella presente legislatura parrebbe ormai in dirittura d'arrivo nella versione approvata il 21.12.2001 dalla Camera e ora in corso di esame in Commissione Senato, con il n. 885, "Misure contro la tratta di persone". Quanto alla prostituzione sono stati depositati progetti di riforma da parte di esponenti di tutti i partiti, nonché un progetto di legge di iniziativa popolare promosso dal Partito Radicale.

Viva è dunque l'esigenza di esaminare le possibili opzioni di politica criminale e legislativa in queste materie anche - ove possibile - attraverso la comparazione con altri sistemi, posto che sia le legislazioni di altri paesi sia gli strumenti internazionali hanno già registrato l'esigenza di impostare nuove politiche che sostituzionali e di contrastare con strumenti giuridici nuovi - tra i quali l'art. 18 viene a collocarsi - il traffico di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, e non. Ci riferiamo in particolare alla proposta da parte della Commissione delle Comunità Europee di una direttiva del Consiglio "riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti" (Direttiva del Consiglio "on the short-term residence permit issued to the victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities").

#### 4. I dati nazionali sui permessi di soggiorno, sui progetti e sui percorsi, sulle attività giudiziarie connesse

di Valeria Ferraris, Davide Petrimi, Franco Prima, Maria Virgilio

##### 4.1 I dati sui permessi di soggiorno

Relativamente ai permessi di soggiorno art. 18 d.lgs. 286/1998 esiste unicamente la rilevazione statistica fatta dal Dipartimento per le pari opportunità<sup>57</sup>.

Infatti, l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) nell'occuparsi della presenza straniera in Italia disaggrega i dati dei permessi di soggiorno soltanto in base ad alcuni titoli di soggiorno (lavoro, famiglia, religione, studio, turismo, asilo) mentre i permessi di soggiorno per protezione sociale sono ricompresi nella voce "altro" dove confluiscono titoli di soggiorno tra loro eterogenei ed anche di rilevante peso statistico: basti pensare che nella voce "altro" confluiscono tutti i permessi per minore età. Inoltre, i dati oggi pubblicati sono aggiornati al 1999, che corrisponde al primissimo periodo di vigenza dell'art. 18 d.lgs. 286/1998.

La rilevazione del Dipartimento per le pari opportunità ci indica che su

57 La carenza di informazioni quantitative è stata sottolineata nel Rapporto supplementare alla Nazioni Unite del gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo in merito alle violazioni che riguardano i diritti dei bambini, sottolineando in particolare i temi della prostituzione minorile, dello sfruttamento del lavoro minorile, del disagio e della discriminazione dei minori stranieri presenti in Italia.

L'accoglienza, nel suo insieme, rappresenta la fase principale dell'avvio della "ri-composizione" dell'identità socio-culturale e professionale delle donne coinvolte ed implica un lavoro su tre piani: la verifica delle motivazioni, la "ri-costruzione" e "ri-composizione" dell'identità e il rafforzamento delle capacità di reazione alla condizione vissuta, il rafforzamento della consapevolezza e dell'autostima soggettiva.

5) Gli interventi finalizzati all'orientamento professionale sono spesso caratterizzati da attività di analisi/bilancio delle competenze individuali, di *counselling* psico-sociale, di alfabetizzazione alla lingua italiana, di corsi di formazione professionale. Gli interventi di inserimento lavorativo si caratterizzano per la ricerca attiva del lavoro, l'uso dello strumento delle borse lavoro e della formazione pratica in impresa, con il coinvolgimento di imprese private, imprese sociali (organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, cooperative di produzione e lavoro, eccetera) e famiglie facenti parte delle reti di supporto nel territorio. La relazione sottolinea che si tratta tuttavia, nella maggioranza dei casi, di inserimenti ancora deboli, dal momento che pochi sono, sul totale, gli inserimenti in aziende private con rapporti di lavoro strutturati (circa il 15% del totale). L'orientamento sociale, formativo e lavorativo è in alcuni casi un servizio permanente all'interno dell'organizzazione attuatrice del programma, in altri un servizio che guarda all'esterno dell'organizzazione medesima, si confronta con il mercato del lavoro (anche se prevalentemente utilizzando il segmento "protetto" di tale mercato come le cooperative sociali e solo in misura minore quello ordinario delle aziende private).

Dal punto di vista metodologico, questo insieme di attività si articola in quattro fasi: analisi delle esigenze dell'utenza; valutazione delle risorse delle persone interessate (analisi/bilancio delle competenze) e delle risorse mobilitabili territorialmente (legami, contatti familiari/parentali ed amicali, opportunità offerte dai Centri

provinciali per l'impiego, etc.); consulenza personalizzata sul progetto più adeguato e sul modo di rapportarsi al mondo del lavoro; attuazione del progetto attraverso i canali e le reti territoriali individuate (contatti con i potenziali datori di lavoro, inserimenti in prova, inserimento vero e proprio con la supervisione degli operatori sociali, etc.).

#### 4.3 I dati sulle attività giudiziarie connesse

Non esistono dati nazionali completi sull'attività di repressione della criminalità contro i migranti, e tantomeno su quella connessa all'art. 18.

Alcuni dati sono stati raccolti dalla Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18, tuttavia sono dati assai parziali e riferiti solo al primo periodo di implementazione dei progetti di assistenza ed integrazione sociale.

Nella *Analisi conclusiva dei dati relativi al monitoraggio dei progetti di protezione sociale art. 18 (periodo marzo 2000-febbraio 2001)* viene citata la "Risposta della Procura della Repubblica alla circolare PNA n. 1147/g/99 dell'8 luglio 1999, a cura della Direzione Nazionale Antimafia. Da questa risulta che per i delitti di:

- associazione di tipo mafioso;
- associazione per delinquere;
- prostituzione;
- sequestro di persona;
- sequestro di persona a scopo di estorsione;
- riduzione in schiavitù-tratta;

si procede complessivamente contro n. 890 persone di nazionalità diverse come la tabella seguente evidenzia:

**Tabella 4** - Nazionalità principali delle persone contro cui è stato avviato un procedimento penale (al giugno 1999, valori assoluti)

Nazionalità	v.a.
Italiana	349
Albanese	293
Nigeriana	37
Marocchina	33
Yugoslava	19
Cinese	17
Pakistana	17
Omissis	-

Fonte: Direzione Nazionale Antimafia

Il numero dei procedimenti ammonta a n. 407, tra le Procure maggiormente impegnate in questo ambito vengono segnalate quelle di Lecce (135 casi), Modena (39), Ancona (31), Busto Arsizio (22), Arezzo (21), Bolzano (17), Trani (16).

In risposta ad analogo circolare n. 8516/C/98 del 5.6.1998 risultavano n. 170 procedimenti nei quali si procede per delitto di:

- associazione a tipo mafioso: 1
- associazione per delinquere: 12
- sequestro di persona: 27
- riduzione in schiavitù-tratta: 5
- sequestro di persona a scopo di estorsione: 6
- in materia di prostituzione: 158

Le risposte pervenute dalle Procure segnalavano altresì che in tali procedimenti risultavano offese n. 240 donne, principalmente di nazionalità albanese.

Nello stesso anno, che precede l'intervento dell'art. 18, i procedimenti pendenti erano (limitandoci alle realtà numericamente più significative e notando che allora solo 1 procedimento era pendente a Lecce): 22 a Venezia, 15 a Prato, 13 a Lucca, 12 a Treviso.

La Procura Nazionale Antimafia ha potuto diffondere dati riferiti alle indagini pendenti dinanzi alle Procure. Così alla data del febbraio 2001 è documentata la pendenza di 17 casi in fase di indagini, che hanno coinvolto n. 159 indagati, tutti albanesi, per il reato di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis). Ma non esiste una organizzazione della raccolta dei dati.

Esiste anche il C.E.D. del Ministero dell'Interno che tuttavia registra le iniziative di indagini di polizia giudiziaria.

Entrambe queste rilevazioni non esplicitano il collegamento con l'art. 18, ma rilevano l'attività giudiziaria in determinati settori.

Lo stesso valga per le statistiche giudiziarie Istat, le cui rilevazioni oltrepassano il livello delle indagini e attingono anche quello delle condanne inflitte. Dalle statistiche giudiziarie Istat riferite all'anno 2000 possiamo rilevare che i delitti di sfruttamento e di favoreggiamento della prostituzione denunciati all'autorità giudiziaria ammontano nel corso dell'anno 2000 a n. 3.511, con un aumento del 39% rispetto all'anno precedente. Quanto ai soggetti condannati nell'anno 2000 (esaminati per delitto e per sesso) per tali delitti sono n. 758, di cui 212 femmine. Risultano anche n. 13 condannati, sempre nell'anno 2000, per il delitto di riduzione in schiavitù (o per tratta e commercio di schiavi, o per alienazioni e acquisto di schiavi). I dati statistici Istat sono stati elaborati anche dal Ministero dell'Interno che li ha pubblicati nel suo *Rapporto del Ministro dell'Interno sullo stato della sicurezza in Italia, 2001*. In questo documento vengono presentati vari dati, tra cui quelli sui "reati di istigazione e sfruttamento della prostituzione, per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, anni 1970-1999", e quelli relativi ad "arrestati e denunciati in stato di libertà per il reato di favoreggiamento della immigrazione illegale" (art. 12, comma 1,3 e 5, d.lgs. n. 286/1998) che evidenziano che nel corso del 1999 sono state arrestate 925 persone, numero salito a 1.061 nel 2000; mentre nel 1999 i denunciati in stato di libertà sono stati 960, diventati 993 nel 2000.

In conclusione, è possibile affermare che allo stato attuale non esistono dati nazionali in grado di mettere in luce il rapporto esistente tra l'art. 18 e l'azione di contrasto della criminalità contro i migranti.

## 5. I profili metodologici della ricerca: le scelte, gli strumenti, i problemi

di *Davide Pettrini, Franco Prina, Maria Virgilio, Chiara Bertone,  
Valeria Ferraris, Isabella Orfano*

### 5.1 L'impianto della ricerca: aspetti e problemi generali

Le modalità previste e realizzate di attuazione della ricerca sono state le seguenti:

- a) raccolta ed analisi dei dati sui permessi accordati, non accordati, revocati, da parte delle Questure;
- b) raccolta e analisi degli eventuali dati riferiti al contenzioso giudiziario;
- c) raccolta e analisi dei procedimenti penali collegati e dei loro esiti;
- d) raccolta ed analisi dei progetti di accompagnamento sociale predisposti dagli enti interessati a partecipare al programma di assistenza e di integrazione sociale;
- e) raccolta ed analisi delle relazioni e dei rapporti di cui agli artt. 25 e 26 del Regolamento di attuazione;
- f) analisi dei sistemi penali di altri Stati membri, nonché della legislazione internazionale, e raccolta delle fonti normative che ivi sono destinate a contrastare la criminalità contro i migranti, con atten-

- zione specifica alla ricerca di strumenti giuridici analoghi all'art. 18; g) effettuazione di approfondimenti mirati sui diversi livelli di analisi sopra citati in alcune aree campione, con la raccolta dei dati sopra citati, integrati attraverso:
- raccolta di dati sul fenomeno ed analisi delle specificità territoriali;
  - somministrazione di questionari ai diversi "attori" istituzionali coinvolti;
  - interviste a testimoni privilegiati;
  - raccolta dei testi integrali delle sentenze penali e loro schedatura.

La programmazione del lavoro ha previsto le seguenti fasi:

- costituzione del gruppo di ricerca;
- analisi della letteratura esistente e raccolta dei dati elaborati per l'intero territorio nazionale;
- realizzazione delle rilevazioni nelle aree campione (studi di caso e ricerca delle sentenze);
- realizzazione di una raccolta di testi normativi di altri Stati membri e internazionali, necessari a sviluppare uno studio giuridico comparato;
- convegno di confronto internazionale sui risultati provvisori ottenuti;
- elaborazione del rapporto di ricerca finale.

I cinque studi di caso sono stati realizzati in contesti distinti quali: Torino, Venezia, Modena, l'area Marche-Abruzzo-Molise, Lecce. La scelta delle aree in cui realizzare gli studi di caso si è fondata su due criteri. Innanzitutto, sono state scelte situazioni molto differenziate, sotto il profilo della collocazione geografica e delle caratteristiche della problematica nel contesto locale, allo scopo di fornire un quadro quanto più possibile ampio delle modalità di applicazione e dell'impatto dell'art. 18. In secondo luogo, si è fatto riferimento ad ambiti territoriali in cui si fosse in presenza di realtà impegnate nella gestione dei progetti di applicazione dell'art. 18 caratterizzate da consolidata esperienza, seria strutturazione e buona solidità.

Nei paragrafi che seguono verranno presentati gli strumenti utilizzati per la ricerca in base ai tre ambiti di indagine considerati. Prima di passare a ciò, riteniamo importante soffermarci sui problemi e sui limiti incontrati, non essendo state poche le difficoltà che si sono dovute fronteggiare nello svolgimento dell'indagine.

In tutte le aree analizzate si sono dovuti affrontare problemi riferibili sia alla disponibilità degli enti e delle istituzioni (spesso più semplicemente delle persone che negli enti e nelle istituzioni occupano determinati ruoli) che alla natura dei dati in loro possesso e resi accessibili alle ricercatrici.

Alcune difficoltà si sono evidenziate sul piano organizzativo e relativamente alla disponibilità materiale e "culturale" degli enti ad essere oggetto di ricerca e di studio. Sebbene le motivazioni alla base della difficoltà a garantire una piena disponibilità da parte di enti e persone - che sono tradizionalmente restie a pensarsi oggetti di "sguardi" dall'esterno (si pensi agli organi di polizia) o che sono molto frequentemente sollecitate a collaborare a ricerche o a fornire dati (si pensi alle associazioni che si occupano di problemi oggetto di attenzione pubblica) - siano in genere comprensibili, resta il fatto che la ricerca ha risentito delle diverse possibilità di accedere alle schede dati, di effettuare riscontri, di ottenere dai responsabili risposte esaurienti ai quesiti posti e agli approfondimenti richiesti.

Posto che si tratta di un limite che incontrano spesso le ricerche sulle attività degli organi di polizia, ma anche quelle che intendono comparare dati sulle politiche pubbliche provenienti da fonti diverse, nonché, con ulteriori specificità, quelle che si propongono di esplorare e valutare l'attività degli enti del terzo settore, due considerazioni ne discendono.

La prima, di carattere generale, riguarda l'esigenza di incrementare la cultura della trasparenza e di promuovere uno sforzo comune finalizzato alla omogeneità e alla standardizzazione della raccolta di dati da parte di tutti i soggetti che si trovano impegnati nella sperimentazione di una politica innovativa come quella di cui trattiamo, per ovvi problemi di comparabilità degli stessi e di valutabilità delle azioni, dei progetti, dell'efficacia della stessa norma.

La seconda considerazione, più limitata, consiste nel sottolineare che la nostra équipe di ricerca ha dovuto compiere uno sforzo rilevante per raccogliere

re i dati che presentiamo e che la loro natura appare tale da consentire di evidenziare solitamente una serie di tendenze, tracciando alcune tipologie di orientamento rispetto ai significati attribuiti alle azioni stesse.

Ancora una avvertenza: in questo paragrafo facciamo riferimento a quanto è emerso in generale in tutte le aree considerate. All'interno dell'analisi dei singoli studi di caso, poi, si darà rilievo agli adattamenti resi necessari ed ai problemi incontrati, sotto il profilo metodologico, in ogni specifico contesto, in modo da favorire la migliore comprensione delle analisi effettuate.

## 5.2 La ricerca sugli aspetti giuridici

Relativamente agli aspetti giuridici ci si è concentrati sulla ricerca dei dati in possesso delle Questure sul permesso di soggiorno art. 18 d.lgs. 286/1998, su quelli in possesso delle associazioni in merito agli aspetti giuridici del percorso di integrazione sociale ed infine sui dati riferibili ai risvolti processuali.

Accanto ai dati quantitativi, ed anche per meglio interpretare gli stessi, si sono effettuate diverse interviste di carattere prevalentemente qualitativo a diversi operatori ed operatrici del diritto: avvocati, magistrati, personale delle forze dell'ordine (squadra mobile ed Ufficio Immigrazione delle Questure, sezioni di polizia giudiziaria).

Non è stato possibile ottenere dati omogenei in tutti i territori oggetto di indagine.

Relativamente alle Questure interessate dalla rilevazione sono stati richiesti i seguenti dati:

- numero di richieste di permessi di soggiorno art. 18 suddivise per nazionalità e sesso del richiedente, per anni e per esito;
- numero di richieste di rinnovo di permesso di soggiorno art. 18 suddivise per nazionalità e sesso del richiedente, per anni e per esito;
- numero di richieste di conversione di permesso di soggiorno art. 18 suddivise per nazionalità e sesso del richiedente, per anni e per esito;

- numero di denunce raccolte direttamente dalla Questura suddivise per anni.

Gli elementi raccolti sono disomogenei. Alcuni di essi sono stati forniti solo da alcune Questure (ad esempio, il numero di richieste di permessi di soggiorno per protezione sociale sono stati comunicati solo dalla Questura di Torino e da quella di Venezia) e il periodo di rilevazione cambia da luogo a luogo. Questo è in gran parte dovuto all'assenza di dati già sistematizzati ed elaborati e conseguentemente alla necessità di chiedere a chi all'interno della Questura segue i casi di permesso di soggiorno per protezione sociale di effettuare le rilevazioni secondo determinate modalità; inoltre, in molti casi è risultato impossibile risalire ai primi anni di vigenza della norma (1998 e 1999). Dall'altro canto, la difficoltà non poteva essere superata attraverso l'utilizzo della ricercatrice impegnata in questo ambito in quanto i fascicoli art. 18 contengono dati delicati e riservati, in alcuni casi attinenti - seppur indirettamente - ad indagini di polizia in corso di svolgimento e, di conseguenza, non possono essere visionati da persone estranee. Si deve comunque rilevare una generale disponibilità, salvo alcuni casi specifici, da parte delle Questure che, pur non potendo garantire dati completi, si sono sempre dimostrate collaborative.

In merito ai dati relativi agli aspetti giuridici del programma di assistenza e integrazione sociale in possesso degli enti, si deve sottolineare che l'assenza di personale esperto in materia giuridica all'interno di molte delle realtà analizzate ha reso la rilevazione poco significativa, stante l'assenza di affidabilità e di completezza dei dati esistenti nella documentazione raccolta. Per la rilevazione delle informazioni giuridiche presso gli enti accreditati si era predisposta una scheda che però ha potuto essere proficuamente utilizzata solo presso l'Associazione *On the Road* e, seppur in misura minore, presso il Servizio Città e Prostituzione del Comune di Venezia.

La ricerca di dati quantitativi sui procedimenti penali aperti in relazione all'art. 18 si è scontrata con l'assenza di indicazioni relative all'esistenza del permesso di soggiorno per protezione sociale all'interno delle banche dati degli uffici della Procura della Repubblica: la concessione del permesso di soggiorno per protezione sociale a favore della eventuale denunciante e, quindi, il necessario nulla osta del magistrato sono infatti fasi di un *sub* procedimento all'in-

terno del processo penale che non è oggetto di alcun rilievo statistico. A tale difficoltà si è cercato di porre rimedio analizzando, dove è stato possibile, il numero di procedimenti penali aperti in relazione ad alcune fattispecie caratterizzanti.

Infine, rinviamo alla trattazione dell'apposito paragrafo per quanto concerne le specifiche problematiche inerenti la ricerca quali-quantitativa sui procedimenti penali connessi al rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale.

### 5.3 La ricerca sui progetti di accoglienza e sostegno

Lo studio delle caratteristiche e delle modalità di intervento implementate dai progetti finanziati nell'ambito del programma di assistenza ed integrazione sociale previsto dall'art. 18 è stato realizzato attraverso l'utilizzo di strumenti di diverso tipo.

In primo luogo, sono stati consultati una serie di materiali quali: ricerche esistenti sulle caratteristiche del fenomeno della prostituzione e della tratta a scopo di sfruttamento sessuale di migranti relativi alle aree oggetto di studio; studi sui progetti considerati; materiale prodotto dagli enti attuatori dei progetti; dalle relazioni periodiche sull'andamento del progetto ai documenti contenenti le regole scritte per le strutture di accoglienza, dai *depliant* informativi ai report realizzati dalle varie équipe di lavoro coinvolte. La lettura di tale materiale ha reso possibile definire un quadro di sfondo in cui collocare i progetti; l'analisi di ogni singolo progetto considerato è stata poi ulteriormente approfondita attraverso l'utilizzo di due principali strumenti: interviste ai testimoni privilegiati e schede di rilevazione dei singoli percorsi delle persone inserite nei programmi di assistenza ed integrazione sociale.

Le interviste, realizzate con responsabili, operatori e operatrici degli enti titolari e/o attuatori dei progetti art. 18, sono state infatti finalizzate, da un lato, a raccogliere informazioni sul funzionamento dei progetti e a ricostruire la rete attivata per realizzare le attività previste, comprese le relazioni informali con Questure e Procure; dall'altro, a rilevare la definizione dei vari aspetti del feno-

meno analizzato da parte degli stessi responsabili ed operatori dei progetti: la prostituzione migrante, la percezione dei bisogni delle persone inserite nei programmi e il ruolo assegnato alle attività legate all'art. 18 quali risposte ai bisogni individuati o quali forme di intervento sul fenomeno.

Le schede sui singoli percorsi individuali sono state compilate dalle ricercatrici sulla base dei fascicoli, delle schede o dei database messi a disposizione dagli enti. Nelle cinque aree considerate sono state raccolte complessivamente 361 schede individuali. Obiettivo di questa rilevazione è stata la ricostruzione dei singoli percorsi, sia quelli migratori e sostitutivi sia, soprattutto, quelli successivi alla presa in carico da parte dell'ente. Nella scheda sono quindi stati rilevati i principali eventi che hanno scandito i percorsi abitativi, le attività di formazione e di inserimento socio-professionale, le relazioni affettive, le procedure relative al permesso di soggiorno (rilascio, rinnovi, conversione). Rilevando inoltre *timing* e durata, è stato possibile anche mettere in luce intersezioni ed interdipendenze tra i diversi percorsi. In particolare, uno dei principali obiettivi è stato quello di rilevare le interdipendenze tra il procedimento per l'ottenimento del permesso di soggiorno e il processo di acquisizione di un'autonomia abitativa e lavorativa.

L'utilizzo della scheda individuale ha rivelato tuttavia importanti limiti, in parte intrinseci allo strumento stesso, in parte dovuti alle modalità di registrazione dei dati relativi ai percorsi considerati rilevanti da parte degli enti. I dati resi disponibili dai responsabili dei progetti presentano infatti:

- forte *disomogeneità* quanto al tipo: ogni ente, nelle schede personali o nei database elaborati, raccoglie dati e informazioni diverse, per cui elementi come, ad esempio, il titolo di studio, la data di arrivo in Italia, la data di contatto, a volte sono disponibili, a volte no;
- *scarsa precisione*, in gran parte per non univocità di definizione dello stesso dato, per cui ad esempio, "data di contatto" può significare contatto con unità di strada o presa in carico effettiva da parte dell'ente;
- *non corrispondenza* con dati comparabili raccolti nelle Questure competenti per l'area considerata.

Nonostante questi limiti, il confronto tra le percezioni rilevate nelle

interviste e i dati raccolti con le schede individuali ha comunque consentito di fornire un quadro articolato degli interventi. È stato possibile, ad esempio, individuare le differenze tra i modelli di percorso descritti nelle interviste e quelli rilevati in base alle schede.

#### 5.4 La ricerca sulle attività giudiziarie connesse

L'obiettivo del settore di ricerca sulle attività giudiziarie connesse alla procedura di rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale è quello di collocare il particolare istituto giuridico previsto dall'art. 18 nel contesto delle norme di contrasto alla criminalità contro i migranti.

Lo scopo è verificare quale contributo alle esigenze investigative e di repressione di questo settore di criminalità sia riconducibile alle iniziative di emersione alla legalità concretizzate in percorsi di adesione al programma di protezione sociale. E comunque di ricostruire le dinamiche collegate al legame tra la procedura amministrativa e quella penale.

Si sarebbero dovute monitorare tutte le varie fasi processuali: si doveva oltrepassare la fase delle indagini giudiziarie, promosse dalle procure e dalla polizia giudiziaria in forza e in relazione alle dichiarazioni rese da chi ha ottenuto il permesso di soggiorno per protezione sociale, nonché giungere alla decisione dell'organo giudicante (sia a dibattimento sia giudice dell'udienza preliminare), e altresì rintracciare gli esiti dei successivi gradi di giudizio, alla ricerca di decisioni definitive.

Anticipiamo subito che tale obiettivo è stato possibile conseguirlo solo parzialmente o, comunque, non con la completezza che pure sarebbe stata astrattamente possibile. L'idea era di assumere come base le singole procedure di richiesta e rilascio del permesso art. 18 e da lì risalire al livello giudiziario. Occorreva individuare ogni caso di accoglienza da parte delle associazioni nell'ambito dei progetti finanziati e accompagnarlo nel suo sviluppo cronologico, lungo l'indagine giudiziaria fino agli ultimi esiti processuali. Purtroppo non è stato possibile procedere in tal modo e non è stato possibile reperire dati su base nazionale. Eppure era importante distinguere quale realtà di repressione

della criminalità nasca dall'art. 18 e, dunque, dalla collaborazione di persone straniere clandestine, e quale realtà invece resti esterna e la affianchi in maniera complementare.

Da una parte, le Questure hanno fornito solo dati quantitativi e non nominativi; dall'altra, le associazioni impegnate non erano obbligate a tenere una scheda unitaria e nominativa di rilevazione su base nazionale, che consentisse di risalire fino al processo penale e ai suoi sviluppi. E dunque non risultano rilevazioni da parte delle associazioni che abbiano registrato i percorsi giudiziari.

Si è dovuto supplire a questa carenza di rilevazione sul piano nazionale sia con alcune indagini sistematiche presso taluni uffici giudiziari sia con una raccolta mirata di alcune decisioni. La raccolta, la schedatura e l'analisi delle motivazioni delle decisioni (per un totale di 450 sentenze) è stata integrata con interviste a testimoni privilegiati (operatori delle enti e associazioni gestori dei progetti, funzionari della Questura, magistrati - procuratori e giudici delle indagini preliminari -, avvocati degli imputati e delle parti lese). Il percorso della ricerca delle decisioni è stato duplice e incrociato: dall'art. 18 ai processi e dai processi all'art. 18. Si è proceduto con rilevanti difficoltà.

Partendo dall'art. 18, presso Questure e associazioni, si è constatato che ad una stessa procedura per l'art. 18 corrisponde, sotto il profilo soggettivo, a più imputati, e a più procedimenti penali, con relative decisioni. Può accadere infatti che ad una procedura di rilascio del permesso di soggiorno - e dunque a un soggetto passivo - corrispondano non solo, ovviamente, più imputati che hanno agito in concorso o in associazione tra di loro, ma soprattutto, più procedimenti penali e più decisioni. Infatti, le vicende processuali possono dar luogo alla separazione di un medesimo processo in più tronconi processuali, come per esempio nei casi in cui tra gli imputati vi siano minorenni oppure alcuni degli imputati chiedano di fruire di riti alternativi (patteggiamento o rito abbreviato).

Lo stesso valga per le ricadute dei problemi di competenza territoriale: può accadere che una procedura amministrativa per l'art. 18 di competenza del Questore di una provincia (es. Bologna) sia connessa ad uno o più procedimenti penali radicati per competenza territoriale dinnanzi ad uffici giudiziari

diversi (es. Trieste).

Anche partendo dagli uffici giudiziari si incontrano difficoltà oggettive. Procedendo a ritroso dalle sentenze non si riesce a risalire all'art. 18. In effetti, nonostante gli evidenti legami tra la procedura di rilascio del permesso di soggiorno e il procedimento penale, di tale legame non vi è traccia nelle carte processuali. Nelle sentenze non si rinvencono riferimenti all'art. 18. E spesso neppure la consultazione dell'intero fascicolo processuale consente di trovare riferimenti alla procedura amministrativa, i cui atti (per esempio la proposta o il parere del procuratore della Repubblica) non vengono conservati dall'autorità giudiziaria o - in alcune sedi - vengono conservati in fascicoli diversi da quello del processo penale.

L'immagine è quella di compartimenti stagni tra processo penale e procedura di rilascio del permesso. Conseguentemente, nella raccolta che muova dal settore giudiziario non si riescono a selezionare i casi riconducibili alla procedura amministrativa.

Il percorso della ricerca si è dunque avvalso di un criterio sostanziale, secondo le fattispecie di reato: raccogliere e selezionare tutti i processi penali sul tema prostituzione e/o traffico, così raccogliendo indifferentemente i processi penali con e senza connessioni con la procedura art. 18.

Un altro limite della ricerca giudiziaria è legato al fattore temporale che ha contribuito a relativizzare i risultati e le valutazioni. Vista la lunghezza dei tempi processuali, sono rare le decisioni definitive intervenute negli anni dal 1999 ad oggi. E questo vale anche per i casi di processi con detenuti, che normalmente sono più rapidi a causa del pressare delle scadenze dei termini per i provvedimenti cautelari coercitivi. Ciò rende gli indirizzi giurisprudenziali - ad oggi - non consolidati e, anzi, in evoluzione. Del resto, il fattore temporale ha reso tutt'altro che statica anche l'applicazione dell'art. 18. Nel periodo che va dal 1999 ad oggi, essa è andata implementandosi nel tempo ed è tuttora in dinamica evoluzione, posta come è all'incrocio di nodi socialmente e politicamente cruciali, quali sono quelli della immigrazione e della prostituzione.

Infine, anche sotto il profilo tecnico, il tema intreccia varie normative, diverse per materia e per collocazione: leggi penali si incrociano con leggi amministrative; norme del codice penale vanno lette insieme a disposizioni di

legge extracodificistiche che regolano settori specifici, come la legge Merlin in materia di prostituzione o il Testo Unico in materia di immigrazione; norme interne si affiancano a norme internazionali.

## Capitolo III

## Lo studio delle sentenze

1. L'attività giudiziaria di contrasto della criminalità  
contro i migrantidi *Maria Virgilio*\*

## 1.1 La selezione delle sentenze

Come già indicato al Cap. I, 5.4, i problemi metodologici della ricerca sulle attività giudiziarie connesse alla procedura di rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale hanno indotto ad impostare la indagine sullo studio delle sentenze selezionandole secondo il criterio sostanziale delle fatti-specie contestate dal Pubblico Ministero.

Si è dovuto tener conto delle esigenze organizzative degli uffici giudiziari, per la consultazione di rubriche, registri e raccolta sentenze, e relativa fotocopiatura del testo integrale della motivazione. E dunque la raccolta – nonostante la piena disponibilità di magistrati e funzionari – non risulta completa in molti degli uffici giudiziari considerati.

La raccolta più completa è risultata essere quella di Modena, oggetto

---

\* La ricerca delle sentenze e l'elaborazione dei dati sono state svolte da Teresa Degenhardt e Nadia Del Frate; la parte relativa alla prostituzione minorile è stata realizzata da Teresa Degenhardt.

anche di uno degli studi di caso sui progetti di assistenza e integrazione sociale art. 18 (Cap. II, 3). Qui si sono potuti incrociare i dati giudiziari con le rilevazioni sull'art. 18 fornite dagli operatori dei progetti, nonché le interviste ai testimoni privilegiati (avvocati, magistrati, funzionari della Questura).

Raccolte sistematiche, anche se condotte secondo criteri assai più ridotti e mirati, sono state svolte presso altre realtà coincidenti con gli studi di caso: Lecce e Torino.

Gli altri uffici giudiziari oggetto di ricerca sono stati scelti nell'ambito del progetto "Oltre la strada", gestito dalla Regione Emilia-Romagna: oltre la città Modena, sono state esaminate anche Bologna, Ravenna e Rimini.

Sono state raccolte, senza alcuna sistematicità, anche decisioni presso altri uffici giudiziari, perché se ne era avuta comunque notizia ed erano state ritenute significative: Roma, per il delitto di riduzione in schiavitù; Trieste, per l'art. 41.6-bis c.p., associazione di tipo mafioso; Perugia, per l'applicazione del delitto di favoreggiamento al cliente della prostituzione, e altre ancora che hanno insieme fornito un interessante osservatorio giurisprudenziale (oltre che sulla realtà dei "fatti" portati all'attenzione del giudice).

Nel prospetto che segue figurano le città e gli uffici giudiziari interessati alla ricerca. Per ogni singolo ufficio è indicato il numero di decisioni raccolte e l'anno di riferimento (anno in cui la motivazione della sentenza è stata depositata). Nell'ultima colonna si legge quante delle decisioni raccolte concernono casi di sostituzione minorile, con la avvertenza che - oltre ai casi in cui la persona di età minore di anni diciotto è parte lesa o soggetto passivo del reato imputato - si sono dovuti ricomprendere anche alcuni casi riferiti a soggetti infravventenni, alla stregua del dato normativo dell'aggravante di cui all'art. 4. 2) della Legge Merlin, poi modificata dall'art. 18 della L. n. 269/1998 che ha soppresso le parole "se il fatto è commesso ai danni di minore degli anni ventuno".

Prospetto riassuntivo delle fonti utilizzate per la ricerca delle sentenze

Località	Tribunale	Anno di deposito	Numero	Sentenze Minori
<b>Bologna</b>	Tribunale Penale	1997-2000	72	17
	Corte d'Assise	1997-2000	3	1
	Ufficio GIP	1998-2000	36	10
<b>Modena</b>	Ufficio GIP	2001	22	Non rilevato
	Tribunale Penale	1997-2000	39	9
	Corte d'Assise	1997-2000	2	2
<b>Ravenna</b>	Ufficio GIP	1997-2000	55	5
	Tribunale Penale	1997-2000	58	17
	Corte d'Assise	1997-2000	0	0
<b>Rimini</b>	Ufficio GIP	1998-2001	34	3
	Tribunale Penale	1998-2000	41	7
	Corte d'Assise	1996	1	1
<b>Torino</b>	Ufficio GIP	1998-2000	24	3
	Corte d'Assise	1998-2001	3	
	Corte d'Assise di Appello	1998-2001	2	
<b>Lecce</b>	Ufficio GIP	2000-2001	5	
	Ufficio GIP	2000-2001	3	
	Corte d'Appello	2000-2001	3	
<b>Catanzaro</b>	Corte d'Assise di Appello	2000-2001	1	
	Tribunale	1999	1	
<b>Brindisi</b>	Corte d'Assise	1998	1	
	Corte d'Assise	2000	1	
<b>Cagliari</b>	Corte d'Assise	2000	1	
	Sezione penale	2000	2	
<b>Roma</b>	Corte d'Assise	2002	1	
	Corte d'Assise di Appello	2001	1	
<b>TOTALE</b>	GIP	2001	1	
			<b>413</b>	<b>75</b>

## 1.2 Modena

## 1.2.1 Criteri di raccolta

La raccolta modenese è stata condotta presso i seguenti uffici giudiziari:

- G.I.P. (Giudice per le indagini preliminari);
- Tribunale penale - dibattimento;
- Corte d'Assise.

La prima fase è consistita nella consultazione presso ciascun ufficio del registro generale delle sentenze pronunciate negli anni 1997/2000. Le sentenze sono state selezionate facendo riferimento alle indicazioni annotate nel suddetto registro, e in particolare alla annotazione del titolo di reato imputato (che potrebbe essere diverso dal titolo di reato poi ritenuto in sentenza).

I titoli di reato considerati sono i seguenti:

- art. 3, L.75/58 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui);
- art. 416, c.p. (Associazione a delinquere);
- art. 519, c.p. (Della violenza carnale);
- art. 521, c.p. (Atti di libidine violenti);
- art. 581, c.p. (Percosse);
- art. 582, c.p. (Lesione personale);
- art. 600, c.p. (Riduzione in schiavitù);
- art. 600-bis c.p. (Prostituzione minorile);
- art. 600-ter, c.p. (Pornografia minorile);
- art. 600-quater, c.p. (Detenzione di materiale pornografico);
- art. 600-quinquies (Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile);
- art. 601, c.p. (Trafico e commercio di schiavi);
- art. 602, c.p. (Alienazione e acquisto di schiavi);

- art. 605, c.p. (Sequestro di persona);
- art. 609-bis, c.p. (Violenza sessuale);
- art. 609-quater, c.p. (Atti sessuali con minorenne);
- art. 610, c.p. (Violenza privata);
- art. 612, c.p. (Minaccia);
- art. 12, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero - Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 10).

Sono state così selezionate innumerevoli decisioni, ristrette a n. 96, quelle risultate in qualche modo pertinenti alla materia della prostituzione:

- n. 55 sentenze pronunciate dall'Ufficio G.I.P.;
- n. 39 sentenze pronunciate dal Tribunale;
- n. 2 sentenze pronunciate dalla Corte d'Assise.

Per ciascuna sentenza, estratta la copia integrale del testo, è stata redatta una scheda riepilogativa.

Anticipiamo subito che dalla lettura delle decisioni così raccolte emerge un'estrema varietà ed eterogeneità delle situazioni prostitutionali, che vanno da casi di cd. pedofilia a casi di sfruttamento della prostituzione della moglie, a ipotesi di prostituzione di italiane in appartamenti, e ancora a casi di nomadi che sfruttano la prostituzione di donne minorenni parenti.

Su 96 sentenze, n. 63 si riferiscono a casi di prostituzione di strada (33 G.I.P., 28 Trib., 2 Ass.).

## 1.2.2 Gli autori di reato

Imputati: n. 203 in n. 96 sentenze, suddivisi per nazionalità ed età così come specificato:

Nazionalità autore di reato	Uomini	Donne	Totale
Italiana	72	14	86
Albanese	55	3	58
Nigeriana	6	11	17
Slava	10	1	11
Altra	19	12	31
<b>Totale</b>	<b>162</b>	<b>41</b>	<b>203</b>

Età autore di reato	Uomini	Donne	Totale
fra i 18/25 anni:	44	12	56, di cui: 40 stranieri, 16 italiani
fra i 26/30 anni	41	6	47, di cui: 38 stranieri, 9 italiani
fra i 31/35 anni	28	9	37, di cui: 31 stranieri, 6 italiani
fra i 36/40 anni	17	7	24, di cui: 6 stranieri, 18 italiani
fra i 41/50 anni	14	3	17, di cui: 2 stranieri, 15 italiani
fra i 51/60 anni	13	2	15, di cui: 0 stranieri, 15 italiani
fra i 61/70 anni	4	2	6, di cui: 0 stranieri, 6 italiani
oltre i 70 anni	1	0	1, di cui: 0 stranieri, 1 italiano

Relazione qualificata con soggetto passivo: n. 34 Estraneità: n. 169

Come si evince dai dati sopraindicati, gli autori di reato sono in prevalenza di sesso maschile, con un'età compresa fra i 18 ed i 40 anni, di nazionalità extracomunitaria ed italiana, estranei ad una relazione parentale con il soggetto passivo.

Quanto alle 63 sentenze per prostituzione di strada, gli imputati sono complessivamente n. 130, suddivisi per nazionalità e relazione qualificata con soggetto passivo come di seguito specificato:

Nazionalità autore di reato prost. strada	Uomini	Donne	Totale
Italiana	29	1	30
Albanese	52	3	55
Nigeriana	6	10	16
Slava	10	1	11
Altra	12	6	18
<b>Totale</b>	<b>109</b>	<b>21</b>	<b>130</b>

Relazione qualificata con soggetto passivo	Totale
Marito	4
Fidanzato	3
Cugina	1
Persona estranea	122
<b>Totale</b>	<b>130</b>

### 1.2.3 Le parti lese

Le persone offese rilevate sono state n. 209 in n. 96 sentenze, suddivise per nazionalità ed età così come specificato:

Nazionalità parte lesa	Totale
Italiana	22
Albanese	17
Ucraina	8
Nigeriana	10
Moldava	6
Altra	19
Non rilevabile	127 (di cui 74 straniere)
<b>Totale</b>	<b>209 di cui: 204 donne e 5 uomini</b>

Età parte lesa	Uomini	Donne	Totale
< anni 10	5	7	12
< anni 14	0	3	4
< anni 18	0	6	6
< anni 21	0	10	10
Giovani	0	98	98
Età non rilevabile	0	79	79
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>204</b>	<b>209</b>

Delle parti lese, la cui nazionalità non è precisata, può esserne verosimilmente affermata la provenienza extracomunitaria, quale risulta dalla narrativa della sentenza: il reato viene descritto come commesso, genericamente, in danno di persone provenienti dall'Albania o dai paesi dell'ex-Urss (Russia, Ucraina, Moldavia) e dell'Est Europa, o ancora dell'Africa centrale.

Nelle sentenze in cui l'età non è stata rilevata, le donne vengono comunque identificate con i termini "giovani donne, anche minorenni", "ragazze".

Il profilo del soggetto passivo che i dati a disposizione suggeriscono è quello di una donna di giovane età d'origine extracomunitaria. Nelle 63 sentenze esaminate per prostituzione di strada, le donne coinvolte in qualità di soggetto passivo sono risultate essere n. 154, suddivise nelle seguenti nazionalità:

Nazionalità parte lesa prost. strada	Totale
Albanese	17
Ucraina	8
Nigeriana	8
Moldava	6
Altra	21
Non rilevabile	94 (di cui 67 straniere)
<b>Totale</b>	<b>154</b>

#### 1.2.4 Le ipotesi di reato utilizzate: il prevalere dell'art.3 della legge n.75/58

Titolo di reato secondo il capo d'imputazione:

- art. 3, L. 75/58 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui): n. 381, così suddivisi:

Art. 3, n. 2, L. 75/58	Locazione d'abitazione a scopo di esercizio di prostituzione	n. 7
Art. 3, n. 3, L. 75/58	Tolleranza dell'esercizio della prostituzione all'interno di un locale aperto al pubblico	n. 2
Art. 3, n. 4, L. 75/58	Reclutamento di persona al fine di esercizio della prostituzione	n. 68
Art. 3, n. 5, L. 75/58	Induzione alla prostituzione in luoghi pubblici o aperti al pubblico	n. 37
Art. 3, n. 6, L. 75/58	Induzione a recarsi nel territorio di altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza al fine di esercitarvi la prostituzione	n. 58
Art. 3, n. 7, L. 75/58	Attività in associazioni o organizzazioni nazionali ed estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione	n. 32
Art. 3, n. 8, L. 75/58 <sup>1</sup>	Favoreggiamento n. 154 e sfruttamento della prostituzione n. 149	n. 177

<sup>1</sup> Sono stati differenziati i casi in cui la condotta specificatamente contestata è quella di favoreggiamento o di sfruttamento.

Ipotesi aggravate ex art. 4, L. 75/58:

Art. 4, n. 1, L. 75/58	Violenza, minaccia, inganno	n. 147
Art. 4, n. 2, L. 75/58	Ai danni di persona minore di anni 21	n. 48
Art. 4, n. 3, L. 75/58	Da prossimo congiunto	n. 14
Art. 4, n. 4, L. 75/58	Da affidatario	n. 1
Art. 4, n. 5, L. 75/58	Ai danni di persona in rapp. d'impiego	n. 1
Art. 4, n. 7, L. 75/58	Ai danni di più persone	n. 175

- art. 3, d.l. 416/1989 conv. in L. 39/1990 recante norme in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato: n. 36
- art. 10, L. 40/98 (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine): n. 5
- art. 12, d.lgs. 286/1998 (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine): n. 12
- art. 13, d.lgs. 286/1998 (Espulsione amministrativa): n. 1
- art. 378, c.p. (Favoreggiamento personale): n. 2
- art. 416, c.p. (Associazione a delinquere): n. 60
- art. 416, comma 1, c.p.: n. 42
- art. 416, comma 2, c.p.: n. 18
- art. 482, c.p. (Falsità materiale commessa dal privato): n. 4
- art. 489, c.p. (Uso di atto falso): n. 3
- art. 424, c.p. (Danneggiamento seguito da incendio): n. 4
- art. 519, c.p., comma 2° (Violenza carnale) (prossimo congiunto in danno di minore anni sedici): n. 1
- art. 527, c.p. (Atti osceni): n. 2
- art. 567, c.p. (Alterazione di stato): n. 2
- art. 572, c.p. (Maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli): n. 4
- art. 582, c.p. (Lesioni personali): n. 4
- art. 600, c.p. (Riduzione in schiavitù): n. 10

- art. 600-bis, c.p. (Prostituzione minorile): n. 8
- art. 600-quater, c.p. (Detenzione di materiale pornografico): n. 1
- art. 605, c.p. (Sequestro di persona): n. 16
- art. 609-bis, c.p. (Violenza sessuale): n. 2
- art. 609-quater, c.p. (Atti sessuali con minorenne): n. 30
- art. 610, c.p. (Violenza privata): n. 5
- art. 612, c.p. (Minaccia): n. 4
- art. 628, c.p. (Rapina): n. 4
- art. 629, c.p. (Estorsione): n. 3
- art. 648, c.p. (Ricettazione): n. 6
- art. 697, c.p. (Detenzione abusiva di armi): n. 1
- art. 3, L. 110/1975 (Alterazione di armi): n. 1
- art. 4, L. 110/1975 (Porto di armi od oggetti atti ad offendere): n. 2
- art. 23, L. 110/1975 (Armi clandestine): n. 4
- art. 4, L. 895/1967 (Disposizioni per il controllo delle armi): n. 2
- art. 18, co. 1, L. 194/1978 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza): n. 1
- art. 73, d.P.R. 309/1990 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope): n. 3

Totale capi d'imputazione:

n. 624

Prostituzione di strada:

- art. 3, L. 75/58 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui): n. 281

Art. 3, n. 2, L. 75/58	Locazione d'abitazione a scopo di esercizio di prostituzione	n. 1
Art. 3, n. 3, L. 75/58	Tolleranza dell'esercizio della prostituzione all'interno di un locale aperto al pubblico	/
Art. 3, n. 4, L. 75/58	Reclutamento di persona al fine di esercizio della prostituzione	n. 56
Art. 3, n. 5, L. 75/58	Induzione alla prostituzione in luoghi pubblici o aperti al pubblico	n. 32
Art. 3, n. 6, L. 75/58	Induzione a recarsi nel territorio di altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza al fine di esercitarvi la prostituzione	n. 56
Art. 3, n. 7, L. 75/58	Attività in associazioni o organizzazioni nazionali ed estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione	n. 12
Art. 3, n. 8, L. 75/58 <sup>2</sup>	Favoreggiamento n. 105 e sfruttamento della prostituzione n. 99	n. 124

Ipotesi aggravate ex art. 4, L. 75/58

Art. 4, n. 1, L. 75/58	Violenza, minaccia, inganno	n. 111
Art. 4, n. 2, L. 75/58	Al danni di persona minore di anni 21	n. 38
Art. 4, n. 7, L. 75/58	Al danni di più persone	n. 109

- art. 3 d.l. 416/1989 conv. in L. 39/1990 recante norme in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato: n. 18
- art. 10, L. 40/98 (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine): n. 5

2 Idem.

- art. 12, d.lgs. 286/98 (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine): n. 12
  - art. 416, c.p. (Associazione a delinquere): n. 41
  - art. 416, comma 1, c.p. (Condotta di associazione): n. 23
  - art. 416, comma 2, c.p. (Condotta di partecipazione all'associazione): n. 18
  - art. 600, c.p. (Riuzione in schiavitù): n. 10
  - art. 600-bis, c.p. (Prostituzione minorile): n. 8
  - art. 605, c.p. (Sequestro di persona): n. 8
  - art. 609-bis, c.p. (Violenza sessuale): n. 2
  - altri: n. 49
- Totale capi d'imputazione n. 434

Reclutamento, induzione e tratta (le ipotesi dei nn. 4, 5 e 6 dell'art. 3, L. Merlin) sono quasi totalmente riconducibili all'attività connessa allo sfruttamento della prostituzione di strada. Al contrario, la attività organizzativa criminale - di cui all'art. 4, n. 7, L. Merlin, associazione - opera anche in settori di prostituzione diversi da quello di strada.

#### 1.2.5 L'autorità intervenuta

Autorità intervenuta	N. procedimenti penali	N. complessivo imputati coinvolti
Polizia di Stato	21	104
Carabinieri	13	34
Polizia Municipale	2	6
Polizia Municipale e Carabinieri	1	4
Polizia stradale	1	1
Non rilevato	31	61

## 1.2.6 Gli esiti processuali per gli imputati

*Patteggiamenti: complessivamente* n. 71 (di cui 20 italiani e 51 stranieri) di cui:

- G.I.P. patteggiamenti:* n. 53 (14 italiani e 39 stranieri)
- con pena fino ad un anno n. 8
  - con pena fino ad un anno e sei mesi n. 26
  - con pena fino a due anni n. 20
  - con multa fino a L. 1.000.000 n. 18
  - con multa fino a L. 2.000.000 n. 5
  - con multa fino a L. 3.000.000 n. 1
  - con sospensione condizionale della pena n. 38
  - pena detentiva complessiva inflitta: 76 anni e 6 mesi
  - **pena media detentiva inflitta:** 1 anno e 5 mesi

*Trib. patteggiamenti:* n. 18 (di cui 6 italiani e 12 stranieri)

- con pena fino ad un anno n. 5
- con pena fino ad un anno e sei mesi n. 1
- con pena fino a due anni n. 9
- con aumento pena in continuazione n. 2
- con multa fino a L. 1.000.000 n. 10
- con multa fino a L. 2.000.000 n. 3
- con sospensione condizionale della pena n. 15
- pena detentiva complessiva inflitta: 23 anni e 8 mesi
- **pena media detentiva inflitta:** 1 anno e 3 mesi

*G.I.P. condanne con rito abbreviato:* n. 12 (di cui 4 italiani e 8 stranieri)

- a pena fino a due anni n. 4
- a pena fino a cinque anni n. 7
- con aumento pena in continuazione n. 1
- con multa fino a L. 10.000.000 n. 9
- con multa di L. 30.000.000 n. 1
- con sospensione condizionale della pena n. 1

- pena detentiva complessivamente inflitta: 26 anni e 8 mesi
- **pena media detentiva inflitta:** 2 anni e 2 mesi

*Condanne complessivamente inflitte:* n. 72 (di cui 31 italiani e 41 stranieri)

*Trib. condanne:* n. 64 (di cui 29 italiani e 35 stranieri)

- a pena fino a due anni n. 9
- a pena fino a cinque anni n. 39
- a pena fino a dieci anni n. 15
- a pena fino a venti anni n. 10
- con aumento pena in continuazione n. 1
- con multa fino a L. 10.000.000 n. 39
- con multa di L. 38.000.000 n. 1
- con multa di L. 46.700.000 n. 1
- con multa di L. 60.000.000 n. 1
- con multa di L. 70.000.000 n. 2
- con sospensione condizionale della pena /
- pena detentiva complessivamente inflitta: 390 anni e 4 mesi
- **pena media detentiva inflitta:** 5 anni e 8 mesi

*Corte d'Assise condanne:* n. 8 (di cui 2 italiani e 6 stranieri)

- a pena fino a due anni n. 4
- a pena fino a dieci anni n. 3
- a pena di dodici anni n. 1
- a pena di 28 anni n. 1
- con multa fino a L. 20.000.000 n. 5
- con multa di L. 22.000.000 n. 1
- con multa di L. 350.000.000 n. 1
- sospensione condizionale della pena n. 3
- pena detentiva complessivamente inflitta: 33 anni e 2 mesi
- **pena media detentiva inflitta:** 4 anni e 1 mese

*G.I.P. assoluzioni con rito abbreviato:* n. 3 (italiani)

- perché il fatto non sussiste n. 3

*Trib. assoluzioni*: n. 38 (di cui 26 italiani e 12 stranieri)

- perché il fatto non sussiste n. 35
- per non aver commesso il fatto n. 4

*G.I.P. non luogo a procedere*: n. 9 (di cui 5 italiani e 4 stranieri)<sup>3</sup>

- perché il fatto non sussiste n. 2
- perché il fatto non costituisce reato n. 3
- per non aver commesso il fatto n. 2
- per morte del reo n. 2

*Trib. non doversi procedere*: n. 4 (italiani)

- per morte del reo n. 3
- per prescrizione del reato n. 1

*Trib. trasmissione degli atti al pm ex art. 521 c.p.p.*

*per essere il fatto diverso da quello contestato* n. 1 (italiano)

### 1.2.7 La parte civile

La costituzione di parte civile figura svolta in n. 15 sentenze:

entità risarcimento:

- di L. 100.000.000 (provvisoria) a favore di n. 14 parti civili ciascuna;
- di L. 65.000.000 (provvisoria) a favore di n. 1 parte civile;
- di L. 20.000.000 (provvisoria) a favore di n. 5 parti civili ciascuna;
- di L. 10.000.000 (provvisoria) a favore di n. 1 parte civile ciascuna;
- di L. 5.000.000 (provvisoria) a favore di n. 1 parte civile;
- di L. 50.000.000 (liquidazione equitativa) a favore di n. 1 parte civile;
- da liquidare in separato giudizio a favore di n. 2 parti civili.

<sup>3</sup> Fra questi figura un imputato che ha riportato anche la condanna.

### 1.2.8 Due casi di riduzione in schiavitù

In chiusura è opportuno soffermarsi sulle due decisioni di Corte d'Assise. In entrambe è stato contestato il delitto di riduzione in schiavitù, con diverso esito.

La prima decisione vede imputati due slavi e due italiani per fatti commessi nei confronti di due moldave. La Corte esclude la riduzione in schiavitù perché ritiene che per configurare tale delitto occorrono elementi ulteriori rispetto a quelli del reclutamento, induzione e sfruttamento della prostituzione. Nella specie è stato ritenuto significativo che la parte offesa si fosse allontanata dal suo paese con il dichiarato intento di esercitare la prostituzione in Italia e che il corrispettivo versato non fosse per il suo acquisto, ma per il servizio prestato all'agenzia dedita al reperimento di giovani disposte a prostituirsi. In appello gli imputati hanno patteggiato la pena.

L'altra sentenza - successiva in ordine cronologico - riguarda imputati e parti lese albanesi. In più passaggi la motivazione sottolinea la condizione di totale passività e inferiorità delle donne "abituata per cultura e tradizione familiare a seguire la persona che in quel momento decide la loro vita e provvede ai loro bisogni primari di assistenza": si tratta di analfabete, neppure in grado di telefonare.

Gli elementi sintomatici della riduzione in schiavitù vengono così individuati:

- acquisto del potere sulla donna mediante una compravendita o mediante modalità prevariatrici;
- privazione della libertà di movimento;
- minacce o violenze esercitate dal protettore a fini di intimidazione;
- unilaterale potere di decisione del protettore sul regime di vita della donna;
- lavoro forzato;
- privazione di ogni autonomia patrimoniale.

La sentenza assume particolare interesse anche per il ruolo di una coimputata, ritenuta "carnefice/vittima" che viene condannata per concorso in schiavitù con l'attenuante della minima importanza, di cui all'art. 114 c.p.

### 1.3 Bologna

La dettagliata esposizione della ricerca su Modena ci consente maggiore snellezza nel proporre i risultati delle altre realtà locali. Di queste riportiamo solo i dati più significativi, intendendo per tali quelli specifici e che si discostano da quanto sinora prospettato:

- 131 sentenze raccolte, di cui:
  - 72 presso il Tribunale penale (1997-2000);
  - 3 presso la Corte d'Assise (1997-2000);
  - 58 presso il G.I.P. (1998-2000), di cui ben 22 nel solo anno 2001.

Quest'ultimo dato è di per sé significativo del progressivo incrementarsi delle iniziative giudiziarie, corrispondente all'entrata a regime dell'applicazione dell'art. 18.

I dati non si discostano significativamente da quelli modenesi.

Presso la Corte d'Assise non figura nessun procedimento per i reati cosiddetti di schiavitù di cui agli artt. 600 c.p. e ss.

In generale le ipotesi contestate sono tutte quelle della legge Merlin, nonché quella dell'art. 12 T.U. Imm. Risultano anche i delitti di sequestro di persona ed estorsione.

Nei casi di condanna degli imputati al risarcimento del danno sono stati conteggiati:

- L. 50.000.000 (provvisoriale) a favore di n. 2 parti civili ciascuna;
- L. 25.000.000 (provvisoriale) a favore di n. 1 parte civile;
- L. 5.000.000 (provvisoriale) a favore di n. 1 parte civile.

### 1.4 Ravenna

Presso gli uffici ravennati sono state raccolte n. 92 sentenze, 58 al Tribunale penale (1997-2000) e 34 all'Ufficio G.I.P. (1998-2001).

I dati sono conformi a quelli già esposti per Bologna, con una particolarità che segnaliamo: il sesso delle parti offese. Infatti su 136 parti lese ben 16 sono transessuali. Evidentemente questo dato di fonte processuale mette in evidenza una caratteristica del mercato ravennate del sesso commerciale. Anche a Ravenna l'uso delle fattispecie, che ormai abbiamo accertato tradizionali, si accompagna alla contestazione dei reati a tutela delle persone, tra cui anche minaccia e lesioni.

Nei casi di condanna degli imputati al risarcimento del danno sono stati conteggiati:

- L. 25.000.000 (provvisoriale) a favore di n. 1 parte civile;
- L. 1.000.000 (provvisoriale) a favore di n. 1 parte civile.

### 1.5 Rimini

Presso gli uffici giudiziari di Rimini sono state raccolte n. 66 sentenze di cui 10 riferite a casi di prostituzione minorile. È importante sottolineare che a Rimini è stato peraltro costituito recentemente un Osservatorio sulla prostituzione minorile gestito dalla Unità Sanitaria Locale di Rimini "Progetto Help" nell'ambito del progetto art. 18 "Progetto Oltre la Strada" coordinato dalla Regione Emilia-Romagna.

I dati generali si uniformano agli altri della media emiliano-romagnola. In questa realtà abbiamo in particolare analizzato i 10 casi di prostituzione minorile:

- 7 Tribunale penale (1998-2000);
- 1 Corte d'Assise (1996);
- 3 Ufficio G.I.P. (1998-2000).

Tribunale di Rimini: Gli autori di reato imputati sono n. 35 di cui uomini n. 28 e donne n. 7. Le n. 10 sentenze si riferiscono tutte a casi di prostituzione

ne di strada, i cui autori di reato hanno le seguenti caratteristiche:

Nazionalità autore di reato	Uomini	Donne	Totale
Albanese	20	3	23
Ex-yugoslava	7	2	9
Italiana	1	1	2
Spagnola	0	1	1
<b>Totale</b>	<b>28</b>	<b>7</b>	<b>35</b>

Età autore di reato	Totale
Fra i 20/25 anni:	16
Fra i 26/30 anni	8
Fra i 31/40 anni	9
Fra i 41/50 anni	0
oltre i 50 anni	2
<b>Totale</b>	<b>35</b>

Nazionalità parte lesa	Uomini	Donne	Totale
Albanese	0	3	3
Ex-yugoslava	0	1	1
Ucraina	0	2	2
Rumena	0	1	1
Non rilevato	0	6	6
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

Età parte lesa	Totale
< 18 anni	5
Tra i 18 e i 21 anni	8
<b>Totale</b>	<b>13</b>

Relazione qualificata con soggetto passivo: n. 6, non rilevato: n. 4

Misura cautelare: n. 24 su 35 imputati

Tiolo di reato secondo il capo d'imputazione:

- art. 3 L. 75/58 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui): n. 28

Art. 3, n. 8, L. 75/58	Favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione	n. 21
Art. 3, n. 4, L. 75/58	Reclutamento di persona al fine di esercizio della prostituzione	n. 4
Art. 3, n. 6, L. 75/58	Induzione a recarsi nel territorio di altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza al fine di esercitarvi la prostituzione	n. 2
Art. 3, n. 3, L. 75/58	Tolleranza dell'esercizio della prostituzione all'interno di un locale aperto al pubblico	n. 1
Art. 3, n. 5, L. 75/58	Induzione alla prostituzione in luoghi pubblici o aperti al pubblico	n. 0
Art. 3, n. 2, L. 75/58	Locazione d'abitazione a scopo di esercizio di prostituzione	n. 0
Art. 3, n. 7, L. 75/58	Attività in associazioni o organizzazioni nazionali ed estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione	n. 0

- Ipotesi aggravate ex art. 4, L. 75/58:

Art. 4, n. 2, L. 75/58	Ai danni di persona minore di anni 21	n. 12
Art. 4, n. 7, L. 75/58	Ai danni di più persone	n. 8
Art. 4, n. 1, L. 75/58	Violenza, minaccia, inganno	n. 5
Art. 4, n. 3, L. 75/58	A prossimo congiunto	n. 0

## Altri capi d'imputazione contestati:

- Art. 648 c.p.	n. 3
- Art. 482-477 c.p.	n. 3
- Art. 378 c.p.	n. 2
- Art. 582 c.p.	n. 1
- Art. 19, co. 3 e 5, L. 194/78	n. 1
- Art. 12, co. 1 e 3, d.P.R. 286/98	n. 1
- Art. 3, co.1, L. 40/98	n. 1
- Art. 604 c.p.	n. 1
<b>Totale capi di imputazione</b>	<b>n. 41</b>

## Gli esiti processuali per gli imputati:

## Assoluzioni per capi d'imputazione:

- Art. 3, n. 6, L. 75/58	n. 1
- Art. 3, n. 8, L. 75/58	n. 5
- Art. 378, c.p.	n. 5
- Art. 604, c.p.	n. 2
- Art. 648, c.p.	n. 2
- Art. 477, c.p.	n. 1
- Art. 482 c.p.	n. 1
- Art. 10, L. 40/98	n. 1

Totale n. 18 capi di imputazione non ritenuti su n. 41

## Patteggiamenti complessivamente: n. 5 (tutti stranieri), di cui:

## GIP patteggiamenti n. 3:

- pena anni 1 e 400.000 di multa;

- pena anni 1 e 6 mesi e 600.000 di multa;
- pena anni 2 e 4.000.000 di multa.

## Tribunale patteggiamenti n. 2:

- pena anni 2 e 2.000.000 di multa.

## GIP condanne con rito abbreviato n. 0

## Tribunale condanne complessivamente inflitte n. 21:

- mesi 10 di reclusione e 800.000 di multa	n. 2
- anni 2 di reclusione	n. 1
- anni 2 e mesi 1 di reclusione e 800.000 di multa	n. 1
- anni 2 e mesi 3 di reclusione e 3.000.000 di multa	n. 6
- anni 2 e mesi 6 di reclusione e 4.000.000 di multa	n. 2
- anni 3 di reclusione	n. 1
- anni 3 e 700.000 di multa	n. 1
- anni 3 di reclusione e 3.000.000 di multa	n. 1
- anni 3 e mesi 6 di reclusione e 5.000.000 di multa	n. 1
- anni 4 di reclusione e 6.000.000 di multa	n. 2
- anni 4 e mesi 2 di reclusione e 1.200.000 di multa	n. 2
- anni 4 e mesi 6 di reclusione e 2.000.000 di multa	n. 1
- Totale pene:	34 anni e 10 mesi
- <b>Pena media per 21 condanne:</b>	<b>anno 1 e mesi 8</b>
- Sospensione condizionale della pena: n. 1	

La sentenza di Corte d'Assise, del 1996, concerne un caso di riduzione in schiavitù e commercio di schiavi contro una associazione di 17 nigeriani (donne n. 12, uomini n. 5) che sfruttavano la prostituzione in strada di 14 giovani donne di cui alcune minorenni, quasi tutte nigeriane (13 provenienti dalla Nigeria, 1 dalla Liberia, 1 dalla Giamaica e 1 dalla Costa d'Avorio), alcune legate con relazione qualificata agli imputati per matrimonio o relazione di fatto. L'imputato

principale che rispondeva anche di partecipazione ad associazione a delinquere e dell'art. 3, n. 7 Legge Merlin, è stato condannato alla pena di anni 8 e mesi 6.

#### 1.6 Lecce

Negli uffici giudiziari di Lecce si sono ricercate le sole decisioni intervenute fino al dicembre 2001 in tema di riduzione in schiavitù. Le sette sentenze raccolte si riferiscono a cinque casi. Tutte contengono anche la contestazione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale di cui all'art. 12 T.U. Imm.

Il primo caso è del CIP con rito abbreviato e si riferisce ad un albanese con parte lesa moldava.

Oltre alla riduzione in schiavitù, sono contestati anche l'art. 601 - commercio di schiavi - e il favoreggiamento di immigrazione clandestina. La parte lesa era stata assoggettata a varie compravendite, nonché sottoposta a violenza sessuale, la condanna è ad anni 7 di reclusione con risarcimento alla parte civile costituita di L. 80.000.000. In appello, con il patteggiamento la pena è stata ridotta ad anni 5 e mesi 8.

Il secondo caso coinvolge un imputato albanese per fatti compiuti ai danni di tre donne, due rumene - di cui una minore - e una moldava. Anche qui è attribuita rilevanza agli innumerevoli passaggi di compravendita. Anzi, le donne era già state costrette a prostituirsi in Albania e a subire violenza sessuale dai protettori. Il CIP con rito abbreviato infligge la pena di anni 4 e mesi 6 di reclusione. In appello, con il patteggiamento la pena è stata ridotta ad anni 4 e mesi 2.

Il terzo caso vede due albanesi e un italiano imputati dei medesimi reati degli altri casi, oltre che di partecipazione ad associazione a delinquere, di sequestro di persona e sfruttamento della prostituzione. Il CIP con rito abbreviato condanna il principale imputato ad anni 6 di reclusione, ritenendo insussistente l'associazione a delinquere.

La Corte d'Appello di Lecce affronta un caso di un albanese condannato in primo grado ad anni 8 e mesi 6 di reclusione per favoreggiamento di immigrazione clandestina e reclutamento di stranieri a fine di prostituzione.

Conferma la condanna. È la pena più elevata, nonostante non sia stato contestato nessuno dei delitti relativi alla schiavitù.

In tutti questi casi non è stata contestata la violenza sessuale, sebbene sia sottolineata in motivazione e costituisca un elemento ritenuto sintomatico della riduzione in schiavitù.

La violenza sessuale è invece contestata nell'ultimo caso, assieme a tutti gli altri reati già comuni ai casi precedenti, nonché il falso per un passaporto. Imputato e parte lesa sono albanesi. La Corte d'Assise di Brindisi aveva condannato l'imputato principale per tutti i reati contestati alla pena di anni 12 di reclusione. La Corte d'Appello di Lecce in forza del patteggiamento riduce la condanna ad anni 9 e mesi 6.

#### 1.7 Torino

Presso gli Uffici Giudiziari di Torino sono state raccolte 10 sentenze riferite a otto casi.

In Corte d'Assise (e d'Assise d'Appello) sono stati ricercati i casi di applicazione delle fattispecie penali relative alla riduzione in schiavitù.

Il primo caso ha visto 10 albanesi imputati di riduzione in schiavitù in danno di due minorenni albanesi, oltre che di induzione e sfruttamento della prostituzione, partecipazione ad associazione a delinquere e favoreggiamento ai danni di altre numerose donne albanesi.

L'imputato principale viene condannato anche per riduzione in schiavitù alla pena di anni 8 e mesi 6 di reclusione. La sentenza del 1998 è stata, in appello, confermata sul punto. Rilevanti sono state ritenute non solo la condanna di totale asservimento, con controllo stringente e uso della violenza, in cui venivano tenute le due minorenni - alle quali veniva totalmente prelevato l'incasso - , ma soprattutto la percezione da parte delle donne della condizione di assoluta sudditanza.

Il secondo caso (la sentenza è dell'anno 2000) ha ravvisato la riduzione in schiavitù a carico di una coppia di fratelli albanesi (l'autante lui e detenuta lei) ai danni di una minorenne albanese di 13 anni, venduta da suo padre. Il

caso è interessante per il ruolo attivo femminile, perché la sentenza di condanna a 13 anni di reclusione non è stata appellata dall'imputato, mentre è stata vittoriosamente appellata dalla donna, poi assolta - dalla sola riduzione in schiavitù - per aver commesso il fatto, con conferma della condanna per sfruttamento. Esponeva tra l'altro a scopo difensivo di avere lei stessa, alla stessa età della parte offesa, consapevolmente intrapreso la strada della prostituzione in Italia per motivi economici. Confermata anche la condanna al risarcimento dei danni per la parte civile costituita, con provvisoria di lire 200 milioni.

Il terzo caso riguarda un'ipotesi di riduzione di schiavitù in danno di un fanciullo serbo, venduto da suo padre e utilizzato per l'accattonaggio. Il caso rientra nella giurisprudenza più tradizionale in tema di schiavitù.

Presso l'Ufficio del GIP sono stati reperiti cinque casi riferiti a prostituzione coatta di donne di varia nazionalità: rumene, nigeriane (le imputate sono donne o sole o in concorso), albanesi (in uno di questi è coinvolto il fidanzato). Sono tutti giudizi o con rito abbreviato o con patteggiamento. Interessante è rilevare la varietà delle contestazioni che oltre ai reati specifici, di consueto utilizzo, non tralascia il ricorso anche al tentativo di omicidio, sequestro di persona, estorsione, e cioè ai tradizionali reati a tutela della persona.

## 1.8 Roma

Già nel Capitolo I, 3, ove collocavamo l'art. 18 nel quadro della legislazione penale di contrasto della criminalità contro i migranti, nell'esaminare l'evoluzione giurisprudenziale in tema di applicazione delle norme del codice penale relative alla condizione di schiavitù, ci eravamo soffermati ad esaminare con particolare attenzione un precedente romano, edito (C. Ass. Roma, n. 115 del 23 febbraio 2001), riferito alla condizione di donna adulta. Doverosa è dunque la ricerca presso la Corte d'Assise di Roma, al fine di verificare la tenuta di quella innovativa impostazione.

La decisione è stata confermata dalla Corte d'Assise d'Appello sul punto in diritto, benché il Procuratore Generale avesse concluso per l'assoluzione dall'art. 600 c.p. Dei due imputati albanesi, al primo è stata confermata la con-

danna a 9 anni di reclusione, mentre la seconda - a sua volta con un passato di prostituzione - è stata assolta dal delitto di riduzione in schiavitù, per carenza dell'elemento soggettivo, potendo non aver percepito la condizione mentale di sudditanza della parte lesa. Per sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione è stata condannata ad anni 2 e mesi 4 di reclusione.

L'indirizzo giurisprudenziale è stato confermato in un altro caso di associazione a delinquere, processualmente separato in due processi per la scelta del rito abbreviato solo da parte di alcuni tra i 25 albanesi imputati. Dapprima l'Ufficio G.I.P. - 14.6.2001 - ha condannato ad anni 10 di reclusione con provvisoria per danni di L. 1.000.000.000. Poi la Corte d'Assise - 25.1.2002 - per i restanti 14 albanesi, ha inflitto la condanna principale a 14 anni di reclusione e al risarcimento danni per Euro 206.000 a ciascuna donna. Nel processo è stata ammessa la costituzione di parte civile dell'Associazione Differenza Donna e le parti offese sono state ammesse al gratuito patrocinio.

## 1.9 Aspetti comuni

### 1.9.1 Rapporto con le misure di protezione

Un dato si impone con immediatezza: nessuna delle decisioni giudiziali raccolte ed esaminate fa in alcun modo riferimento al fatto che la parte lesa o denunciante abbia fruito del permesso di soggiorno per protezione sociale. Avevamo del resto già parlato di compartimenti stagni tra procedura amministrativa di rilascio del permesso e processo penale, quando al Cap. I, 5.4 avevamo esposto i problemi relativi alla ricerca sulle attività giudiziarie connesse.

Neppure dalla lettura delle decisioni risultano casi di applicazione delle speciali misure di protezione previste dalla legislazione antimafia, e tantomeno delle misure di cui alla Legge 13.2.2001 n. 45, che all'art. 12 detta "Norme per la protezione dei testimoni di giustizia".

### 1.9.2 Elementi conoscitivi

Dalle sentenze e dai dati che abbiamo sopra esplicitati possiamo ricavare importanti elementi descrittivi della realtà effettuale, che devono essere conosciuti per trarne le implicazioni operative, senza pregiudizi e preconcetti.

Il non irrilevante numero di italiani tra gli imputati e condannati mette in luce il ruolo e l'apporto fattivo degli italiani, segno di una collaborazione degli stranieri con la criminalità locale. E il numero di donne coimputate indica un coinvolgimento femminile nella gestione che giustamente una decisione definisce con il ruolo di vittima/carnefice, posto che di molte donne imputate emerge un passato di prostituzione.

Le parti lese sono quasi totalmente di sesso femminile e di giovane età. Ma non sono mancate particolarità locali, come quella ravennate per il rilevante numero di parti lese transessuali.

Le modalità di reclutamento risultano sovente basate sull'inganno e sulla falsa prospezione di attività lavorativa all'estero, quando non sulla violenza di una compravendita dal padre. Ma in molti casi risulta - anche indirettamente - la consapevolezza da parte delle parti offese che il progetto migratorio comprenda consapevolezza anche l'esercizio della prostituzione, tenendo per di più conto che questa consapevolezza tende a non essere ammessa dalle donne, non tanto di per sé, quanto per non screditarsi agli occhi dell'eventuale "cliente salvatore".

### 1.9.3 Esiti processuali e ruolo delle denunce

Si evidenzia il ruolo centrale e decisivo delle parti lese. Dalla generalità delle sentenze risulta che l'impianto accusatorio si fonda fortemente, a volte in modo esclusivo, sulle dichiarazioni delle parti lese, l'analisi della cui credibilità costituisce parte importante dello sviluppo argomentativo delle motivazioni.

Nella stringatezza della motivazione delle sentenze di patteggiamento, almeno in quelle del giudizio di primo grado, non compaiono riferimenti alla vicenda processuale, e dunque non è possibile valutare il contributo alle inda-

gini (e poi agli esiti processuali) delle dichiarazioni accusatorie delle parti lese. Anche se la scelta del patteggiamento finisce per assumere, di fatto, il significato di una ammissione di responsabilità.

Tale elemento risulta invece esplicitamente nelle decisioni assunte dal Giudice all'udienza preliminare secondo il rito abbreviato, la cui adozione viene giustificata proprio sulla base degli elementi probatori acquisiti tramite la parte lesa.

Indirettamente, tale rilevanza risulta anche dalle pronunce di assoluzione, motivate appunto dal mancato apporto probatorio delle donne, causato vuoi dalla irreperibilità della denunciante al momento della fase dibattimentale, vuoi dalla mancata identificazione delle donne trafficate.

### 1.9.4 Incidente probatorio

In alcune decisioni si dà atto dell'avvenuto svolgimento dell'incidente probatorio, previsto dall'art. 392 c.p.p.

Nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero (potrebbe chiederlo anche la persona sottoposta alle indagini, ma - nei fatti e col tempo - si è dimostrato controproducente, perché le cd. vittime non ritrattano mai) può chiedere al giudice che si proceda con incidente probatorio alla assunzione della testimonianza della persona esposta a violenza o minaccia perché non deponga o deponga il falso. La testimonianza è assunta con le forme stabilite per il dibattimento. La prova così assunta è utilizzabile al dibattimento, e dunque la persona può esaurire all'incidente probatorio la sua attività di partecipazione al processo, evitando di restare a tempo indeterminato ad aspettare di rendere testimonianza in un pubblico processo, in situazione di pericolo, ricattabilità e insicurezza; l'aver già reso testimonianza varrà a contenere minacce, ricatti e intimidazioni, che hanno come obiettivo appunto quello di tacitare la principale voce dell'accusa.

Le politiche giudiziarie sul punto sono state differenti e si sono modificate nel tempo. In una prima fase, Modena ha costituito esempio di incidente probatorio generalizzato e Bologna del caso opposto. L'aspetto negativo è costi-

tuito dall'impegno di energia che l'incidente probatorio può comportare per notifiche, traduzioni di atti in lingua straniera e altro, che portano via tempo prezioso mentre corrono i tempi della custodia cautelare.

Hanno indotto a un ripensamento generale alcuni casi clamorosi che hanno visto scadere i termini della custodia cautelare, con conseguente cessazione della custodia cautelare e remissione in libertà dei detenuti. Si aggiungano alcune modifiche processuali sopraggiunte che possono comportare - per esempio in presenza di deposito di attività investigativa del difensore - la necessità di dover riconvocare all'udienza dibattimentale il soggetto passivo che aveva già reso testimonianza all'incidente probatorio. Oggi, le politiche giudiziarie appaiono dunque più articolate.

#### 1.9.5 Costituzione di parte civile

In tutte le realtà esaminate si riscontrano processi penali in cui risulta presentata la costituzione di parte civile. In uno, romano, abbiamo visto è stata tentata vittoriosamente la costituzione dell'Associazione che gestisce il progetto e segue la donna nel programma di assistenza e integrazione sociale previsto dall'art. 18 del d.lgs. 286/98. Sono, in genere, i processi per i reati più gravi.

#### 1.9.6 Gratuito patrocinio a spese dello Stato

Pochissime sono le decisioni in cui si legge che la parte offesa è stata ammessa al patrocinio dello Stato. Ma l'indicazione in sentenza non è obbligatoria. Solo la lettura del verbale d'udienza o del fascicolo potrebbe fornire dati certi. Potrebbe infatti esservi stata la richiesta da parte del difensore e l'ammissione da parte dell'ufficio giudiziario, senza che il fatto sia annotato in sentenza.

## Capitolo IV

# La dimensione comparativa

## 1. Introduzione

di Maria Virgilio

L'indagine si è mossa anche sul piano comparativo. E anche in questo ambito si è voluto considerare un duplice piano, sia l'istituto specifico del permesso di soggiorno per protezione sociale sia il contesto di norme penali di contrasto della criminalità contro i migranti. Si è cioè scelto non solo di ricercare in altri paesi europei gli istituti in qualche modo analoghi all'art. 18, ma anche di allargare l'orizzonte giuridico ad una ricognizione delle norme penali sostanziali rilevanti nella materia che qui ci interessa.

Per Spagna e Germania, ove si è fruito della collaborazione di partner particolarmente qualificati (Mercedes García Arán dell'Università Autonoma di Barcellona e Dagmar Oberlies dell'Università di Francoforte), l'indagine è stata più approfondita e si è concretizzata in due relazioni (paragrafi 3 e 4), che - pur nella necessaria sintesi - hanno considerato espressamente l'effettività delle norme, calate dall'astratto dei testi normativi nella concretezza della realtà applicativa.

Quanto agli altri paesi (Olanda, Belgio, Svezia, Francia, Regno Unito), essi sono stati scelti in modo da ricomprendervi quegli ordinamenti giuridici che più recentemente hanno operato opzioni di riforma legislativa particolar-

mente significative e innovative. Per tali paesi i limiti oggettivi delle risorse del presente Progetto Stop non hanno consentito di superare il livello della ricognizione normativa; e tuttavia questa è stata affidata ad esperti dei singoli ordinamenti considerati, nonché conoscitori delle problematiche specifiche del settore.

Pertanto per ognuno dei paesi qui presi in esame è stato possibile raccogliere la normativa rilevante, secondo il criterio di considerare le specificità ordinali.

In particolare, si è tenuto conto delle normative in tema di prostituzione e di quelle in tema di immigrazione, e si è allargata l'ottica oltre le forme di repressione dello sfruttamento sessuale dei migranti, per comprendere anche lo sfruttamento lavorativo, o comunque lo sfruttamento ad altri scopi previsti nel singolo ordinamento.

Per completezza di comparazione abbiamo inserito anche la normativa italiana, comprensiva del progetto di legge che pare di imminente approvazione (vedi cap. I, 3, in chiusura e il prossimo paragrafo di questo cap. IV, 2).

In apertura della nostra compilazione abbiamo riportato il testo dell'art. 18, tradotto in inglese e tedesco, mentre in chiusura abbiamo inserito un estratto dei testi internazionali che costituiscono il riferimento ormai obbligato in materia: i due Protocolli, rispettivamente "per prevenire, sopprimere e punire il traffico di persone, specialmente di donne e bambini" e "contro il traffico di migranti via terra, mare e aria", inseriti nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale (Palermo, 2000).

Ci riserviamo qualche valutazione conclusiva di comparazione, soprattutto alla luce della recente proposta - 11 febbraio 2002 - da parte della Commissione delle Comunità Europee di una direttiva del Consiglio "riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti" (*Council directive "on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities"*).

## 2. Ricognizione delle normative di alcuni paesi europei in materia di traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale\*

### 2.1 Italia\*\*

Art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. 25.07.1998, n. 286)

<p>D.LGS. 25.07.1998, N. 286. TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E NORME SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO</p> <p>CAPO III. Disposizioni di carattere umanitario. Art. 18 - Soggiorno per motivi di protezione sociale (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 16)</p>	<p>LEGISLATIVE DECREE 25.07.1998, NO. 286. CONSOLIDATION ON PROVISIONS CONCERNING IMMIGRATION DISCIPLINE AND RULE ON THE FOREIGNER'S CONDITION</p> <p>SECTION III. Humanitarian Nature's Provisions. Art. 18 - Staying for Reasons of Social Protection</p>	<p>D.LGS. 25.07.1998, N. 286. EINWANDERUNGS - UND AUSLANDERSGESETZ</p> <p>SEKTION III. Humanitäre Vorschriften. Art. 18 - Aufenthalt aufgrund von sozialem Schutz</p>
<p>1. 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</p>	<p>1. When, during police's operations or inquiries or proceedings, for a criminal offence of the article 3 of Law 20 February 1958, n. 75 or one of those described at the article 380 of Criminal Procedure Code, or during aid interventions of social services of local bodies, situations of violence or serious exploitations of a foreigner are found, and concrete dangers emerge for his or her life, as effects of trying to escape from the influence of an association dedicated to one of the above mentioned crimes, or because of the declarations made during preliminary inquiries or during the proceeding, the chief of the local Police headquarter, also on Public</p>	<p>1. Wenn im Laufe von Eingriffen oder Untersuchungsstätigkeiten vonseiten der Sicherheits- und Polizeibehörden, sowie Verfahren bezüglich der Straftaten gemäß Art. 3 Gesetz 20. Februar 1958, n. 75 oder jener gemäß Art. 380 der Strafprozessordnung, sowie im Laufe von unterstützenden Eingriffen vonseiten der lokalen Sozialdienste Gewaltsituationen gegenüber einem/er Ausländer/in oder dessen/deren schwerwiegende Ausbeutung erkannt wird, und konkrete Gefahr für dessen/deren Unversehrtheit besteht, infolge der Versuche sich aus diesen Situationen zu befreien, bzw. aus den Beeinflussungsversuchen vonseiten</p>

\* A cura di Davide Bertaccini, Miriam Cugat Mauri, Francesca Curi, Daniela Danna, Giulio De Simone, Maria del Mar Diaz Pita, Emanuela Fronza, Mercedes García Arán, Maria José Magaldi, Gaetana Morgante, Dagmar Oberties, Maria Virgilio.

\*\* A cura di Maria Virgilio.

## 5. La comparazione e le prospettive sovranazionali

di Maria Virgilio

La dimensione comparativa offre un quadro estremamente eterogeneo e disarmonico, innanzitutto sul versante degli strumenti di tutela della vittima del traffico. Questa oscilla tra l'assumere il ruolo di mero strumento di investigazione e l'essere soggetto di integrazione sociale e di tutela dei suoi diritti umani. Ma assai differenziata tra i vari ordinamenti si presenta anche il versante dell'apparato normativo, che investe un settore di delicato incrocio fra politiche criminali, politiche sostituzionali e politiche sulla immigrazione.

Varia la posizione della condizione di clandestinità. Va dal costituire di per sé illecito (amministrativo o penale) sino al costituire - in altri sistemi - il presupposto giuridico per rendere meritevole di un trattamento di favore il clandestino, qualora sia oggetto di sfruttamento, nelle svariate combinazioni articolate sulle diverse finalità dello sfruttamento, se sessuale, lavorativo o altro.

La necessità evidente di una armonizzazione europea ha portato alla formulazione della proposta - 11 febbraio 2002 - da parte della Commissione delle Comunità Europee di una direttiva del Consiglio "riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti" (*Council directive "on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in*

*human beings who cooperate with the competent authorities*").

Lo strumento prospettato è di tipo "giuridico-amministrativo", e consiste in un permesso di soggiorno particolare, volto a contrastare sia il favoreggiamento dell'immigrazione illegale sia il traffico di esseri umani, mirato espressamente alla finalità di "ottenere che le vittime cooperino con le autorità competenti".

Questa esigenza è bilanciata da quella di evitare il rischio di possibili abusi e strumentalizzazione.

Tre sono dunque i requisiti sostanziali richiesti per il rilascio del permesso di soggiorno: utilità della presenza della vittima, chiara volontà di cooperare da essa manifestata e rottura di ogni legame con i presunti perpetratori dei reati.

La procedura si svolge in tre fasi:

- informazione alla vittima sulla possibilità di ottenere una carta di soggiorno;
  - se, e da quando la vittima rende alle autorità una prima dichiarazione sui fatti oppure presenta denuncia, decorre un periodo di riflessione di trenta giorni, in cui la vittima non può essere espulsa e beneficia di cure, assistenza psicologica e sociale, alloggio;
  - decisione nel termine dei trenta giorni di riflessione più dieci giorni da parte dell'autorità, che procede alle indagini o al procedimento penale, di rilascio di un permesso di soggiorno della durata di sei mesi, qualora ravvisi la presenza dei tre requisiti sostanziali previsti.
- Il permesso è rinnovabile per altri periodi semestrali, finché il procedimento non si sia concluso con una decisione giudiziaria e permangono le medesime condizioni.

Tale carta di soggiorno aprirà al soggetto l'accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale, nonché all'assistenza sanitaria. Infine, lo Stato membro potrà far partecipare la vittima ad un programma d'integrazione, nell'eventualità che la vittima intenda stabilirsi oppure per prepararla al rimpatrio.

Nell'ipotesi in cui il soggiorno non venga rinnovato perché una decisione giudiziaria ha concluso il procedimento, si applicherà la normativa ordinaria relativa agli stranieri e, se la vittima chiederà un permesso di soggiorno di altro tipo, lo Stato membro, nell'esaminare la domanda, terrà conto della cooperazione della vittima nell'ambito del procedimento penale.

Il testo della proposta tiene altresì a distinguere nettamente questo strumento da quelli di protezione delle vittime (disciplinati dalla Decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale) e da quelli di protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata (di cui alla Risoluzione del Consiglio del 23 novembre 1995).

Se confrontiamo questo permesso breve con gli analoghi istituti vediamo che, quanto alla fase iniziale - di "riflessione" -, il modello è assai simile a quello olandese, che tuttavia è conteggiato in tre mesi, e a quello belga che concede 45 giorni, che tuttavia inizia con la adozione di un ordine di espulsione appunto di 45 giorni.

La persona contattata dalla polizia non viene espulsa perché è considerata potenziale testimone.

In Olanda viene aiutata e sostenuta nella eventuale decisione di presentare denuncia contro i suoi sfruttatori. Le viene assicurato alloggio, mantenimento e assistenza, ma non ha accesso al mercato del lavoro. Solo in caso di denuncia il Ministero della Giustizia concede un permesso di soggiorno, e solo per la durata del processo.

In Olanda, come in Belgio, e come nella proposta di direttiva, la persona dovrà essere espulsa, a meno che non sia riuscita ad ottenere un permesso di soggiorno di altro tipo.

Invece il modello belga, con la prima fase incentrata sull'ordine di espulsione, si accosta al modello spagnolo, che affida al Pubblico Ministero precedente la facoltà di non dare esecuzione al provvedimento di espulsione.

Dunque è il sistema olandese, anche rispetto al nostro art. 18, quello più agile e pronto nella prima fase, in cui pone le persone, tutte, con immediatezza al riparo dalla espulsione. Ma solo per tre mesi. Poi, nelle fasi successive, tutti i tipi di permesso qui comparati (ivi compreso quello tedesco) differiscono

no dall'art. 18 perché scopertamente legati ad esigenze di giustizia repressiva, anche talora - come in Belgio e in Spagna - subordinando il permesso alla rievacuazione o essenzialità del contributo. L'espressione massima è nella legislazione belga che, pur in assenza di una norma esplicita, sembra, per logica di sistema secondo i commentatori, imporre l'espulsione qualora il processo penale non si concluda con la condanna.

In Francia e nel Regno Unito non esistono istituti comparabili.

Passando ora all'altro settore normativo, quello delle norme destinate a contrastare il traffico degli esseri umani per sfruttamento sessuale, abbiamo già sintetizzato che l'esigenza di una armonizzazione e unificazione si impone con forza.

La ricognizione delle fonti normative sopra svolta raccoglie fattispecie di reato estremamente diverse:

- a) favoreggiamento del traffico illegale di persone:
  - Italia - art. 12, c. 1, Legge immigraz.;
  - Spagna - Cod. Pen., art. 318-bis, primo comma;
- b) favoreggiamento della immigrazione illegale a scopo di lucro esercitata con particolari modalità violente o "abusando di una situazione di necessità":
  - Spagna - Cod. Pen., art. 318-bis, 2° comma;
  - Protocollo Palermo - *Smuggling of migrants*, tradotto: traffico di migranti e anche: contrabbando di migranti;
- c) favoreggiamento della immigrazione clandestina di lavoratori:
  - Spagna - Cod. Pen., art. 313;
- d) traffico inteso come condotta delittuosa di indurre altri a recarsi o a permanere in un paese straniero, dove può "rischiare di essere oggetto di sfruttamento di relazioni sessuali" con determinate modalità:
  - Svezia - Cod. Pen., Cap. 4, §3;

- e) traffico inteso come forme di condotta delittuosa di favorire l'ingresso, la permanenza o l'uscita dal territorio nazionale a scopo di sfruttamento sessuale con determinate modalità:
- Italia - Legge Merlin, art. 3, nn. 4, 5, 6, 7, (anche in caso di ingresso legale);
  - Italia - art. 12, c. 3, Legge immigraz. (solo in caso di ingresso illegale);
  - Spagna - Cod. Pen., art. 188, 2 comma;
  - Olanda - Cod. Pen., art. 250a, ii);
- f) traffico inteso come forme di condotta delittuosa di favorire l'ingresso, la permanenza o l'uscita dal territorio nazionale a qualunque scopo, con determinate modalità:
- Belgio - Legge 15 dic. 1980, art. 77-bis;
  - Protocollo Palermo - "Trafficking in persons", tradotto: tratta o traffico di persone;
- g) tratta di esseri umani intesa come sfruttamento - in varie forme - per attività di prostituzione di persona straniera:
- Germania - Cod. Pen., § 180b;
- h) sfruttamento della prostituzione, utilizzato anche in caso di persona straniera:
- Francia - Cod. Pen., art. 225.5;
  - Regno Unito - *Sexual Offences Act 1956*, artt. 22 e 24
  - Svezia - Cod. Pen., Cap. 4, §3;
  - Svezia - Cod. pen. Cap. 6 § 8;
- i) normative che fanno espreso riferimento alla condizione di schiavitù:
- Italia - Cod. Pen., artt. 600, 601 e 602;
  - Francia - Legge n. 2001-434.

L'elencazione delle varie fattispecie deve poi essere incrociata con la variabile della minore età, che dà luogo a ulteriori fattispecie o a ipotesi aggravate. E in qualche caso rileva anche la variabile di genere, quando la norma è espressamente riferita alle donne.

Scontato è che la eterogeneità delle ipotesi delittuose investa anche le collocazioni sistematiche delle fattispecie (variamente tra i delitti relativi alla prostituzione, alla immigrazione, contro il buon costume, contro la libertà e l'integrità, contro la persona, contro la libertà o l'autodeterminazione sessuale, contro i diritti dei lavoratori, contro i diritti dei cittadini stranieri, tra i crimini contro l'umanità - come in Francia) e, ancor più ovvio, i beni giuridici tutelati.

Emerge il nodo di fondo della politica legislativa criminale in materia di traffico di esseri umani, su come strutturare la norma di contrasto del traffico. L'alternativa è tra una fattispecie di traffico sessuale e sessualizzata, cioè riferita solo alle donne e solo alla finalità di sfruttamento sessuale, oppure, dall'altra parte, una fattispecie neutra, allargata ad una gamma plurima di scopi: lavoro forzato, servitù domestica, prelievo d'organi.

La prima strada è quella praticata nella Dichiarazione della Conferenza Ministeriale dell'Aja del 26 aprile 1997 che ha espresso le "Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale" che stabiliscono che "Per tratta delle donne si intendono ogni comportamento che faciliti l'ingresso legale o illegale di donne nel territorio di un paese, nonché il loro transito, soggiorno o uscita dallo stesso, allo scopo di sfruttamento sessuale a fine di lucro, tramite coercizione, in particolare violenza o minacce, o inganno, abuso di autorità, o altra forma di pressione tale per cui alla persona interessata non sia data altra scelta accettabile o reale se non quella di subire la pressione o abuso in questione".

Una tale definizione, riferita solo alle donne e solo alla finalità di sfruttamento sessuale, ha sicuramente il pregio di mettere in luce gli stretti legami tra questo tema e quelli della migrazione da una parte e della prostituzione dall'altra. È la scelta che è stata operata dal codice penale spagnolo all'art. 188, 2° comma, ove la fattispecie penale è orientata verso un solo scopo, quello di sfruttamento sessuale.

D'altronde anche lo Statuto di Roma 17 luglio 1998 della Corte Penale Internazionale inserisce tra i crimini contro l'umanità la riduzione in schiavitù, intendendola come "l'esercizio su una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel senso del traffico di persone, in particolare di donne e bambini a fini di sfruttamento sessuale".

L'alternativa di politica criminale è una figura di traffico unitario, con una gamma plurima di scopi illeciti, comprensiva di vari tipi di sfruttamento, che dunque non evidenzia e non esplicita una specificità di tipo sessuale e che è idonea a coprire, oltre le forme attuali di traffico, anche ulteriori sviluppi. Questa impostazione rinuncia a modellare la norma sulla soggettività femminile, come se fossero la sessualità e il corpo femminile a rendere le donne particolarmente vulnerabili alla tratta. E dunque, in una ottica di genere, non enfatizza la componente sessuale, ponendo sullo stesso piano tutte le forme di assoggettamento, sessuali e non. Anzi, evidenzia come sia la domanda maschile di sesso commerciale a cagionare il traffico in forza degli altissimi guadagni a costo zero che assicura alla criminalità organizzata.

Questa via è percorsa dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato Transnazionale - Palermo 2000 - e dai due relativi Protocolli: (A) contro la criminalità organizzata per prevenire, sopprimere e punire il traffico (*trafficking*) di persone, specialmente donne e bambini; e (B) contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere l'introduzione di frodo (*smuggling*) di migranti via terra, mare e aria".

Questi nuovi atti di rilevanza internazionale sono assai importanti perché allargano la portata dei termini normativi e affrontano correttamente la complessità del fenomeno attuale di asservimento in condizioni di schiavitù. "Trafficking in persons" è definito come "il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso [...]. Lo sfruttamento comprende come minimo lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi".

"*Smuggling of migrants*" (contrabbando, introduzione di frodo, favoreggiamento della immigrazione illegale) viene invece definito come "il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno stato parte di cui una persona non è cittadina o residente permanente".

Anche la proposta di "Eurodelitto" destinata a reprimere il traffico di persone - sulla scorta della previsione dell'art. 29 del Trattato sull'Unione Europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam - comprende lo sfruttamento sessuale, lavorativo e con qualunque altra finalità contraria alla dignità della persona.

Altro nodo problematico attiene alle modalità della condotta costitutive della figura tipica del delitto di traffico di persona. Il punto sta nel superare le tradizionali forme della costrizione e coercizione, che sono - come per esempio nei delitti di violenza sessuale - la violenza, la minaccia, l'inganno, l'abuso di autorità.

Occorre individuare condotte idonee ad esprimere la mancanza di effettiva possibilità di scelta, cioè in grado di cogliere con le necessarie garanzie di chiarezza e precisione quella area grigia in cui si trova la persona che non ha alternativa, se non quella di sottomettersi. D'altra parte, quante scelte sono totalmente libere? E quanti contratti di lavoro sono liberamente negoziati?

Gli strumenti internazionali hanno cercato di individuare altre modalità della condotta. Una è quella dell'abuso della posizione di vulnerabilità. Così il Parlamento Europeo nella Risoluzione sul traffico di esseri umani 18 gennaio 1996 (OJ C 32, 5.2.96) ha descritto la condotta penalmente illecita di chi trafica "utilizzando l'inganno o qualunque altra forma di costrizione o abusando di una situazione di vulnerabilità o di incertezza amministrativa". Anche il codice penale spagnolo, all'art. 188 elenca l'abuso "di una situazione di superiorità o di necessità o di vulnerabilità della vittima". E le Linee guida 1997 de L'Aja hanno individuato la sottoposizione ad "altra forma di pressione tale per cui alla persona interessata non resta altra scelta accettabile e reale se non quella di subire la pressione o abuso in questione".

Infine, le norme vanno esaminate secondo il registro, fortemente simbolico, della schiavitù e delle nuove schiavitù. L'efficacia simbolica è molto

incisiva perchè sposta il bene tutelato dalla libertà sessuale a quello dello *status dignitatis*, della dignità individuale. E tuttavia questa lettura può essere rischiosa per il senso di alterità che inevitabilmente induce e per la distanza che frappono rispetto a un fenomeno criminale che pure vive non lontano da noi, non solo nelle forme della prostituzione coatta, ma anche in quelle progressivamente emergenti della servitù domestica.

Il progetto di riforma italiano rivisita le fattispecie di schiavitù, riproponendole. Alla nuova ipotesi affianca la previsione dei delitti di tratta, riproponendo questa terminologia. Ma anche questo termine, usato pure nel linguaggio giuridico internazionale, è foriero di una certa ambiguità. Non solo evoca la tratta delle bianche, e cioè un fenomeno criminale sessuato, diverso e, parzialmente, opposto a quello odierno, ma si presenta non univoco a causa della etimologia stessa della parola, che deriva contemporaneamente dai verbi latini *trahere* e *tractare*. Dunque oscilla fra la mera condotta del trasportare una persona da un luogo all'altro, trasferendola e stradicandola dal paese di appartenenza, e il commercio o mercato di persone, assoggettate a una sorta di diritto di proprietà altrui, e pertanto strumentalizzate e sfruttate.

Tale ambiguità ricade anche sul linguaggio giuridico, che spesso oscilla tra traffico e tratta; ma non nella più recente legislazione internazionale (i Protocolli delle Nazioni Unite di Palermo, in inglese, distinguono *trafficking* e *smuggling*), tanto che l'obiettivo di pervenire a una definizione "chiara e armonizzata" è indicato come prioritario sia in ambito comunitario sia in sede di cooperazione internazionale. Si veda, da ultimo, la Risoluzione 19.5.2000 del Parlamento Europeo, "Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta alle donne", adottata sulla base della relazione di Patsy Sorensen. Tale risoluzione contiene il seguente passaggio:

"21. Ritiene che i paesi di destinazione dovrebbero concedere alle vittime della tratta di esseri umani un permesso di soggiorno temporaneo, indipendentemente dal loro desiderio di testimoniare o meno dinanzi all'autorità giudiziaria che sono state vittime della tratta; chiede inoltre agli Stati membri di accordare per motivi umanitari, nel quadro degli accordi di riammissione, un permesso speciale di soggiorno definitivo alle vittime di tratta; suggerisce che si autorizzino le ONG con riconosciuto prestigio nell'assistenza delle

donne vittime della tratta ad esprimere un parere negativo o positivo nell'ambito delle procedure di concessione dei permessi di residenza".

Infine, al livello del Consiglio d'Europa, la Raccomandazione n. 11 del 19 maggio 2000 del Consiglio dei Ministri ha per oggetto il contrasto del traffico di esseri umani al fine di sfruttamento sessuale (*Recommendation No. R (2000) 11 of the Committee of Ministers on actions against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation*). È sulla base di questa indicazione che il Consiglio d'Europa sta verificando la fattibilità di una Convenzione sul traffico di esseri umani, che tenga conto sia dell'esperienza dell'art. 18 sia della necessità di cooperazione e di armonizzazione delle fattispecie penali di contrasto.

mente o implicitamente connaturate nel mandato dei progetti che gestiscono l'art. 18, e ruolo che l'associazione intende giocare, di promozione dell'autonomia. Si può qui osservare una dialettica tra l'affermazione dei principi di rispetto della libertà individuale, che porta l'associazione a garantire un sostegno alla persona anche in presenza di scelte non conformiste, e l'esigenza di non pregiudicare i rapporti con le Questure titolari della concessione dei permessi, rapporti che verrebbero ad essere compromessi per altre situazioni qualora si sostenesse la liceità di conciliare permesso *ex art. 18* e, ad esempio, esercizio non coatto della prostituzione.

3. Il modello della lotta al fenomeno presenta dinamiche simili a quanto detto a proposito del modello salvifico: la funzione di controllo appare prevalente, come elemento utile a contrastare il fenomeno e per il più generale interesse a sottrarre risorse alle reti dello sfruttamento. L'importanza accordata alla funzione di controllo può essere testimoniata anche dal prolungamento dei programmi di promozione sociale e dal limitato ricorso alla conversione del permesso di soggiorno in permesso di lavoro, anche quando le condizioni burocratiche e lavorative lo consentirebbero.

4. Infine, si può dire che le stesse esigenze di controllo appaiono rilevanti anche per il modello che si propone di sviluppare azioni utili alla gestione delle conseguenze sociali della prostituzione: il sostegno a persone che scelgano di riprendere la prostituzione di strada tende a interrompersi non per condanna della prostituzione in sé, ma perché viene posto l'accento sul mancato rispetto della rottura del coinvolgimento con la rete di sfruttamento. La funzione di controllo è in questo caso finalizzata a ridurre l'impatto del fenomeno sul contesto, a contrastarne le tendenze a rigenerarsi come fenomeno organizzato e soprattutto ad evitare che le stesse organizzazioni utilizzino le opportunità offerte dall'art. 18 come strumento di governo di alcuni aspetti del mercato.

### 3. I risultati e i nodi problematici di politica legislativa e criminale

di Maria Virgilio

Dallo specifico settore di studio delle sentenze sono emersi elementi che, incrociati con quelli messi in luce dagli altri settori d'indagine del Progetto Stop, consentono momenti di sintesi e di valutazione che vorremmo espicitare.

#### 3.1 La non contrapposizione dei due percorsi

Il primo risultato di questa ricerca è quello di esser riuscita - ci auguriamo - a coniugare le due anime, le due dimensioni, quella sociale - di strumento di integrazione sociale - e quella giudiziaria - di contributo alla lotta contro la criminalità, sul cui confine l'istituto dell'art. 18 si colloca e che il Progetto Stop intendeva analizzare. Gli elementi di valutazione complessiva sulle sentenze raccolgono e sintetizzano anche quanto è emerso dalla ricerca sui profili giuridici dell'art. 18 e sulle prassi operative di accoglienza e protezione.

Iniziamo dal mettere in luce la quantità di dati conoscitivi che già abbiamo tratto dallo studio delle sentenze. Ne abbiamo esposti solo alcuni tra quelli che la lettura integrale delle sentenze ha illuminato: purtroppo l'economia di questo Rapporto finale non consente di valorizzarli integralmente. Eppure l'utilità in termini di conoscenza dei fenomeni criminosi e, comunque,

del "pianeta" prostituzione non è secondaria e non è certo sfuggita ai più attenti degli operatori sul campo. Ed è coerente con quanto emerge dalle interviste agli operatori di polizia e di giustizia i quali concordemente hanno rimarcato come fosse prezioso ogni dato proveniente dalle vittime contattate, anche a prescindere dal fatto che la loro collaborazione si convertisse in una denuncia formale. Anche quando le notizie fornite non erano atte alla apertura di nuove indagini, non essenziali o non rilevanti (per usare i termini con cui normativamente viene misurata la significatività del contributo apportato), non nuove, ma meramente ripetitive, queste avevano l'importante effetto di confermare la mappatura del fenomeno criminoso, valendo a escludere dinamiche di cambiamento o variazioni dei piani delle organizzazioni criminali.

Dunque, per questo verso, l'accentuazione del valore e dell'importanza della denuncia sfuma. Il che vale a dimostrare ancora una volta la non contrapposizione dei cd. due percorsi dell'art. 18, ma anzi la necessità della loro integrazione per una effettiva operatività.

### 3.2 L'uso strumentale dell'art. 18

Il sospetto di un uso strumentale dell'art. 18 non trova alcuna conferma.

Abbiamo già rilevato che nessuna delle decisioni accolte ed esaminate fa in alcun modo riferimento al fatto che la parte lesa o denunciante abbia fruito del permesso di soggiorno per protezione sociale. Invece da altre fonti - le interviste ai difensori sia di imputati sia di parti lese - emerge il dato assolutamente contrario: in tutti i procedimenti i difensori degli imputati attaccano permanentemente la credibilità della parte lesa accampano o, meglio visti i risultati processuali, tentando di accampare la mera strumentalità della denuncia. Incrociando questi due elementi dobbiamo concludere che evidentemente i giudici - giunti al vaglio sia dell'udienza preliminare sia del dibattimento - hanno ritenuto le accuse credibili e certo non inficcate da strumentalità.

E d'altra parte la non strumentalità della partecipazione al programma e la credibilità della denunziante è sottoposta necessariamente al vaglio del-

l'Associazione o dell'Ente locale, ancor prima che della magistratura.

Né la legge richiede collegamenti con gli esiti processuali o con la partecipazione alle indagini o al processo tramite testimonianza, come abbiamo visto in altri ordinamenti. La legge non postula cioè nessuna "finalità di giustizia" del permesso di soggiorno per protezione sociale (diversamente dal permesso di soggiorno breve "per motivi di giustizia", di cui all'art. 5 T.U. Imm.).

### 3.3 Le politiche giudiziarie

Le politiche giudiziarie appaiono alquanto eterogenee tra le varie sedi giudiziarie. Intanto questo è riscontrabile sotto il profilo penale sostanziale, per quanto concerne il ventaglio delle fattispecie utilizzate. Le scelte giurisdizionali appaiono per alcuni aspetti consolidate. Così l'art. 3 della Legge Merlin, nelle sue varie ipotesi, da una parte, e l'art. 12 T.U. Imm., nelle località che geograficamente costituiscono punto di ingresso dei migranti (Lecco per prima), dall'altra, sono ampiamente contestati da tutte le Procure e ritenuti sussistenti dai giudici nelle loro sentenze di condanna.

Ma in alcune sedi si nota un utilizzo anche di tutte le altre fattispecie di reato che costituiscono le forme tradizionali di tutela della persona. Così è per Torino, ove vengono contestati, oltre ai reati specifici, anche violenza sessuale, estorsione, sequestro, etc.

Per altri aspetti le politiche giudiziarie appaiono non ancora consolidate ed anzi in evoluzione. Così è per le fattispecie che, nel codice italiano, tutelano la "personalità individuale" (riduzione in schiavitù, tratta e commercio di schiavi, alienazione e acquisto di schiavi) che ora cominciano ad essere applicati allo sfruttamento sessuale di donne adulte.

E qui il problema si traduce in quello della idoneità degli strumenti penali destinati dall'ordinamento italiano a svolgere una efficace azione di contrasto della criminalità.

Il sistema penale italiano non è certo sfornito di fattispecie applicabili. E il livello di sanzione detentiva che dal lavoro di ricerca risulta essere stato comminato dai giudici penali non è certo lieve. Semmai esistono sovrapposi-

zioni di fattispecie che necessitano di essere ordinate: si pensi alle varie disposizioni alle quali è oggi riconducibile il traffico di persone, a scapito del principio garantista di precisione e chiarezza delle leggi penali.

E comunque manca, a livello europeo, una definizione armonizzata del traffico di esseri umani, come viene sottolineato in tutte le sedi comunitarie cui abbiamo fatto riferimento affrontando la dimensione comparativa del problema. Il che ostacola grandemente la indispensabile cooperazione giudiziaria.

Manca anche, in Italia, una norma che definisca lo sfruttamento di prostituzione (oggi, sostanzialmente, indifferenziato rispetto al favoreggiamento) e che lo sanzioni con pene adeguate rispetto agli altri delitti specifici di questo settore: l'art. 3 della Legge Merlin è punito con la reclusione da due a sei anni con pena raddoppiata nelle ipotesi aggravate, mentre l'art. 12 T.U. Imm. è sanzionato con la reclusione fino a tre anni nell'ipotesi base e con la pena della reclusione da cinque a quindici anni nell'ipotesi di commissione del fatto al fine di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione.

Se ne ricava la necessità di un duplice intervento legislativo, in materia di traffico di esseri umani e in materia di prostituzione (torneremo sul tema).

Arduo è ricostruire le politiche giudiziarie sul punto della entità delle pene inflitte e dei risarcimenti del danno riconosciuto. È vero che ci troviamo qui sul terreno sensibile della discrezionalità attribuita al giudice, ma è certo che il confronto oggettivo delle cifre fra gli uffici giudiziari monitorizzati consente di rilevare come nella forbice editale i giudici si siano mossi in modo estremamente variegato.

Manca anche un apparato organico di tutela della vittima del traffico a scopo di sfruttamento sessuale.

È assodato che di per sé il permesso di soggiorno per protezione sociale non garantisce la sicurezza del soggetto passivo del reato o del testimone. Anzi spesso la persona è concretamente minacciata e si sente messa in pericolo nella sua incolumità, oppure in quella dei suoi familiari (figli, genitori, ...) che si trovano nei paesi di provenienza, e l'art. 18 non fornisce tutela in questo senso. Questo risulta chiaramente anche dalle motivazioni delle sentenze che si soffermano a soppesare la credibilità di testimoni d'accusa inconfuta-

bilmente e spesso visibilmente impauriti, anche dopo la denuncia. E del resto il pericolo per l'incolumità è un presupposto per il rilascio del permesso e si alimenta proprio dall'aver reciso il vincolo di subordinazione dalla coazione criminale.

Occorre dunque un raccordo dell'art. 18 con gli altri istituti previsti, e in particolare con quello a tutela del "testimone di giustizia" (cui sono dedicate invece le nuove norme della legge 13 febbraio 2001, n. 45, "Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che tendono a testimonianza"). Inoltre non vi sono garanzie di anonimato per parti lese e testimoni. La legge non consente, come è previsto in via generale in taluni altri paesi, forme di anonimato o di segretazione delle generalità e dei dati personali: tramite le carte processuali sono accessibili e agevolmente consultabili domicili e dimore; anche gli operatori delle associazioni di riferimento, chiamati a testimoniare, spesso sono stati costretti a indicare, invece che la sede della associazione, le proprie residenze personali. E ciò espone inutilmente a pericolo anche gli operatori.

Manca un criterio comune e uniforme da parte degli uffici giudiziari sul punto dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, come risulta soprattutto dalle interviste ai legali cui le varie associazioni gestrici dei progetti fanno riferimento.

Qui tocchiamo il problema generale della difesa tecnica legale, che assume, come risulta ancora dalle interviste, particolare importanza come forma di tutela delle donne coinvolte. Questo nodo è stato colto progressivamente dalle varie associazioni, che si stanno munendo di legali per assistere e sostenere le parti offese, anche costituendosi parte civile nei procedimenti. È importante tale tipo di supporto tecnico perché mira a preparare la parte alle varie scadenze processuali: la testimonianza, l'incidente probatorio, il dibattimento. La difesa legale tenta di utilizzare le norme che consentono il patrocinio a spese dello stato per i non abbienti. Qui l'ostacolo è la difficoltà ad ottenere dalle ambasciate la documentazione sulle condizioni di reddito permittenti. Spesso infatti le ambasciate rispondono con il silenzio. In tale caso, solo taluni uffici giudiziari ammettono il patrocinio, ed anzi i difensori lamentano

differenziazioni anche all'interno dello stesso ufficio. Occorrerebbe pertanto uniformare le prassi sul punto.

Viene incrementandosi anche la pratica di presentare la **costituzione di parte civile** della parte offesa dal reato, accampando i danni subiti. Difficilmente tale iniziativa potrà conseguire effettivamente il suo obbiettivo, risultando sempre gli imputati nulla tenenti. E dunque è chiaro spesso già in partenza che le condanne al risarcimento del danno difficilmente troveranno esecuzione. Ma la costituzione di parte civile offre comunque l'opportunità di consentire la presenza attiva nel processo della difesa tecnica, che può dare parola alla donna, rendendola pienamente partecipe della vicenda processuale e facendole percepire la solidarietà della associazione di accoglienza. Inoltre questa iniziativa viene considerata - dalla magistratura e a volte dalle associazioni - anche un modo per prendere distanza dalla organizzazione criminale e ricadere i legami progressi.

Dalle sentenze, come già visto, risulta il caso romano della costituzione di parte civile anche della associazione onlus, in proprio, che gestisce il programma di accoglienza. Siamo in attesa di ricevere notizia dell'esito della costituzione di parte civile presentata dalla Provincia di Lecce, in quanto ente gestore di progetto.

### 3.4 Linee emergenti di politica legislativa e criminale

I risultati della ricerca sulle sentenze consentono di trarre indicazioni decisive ai fini di individuare interventi di riforma legislativa in materia di **traffico di persone e di prostituzione**.

Strutturare la norma sul traffico significa risolvere l'alternativa tra una fattispecie di traffico sessuata e sessualizzata, cioè riferita solo alle donne e solo alla finalità di sfruttamento sessuale (come nella Dichiarazione della Conferenza Ministeriale dell'Aja del 26 aprile 1997) e quella di una fattispecie neutra, allargata ad una gamma plurima di scopi: lavoro forzato, servitù domestica, prelievo d'organi (come nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale - Palermo 2000). Abbiamo già analizzato il

problema in sede di comparazione ed ora aggiungiamo i risultati dello studio delle sentenze.

La giurisprudenza mette in luce non certo una particolare vulnerabilità delle donne a causa della loro sessualità. Anzi questa non rileva in alcun modo. Viene invece in prima e assoluta evidenza il livello di lucrosità di questa azione criminale. Dunque l'opzione riformatrice si dovrebbe orientare verso la seconda direzione di riforma.

Inoltre dalle sentenze risulta - a conferma della esperienza di gestione dell'art. 18 - che accanto a donne ingannate e trafficate vi sono anche donne che costruiscono sulla prostituzione il loro progetto migratorio e la loro scelta occupazionale.

Tutto questo è indicativo della esigenza non solo di inscindibilità di questa problematica da quella delle leggi sull'immigrazione, ma soprattutto di affrontare il problema della prostituzione in via globale, cioè senza limitarlo alla sola prostituzione di strada e coatta, rifiutando la logica che le persone che esercitano la prostituzione siano tutte "schiave".

Poche risultano essere le decisioni definitive tra quelle raccolte.

E dunque l'opera di monitoraggio ed osservatorio dovrebbe essere proseguita soprattutto alla luce dei tempi processuali che consentono una ricaduta del rilascio del permesso di soggiorno in termini di decisione dei giudici e di condanne penali solo in tempi dilatati. Abbiamo visto che l'art. 18 ha cominciato a funzionare solo nel 1999-2000 e che ha subito e continua a subire rilevanti modifiche nelle prassi applicative, non foss'altro perché risente della quantità di risorse investite. Occorrerebbe dunque estendere la ricerca - articolata in tutti i settori - agli anni successivi.

## Conclusioni

di *Davide Petrini, Franco Prina, Maria Virgilio*

Le relazioni sugli studi di caso e le considerazioni sviluppate nelle parti precedenti non necessitano di conclusioni di sintesi che ripercorrono i diversi aspetti - positivi e negativi - individuati nell'applicazione dell'art. 18 del D. Lgs. 286/98. La complessità delle questioni affrontate renderebbe infatti pericoloso qualsiasi tentativo di semplificazione.

Piuttosto, sembra opportuno segnalare quali aspetti problematici siano tuttora senza adeguata soluzione nella prassi e possano consigliare l'individuazione di nuovi modelli di azione se non addirittura, in qualche caso, un intervento del legislatore in chiave di miglior funzionamento dell'istituto.

In primo luogo, va segnalato che l'attuale previsione normativa lascia scoperta la tutela dei familiari della vittima dei fatti di sfruttamento, che possono correre enormi pericoli in patria. Opportunamente, pertanto, si sono proposte modifiche legislative tese a consentire una maggiore facilità nella concessione di permessi di ricongiungimento familiare, anche a prescindere dai requisiti di reddito ed altro, quanto meno per i figli delle vittime<sup>1</sup>.

Sempre nella prospettiva di ridurre i rischi di chi decide di intraprendere il percorso di emersione verso la legalità e l'assunzione piena dei diritti di cittadinanza, occorre immaginare un coordinamento tra l'art. 18 e le norme in

1 M.G. Gianmarino, "Prime valutazioni", *op. cit.*, p. 58.

tema di protezione dei testimoni di giustizia. Un efficace sistema di tutela sarebbe infatti garantito da un modello che distingua nettamente tra percorso di integrazione sociale e attivazione di idonei strumenti di protezione da possibili ritorsioni da parte dei soggetti denunciati, o rispetto ai quali, comunque, nel percorso sociale, è iniziato un procedimento penale per fatti di sfruttamento o di violenza. In questo senso, sarebbe opportuna un'esplicita estensione delle norme poste a tutela dei testimoni di giustizia anche alle vittime di fatti di sfruttamento o di violenza, che abbiano intrapreso (o intendano intraprendere) la via del permesso di soggiorno per ragioni di protezione sociale.

Peraltro, entrambe queste indicazioni rientrano tra i suggerimenti indirizzati ai legislatori interni sia dalla Risoluzione 19.5.2000 del Parlamento Europeo sia dalla Raccomandazione (2000) 11 del Consiglio d'Europa.

Un ultimo aspetto merita di essere affrontato nel dettaglio: come potranno incidere sull'art. 18 (quand'anche tale norma non venga modificata) le proposte parlamentari e governative di modifica alla normativa in tema di ingresso e di soggiorno dei cittadini e delle cittadine extracomunitarie?

È evidente che se aumentano considerevolmente i casi che consentono o, peggio, impongono di procedere all'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera, le vittime di fatti di sfruttamento incontreranno enormi difficoltà ad accedere ai percorsi di protezione sociale. In molti casi, come già lamentato dalle associazioni a proposito delle cd. retate di polizia, sarà del tutto impedita la stessa possibilità materiale di attivare quel minimo di rapporti tra la vittima e i soggetti che possono aiutarla nel conoscere e prendere coscienza dei propri diritti e, di conseguenza, di esercitarli. Va cioè indubbiamente favorita quella cosiddetta fase di "informazione" e "riflessione" prevista dalla Commissione delle Comunità Europee nella sua proposta di Direttiva.

Ancora: dalla ricerca è emerso con chiarezza che la certezza di non essere immediatamente espulsa costituisce 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. Ne deriva che qualsiasi modifica - in peggio - del regime delle espulsioni deve inevi-

2 Cfr. legge Bossi-Fini.

tabilmente fare i conti con le conseguenze che si potrebbero verificare nella concreta gestione dei percorsi di cui all'art. 18 del D.Lgs. 286/98.

In tal senso, può forse essere utile ricordare ciò che avviene in alcune realtà: quando vi è un provvedimento di espulsione, la Questura concede un permesso ex art. 18 che non consente di entrare nei paesi Schengen, ma permette alla donna straniera di rientrare in patria per brevi periodi (ad esempio, per andare a trovare i propri figli) e poi di tornare in Italia. Occorre quindi ribadire la necessità di una tempestiva revoca dei provvedimenti di espulsione in quanto solo prassi di tal genere possono opportunamente garantire la riuscita dei percorsi di integrazione sociale: ma quanto saranno compatibili con il nuovo modello di legislazione in tema di ingresso, soggiorno ed espulsione dei cittadini e delle cittadine straniere che il nostro Parlamento sta discutendo mentre si stendono queste conclusioni (primavera 2002)?

Infine, non sembra azzardato ipotizzare che se le maglie per l'ingresso regolare divengono strettissime, possano riaffiorare pericoli in ordine all'uso strumentale dell'art. 18 T.U. Immigrazione. Si tratta di pericoli - preme ricordarlo - che l'attuale sistema, come la ricerca dimostra inconfutabilmente, ha sostanzialmente evitato.

Per quanto riguarda la parte della ricerca che ha inteso approfondire le dinamiche di costruzione ed implementazione dei progetti di accoglienza e di sostegno, le conclusioni non possono che essere conclusioni aperte. Come appare alla lettura delle relazioni sugli studi di caso e delle considerazioni di sintesi, quanto è emerso dall'indagine è di fatto materiale utile a suscitare una riflessione ed una discussione aperta tra gli stessi protagonisti dei progetti. In particolare, appare interessante riflettere e discutere su come, nel contesto delle opportunità offerte dall'art. 18, diversi modi di definire e costruire, nel concreto, le relazioni di aiuto in termini di modalità organizzative, di modelli di rapporto tra risorse, di obiettivi dichiarati o impliciti e di strumenti adottati, possono presentare sia potenzialità che limiti.

Avere coscienza delle potenzialità insite in certi modelli e in certe impostazioni e dei limiti di determinate opzioni (in particolare se implicate e/o negate) può consentire non solo di meglio valutare quanto l'efficacia dello strumento costituito dall'art. 18 sia da ricondurre allo strumento in sé e quanto

invece alle differenti possibili "valenze" che ad esso si tendono ad attribuire, ma anche più correttamente definire quale posto può occupare tra le tante possibili forme di sostegno alle persone che vivono l'esperienza della prostituzione di strada.

Ma la vicenda dell'art. 18, così come è apparsa agli occhi di chi ne ha analizzato la concreta attuazione, dimostra anche che è essenziale far sì che le azioni sviluppate dalle agenzie del pubblico e del privato sociale presenti nel territorio non siano solo la somma di azioni ma costituiscano - insieme a quanto di non simbolico o demagogico possono fare le amministrazioni locali e le istituzioni pubbliche più in generale - il nucleo di una *politica organica* che sappia affrontare i diversi aspetti del problema.

Vi è cioè bisogno, a partire da singoli contesti locali, di una politica organica "dal basso" che sappia:

- alimentare pratiche di *riduzione del danno* ispirate a una visione - se si permette il gioco di parole - *non riduzionista* del termine, ma capaci di affrontare seriamente la questione dei diritti conculcati e le condizioni di rischio in cui le persone si trovano a vivere, operando sia per creare condizioni diverse di esercizio della prostituzione, sia per lottare contro lo sfruttamento, sia, infine, per garantire a tutti la libertà di non prostituirsi;
- pensare a *politiche di accoglienza* e di solidarietà, da affiancare (e non da considerare alternative) a quelle di riduzione del danno, nella convinzione che interventi volti alla solidarietà, all'accoglienza, all'emancipazione di chi si trova nelle condizioni di sfruttamento o di disagio non siano incompatibili con azioni rivolte a chi non vuole o non può uscire dalla situazione in cui si trova, finalizzate a renderla meno invivibile;
- collocare la riflessione sullo specifico della prostituzione in un quadro di ridefinizione delle *politiche di sviluppo di comunità*, superando la marginalità di politiche per i soggetti marginali, il loro essere minoritarie, sia che siano assistenziali, sia che si fondino sul registro della repressione. Nessun discorso specifico sulla prostituzione può infatti produrre cambiamento e miglioramento delle condizioni di

tutti i soggetti direttamente o indirettamente implicati se non si immaginano e sviluppano modelli di convivenza diversi, in cui sia reso concreto il diritto di cittadinanza per tutti. Ma per raggiungere questo obiettivo la strada obbligata è quella di agire sulle definizioni, sulle rappresentazioni, sul modo di rapportarsi ai problemi e ai loro protagonisti e, al tempo stesso, di operare concretamente per mediare i conflitti che possono sorgere.

Il ruolo di stimolo che possono svolgere realtà variamente impegnate sul campo in direzione di una politica *forte* di governo del problema, ossia organica, coerente, attenta a diritti e a bisogni diversi, può essere prezioso, purché tali realtà, al fianco della testimonianza e della protesta, sappiano anche esprimere e praticare un'autentica disponibilità a far interagire costruttivamente le proprie competenze e iniziative in strategie integrate con quelle delle amministrazioni e istituzioni pubbliche.

È da questo insieme di esperienze sul campo che può nascere l'indicazione significativa in tema di riforma della legge sulla prostituzione, che affronti globalmente il fenomeno, governando "le sostituzioni", in modo complessivo, nell'interesse sia delle persone prostitute sia dell'ordine sociale, creando tutte le condizioni per aiutare a uscire dalla prostituzione chi lo desidera. Rivedere la norma sullo sfruttamento della prostituzione e giungere ad una definizione armonizzata del traffico di esseri umani costituisce la duplice indicazione di politica criminale proveniente sia dallo studio delle sentenze che dallo studio comparato delle legislazioni.

Ci auguriamo infine che l'esito di questa ricerca faccia emergere l'esigenza di creare un osservatorio permanente che riporti i diversi, ma incrociati, settori di indagine del presente Progetto Stop.