





# DEMETRA

atti e interventi

2





*Ministero per le Pari Opportunità*

**INFERNO TRATTA**  
**Il dovere di reprimere**  
**L'impegno per salvare**

Atti del Convegno  
Roma, 10 dicembre 2002  
Palazzo San Macuto - Sala Refettorio

Il volume è stato realizzato nell'ambito delle iniziative promosse dal Ministro per le Pari Opportunità, on. Stefania Prestigiacomo

©2003 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero per le Pari Opportunità  
Via Barberini, 38 - 00187 Roma  
E-mail: [serep.pariop@palazzochoigi.it](mailto:serep.pariop@palazzochoigi.it)

# INDICE

## Introduzione

On. STEFANIA PRESTIGIACOMO, Ministro per le Pari Opportunità	9
--	---

## Relazioni

Cons. BRUNO BRATTOLI, Capo Dipartimento per le Pari Opportunità e Presidente della Commissione Interministeriale per l'attuazione dell'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione	17
Don CESARE LODESERTO Responsabile Associazione "Regina Pacis"	31
Dott. MARCO BUFO, Responsabile Associazione "On the Road"	35
Don ORESTE BENZI Responsabile Associazione "Papa Giovanni XXIII"	43
Proc. PIERO LUIGI VIGNA, Procuratore Nazionale Antimafia	49

## Tavola Rotonda

On. CARLA MAZZUCA, Componente della Commissione Cultura della Camera dei Deputati	57
Dott.ssa MIRTA DA PRA, Gruppo Abele - Responsabile del Progetto prostituzione e tratta delle persone	59
Prof. RICCARDO VENTRE, Presidente della Provincia di Caserta	63
Dott. CLAUDIO DONADEL, Coordinatore del Progetto ex art. 18 per il Comune di Venezia-Mestre	67
Dott.ssa ANNA MARIA TOGNETTI, Assessore alle Pari Opportunità della Provincia di Pisa	71
Dott. ANDREA MORNIROLI, Cooperativa Sociale "Dedalus"	73
Don GIANCARLO PEREGO, Caritas Italiana	77

Dott.ssa TIZIANA BIANCHINI, Coordinatrice del Gruppo ad hoc sulla tratta del C.N.C.A. - Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza	81
Prefetto DEMETRIO MISSINEO Membro della Commissione Interministeriale per l'attuazione dell'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione	83
Dott. DIEGO AVANZATO, Referente Associazione "Acuarinto"	87
<b>Conclusioni</b>	
Cons. BRUNO BRATTOLI	89
<b>Appendice</b>	
Normativa vigente	93

## INTRODUZIONE

On. STEFANIA PRESTIGIACOMO

*Ministro per le Pari Opportunità*

Ringrazio tutti i presenti per aver aderito al nostro invito per questo pomeriggio di riflessione e di analisi su un tema che scuote ed indigna le coscienze, quello della tratta delle persone.

Questa nuova schiavitù è una tragedia che ogni anno vede la migrazione coatta, con la violenza o l'inganno, di centinaia di migliaia di esseri umani, prevalentemente donne e minori.

Persone che vengono indotte a lasciare i paesi d'origine e condotte in occidente dove sono costrette, nella maggior parte dei casi, ad esercitare la prostituzione, gestita da organizzazioni criminali di inaudita ferocia.

Siamo dinanzi ad una gravissima violazione dei fondamentali diritti umani che avviene sulle nostre strade, sotto i nostri occhi.

Un fenomeno dalle proporzioni enormi. E' stato calcolato che sono circa 120 mila le donne ed i minori che ogni anno vengono introdotti clandestinamente in Europa dal racket degli esseri umani.

Nel nostro paese sono decine di migliaia. Le stime in questo campo sono sempre difficili, ma che la prostituzione coatta sia un dramma numericamente rilevante in Italia è un dato sotto gli occhi di tutti.

Le nostre strade sono invase da queste povere ragazze nigeriane, albanesi, provenienti dai paesi dell'est europeo, comprate e vendute dai nuovi mercanti di schiavi, spostate da una città all'altra, da un paese europeo all'altro, come fossero merce, sottoposte a violenze atroci se si ribellano ai loro padroni, violenze che arrivano spesso all'omicidio.

Di fronte a questa realtà un paese civile ha un dovere che prima d'essere politico, prima d'essere sociale e di ordine pubblico, è un dovere morale: il dovere di contrastare con la massima energia la sistematica violazione dei diritti umani che viene perpetrata su migliaia di donne.

Per questo il governo intende mettere in campo una accresciuta

strategia repressiva, ed è nelle priorità dell'esecutivo il contrasto al racket internazionale degli esseri umani.

Per questo accanto ad una durissima repressione intendiamo rafforzare l'altra direttrice, parallela, nell'approccio al fenomeno che è quella del recupero umano e sociale delle vittime della tratta.

Come sapete da tre anni ormai sono attuati in Italia gli interventi previsti dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione.

Si tratta di quelle misure che puntano a sottrarre al giogo delle organizzazioni criminali le donne costrette con la violenza a prostituirsi, a concedere loro un permesso di soggiorno speciale e ad avviarle ad una integrazione sociale e lavorativa.

E' una opera delicatissima quella che viene svolta ogni giorno dalle associazioni che attuano i programmi finanziati dal Ministero per le Pari Opportunità.

Un lavoro che, fra mille difficoltà, cerca di indurre queste ragazze a vincere il terrore e le minacce, le protegge in case ad indirizzi segreti, le sostiene psicologicamente, consente loro di ottenere il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, e le avvia quindi a programmi di reinserimento e formazione al lavoro.

Una politica che si è dimostrata vincente quella del recupero delle vittime della tratta.

Nei giorni scorsi nel corso della Conferenza della Commissione Europea sulla tratta svoltasi a Siracusa, cui molti di voi erano presenti, la strategia italiana è stata indicata a modello di un approccio moderno, equilibrato e soprattutto efficace, perché ormai è matura la consapevolezza che occorre una comune strategia nei confronti di un fenomeno che riguarda tutti i paesi europei.

E' stato apprezzato soprattutto l'elemento qualificante di non sottoporre la concessione del permesso di soggiorno alla denunciadegli uomini del racket.

E' una scelta questa dal doppio valore: umano, perché disinnesca in parte la paura della rappresaglia del racket, ed anche strategico in chiave repressiva perché queste donne dopo aver ottenuto il permesso, dopo essere state allontanate dall'ambiente in cui operano i loro aguzzini, quando si sentono protette, sono disponibili a collaborare con le forze dell'ordine.

I progetti dei due bandi dell'articolo 18 già attuati e del terzo in via d'attuazione hanno consentito di sottrarre alla schiavitù 3000 ragazze .

A molte di loro abbiamo probabilmente salvato la vita.

E questo è stato possibile con le poche risorse disponibili.

Ed a tal proposito una ulteriore fondamentale fonte di finanziamento di questi programmi viene dall'Europa.

Sia il FSE, che il programma Equal sono stati e ancora di più debbono esserlo in futuro, fonti di finanziamento aggiuntive dei programmi antitratta.

Una altra iniziativa che si è rivelata utile per avvicinare le vittime di questo mercato alle istituzioni è il numero verde attivato grazie alle previsioni dell'articolo 18.

Nei primi due anni di attività è stato un canale importante di comunicazione fra quel mondo e chi può fornire una via d'uscita.

E proprio "Operazione Via d'Uscita" è il nome della campagna di comunicazione, finanziata anche con fondi della Comunità Europea, e realizzata con il Ministero degli Interni, che partirà a giorni.

Il numero verde l'800.290.290 s'è dimostrato uno strumento molto efficace.

Un milione e mezzo di telefonate indicano come il numero verde è una porta aperta sulla realtà della tratta, che va ampliata e sostenuta.

Una porta aperta da cui non passa solo il contatto, essenziale, con le vittime, ma anche con i clienti, con semplici cittadini, da cui giungono informazioni importantissime fra le poche oggettive e riscontrabili, sulle caratteristiche del fenomeno.

L'articolo 18 dopo le prime difficoltà di attuazione ha prodotto risultati positivi.

Certo, ci sono meccanismi da sveltire, forse piccoli correttivi da apportare, e di questo oggi discuteremo proprio con l'obiettivo di rendere questa strategia di intervento sociale ancora più efficace, ma non c'è dubbio che la via intrapresa è quella giusta.

Io credo, inoltre, che in questa strategia vadano coinvolti i paesi d'origine delle donne vittime della tratta.

E' una sfida non facile questa, almeno per quelle aree segnate da condizioni di povertà estrema dove spesso la prospettiva di un'altra vita, quale che sia, in occidente è sempre migliore degli stenti vissuti in patria.

In questi casi inevitabilmente i temi della tratta si intrecciano con quelli dello sviluppo da promuovere in zone del mondo segnate da gravissima arretratezza. E sappiamo peraltro che dove c'è povertà

diffusa, le donne sono più povere e sovente più discriminate e costrette in condizioni di subalternità intollerabile.

Eppure anche in queste zone, penso ai paesi africani da cui arriva quasi la metà delle donne vittime della tratta, sia opportuna una azione di sensibilizzazione per informare che spesso all'indigenza dei paesi d'origine subentra una schiavitù atroce in occidente.

Una schiavitù che peraltro in molte società resta come un marchio indelebile che rende quasi impraticabile il rientro in patria anche per quelle che volessero farlo.

Ma c'è un'altra metà delle donne che giunge dai paesi dell'est europeo o dai Balcani. In questi paesi una azione di sensibilizzazione sulla sorte che le attende in Europa, ed in Italia in particolare, è possibile.

Campagne analoghe a quella che presentiamo oggi potrebbero e dovrebbero essere fatte anche nei paesi d'origine delle ragazze schiavizzate.

Noi in Italia lanciamo un messaggio alle vittime della tratta indicando loro una via d'uscita. Nelle aree di provenienza si potrebbe lanciare un messaggio preventivo indicando a chi, suggestionata dal benessere dell'occidente, vorrebbe cedere alle ambigue proposte dei mercanti di esseri umani, cosa le aspetta in Europa, quale è l'Europa che in molti casi le attende.

Qualcosa del genere si sta già facendo da parte di una Ong in Polonia. E' un esempio da seguire, sviluppando azioni tra i governi e anche valorizzando l'attività delle Ong che hanno dimostrato una buona capacità di diffusione dei messaggi sociali grazie al loro radicamento territoriale ed alla loro esperienza.

Ma in questa strategia di attacco al problema sia l'attività repressiva che il recupero sociale richiedono un quadro normativo riformato in cui l'articolo 18 è un tassello importante ma non esaustivo del problema.

Occorre prevedere il reato di riduzione in schiavitù e servitù come sottoscritto nella conferenza internazionale di Palermo contro la Criminalità che consentirà di incriminare, rendere più agevole il percorso giudiziario e punire severamente gli autori di questi crimini. Occorre prevedere un utile collegamento con la direzione nazionale anti-mafia per coordinare meglio le indagini e i necessari rapporti internazionali. Tutto ciò è oggetto di un disegno di legge governativo fermo in parlamento da oltre un anno.

Ma occorre anche introdurre il divieto di esercizio della prostituzione in luogo pubblico, non già per far traslocare al chiuso il traffico, ma per debellarlo. E occorre infine naturalmente incrementare i programmi di protezione e di recupero sociale.

Tutto ciò è indispensabile se si vuole davvero aggredire la moderna tratta delle schiave che in termini di crudeltà non si distingue da quella ottocentesca.

Ci rassicura la conferma giunta dalla conferenza europea di Siracusa che la comunità manterrà alta l'attenzione sull'argomento chiedendo a tutti i paesi presidenti di turno dell'unione di porre all'ordine del giorno la lotta alla tratta.

Da parte nostra abbiamo già dato assicurazione che a questo impegno, prioritario per il nostro governo, sarà dedicata una sessione durante la nostra presidenza nel semestre del 2003.

Grazie



## **RELAZIONI**



Cons. BRUNO BRATTOLI

*Capo Dipartimento per le Pari Opportunità e  
Presidente della Commissione Interministeriale  
per l'attuazione dell'articolo 18 del Testo Unico  
sull'immigrazione*

Ogni relazione che si rispetti inizia per tradizione con i saluti.

Pascal nel suo celebre “Discorso sulla condizione dei grandi” riteneva necessario salutare il Duca, indipendentemente dalla stima che si potesse avere nei suoi confronti: io, invece, non solo saluto il Ministro Prestigiacoמו quale novello Duca, e quindi come Autorità, ma la stimo profondamente per la sua sensibilità istituzionale e per essere appassionata garante dei diritti della persona all'interno di un Governo nel quale non mancano di certo difensori attenti dei diritti civili ed umani.

Saluto, inoltre, tutte le Autorità presenti e tutti coloro che, a vario titolo, hanno mostrato da sempre la massima competenza e professionalità nella delicata materia oggi in discussione. La vostra presenza in questo convegno rende il mio compito per un verso agevole ma al tempo stesso impegnativo.

Agevole, perché gli argomenti oggi in discussione rientrano nel patrimonio culturale e di esperienza di tutti voi, e quindi il rischio di non “farmi capire” è oggettivamente limitato; impegnativo, perché il rischio di ripetere, almeno in parte, “cose già dette” è concreto e non voglio abusare della vostra pazienza.

Questo Convegno è stato intitolato: “Inferno Tratta”. Non c'è sostantivo più drammaticamente evocativo di “Inferno”.

A tal proposito l'evangelista Matteo diceva che l'inferno è “il luogo del pianto e dello stridor di denti”; per altri l'inferno è non amare più, per Sartre, addirittura, l'inferno sono gli altri. Comunque sia, poniamoci la domanda che si pose Goethe nel suo Faust: “Anche l'inferno ha le sue leggi?”. Come vedremo, nel nostro caso certamente sì, e anche di buona qualità.

In argomento, mi limiterò a proporVi alcune brevi e personalissime riflessioni sull'inferno della tratta delle persone, che ho avuto modo di maturare ed approfondire da quando ho iniziato ad occuparmi

del tema oggi in discussione, e cioè da quando il Ministro Stefania Prestigiacomo ha incaricato me (magistrato) di dirigere il Dipartimento per le pari opportunità e, tra l'altro, di presiedere la Commissione Interministeriale per l'attuazione dell'art.18 del T.U. sull'immigrazione.

Non vi nascondo che il primo impatto non è stato semplice: una cosa è decidere una controversia civile o giudicare un imputato alla stregua del diritto positivo che, pur con tutti i suoi limiti fisiologici, fornisce comunque un parametro ben definito e, per certi versi, rassicurante; altra cosa è accostarsi ad un universo complesso come quello della "prostituzione coatta" dove gli attori sono molteplici, e non tutti (per dir così) visibili; i problemi (anche e soprattutto finanziari) innumerevoli e delicati e dove il Diritto (per intenderci quello con la D maiuscola) esiste e va applicato, ma non è certamente tutto; un universo dove conta soprattutto il buon senso, la sensibilità, l'intuito, l'abnegazione, lo spirito di sacrificio di chi opera sulla strada (indipendentemente dalle proprie convinzioni ideologiche o religiose) per tentare di salvare vite umane.

Intorno al fenomeno di cui stiamo discutendo c'è sicuramente molta attenzione (e questo è senz'altro un bene) ma anche (mi sia consentito) talvolta una certa confusione non solo terminologica ma anche concettuale. Tutti voi avete assistito, nel recente passato, per esempio, a dibattiti dove, con una certa disinvoltura personaggi (anche) famosi ed autorevoli sembravano non avere l'esatta percezione della differenza tra la prostituzione in senso lato (come macroproblema) e il differente traffico di ragazze per fini di sfruttamento sessuale.

A scanso di ogni equivoco, oggetto delle mie riflessioni è esclusivamente quello del traffico di persone per fini di sfruttamento sessuale.

Nella mia veste di Presidente della Commissione Interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 TU ho dovuto affrontare – com'è facile immaginare – alcune questioni di grande importanza e delicatezza ed il mio modus operandi è stato sostanzialmente il seguente: naturalmente, documentarmi leggendo le numerose e pregevoli opere specifiche sul tema, ma soprattutto ascoltare coloro che da anni si impegnano quotidianamente nel difficilissimo settore dell'assistenza alle vittime della tratta. Durante questo mio primo periodo di attività ho ritenuto fondamentale visitare alcune strutture operanti "sul campo"

chiedendo la cortesia ai responsabili di mostrarmi il più possibile.

Ebbene, debbo dire che entrando, ad esempio, nelle case di accoglienza o salendo a bordo delle unità di strada ho potuto capire molto di più di mille letture.

Proprio alla luce del bagaglio di conoscenze acquisite anche in loco posso fondatamente affermare che il fatto di discutere complessivamente di prostituzione e tratta, presenta il rischio di non far cogliere appieno tutte le peculiarità del fenomeno tratta e le gravi implicazioni che esso pone.

E se non si comprendono tali peculiarità sfugge, o può sfuggire, la vera ratio del sistema legislativo calibrato su tale fenomeno.

Non c'è dubbio che il traffico delle persone – realizzato da organizzazioni criminali, più o meno estese e ramificate, ma sicuramente capaci di orientare e controllare i poderosi flussi migratori causati dagli eventi storici degli ultimi anni - costituisce, nella società civile dei nostri giorni, una delle più gravi violazioni dei diritti umani.

Tale traffico (che - secondo le stime più attendibili - coinvolge migliaia di persone) ha assunto le forme di una nuova schiavitù, riguardante soprattutto donne e bambini provenienti dai paesi poveri del mondo che, spinti nel nostro Paese dalla speranza di una diversa prospettiva di vita, sono stati costretti alla prostituzione, al lavoro forzato e all'accattonaggio e quant'altro. Soprattutto il traffico destinato ad alimentare il redditizio mercato del sesso a pagamento si è infatti contraddistinto per l'uso, da parte di chi lo ha realizzato, di gravi forme di violenza e coercizione, sia fisica che morale, ma anche di sottili forme di assoggettamento economico, culturale, affettivo e psicologico, volte ad isolare l'individuo in modo tale da ridurre al minimo indispensabile i suoi contatti con tutto ciò che è estraneo all'organizzazione dei trafficanti.

Di fronte a tali scenari non è perciò azzardato parlare di un vero e proprio processo di mercificazione o reificazione dell'essere umano, realizzato - per fini di lucro- da altri esseri umani per il mero piacere, o capriccio, di altri loro simili.

Tali parole non devono suonare come altisonanti o, peggio ancora, retoriche, in quanto vogliono in realtà soltanto descrivere esattamente i contorni della realtà del fenomeno del quale stiamo discutendo. A tal proposito basti pensare, ad esempio, alle tristissime vicende, ben note agli operatori specializzati, delle donne o dei minori

che sono stati oggetto di vere e proprie vendite a catena, vendite realizzate da un'organizzazione di trafficanti all'altra nel corso dei diversi viaggi verso il Paese di destinazione finale.

In alcuni casi, addirittura, è stato accertato che la vendita ha trovato origine negli stessi familiari delle donne e dei minori.

Vicende del genere hanno fatto sicuramente regredire la società umana, facendola tornare indietro nel tempo ad epoche che ritenevamo ormai superate dalla storia.

Le problematiche che pone un sì fatto mercato, non sono soltanto, quelle – pur relevantissime – attinenti alla tutela dell'ordine pubblico, della moralità e salute pubblica, oppure quelle connesse all'esigenza, etica o religiosa, di recuperare “pecorelle smarrite”, ma anche – e direi soprattutto – problematiche attinenti ad esigenze primarie di civiltà e di tutela di diritti fondamentali dell'individuo. Sul punto il Ministro Prestigiaco mo ha più volte espresso, in modo chiarissimo, e da ultimo nella Conferenza Europea di Siracusa, il suo appassionato ed autorevole pensiero.

D'altronde problematiche siffatte non possono non ricevere la più alta considerazione in quei Paesi che, come il nostro, si pongono quale obiettivo primario da realizzare quello di assicurare una posizione centrale alla persona, garantendone sempre protezione e dignità.

A tal proposito qualcuno (oggi presente in sala) ha significativamente affermato che “la battaglia contro la tratta .....è soprattutto battaglia di civiltà che coinvolge i futuri destini dell'umanità”<sup>1</sup>, e mi sento di condividere appieno tale affermazione.

Non è dunque un caso che l'esigenza di combattere il traffico di essere umani sia stata considerata una autentica priorità a livello internazionale, ed abbia pertanto indotto molti Stati ad impegnarsi per adottare misure idonee a reprimere tale traffico, ma anche e soprattutto per ridare alle vittime la fondamentale chance di “ricominciare a vivere normalmente”.

Purtroppo le varie iniziative indirizzate proprio alla ricerca di regole comuni ai diversi Stati per affrontare il fenomeno tratta non sempre, o non ancora, si sono dimostrate completamente “coordinate”, in quanto tuttora gli strumenti legislativi predisposti, dai vari Paesi si presentano variegati e, soprattutto, fondati su filosofie diverse e

---

<sup>1</sup> C. Bragagnolo e C. Donadel, Il sistema delle reti di aiuto, in “Prostituite, prostitute, clienti. Che fare?”, a cura di M. Da Pra Pochiessa e L. Grosso, Torino, 2001, 106 ss.

in qualche caso, diciamolo con chiarezza, tra loro antitetiche.

E però mio profondo e meditato convincimento che tutte queste soluzioni normative devono comunque essere oggetto di attenta valutazione, da parte di tutti noi, con animo libero da preconcetti e “campanilismi”, per cercare di arrivare – de jure condendo – a ciò che ritengo indefettibile nella materia oggi in discussione: un testo normativo veramente valido, cioè chiaro ed esaustivo, e, soprattutto sostanzialmente condiviso da tutti gli Stati interessati dal problema della tratta di esseri umani (siano essi Paesi d’origine, di transito o di destinazione della tratta), considerato che – come è stato efficacemente sottolineato dall’amico e collega Vigna – la cooperazione internazionale costituisce una precondizione<sup>2</sup> per un approccio veramente efficace al fenomeno in questione, date le sue caratteristiche di indiscutibile transnazionalità.

Detto questo ritengo serenamente che il nostro attuale (e complesso) sistema normativo, pur con qualche (inevitabile) difetto di coordinamento tra le varie disposizioni e pur con qualche espressione non di pronta intelligibilità (e quindi foriera di dubbi interpretativi) sia, nell’insieme, sicuramente valido ed efficace.

Intendo riferirmi, naturalmente, in particolare all’art. 18 del Testo unico sull’immigrazione, che prevede – come sappiamo – a favore delle vittime della tratta la concessione di uno speciale permesso di soggiorno, da rilasciare allo specifico fine di “consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell’organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale”. Tale disposizione trova i suoi antecedenti nelle norme precedentemente emanate per contrastare il fenomeno dell’illecito ingresso nel Territorio dello Stato dei cittadini extracomunitari. Tali norme prevedevano il rilascio di un permesso di soggiorno a favore di quelli di loro che avessero collaborato alle indagini contro le organizzazioni criminali e che fossero stati esposti a grave pericolo per effetto di tale collaborazione (art. 30 comma 8 ter, del d.l. 416/89, come modificato dall’art. 5 d. l. 477/96).

Le norme anzidette perseguivano una chiara finalità premiale, basandosi sul presupposto che uno degli elementi che rende precaria la posizione di tali soggetti è proprio la loro condizione di clandestinità, che può quindi esporli maggiormente ai ricatti dei loro sfruttato-

---

<sup>2</sup> P. L. Vigna, Il ruolo della magistratura per reprimere il traffico delle persone, *ibidem*, 130 ss.

ri, ma che può venir meno con l'offerta di una possibilità di regolarizzazione della loro posizione attraverso l'incentivo alla collaborazione con gli organi inquirenti.

Da tali norme però l'art. 18 t.u. si distacca nettamente per il fatto che alla finalità premiale, che pur sussiste<sup>3</sup>, è stata affiancata un'altra finalità che è quella di apprestare tutela ed assistenza allo straniero vittima della tratta, in modo tale che gli sia consentita la possibilità di integrarsi nel tessuto sociale italiano. Questa finalità, che è stata definita "umanitaria", ispira e pervade all'evidenza l'intero testo della norma in questione.

A tale conclusione è possibile pervenire se si considerano alcuni importanti elementi quali:

- la collocazione sistematica dell'art. 18 t.u., posto dal legislatore nell'ambito delle disposizioni del t.u. aventi carattere umanitario e non già tra quelle finalizzate al controllo delle frontiere e alla repressione delle violazioni alla normativa sull'ingresso nel territorio dello Stato;
- la rubrica dell'art. in questione, che recita "Soggiorno per motivi di protezione sociale", espressione ripetuta anche in altre parti del testo normativo;
- gli specifici obiettivi, innanzi richiamati, cui tende il rilascio di un siffatto permesso di soggiorno;
- il presupposto cui è subordinato il rilascio dello speciale permesso anzidetto, costituito dall'esistenza di un concreto pericolo per l'incolumità dello straniero, pericolo che (secondo il primo comma dell'art. 18 cit. ) può derivare non solo dalle dichiarazioni rese dallo straniero nel corso di un procedimento penale, ma - a differenza di quanto previsto nella normativa preesistente - anche dal "semplice", tra virgolette, tentativo di quest'ultimo di sottrarsi ai condizionamenti dell'organizzazione criminale.

Se si accede ad una tale esegesi della norma, la conseguenza è che il pericolo derivante dai tentativi di sottrarsi ai condizionamenti azidetti può ritenersi da solo sufficiente a sostenere la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno in discussione, come può desumersi

---

<sup>3</sup> Basti infatti prestare attenzione al fatto che ai fini della concessione del permesso di soggiorno devono comunicarsi al questore gli elementi da cui risulti la "rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale, ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili ..." (art. 18, comma 2 del D.lgs 286/98; vedi anche art. 27 del relativo Regolamento di attuazione).

dal fatto che il legislatore ha adoperato l'espressione disgiuntiva "o", da intendersi pertanto nel senso di "oppure", "ovvero".

In tale prospettiva, che ho già definito "umanitaria", è doveroso sottolineare che il rilascio del permesso di soggiorno, e il conseguente inserimento nel programma di assistenza ed integrazione sociale, non è subordinato dall'art. 18 t.u. alla presentazione di una denuncia da parte dello straniero oggetto di violenza o sfruttamento da parte dell'organizzazione criminale.

Ciò è un fatto positivo se si considera che, in molti casi, le vittime delle organizzazioni criminali dedite ai reati concernenti la prostituzione possano avere grosse remore a presentare una denuncia siffatta, anche quando siano state messe in condizioni di relativa sicurezza per aver trovato rifugio in strutture di accoglienza.

Dobbiamo infatti riflettere sul fatto che le straniere avviate alla prostituzione spesso temono le vendette trasversali delle organizzazioni che le controllavano, e cioè quelle perpetrate a danno dei propri familiari, specialmente quelli rimasti nei paesi d'origine.

Inoltre – come è noto agli operatori specializzati – non è infrequente l'evenienza di trovarsi di fronte a donne pesantemente condizionate a rimanere avvinte alle predette organizzazioni, e ciò attraverso riti magici o vodou dei quali temono fortemente le conseguenze, o anche attraverso perversi rapporti affettivi stabiliti con i capi di dette organizzazioni, ai quali le donne possono quindi restare legate da una sorta di dipendenza psicologica.

Alla luce di tutto ciò deve convenirsi che bene ha fatto il legislatore italiano ad intervenire a favore di tali vittime delle organizzazioni criminali senza forzare loro la mano, senza cioè obbligarle necessariamente a prendere l'iniziativa di denunciare gli autori delle violenze e dello sfruttamento, ma predisponendo un sistema di tutela in cui è stata data rilevanza alla necessità di conquistare, prima di tutto, la loro piena fiducia, condizione essenziale perché la collaborazione si riveli veramente fruttuosa.

In tal modo è stata data, a mio giudizio, una tra le migliori risposte possibili all'esigenza fondamentale segnalata nella Dichiarazione dell'Aja del 26.4.97 e cioè l'esigenza (sancita nel paragrafo terzo di tale Dichiarazione) di adottare misure che assistano e incoraggino, e non già che vincolino, le vittime della tratta a sporgere denuncia alla polizia contro gli autori di reati e a testimoniare nei relativi processi penali.

In tale contesto si iscrive perfettamente, e quindi ben si giustifica, l'ampio ed elevato ruolo che è stato assegnato - sia dall'art. 18 t.u. che dalle relative disposizioni di attuazione - ai servizi sociali degli enti locali e ai soggetti privati, convenzionati con questi ultimi, che intendano svolgere attività di assistenza ed integrazione, comunemente definiti come organizzazioni non governative o enti del privato sociale (quali "agenti di mutamento e fonte di sostegno per le donne coinvolte").

La rilevanza del ruolo che è stato assegnato a tali enti e soggetti appare evidentissima dalla semplice lettura delle varie disposizioni del regolamento di attuazione (vedi in particolare l'art. 27).

L'alta considerazione del legislatore sul ruolo di tali enti si basa, a mio avviso, sul presupposto che essi sono dotati - possiamo dire per definizione - delle conoscenze "tecniche" psicologiche, sociologiche etc. ritenute necessarie per conquistare la fiducia delle straniere avviate alla prostituzione, soprattutto nell'eventualità - invero non infrequente - che sia necessario vincere il loro, comprensibile, atteggiamento di diffidenza e sospetto verso chi tenti di avvicinarle.

Non bisogna in proposito dimenticare che, come è stato efficacemente sottolineato<sup>4</sup>, spesso la richiesta di tutela da parte di tali donne è una richiesta "muta", cioè incapace o impossibilitata ad esprimersi, e ciò per ragioni varie, che vanno dalla diffidenza innanzi richiamata, alla paura delle reazioni violente delle organizzazioni criminali, fino al timore di perdere anche quell'unica prospettiva di guadagno che gli è stata offerta attraverso la prostituzione.

Tutte le considerazioni che vi ho fin qui proposto dovrebbero, a mio giudizio, confermare l'assunto della forte finalità assistenziale ed umanitaria che permea l'impianto complessivo dell'art. 18 t.u.

Se si condivide tutto ciò possiamo allora dire di essere in possesso di un'utile chiave di lettura da utilizzare nella risoluzione delle problematiche che si sono incontrate, e che possono ancora incontrarsi, nell'interpretazione e nell'applicazione della disposizione anzidetta e della successiva normativa di attuazione della stessa.

Mi riferisco, ad esempio, alla previsione normativa che parla di "grave pericolo", o di "rilevanza del contributo offerto per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale": su tali elementi possono

---

4 L. Grosso, La relazione di aiuto, Sofferenze ed ambivalenze, in "Prostitute, prostitute, clienti. Che fare?", cit., 26 ss.

manifestarsi differenti “sensibilità” e/o valutazioni, frutto di interpretazioni della normativa più o meno rigide, e che, comunque, possono influenzare l’effettivo rilascio del permesso di soggiorno o come, spesso accade, i tempi del rilascio di tale permesso.

Su tali problematiche ben potrà eventualmente aprirsi un confronto nella successiva tavola rotonda.

Quel che è necessario evidenziare in ogni caso, qualunque sia l’interpretazione che intenda darsi alle norme in esame, è l’assoluta necessità che il rilascio del predetto permesso di soggiorno avvenga in tempi il più possibile ristretti.

Al riguardo occorre infatti considerare che la dilatazione nel tempo del rilascio di tale permesso può essere – come è intuitivo – fonte di notevoli problemi, sia per le straniere sia per gli stessi operatori sociali.

A proposito di difficoltà applicative, mi corre l’obbligo di ricordare che fra i compiti di stretta competenza della Commissione interministeriale per l’attuazione dell’art. 18 del testo unico (art. 25 D.P.R. 31/08/99 n. 394) rientra anche quello di evitare l’insorgere di interpretazioni o di “prassi” non pienamente conformi con la ratio dell’art. 18 t.u., o comunque il compito di fornire agli altri soggetti coinvolti un contributo autorevolmente chiarificatore.

La Commissione, istituita nel 1999 presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il fine precipuo di controllare, indirizzare e programmare le risorse per l’attuazione dei programmi di assistenza e di integrazione sociale previsti dal citato articolo 18, (risorse poste a carico dello speciale fondo assegnato al Dipartimento per le pari opportunità ai sensi degli artt. 25, 1° co., e 58, 2° co., del d.p.r. 394/98).

Tali programmi sono stati successivamente specificati dal Decreto del Ministro per le Pari Opportunità del 23/11/99, il quale ha individuato due tipologie di programmi finanziabili:

- i **programmi di protezione sociale**, finalizzati ad assicurare un percorso di assistenza e protezione alle vittime della tratta;
- le **azioni di sistema**, dirette a supportare tali programmi attraverso campagne di sensibilizzazione, indagini e ricerche sull’andamento del fenomeno, attività formative per gli operatori pubblici e privati impegnati nei programmi di protezione sociale, attività di assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti.

Giova qui ricordare, come già evidenziato dal Ministro Prestigiacomo, tra le varie azioni di sistema già finanziate dal Dipartimento per le Pari Opportunità, il progetto, coordinato dal Ministero della Giustizia, relativo al monitoraggio nazionale dell'attività e dei risultati conseguiti dalle Procure della Repubblica nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti.

Altra importante azione di sistema finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità riguarda il progetto di rimpatrio volontario assistito per le donne vittime del traffico, coordinato dal Ministero degli Interni con l'assistenza dell'OIM. Il progetto, nello specifico, si propone di rendere disponibile e praticabile l'opzione del ritorno volontario assistito tra i percorsi di fuoriuscita dal circuito di sfruttamento, e di prevedere altresì percorsi protetti di reinserimento socio-lavorativo nei paesi di origine delle beneficiarie dell'azione di sistema.

Dalla data di inizio del progetto, luglio 2001, ad oggi sono stati assistiti 80 casi di donne oggetto di sfruttamento in Italia, di diversa provenienza geografica (Moldavia, Ucraina, Romania, Bulgaria, Ungheria, Polonia, Rep. Ceca, Rep. Slovacca, Rep. Fed. di Jugoslavia, Albania, Estonia, Bielorussia).

Tali risultati confermano la validità di un siffatto progetto, ed hanno pertanto indotto la Commissione Interministeriale a darvi un seguito anche successivo alla sua scadenza (settembre 2002), essendosi poste le basi per una riproposizione del progetto medesimo anche per l'anno 2003.

Ma il vero fiore all'occhiello, tra le azioni di sistema, è il Numero Verde, fondamentale strumento per consentire alle vittime della tratta di entrare in contatto con coloro che validamente potranno aiutarle.

Il Numero Verde -avviato formalmente alla fine del luglio 2000 - è composto da una postazione nazionale (con circa 20 operatori attivi giorno e notte) e da 14 postazioni locali.

Le postazioni sono dislocate in diverse macro aree a carattere regionale ed interregionale, dove sono attivi contestualmente i progetti o programmi di protezione sociale costituendo, pertanto, una forma di intervento coordinata a livello locale unica nel suo genere.

Analizzando brevemente i risultati relativi al periodo luglio 2000 - ottobre 2002 alcuni dati appaiono di grandissimo interesse e confermano la bontà del servizio telefonico attivato.

Tra le numerose telefonate ricevute, sono state individuate **156.892** chiamate utili che provengono in primo luogo da cittadini

(61.21 %), da vittime del traffico (10.65%), da parenti (8.92%) e quindi da clienti (7.74%) e da funzionari di pubblica sicurezza (7.29%).

Vi sono state anche 1.809 chiamate che si è ritenuto essere state effettuate da persone sospette.

Circa il 70% delle chiamate riguardano informazioni sul Numero Verde; in percentuali minori informazioni sui programmi di protezione (provenientisoprattutto dalle vittime del traffico e dai clienti).

Sulla base di questi risultati, su precisa sollecitazione del Ministro Prestigiacomò, la prestazione del servizio è stata ulteriormente garantita anche nel periodo di espletamento della gara europea, oggi conclusa, per l'affidamento al nuovo gestore. Va inoltre segnalata un'adeguata e capillare attività di pubblicizzazione ed informazione del Numero Verde attraverso il diretto coinvolgimento delle realtà territoriali pubbliche e private precipuamente interessate al problema.

Per quel che riguarda specificatamente i progetti di protezione sociale di cui all'art. 18 t.u. alcuni dati mi sembrano significativi:

- fino ad oggi la Commissione dopo la pubblicazione in GU di quattro avvisi ha cofinanziato 154 progetti. Dai dati definitivi disponibili (ovviamente) soltanto per i primi due avvisi si evince che i permessi di soggiorno richiesti siano passati dal numero di **1148**, relativo all'avviso n. 1, a quello di **1386**, relativo all'avviso n. 2; i permessi invece effettivamente rilasciati sono passati dal numero di **833** a quello di **1062**.
- nella passata edizione relativa all'avviso n. 3), i cui risultati sono attualmente in fase di raccolta, sono stati ritenuti validi 58 progetti sui 74 complessivamente presentati. E' opportuno precisare che la Commissione ha operato anche delle riduzioni (in taluni casi anche rilevanti) sui singoli finanziamenti richiesti. Ciò è avvenuto, tra l'altro, in fattispecie nelle quali emergeva un costo per il personale eccessivo e sproporzionato rispetto ad altre voci di spesa; oppure quando appariva non facilmente giustificabile nel contesto del progetto un elevato costo pro capite dei soggetti destinatari della protezione e assistenza; infine quando il numero dei destinatari finali degli interventi programmati o non era indicato, o era indicato in maniera vaga.

L'insieme dei progetti proposti offre un ventaglio di offerte articolato e complesso: contatto di strada mirato all'informazione ed alla sensibilizzazione delle vittime; pronto intervento e pronta accoglienza

za in strutture ad indirizzo segreto, cosiddette case di fuga, alloggi di seconda accoglienza nella fase di semi-autonomia, reintegrazione sociale e lavorativa attuata attraverso: borse lavoro, frequenza di corsi professionali, ricerca di occasioni lavorative, eventuale rimpatrio.

Ma parlare di accoglienza non vuol dire soltanto accudire una persona fisicamente, assicurarle un alloggio e pasti sicuri, vuole dire, soprattutto, affrontare una sfida di mutamento della sfera emotiva. Ed è forse questa la fase più complessa e delicata del lavoro degli operatori ed operatrici impegnati in questo campo: dare visibilità a quelle persone che qualcuno ha drammaticamente definito “fantasmi”, per renderle capaci di riappropriarsi del loro spessore emotivo, affettivo, sociale e culturale.

L'attività di monitoraggio dei risultati ottenuti dai progetti di protezione sociale finanziati ha consentito inoltre di acquisire alcune interessanti notizie in ordine alle modalità con le quali viene svolto il traffico di donne e minori a fini di sfruttamento sessuale ed alle sue caratteristiche, notizie che possono essere di ausilio per tutte le strutture, pubbliche e non, che si occupano di tali fenomeni per diversi fini.

In particolare, appare meritevole di attenzione il dato che evidenzia un progressivo mutamento dei luoghi nei quali il predetto sfruttamento viene concretamente effettuato.

Se infatti fino a poco tempo fa il luogo principale era costituito dalla strada o da altri spazi pubblici, attualmente si sta assistendo ad un aumento dei casi di sfruttamento di straniere a fini sessuali realizzati in luoghi privati quali locali notturni, club e circoli.

Altrettanto degni di attenzione sono i dati che testimoniano in maniera preoccupante un progressivo abbassamento dell'età delle donne oggetto di sfruttamento sessuale.

Nonostante la positività dei risultati così raggiunti, purtroppo, le risorse finanziarie messe a disposizione dei programmi di protezione sociale appaiono sempre più inadeguate e questo è un dato che non può non allarmare.

Ad ogni buon conto la Commissione non intende affatto venir meno al proprio mandato, proseguendo anzi nella strada intrapresa promuovendo altresì ulteriori iniziative che reputo utili e cioè:

- intensificare l'organizzazione di incontri e sopralluoghi con gli enti attuatori degli stessi e con gli altri soggetti coinvolti, in modo tale da poter rendersi conto, con cognizione di causa, anche delle

eventuali difficoltà incontrate nella realizzazione dei progetti in questione;

- instaurare con sistematicità momenti di confronto con la Magistratura e gli operatori delle forze di polizia che operano sia in Italia che all'estero; tutte queste attività dovranno comunque essere poste in essere tenendo sempre in considerazione quelli che, a mio avviso, sono i valori fondamentali che devono ispirare l'azione di tutti i soggetti interessati al fenomeno in discussione, e cioè quello dello spirito di accoglienza verso gli immigrati, specie quelli oggetto di sfruttamento, da realizzare nell'ambito di una cultura della legalità.

D'altronde, sia pur in un contesto più generale, mi è sembrato di cogliere che questo concetto sia stato autorevolmente sottolineato anche dal Santo Padre in occasione dell'Angelus domenicale dello scorso 17 novembre.

In conclusione, ringrazio Voi tutti per l'attenzione e la pazienza con cui avete ascoltato le mie parole e riflessioni, e mi accingo con grande interesse ad ascoltare i successivi interventi per poter capire e conoscere sempre di più, e quindi per poter agire con sempre maggiore efficacia e sollecitudine. Quello di oggi non è un incontro destinato a rimanere isolato. E' intenzione del Dipartimento per le pari opportunità e della Commissione interministeriale di farne seguire degli altri, dando voce a tutti coloro che si occupano con passione della lotta alla tratta di esseri umani.

Dinnanzi al Tribunale della coscienza, che precede sempre e comunque il Tribunale del diritto positivo, non appare ancora ben chiara la gravità della condizione delle nuove schiavitù sessuali.

In qualche modo persino nel Medioevo la condizione della prostituzione appariva meno aberrante, perché si basava sulla fallace certezza della necessità sociale (ordine, equilibrio, addirittura educazione sessuale dei giovani). Se poi si pensa che persino un pensatore illuminista, per tanti versi celebrato, come Rousseau era convinto – come i suoi pari – della diversità fisica, e quindi morale ed intellettuale tra uomo e donna, è facile concludere che è enorme il ritardo multi-secolare che abbiamo ereditato nella definizione del concetto di schiavismo sessuale.

Non è pensabile che si educino le nuove generazioni alla difesa dei valori disegnati nei principi fondamentali dei Diritti dell'Uomo enunciati nella Carta di San Francisco, e solennemente ribaditi nei

principi guida delle Nazioni Unite e di tante Costituzioni occidentali, per poi – seppure inconsciamente – abbassare il tono nei confronti della tratta di donne e bambini. L'età moderna, che ha oramai accettato il diritto di ingerenza militare umanitaria, non può più sottovalutare un dramma che prima che sociale è umano, e che si svolge purtroppo quotidianamente sotto i nostri occhi.

Grazie ancora a tutti voi e buon lavoro.

**Don CESARE LODESERTO**  
***Responsabile Associazione “Regina Pacis”***

Grazie per avermi dato la parola, saluto la signora Ministro e il dottor Brattoli per la sua relazione. Il mio intervento lo riduco a cinque punti fondamentali, molto schematico per lasciare giustamente spazio agli altri e per essere, nello stesso tempo il più possibile comprensibile.

**Primo punto.** L'art. 18 del testo sull'immigrazione deve diventare un modello per tutta l'Europa, si tratta di passare da soluzioni prevalentemente impostate sul versante della sicurezza e sull'esigenza, peraltro legittima, di difendere l'ordine sociale a soluzioni motivate in primo luogo da istanze di tipo umanitario e poi, anche in termini subordinati, da esigenze di tipo sociale.

Molti di noi, tra cui il dottor Vigna, hanno vissuto l'esperienza di Bruxelles nei mesi scorsi, dove a livello europeo si è tentato di ridimensionare quello che è l'art. 18 italiano. Il nostro testo di legge è sicuramente molto più avanzato e garantisce alle vittime della tratta e di ogni altra forma di sfruttamento la certezza di un percorso, la possibilità di una formazione e di integrazione nel mondo del lavoro.

Quindi è giunto il momento di conferire a questo modello una dimensione europea, pur sapendo che non sarà un'operazione facile dal momento che alcuni Stati membri giudicano eccessivamente garantista tale articolo di legge.

L'esperienza italiana invece afferma il contrario, quindi rilanciare l'art. 18 in tutta Europa vuol dire offrire un modello di servizio alle vittime della tratta che in nessun altro paese esiste, perché il modello belga o quello olandese sono limitati alla sola denuncia e non riconoscono l'itinerario sociale.

**Secondo punto,** che ritengo necessario rammentare sempre per una maggiore capacità di intervento nel fenomeno della tratta, evidenza la necessità di una distinzione tra immigrazione clandestina e traffico di esseri umani. Accade troppo spesso, e questo vale proprio per i paesi d'Europa, che la mancata distinzione fra ciò che si na-

sconde nel variegato fenomeno dei flussi migratori, produca legislazioni che rendono la vittima ulteriormente vittima, riconsegnandola ancora una volta al traffico di esseri umani.

E', quindi, indispensabile richiedere, tanto nei testi di legge, quanto nelle disposizioni ordinamentali, nella disciplina degli organi di polizia, una chiara, precisa e decisa distinzione all'interno del fenomeno dell'immigrazione clandestina in maniera da distinguere e separare la condizione di chi è vittima della tratta, perché soltanto in questa maniera è poi possibile apprestare idonei strumenti di salvaguardia della vittima.

**Terzo punto.** Accanto all'attività svolta nell'ambito dei grandi progetti, è necessario rivalutare l'attività delle diverse agenzie educative esistenti sul territorio: la famiglia, la scuola, l'associazionismo laico e cattolico, il partito. Si tratta di realtà da mobilitare in favore di una grande campagna di civiltà, il fenomeno della tratta non può essere né capito, né risolto, se si fa ricadere ogni responsabilità sulla donna vittima, o sulle condizioni del suo ambiente di provenienza. E' ben strano come nella nostra società facciano più rumore 25.000 donne sulla strada e non i circa 9.000 uomini clienti.

Dobbiamo promuovere e sostenere un'intensa attività educativa che rivaluti la donna, non la ponga nella condizione di essere considerata oggetto o strumento di commercio, un McDonald del sesso "mordi e fuggi", che ridimensioni la presenza dominante maschile, che dia una corretta e serena educazione alla sessualità.

**Quarto punto.** Attenzione all'evoluzione del fenomeno della tratta. Il fenomeno è in evoluzione sia in Italia che nei paesi di provenienza delle vittime, questo accade mentre da noi si parla e si discute della riapertura delle case chiuse, di maggiori espulsioni con accompagnamento, di una maggiore presenza di donne nei centri di permanenza, di una maggiore presenza di donne nelle carceri a motivo del mancato rispetto dell'espulsione. Comprendiamo la necessità di dover essere presenti in queste strutture, quel che occorre è la capacità e la volontà di seguire il cammino delle ragazze e saperle sostenere ed aiutare, in qualsiasi condizione si trovino.

Intanto, mentre discutiamo sulla opportunità o no di alcune leggi, non possiamo trascurare almeno due questioni, la prima è data dalla trasformazione che il fenomeno della tratta sta subendo sul versante dei traffici internazionali, che certo non aspettano né i tempi della politica, né quelli della riflessione sociologica. La seconda è data dal-

l'urgenza di fornire una risposta a chi oggi, e poi ancora domani, dovrà subire violenze e vergogna. Le ragazze vittime della tratta hanno, sì, bisogno di leggi giuste, ma hanno urgente bisogno di un aiuto efficace e di una soluzione immediata dei loro problemi.

**Quinto punto.** E' importante un maggiore sostegno ai progetti in applicazione dell'art.18, da parte della Comunità Europea, dei governi, degli Enti locali, perché il limite delle risorse impone anche sacrifici e il prezzo in questo caso viene pagato dalle stesse vittime. Comunque, dal momento che le risorse non sono illimitate diventa necessario imporre delle scelte ed orientare verso di esse gli stessi progetti.

A tale riguardo gioverà prevedere alcune misure essenziali, prima di tutto assicurare la presenza di servizi di supporto in tutto il territorio italiano, perché ci sono realtà nelle quali non c'è ancora alcuna iniziativa.

Conferire una dimensione internazionale ai progetti, perché siamo in Europa e l'Italia è nello stesso tempo territorio di transito e luogo di destinazione, le vittime sono in continuo movimento, anche a motivo della gestione internazionale da parte delle organizzazioni criminali.

Prestare attenzione ai paesi di provenienza: in questi paesi ci vuole una forte presenza con azioni di promozione umana e di supporto allo sviluppo, parliamo di prevenzione, di sviluppo locale e di rivoluzione culturale, di rivalutazione del ruolo della donna.

Sono necessari progetti destinati ad informare, sensibilizzare e coinvolgere, perché si colpisca la cultura che permette ancora un uso mercenario della sessualità. Il fenomeno della tratta nasce da un concorso di cause, molte sono state studiate e qualche volta aggredite con interventi sociali di una certa efficacia, tuttavia, non si è mai voluto colpire quella che sembra essere la radice prima di ogni sfruttamento, ovvero, il crescente ricorso a forme mercenarie di sessualità. Va, anzi, allargandosi lo spazio di tolleranza sociale concesso alle mille forme di violenza nei confronti del sesso ed estensivamente nei confronti della donna, dei minori, della famiglia. Rimuovere questo eccesso di tolleranza e sostituirlo con adeguate forme di censura sociale sembra, dunque, urgente ed opportuno.

E' giusto che giunga un monito per quanti fanno commercio della sessualità, riducono in schiavitù giovani donne indifese, fanno uso della pornografia, sono schiacciati dal male della pedofilia, ma è an-

che doveroso esprimere la più ferma condanna per i molti, uomini e donne, che mantengono un atteggiamento tollerante o persino connivente e frutorio nei confronti dell'uso mercenario della donna e della sessualità.

Il problema non può essere solo affrontato con la severità della legge, laddove si impone la necessità di una coscienza che dovrebbe precedere in ognuno la legge. Il problema va quindi affrontato con una capillare azione di sensibilizzazione, con misure di vera e propria educazione sociale e con la forza di una riconosciuta ed apprezzata autorità morale.

Personalmente sono convinto che bisogna andare avanti anche se ci sarebbero tanti motivi per mettersi da parte, ma la passione per i poveri e la certezza di rendere un servizio impongono un cammino diverso che troppo spesso, almeno nel mio caso, parla anche di sofferenza e di solitudine.

Dott. MARCO BUFO  
*Responsabile Associazione "On the Road"*

Desidero innanzitutto ringraziare il Ministro Prestigiacomo e il Consigliere Brattoli per l'invito ma anche per l'impegno che hanno dichiarato proprio in questa sede rispetto a questo così difficile campo di intervento.

Mi presento, sono Marco Bufo, non Don Marco, anche se sono qui tra due religiosi impegnati da molto tempo in questo settore. Rappresento una organizzazione no-profit, On the Road che da oltre dieci anni realizza progetti a favore delle vittime della tratta e che nella definizione delle politiche di intervento in questo ambito si ricorda con molte realtà del contesto nazionale ed internazionale.

Certamente sarebbe stato importante, ma spero che poi abbiano uno spazio nel dibattito, che fossero presenti a questo tavolo anche rappresentanti delle tante organizzazioni di donne che lavorano in questo campo e che proprio in quanto donne, hanno un ruolo e una comprensione particolare di questa tematica. Ma anche rappresentanti dei tanti enti pubblici, Comuni, Province, Regioni che concretamente nei territori lavorano su questo tema. Qui in sala sono presenti in molti e spero abbiano modo di contribuire al dibattito anche se lo spazio certamente non è molto ampio, e che abbiano la possibilità di farlo nelle prossime occasioni di confronto prospettate.

Nei limiti delle mie possibilità vorrei parlare anche a nome dei tanti enti pubblici e del privato sociale, ma anche religiosi che lavorano in questo settore, cominciando con una annotazione rispetto al titolo del convegno "Inferno tratta" e al sottotitolo "il dovere di reprimere, l'impegno per salvare". Certo, è importante dare un'impronta forte a certi temi anche in termini mediatici, però mi preme sottolineare come per noi "repressione" significhi contrasto alla criminalità organizzata, una repressione che dunque distingua nettamente gli sfruttatori e gli autori di violenze dalle vittime della violenza e dello sfruttamento, per lo più donne che ci appaiono nelle vesti di "prostitute"; dico ciò anche per i giornalisti perché spesso assistiamo a fraintendi-

menti su un fenomeno che vede intrecciati il traffico di esseri umani e la prostituzione. Rispetto alla parola “salvare”, mi preme sottolineare che il nostro compito, quello che noi sentiamo proprio, non è quello di salvare le anime - non credo così fosse inteso il titolo del convegno - ma di lavorare per la tutela e la promozione di fondamentali diritti umani negati, di persone che vivono situazioni drammatiche all'interno di un fenomeno del quale è fondamentale cogliere l'estrema complessità.

Com'è stato già evidenziato in precedenza, sono persone diversissime per nazionalità e cultura, che attraversano percorsi diversissimi per le forme di reclutamento nei paesi di origine e per le rotte del traffico che le portano nei paesi di destinazione - la ricca Europa, per le forme di sfruttamento cui sono sottoposte (da modalità assimilabili alla schiavitù a situazioni con margini di “contrattualità” con le organizzazioni criminali), persone, donne che hanno visto violato il loro progetto migratorio di fuga da una condizione di miseria, con le quali si tratta di cercare insieme delle possibilità perché diventino consapevoli dei propri diritti e perché abbiano l'opportunità concreta di sottrarsi allo sfruttamento e di usufruire di quanto viene loro offerto sul territorio italiano.

In Italia, grazie all'articolo 18, disponiamo di un sistema che è unico in Europa, ma anche nel mondo, proprio per la diversificazione delle opportunità che vengono offerte alle vittime del traffico di esseri umani, in particolare a scopo di sfruttamento sessuale. Mi fa molto piacere che qui sia stata dichiarata non solo l'intenzione di continuare su questa strada, ma di migliorare il sistema.

Dicevo che vorrei permettermi di parlare a nome di vari enti, partendo da un documento che abbiamo elaborato insieme e che in maniera significativa abbiamo intitolato: “da vittime a cittadine”. E' un documento frutto del lavoro congiunto di molti soggetti istituzionali e non, direttamente coinvolti nella realizzazione di progetti di assistenza e integrazione sociale a favore delle vittime di tratta, che nel giro di pochi giorni ha visto l'adesione a livello nazionale di cinquanta organizzazioni no-profit ed ecclesiastiche e di trentadue enti pubblici che, pur partendo da filosofie diverse, pur avendo natura giuridica diversa, manifestano la capacità di condividere, di creare insieme, di individuare obiettivi ed approcci comuni rispetto al tema della tratta.

E' un documento che parte dalla considerazione dell'estrema importanza dell'articolo 18 e dei progetti messi in campo, evidenziando

però una serie di punti di criticità, rispetto ai quali, in termini propositivi, chiediamo un confronto con il Ministro Prestigiacomo e con la Commissione sull'art. 18 presieduta dal Consigliere Brattoli.

Si tratta di questioni di principio, ma anche tecniche che incidono sulla vita delle persone, sulle opportunità che effettivamente hanno di veder tutelati i propri diritti.

E' stato già evidenziato come il sistema italiano di tutela delle vittime del traffico di esseri umani sia realmente efficace.

Da una parte l'esistenza del cosiddetto doppio binario che vede affiancati il "percorso giudiziario" e il "percorso sociale", dispositivo unico in Europa, garantisce anche alle persone che per vari motivi non hanno la possibilità di esporre una formale denuncia, ma che pure sono vittime di violenza e sfruttamento, di accedere ad un percorso di protezione sociale e al permesso di soggiorno. Ciò costituisce una reale tutela delle vittime, ma al tempo stesso rappresenta un contributo, purtroppo spesso sottovalutato, al contrasto alla criminalità organizzata, poiché le donne che vengono inserite nel "percorso sociale", tramite i servizi sociali pubblici o gli enti privati accreditati, sono comunque tenute a fornire un quadro informativo utilissimo all'azione investigativa.

Dall'altra parte, grazie all'articolo 18, è stata potenziata in tutta Italia la rete di progetti che offrono aiuto e percorsi di inclusione sociale alle vittime della tratta. Una rete costruita sulla base della forte interazione tra enti locali, tra organizzazioni no-profit, tra enti religiosi che, in collaborazione con le forze dell'ordine e la magistratura, ha messo in campo quella varietà di servizi che il Consigliere Brattoli prima ha descritto molto bene, alla luce della propria esperienza sul campo maturata in occasione delle visite ai progetti.

Servizi diversificati ma integrati: il numero verde, concepito come servizio di informazione e consulenza telefonica accessibile anche alle donne che non hanno la possibilità di entrare in contatto con gli operatori sociali e le forze dell'ordine, ma anche come punto di collegamento strategico di collegamento tra i progetti territoriali; le unità di strada che fanno un lavoro di prevenzione sanitaria a tutela della salute delle persone che si prostituiscono (ma anche della collettività, della salute pubblica), e che contemporaneamente, attraverso la prevenzione sanitaria, arrivano a creare quel contatto con le persone, quella relazione di fiducia, sulla base della quale poter offrire chances e opportunità di affrancamento dallo sfruttamento; gli sportelli di segretari to

sociale di informazione, orientamento e consulenza a livello sanitario, legale, sociale, psicologico, filtri tra la strada e le opportunità di uscita e di accesso ai programmi dell'art. 18; le misure di accoglienza diversificata (in case di fuga, di prima e seconda accoglienza, di semi-autonomia o in forma non residenziale attraverso la presa in carico territoriale) finalizzate a sostenere le donne nel loro percorso di autonomia ed autodeterminazione; di conseguenza, se l'obiettivo è il pieno inserimento sociale, sono stati realizzati strumenti che facilitino l'inserimento al lavoro, attraverso la formazione professionale, borse lavoro, la formazione pratica in impresa, l'accompagnamento all'integrazione occupazionale.

Un sistema di progetti e servizi, in sintesi, che attraverso i programmi di assistenza e integrazione sociale basati sul rilascio del permesso di soggiorno, riesce ad offrire reali opportunità di affrancamento, di inclusione socio-lavorativa e quindi di autonomia alle persone vittime del traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento.

Se questi sono i punti di forza del "sistema art. 18", come anticipavo, nel documento "da vittime a cittadine" vengono individuati, in chiave propositiva, i punti di criticità che rischiano di compromettere o di depotenziarne l'efficacia. In primo luogo assistiamo ad una situazione in cui, per quanto la linea del doppio binario sia formalmente riconosciuta a livello centrale, in realtà non è ancora applicata appieno dalle varie questure italiane, anzi, denunciando il rischio che ci sia effettivamente un preoccupante passo indietro: solo alcune questure accettano il "percorso sociale", molte altre stanno interpretando in maniera restrittiva ed esclusivamente premiale persino il "percorso giudiziario" basato sulla denuncia, accettando solo quelle denunce che comportino un contributo "rilevante" per il contrasto alla criminalità. Sottolineo tale scenario all'attenzione del Ministro Prestigiacomo ma anche ai rappresentanti del Ministero dell'interno perché, essendo dichiaratamente condivisa la visione dell'art. 18 come duplice opportunità, occorre che alle questure vengano date di nuovo delle indicazioni più chiare rispetto all'interpretazione dello strumento normativo, in modo che a fianco dell'approccio premiale verso il quale si rischia in questa fase di essere schiacciati, si applichi veramente appieno e in maniera omogenea in tutta Italia l'art. 18. Su questo incide certamente la nozione e il concetto che noi abbiamo di repressione. Richiamavo prima l'importanza di considerare la repressione come azione finalizzata al contrasto alla criminalità organizzata

in un'ottica transnazionale perché queste sono le dimensioni del fenomeno. La repressione che purtroppo spesso viene agita attraverso le retate, invece non ha alcun effetto contro la criminalità organizzata, ma rischia di colpire proprio le vittime della stessa. Attraverso le retate, in un contesto in cui mi sembra difficile che possano essere prospettate le possibilità di affrancamento previste dall'art. 18, le donne vengono rimpatriate, ma dalla nostra esperienza sul campo queste donne poi saranno di nuovo sulle nostre strade, rientrate di nuovo nelle maglie della criminalità. Oltretutto con un senso di insicurezza ma anche di sfiducia nelle istituzioni più pronunciato di prima. Non credo che questa sia la strategia vincente, una strategia che peraltro depotenzia i progetti finanziati dall'art. 18.

Su tutto ciò invito vivamente ad una riflessione.

Tale scenario rischia di divenire ancor più preoccupante nel momento in cui dovesse essere approvata una nuova legge sulla prostituzione che preveda l'interdizione dell'esercizio in strada e legittimi l'esercizio al chiuso. E' un argomento che richiederebbe uno specifico spazio di analisi, tuttavia tale prospettiva senz'altro aumenterebbe la tendenza già in atto di un progressivo spostamento delle persone sfruttate nella prostituzione verso luoghi chiusi, che le rende "invisibili" e quindi inviccinabili e più deboli.

Credo si debba andare invece verso una maggiore integrazione, che fortunatamente già registriamo in moltissimi territori, tra il lavoro delle forze dell'ordine e le organizzazioni sociali. In questo modo probabilmente vanno tutelati i diritti delle persone e si riesce contestualmente ad incidere sul contrasto alla criminalità organizzata.

Un terzo aspetto fondamentale è quello dei fondi. Abbiamo un sistema di progetti veramente unico in Europa, e giustamente a Siracusa si richiamava la prospettiva di integrazione tra le fonti di finanziamento nazionali ed europee. Si tratta di uno sforzo di cui dobbiamo dare atto al Dipartimento delle Pari Opportunità, ma praticato anche in molte realtà locali ormai abituate a progettare in chiave europea. Tuttavia, è importante che il Governo investa maggiormente in questo settore, poiché, nonostante non vi sia stato un taglio dei finanziamenti, questi, alla luce dell'aumento del numero dei progetti e delle crescenti richieste di accesso ai programmi art. 18, risultano assolutamente insufficienti. Rischiamo da una parte che alcuni progetti siano costretti a chiudere e non siano quindi più in grado di offrire aiuto alle vittime della tratta, rischiamo dall'altra parte di appiatti-

re il lavoro di aiuto di tanti progetti sulla dimensione quantitativa a scapito della qualità, che è invece fondamentale quando si ha a che fare con delle persone.

Fintanto che il fenomeno del traffico di esseri umani, in particolare a scopo di sfruttamento sessuale lo richiederà, è necessario che vi sia il passaggio da progetti a servizi, che si disponga dunque di fondi congrui e continuativi in grado di garantire la realizzazione di programmi adeguati alle esigenze delle vittime di tratta.

In quest'ottica, per assicurare il passaggio da progetti a servizi, è fondamentale che tutti i soggetti competenti dimostrino il massimo impegno: il Governo, ma anche gli enti locali nella messa a disposizione di risorse adeguate, le organizzazioni no-profit e gli enti locali nell'ottimizzazione delle risorse e nella messa in rete dei servizi per evitare sprechi e duplicazioni.

In quarto luogo, un altro aspetto che ci preme sottolineare è la necessità di riattivare degli spazi di confronto tra tutti gli attori in campo. Nel documento chiediamo al Ministro che venga istituito un organismo interistituzionale (con le modalità con cui l'art. 18 è cresciuto e ha avuto la forza di diventare quello che è), che preveda il coinvolgimento di tutti i ministeri competenti perché l'approccio interdisciplinare è fondamentale, e che preveda la partecipazione non solo delle organizzazioni no-profit, ma anche degli enti locali che sono impegnati in questo settore. Auspichiamo cioè che l'esperienza di lavoro interdisciplinare e integrato sui territori, che così bene è stata colta dal Consigliere Brattoli, possa essere valorizzata anche in spazi di confronto e di elaborazione di livello nazionale per migliorare questo sistema.

Quanto esplicitato in precedenza rispetto all'importanza di lavorare con i paesi di origine è senz'altro essenziale e non soltanto per promuovere delle campagne di informazione sui rischi connessi con l'immigrazione e cioè il rischio di entrare nelle reti della criminalità organizzata che gestisce il traffico di esseri umani, ma anche per garantire percorsi di rimpatrio volontario con effettive garanzie di reinserimento socio-lavorativo per le donne che fanno tale scelta, per promuovere iniziative di formazione congiunta degli operatori nei diversi paesi di origine, per realizzare interventi di sviluppo locale, in grado di incidere sulle cause di tali fenomeni.

Infine un accenno alla prospettiva europea: accanto alla necessità di raccordo tra progetti di intervento di diversi paesi viste le dimen-

sioni transnazionali del fenomeno, raccomandiamo di promuovere veramente l'art. 18 in Europa. La recente decisione del Consiglio d'Europa delinea la prospettiva di un permesso di soggiorno breve per le vittime di tratta, temporaneo, legato esclusivamente alla collaborazione con la giustizia. Grazie all'art. 18 italiano possiamo dimostrare che tale prospettiva limita in realtà non solo la tutela dei diritti delle vittime ma anche l'efficacia del contrasto verso la criminalità organizzata. Quindi, vorremmo che in Europa quella decisione del Consiglio d'Europa fosse considerato uno standard minimo ma ampliabile dagli Stati membri nell'ottica che abbiamo sperimentato essere più giusta ed incisiva.

Ringrazio per l'attenzione e per le risposte che ci potranno venire dal Ministro Prestigiacomo e dal Governo rispetto alle sollecitazioni e alle proposte avanzate.



**Don ORESTE BENZI**  
***Responsabile Associazione "Papa Giovanni XXIII"***

Ringrazio il Signore per la possibilità che il Ministro e il dottor Brattoli mi hanno dato di poter essere qui presente e per le loro luminose relazioni. Voglio ringraziare in particolare le ragazze schiavizzate che sono sfruttate sulla strada, e non solo sulla strada. Queste ragazze mi hanno fatto capire quanto sia orribile la loro situazione. Esse mi spingono sempre a chiedere loro perdono. Queste giovani ed adolescenti si sentono sempre dire: quanto vuoi? Noi invece che andiamo sulla strada chiediamo loro: quanto soffri? Io sono italiano e cristiano, non mi voglio separare dai miei fratelli italiani, tanto meno dai cristiani. Per questo chiedo perdono. Nessuno di fronte a loro ha le mani pulite. E' intollerabile per il senso di giustizia che abbiamo, la permanenza di queste creature nella schiavitù. Ripeto che non abbiamo le mani pulite di fronte a queste schiave e che esse come i poveri non possono aspettare. Per questi motivi chiedo perdono.

Scusate questa piccola introduzione, ma è per capirci. Come Associazione Papa Giovanni XXIII siamo presenti in diciannove stati esteri. Siamo stati anche nel Chapas e Messico. Gli indios sono stati sterminati. Essi quando hanno visto arrivare gli spagnoli non sapevano che erano "conquistadores". Li credevano liberatori. Nella loro tradizione c'era l'attesa di qualcuno che dall'oriente sarebbe venuto a salvarli. Quando hanno visto arrivare gli spagnoli li hanno salutati con gioia, con speranza infinita. Gli spagnoli invece hanno risposto con il piombo sul loro petto.

Quando le ragazze vengono in Italia, vengono con una speranza nel cuore. Arrivano dalla Nigeria, molte sono cattoliche; pensano di andare nella terra del Papa. Arrivate in Italia incontrano l'orrore. Per me non è tollerabile.

Noi come Comunità abbiamo iniziato nell'89 e operiamo in tutta Italia. Il nostro ambito principale di contatto è la strada. Le ragazze che accogliamo provengono anche dagli alberghi, dai nights. Dall'89 ad oggi circa 4.000 hanno attraverso noi ritrovato la libertà. Ad esse

si aggiungono le 650 che abbiamo attualmente nelle nostre strutture comunitarie. Le ragazze che abbiamo ora con noi provengono dall'Albania, dalla Bielorussia, dal Brasile, dalla Bulgaria, dal Camerun, dalla Columbia, dalla Costa D'Avorio, Cuba, Equador, Federazione jugoslava, Montenegro, Serbia, Lettonia, Lituania, Marocco, Moldavia, Nigeria, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Togo, Ucraina, Ungheria. Dall'Albania attualmente nelle nostre strutture abbiamo 78 ragazze, sono il 16,3% del totale; poi dalla Moldavia ne abbiamo 46, sono il 9,6%; dalla Nigeria ne abbiamo 262, il 54,7%; dalla Romania ne abbiamo 36, il 7,5%; dalla Russia ne abbiamo 7, sono l'1,5%; dall'Ucraina ne abbiamo 25, il 5,2%. Da quando abbiamo iniziato quasi tutte hanno ottenuto il permesso di soggiorno e lavoro e hanno trovato la loro collocazione per la massima parte in Italia.

Aggiungo che dal '98 ad oggi non abbiamo più in tutta la provincia di Rimini prostituzione su strada. Anche nei locali chiusi la prostituzione viene perseguita e combattuta aspramente.

Come abbiamo ottenuto questo successo? Prima di tutto le forze dell'ordine lavorano collegate, non scollegate come accade in molte parti del paese, Questura, Comando dei Carabinieri e Finanza per l'accompagnamento alla frontiera di quelle che sono sospette di essere aspiranti madame o collaboratrici, i vigili urbani. Il sindaco con una sua ordinanza hanno operato in sinergia. Presso la Questura c'è una task force che da circa dieci anni opera specializzata in materia e che opera in modo scientifico.

Sapete qual è l'anima del metodo? Le forze dell'ordine, soprattutto la polizia, prendono contatto con le ragazze e dialogano, rispettandole e aiutandole a prendere coscienza della loro dignità. S'ingenera un rapporto di fiducia con gli operatori della polizia. Ci sono collaboratrici che sono state liberate e che parlano con le ragazze che la polizia raccoglie. Se vogliono rimanere in Italia possono rimanere anche senza denuncia. In vari casi i protettori vengono fatti vedere con le manette per abbattere il mito della loro invincibilità. Dal '98, 150 protettori sono stati messi in galera.

Il tam-tam spande le notizie 500 ragazze liberate. Attualmente i criminali tentano di collocare pochissime ragazze sulla strada, però vengono stroncati immediatamente.

Il sindaco di Rimini ha operato molto bene, perché ha emesso una ordinanza con cui vietava, seguendo le leggi in atto, sia sul traffico, sia sul demanio. Anche in altre province non c'è più prostituzione su

strada. Altre questure progettano di arrivare alla liberazione totale.

Non si può tollerare che delle ragazze schiave stiano sul territorio per soddisfare i maschi italiani.

Detto questo, se mi consentite vorrei proporre due punti brevi. Come è già stato detto, bisogna rivisitare l'art. 18 in favore della donna. Occorrono disposizioni chiarissime perché tutte le ragazze che sono garantite dalle associazioni riconosciute dallo Stato, possano ottenere subito il permesso di soggiorno e lavoro senza denunciare i criminali che le hanno schiavizzate. L'organizzazione riconosciuta dallo Stato deve pagare di persona, garantisce ciò che non corrisponde al vero. Se agissimo in questa maniera vi assicuro che in brevissimo tempo avremo tante ragazze che lascerebbero la strada. Non è vero che tornano sulla strada. Ci possono essere anche questi casi. Tante volte sono aspiranti madames; non le nostre ragazze semplici, stupende.

Pregherei vivamente di rivisitare questo articolo in favore delle donne dicendo che le associazioni garantite pagano di persona la loro garanzia non corrispondente al vero. Non c'è bisogno dell'interrogatorio, altrimenti si va a finire alla magistratura e non si finisce più. Lo scopo principale non deve essere l'aiuto che la ragazza dà alla scoperta dei criminali. Lo scopo deve essere la ragazza che va liberata. Vi dico, forse sarò esagerato, ma nel giro di pochi mesi sarebbero tutte liberate, non solo sulla strada ma anche nei locali. E' per questo che io supplico vivamente di volerlo fare.

Bisogna rendere effettivamente possibile alle questure la radiografia del polso, perché il 40% quando arrivano in Italia sono minorenni. Le questure non sono attrezzate.

Ed ancora, essendo tutte donne sprovviste di permesso di soggiorno e che sono davanti agli occhi di tutti, per la legge 189 non potrebbero rimanere neanche un giorno.

Perché, queste clandestine, senza documenti, senza permesso di soggiorno non vengono liberate? A Rimini, non sono state fatte retate ma è stata condotta un'azione di persona a persona, di cuore a cuore.

Infine, perché non proporre di estendere i benefici di legge riconosciute ai pentiti in materia di reati di mafia, anche ai pentiti di traffico internazionale di persone o tratta di esseri umani e sfruttamento della prostituzione. Si tratta di bambine da salvare perché non ci mettiamo all'opera? Infine non deve essere abolito il reato di favoreggiamento, vi supplico. Proprio ieri sera ho visto che sulla superstrada di

San Marino ci sono dieci appartamenti nuovi e il proprietario è venuto da me e mi ha detto: non hai l'idea di quanta gente me li è venuti a chiedere per lo sfruttamento che verrà fatto dai criminali sotto il nome di mutuo sostegno di due prostitute. Non abolite il reato, rincarate le pene ancora di più per il reato di favoreggiamento, altrimenti avremo una miriade di criminali che si serviranno dell'abolizione del favoreggiamento. Tenetelo a mente, non è possibile la prostituzione libera in Italia, se vogliamo essere onesti, io vi sfido a venire sulla strada in tutta Italia, non ci sono più italiane. Ci sono le prostitute di alto bordo, quelle dei vip, quelle dei calciatori, un milione a colpo o quattro milioni per un fine settimana.

Ho una grande fiducia. Lavorando assieme come oggi, è una cosa bellissima, la ringrazio molto Ministro. Noi come Associazione proponiamo tre articoli:

#### Articolo 1

Comma 1 - Chiunque, in qualsiasi luogo compia atti sessuali in cambio di denaro o altra utilità è punito come è previsto nella proposta Bossi-Prestigiacomo-Fini. In caso di persona straniera clandestina la pena è sostituita con l'espulsione dal territorio dello Stato mediante accompagnamento immediato alla frontiera.

Comma 2 - Nel caso di reiterazione del reato, oltre alla pena pecuniaria di cui al comma precedente, la persona è punita con la reclusione sino ad un anno.

Comma 3 - Le pene di cui ai commi precedenti non si applicano se la persona dimostra di avere i requisiti previsti per la protezione sociale di cui all'art. 18 della legge 286.

#### Articolo 2

Comma 1 - Chiunque, in qualsiasi luogo offra denaro o altro utilità al fine di compiere atti sessuali è punito con una multa.

Comma 2 - Nel caso di reiterazione del reato, oltre alla pena pecuniaria di cui al comma precedente, la persona è punita con la reclusione sino ad un anno.

Comma 3 - La pena detentiva può essere sostituita una volta sola a distanza di parte con la partecipazione ai corsi di sostegno alla persona presso i servizi sociali e consultori femminili o organizzazioni sociali.

### Articolo 3

Il proprietario ed il gestore di locali aperti al pubblico, club privati, circoli, appartamenti in locazione di immobili in genere è punito con una multa, se all'interno dei luoghi di cui sopra vengono commessi in modo continuativo i reati.

Nel disegno di legge Bossi-Prestigiacomo-Fini approvato il 20-12-02 dal Consiglio dei Ministri va abolito l'art. 6 bis, e così non si legalizza la prostituzione, si liberano le schiave e in breve tempo non avverrà più sui luoghi pubblici la prostituzione, non verranno aperte le case chiuse, anche se sotto altro nome. Però io ringrazio ancora Dio che mi ha dato questa possibilità, di parlare sulla liberazione delle schiave.

Concludo con Evelin, una ragazza incontrata sulla strada che piangeva, io le dicevo di venire via. Ma lei non voleva perchè temeva ritorsioni sui suoi genitori . Mi ha ancora telefonato piangendo. Io le ho detto: vengo dove sei. Poi è scomparsa, dopo dieci giorni è stata trovata uccisa. 7 giorni di torture e poi una dose di cianuro. Lo dico come simbolo di un orrore che sta avvenendo ovunque. Quando passo dove lei è stata trovata, sul Cesano, a Senigallia, chiedo perdono per tutti.

Vorrei che potessimo incontrarci qui, celebrando, se non ci fosse più una ragazza schiava sulle strade o nei locali, finalmente siamo liberi, perché siamo liberi solo quando tutti sono liberi, non solo qualcuno.



**Proc. PIERO LUIGI VIGNA**  
***Procuratore Nazionale Antimafia***

Nella speranza e nell'intento di lasciare il maggior spazio possibile al dibattito, dal quale penso verranno indicazioni utili per tutti noi, mi limito ad alcune osservazioni flash. La prima riguarda due date: 12-15 dicembre 2000, 10 dicembre 2002. L'ultima è la giornata di oggi, le precedenti sono le giornate durante le quali, a Palermo, l'ONU sottopose all'adesione degli Stati che ne fanno parte, tre documenti, il quarto, quello sulle armi, seguirà nel marzo. I tre documenti erano la convenzione per prevenire e reprimere la criminalità transnazionale ed i protocolli addizionali a tale convenzione relativi alla immigrazione clandestina ed alla prevenzione e repressione della tratta degli esseri umani, della schiavitù.

Quali i risultati, per saggiare il grado di sensibilità dei popoli, o meglio dei loro governi, e per comprendere quanto cammino c'è ancora da fare? La convenzione sulla criminalità transnazionale impegna ad introdurre nell'ordinamento, perché tanti Stati non li puniscono ancora, delitti come l'associazione criminale, la corruzione, il riciclaggio, l'intralcio alla giustizia. Ebbene, allo stato delle cose, 143 Stati hanno aderito alla Convenzione, ma solo 27 l'hanno ratificata.

Protocollo sulla tratta delle persone: 110 Stati hanno aderito, vedete già la flessione, e venti hanno ratificato. Migranti: 107 hanno aderito, 19 hanno ratificato.

Dunque, i cammini da compiere, i percorsi da fare sono ancora lunghi; questo fa venire in mente come, all'emergere di ogni nuovo problema che riguardi un settore di criminalità esistente, ma rimasto a lungo all'oscuro, i nostri stati d'animo si muovano secondo tre atteggiamenti: il primo è quello di rifiuto, no, non è possibile che succeda questo, al rifiuto subentra poi, o dovrebbe subentrare, la consapevolezza del problema.

Prima di parlare del terzo stadio, proprio in rapporto a questa consapevolezza e riprendendo un pensiero formulato dal Ministro poco fa, mi sembra veramente importante il tema della informazione,

perché se noi leggiamo sia la Convenzione ONU, sia, in particolare, il protocollo relativo alla prevenzione e repressione del traffico dei migranti, vediamo che lì si fa uno specifico riferimento all'informazione che ogni paese si impegna a fornire per sensibilizzare la società su questo problema. Informazione anche attraverso l'intervento dei media, dei giornali, della televisione, della radio, proprio perché il delitto di tratta, di riduzione in schiavitù può avvenire non solo attraverso la violenza, attraverso la minaccia, attraverso l'abuso di posizioni di potere, ma anche mediante l'inganno, la truffa, il raggio.

Allora, senza permettermi di dare suggerimenti ad alcuno, penso che in attesa che questi protocolli, che questi atti internazionali vengano ratificati, si possa, dai nostri ministeri, dal Ministero delle Pari Opportunità, dal Ministero dell'interno, provare a stipulare accordi bilaterali con i paesi dai quali prevalentemente il traffico proviene, perché ci si impegni a promuovere una campagna di sensibilizzazione, unendola a quella che già organizzazioni non governative effettuano, mettendo magari a disposizione gli strumenti che da noi sono già stati elaborati.

La fase del rifiuto, alla quale alludevo, è istintiva perché ciò che non si conosce si rifiuta, perché noi, spesso, siamo portati a rifiutare il lato oscuro della globalizzazione; ma vi sono voci che ce lo richiamano alla mente e non sono le voci dei no global di Genova, di Porto Alegre, sono le voci dei capi di governo che a Birmingham, nel 1998, riferendosi alla globalizzazione della criminalità, parlarono di pericolo per l'economia e la democrazia. Questi erano i Capi dei Sette Paesi più industrializzati del mondo che usarono queste parole e le sottolinearono dicendo che i reati globali, transnazionali, determinano la sfiducia nello stato di diritto e nelle istituzioni.

A quei due momenti (del rifiuto e della consapevolezza del problema) deve seguire il momento della individuazione dei rimedi. Il Ministro Prestigiacomo ha già fatto riferimento al disegno di legge, che giace sicuramente da oltre un anno in Parlamento e che fu comunicato alla Presidenza del Senato il 13 giugno 2002: esso, a mio parere, dà una risposta globale al fenomeno della tratta. Perché globale o sufficientemente globale? Anzitutto perché "modernizza" i vecchi reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e li "modernizza" prendendo spunto dagli strumenti internazionali ai quali facevo riferimento e perché individua le finalità della riduzione o mantenimento in schiavitù, in una gamma di prestazioni lavorative

o sessuali o di accattonaggio (perché anche questo si verifica), o comunque a prestazioni che comportino lo sfruttamento. Clausola che riassume tutte le fantasie nelle quali la criminalità potrebbe esercitarsi finalizzando il delitto di riduzione in schiavitù e “modernizza” la tratta di persone prevedendo, non solo che essa abbia quelle finalità che ho descritto, ma anche quella di sottoporre la persona a prelievo di organi, fenomeno che ormai è alla ribalta della nostra attenzione. E’ un progetto globale perché prevede anche la confisca dei beni, e le operazioni sotto copertura (cioè l’infiltrazione di personale specializzato nei gruppi criminali per disvelarne le strategie, gli organigrammi, le trame), ma soprattutto attualizza quei delitti perché li include fra i delitti di mafia.

Cosa vuol dire sul piano interno introdurre questo delitto fra i delitti di mafia? Non solo dar loro una posizione qualificata, fra i delitti, ponendoli alla pari della associazione per trafficare stupefacenti, di quella contrabbandiera e di quella mafiosa, ma perché ne coglie la dimensione transnazionale come, appunto, vi è nell’associazione per trafficare stupefacenti e nell’associazione costituita per operare il contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

Sul piano processuale, poi, non si avranno più indagini frantumate fra 166 procure della Repubblica, ma incentrate solo su 26 di esse, il che rende più facili: il coordinamento delle indagini da parte dell’ufficio che ora dirigo; la raccolta, l’analisi, l’elaborazione delle notizie, delle informazioni che si riferiscono a questo tipo di procedimenti; la comprensione delle sinergie che intercorrono fra i vari gruppi criminali che gestiscono la tratta delle persone umane.

Comporta anche che il soggetto partecipe del gruppo criminale il quale si distacca dal gruppo e collabora, possa avere un trattamento penitenziario, punitivo, diverso dallo schiavista per vocazione che continua nella sua attività, il quale sarà sottoposto al regime di rigore dentro il carcere.

Naturalmente un reato transnazionale come questo, ha bisogno di altre sinergie che si muovono per l’appunto sul piano internazionale per essere efficacemente represso. In primo luogo il ravvicinamento delle normative affinché il maggior numero di Stati possibile punisca nello stesso modo questi fatti, abbia delle definizioni uniformi, come quelle suggerite dal protocollo ONU o quelle, molto simili, che sono contenute in una decisione quadro dell’Unione Europea.

Vi è poi bisogno di strumenti nuovi per investigare: la rogatoria,

l'estradizione sono strumenti di cooperazione "immobili" nel senso che richiedono lunghissimi tempi, mentre la criminalità transnazionale è agile, si muove sui territori di più Stati. Quei due strumenti, invece, non rompono il limite che il territorio frapponne alla sovranità degli Stati. Sono necessari strumenti, di fronte ad una criminalità che non conosce confini, che siano capaci di varcare questi confini e ne abbiamo esempi proprio nell'ambito dell'Unione Europea: dovranno, dunque, essere introdotte le squadre investigative comuni formate da polizia e magistratura degli Stati attraverso i quali scorre il reato transnazionale, il mandato di arresto, europeo, ed anche lo scambio spontaneo di informazioni fra i diversi Stati, fra le diverse autorità, per iniziare o condurre a termine indagini.

Al fondo, se noi crediamo in tutti questi strumenti, è perché crediamo in alcuni principi fissati dalla nostra Costituzione; il primo, che si riferisce specificamente al delitto di tratta, è quello della valorizzazione della persona umana, dell'affermazione della sua dignità; il secondo è il riverbero che queste attività criminali hanno sull'economia legale. Solo la tratta, secondo statistiche della CIA, frutta 7 miliardi di dollari l'anno alle organizzazioni criminali che in tutto il mondo la gestiscono; certo molto meno degli stupefacenti che, dice la CIA, traggono da tale mercato circa 3-400 milioni di dollari l'anno.

Allora qui c'è un problema: tutti questi profitti non vengono reinvestiti solo in attività criminali, ma vengono anche investiti in attività legali attraverso la creazione delle cosiddette imprese mafiose che, traendo denaro da questi mercati illeciti, hanno l'egemonia nel mercato, penalizzando la libera iniziativa economica che l'art. 41 della nostra Costituzione protegge. Questo per il dovere di reprimere, ma c'è anche il dovere di salvare che in Italia si realizza, per la vittima, attraverso l'art. 18 che è stato ampiamente analizzato, che è utile nella sua bipartizione di permesso di soggiorno per sottrarsi al pericolo che deriva dal tentativo di sottrarsi alla violenza del gruppo o, in alternativa, dalle dichiarazioni rese nel procedimento. Le esperienze investigative dimostrano, infatti, che spesso le persone possono rendere dichiarazioni processualmente utili solo dopo che sono state reinserite, non prima, per il timore che le affligge, per il diverso rapporto che hanno avuto con l'autorità, con le istituzioni nel loro paese. Qui dovremo affrontare il problema dei parenti all'estero minacciati che paralizzano le collaborazioni di coloro che si trovano nel nostro paese come vittime. Protezione, aiuto e solidarietà non solo attraverso

l'art. 18, ma anche con i risarcimenti che le leggi prevedono per coloro che sono vittime dei reati di mafia, se questo diventa reato di mafia, o per le vittime di estorsioni perché le donne sono spesso estorte. Penso ai cinesi portati e non liberati finché non viene pagato il riscatto, penso alle vittime del vudù nigeriano.

Nella nostra prospettiva costituzionale v'è anche uno spazio di solidarietà con l'autore del reato, quando collabori, come ho detto, ma anche in una prospettiva più generale, quando riusciremo ad avere finalmente una pena che tenda anche alla rieducazione del condannato.



## **INTERVENTI**



**On. CARLA MAZZUCA**  
*Componente della Commissione Cultura  
della Camera dei Deputati*

Il mio intervento vuole essere una testimonianza di apprezzamento perché in questo tema, così come per il tema della tutela dei minori, che ho seguito in modo particolare nella precedente legislatura (in maggioranza e voi eravate in minoranza), si deve realizzare e si realizza quell'intento forte e collaborativo, volto alla migliore soluzione dei problemi.

La grande attenzione a questo problema sta sviluppando, attraverso l'applicazione delle leggi che mano a mano si sono avute, sempre migliori risultati, così come è stato poc'anzi esposto. Il fatto poi che si abbassa sempre di più l'età delle donne, delle ragazze, che sono coinvolte nella tratta, collega, purtroppo sempre più fortemente il problema della lotta alla tratta con lo sfruttamento sessuale dei minori, per il quale, appunto, nella scorsa legislatura è stata varata un'apposita normativa di repressione. Una normativa che va però riformata, ad esempio togliendo l'istituto del patteggiamento all'interno delle sanzioni, che sono certamente abbastanza pesanti, ma che attraverso il patteggiamento rischiano di risultare parimenti inutili al fine della repressione sul piano penale.

La tratta come nuova schiavitù di persone e bambini. Persone e bambini "ombra", perché è evidente, tutti coloro che dovessero restare fuori da questo programma di emersione sono persone inesistenti. Inesistenti da un punto di vista civile, significa anche inesistenti dal punto di vista sanitario, da un punto di vista del riconoscimento della loro identità di persone, e questo è qualcosa che non possiamo permettere.

La previsione del reato di riduzione in schiavitù, iniziato appunto nella scorsa legislatura attraverso la relazione dell'onorevole Finocchiaro, come il Ministro ha gentilmente ricordato, deve proseguire in modo da avere una legge sempre più puntuale e precisa per contrastare tale fenomeno che, per fortuna, si avvale oggi di una serie di strumenti amministrativi dovuti all'applicazione dell'art. 18, così co-

me ricordato.

Attenzione però, perché l'applicazione dell'art. 18 prevede, com'è stato detto, l'intervento delle ONG, delle associazioni, ma anche dei servizi sociali. E allora bisogna operare sul piano dei finanziamenti, al fine di non chiedere sempre di più a determinate istituzioni territoriali e locali, magari finanziandole sempre meno. Direi di porre attenzione a tale aspetto, altrimenti poi si dicono parole che non possono essere seguite dai fatti.

L'altra cosa che voglio sottolineare è la grande collaborazione che deve esserci con tutti i paesi coinvolti, per la quale si è iniziato a lavorare già nella scorsa legislatura. Tale collaborazione deve proseguire altrimenti da soli non potremo fare molto, anche se in ambito nazionale facciamo moltissimo, ed a Siracusa ci è stato riconosciuto.

Ministro, grazie per avermi dato la parola, ma ancora di più grazie per l'impegno e per i risultati che si stanno conseguendo in questa materia.

**Dott.ssa MIRTA DA PRA**  
***Gruppo Abele - Responsabile del Progetto***  
***prostituzione e tratta delle persone***

In questo incontro è emerso con forza che c'è una buona rete del pubblico, del privato sociale (sia laico che cattolico) e aggiungerei anche delle forze dell'ordine. In questi anni si è lavorato molto bene con molte Questure. In 24 ore si riesce a spostare una ragazza da un luogo all'altro dell'Italia.

L'altra nota positiva, prima di affrontare i nodi, è l'assetto legislativo; in primis sull'art. 18 del Testo Unico su cui è stato detto molto e a cui non aggiungo nulla. A seguire, nell'ambito legislativo, la legge Merlin, da nessuno nominata e che io ritengo sia una buona legge, equilibrata, e quanto mai attuale. Anche su questo, proprio nel recente incontro di Siracusa organizzato dall'Unione Europea e dal Dipartimento delle Pari Opportunità abbiamo sentito, dal confronto che c'è stato non dobbiamo invidiare nulla a nessuno: in Italia abbiamo una legge che non produce ghetti, una legge che non mette in carcere le prostitute e abbiamo una legge che prevede la punibilità dello sfruttamento della prostituzione e, da ultimo, una legge che prevede che le prostitute siano aiutate. Una legge che non definisce la prostituzione un lavoro come un altro.

Espongo ora i nodi irrisolti:

- Il nodo delle ambasciate. Chi ha a che fare con le ambasciate e tutti i gruppi e gli enti e le associazioni che lavorano sull'art. 18 vengono coinvolti, ha problemi serissimi. Servirebbe che il Ministero degli Esteri in particolare, ma anche dell'Interno, rafforzi la collaborazione e sia più presente. In alcuni luoghi non c'è proprio la nostra rappresentanza, come ad esempio nella Repubblica di Moldova che non ha un'ambasciata italiana. Servono trattati forti, che facilitano i rapporti, il rilascio dei documenti di identità, i ricongiungimenti familiari.
- Ricongiungimenti familiari. Bisogna studiare una modalità legale, trasparente, che permetta una facilitazione ai ricongiungimenti familiari per le persone vittime di tratta. Molte donne hanno figli

piccoli in patria: il 18% ma la percentuale aumenta se ci riferiamo alle donne dei Paesi dell'Est.

- L'art.18 può essere applicato (e tutti i legali che lo ricordano) anche a forme di tratta che non sono solo per lo sfruttamento sessuale ma traffico per sfruttamento sui luoghi di lavoro, ecc.
- Il Comitato Interministeriale a cui partecipano anche le associazioni di cui ha parlato On the Road è necessario; ci sono questioni tecniche e politiche da risolvere. Ne cito due: a) l'Ufficio delle Entrate in alcune città non dà il codice fiscale necessario per poter lavorare; b) gli operatori che lavorano sull'art. 18 vengono chiamati sempre più spesso a deporre in sede processuale. Su questo aspetto bisogna lavorare affinché, come avviene per le professioni (assistenti sociali, operatori dei SERT ecc.) gli operatori non siano chiamati in sede processuale a deporre.
- Le retate. E' già stato detto, ma penso sia importante rafforzare questo aspetto: le retate, oltre a tutta l'insicurezza che generano fanno rientrare le vittime, dopo il rimpatrio, con un debito raddoppiato e quindi sono doppiamente vulnerabili e legate agli sfruttatori.
- Per aiutare le vittime bisogna raggiungerle e su questo mi riferisco in particolare alle ventilate proposte di legge sulla prostituzione. Se le donne saranno punite (loro e i loro clienti) saranno ributtate nelle ex case chiuse o in altre case, comunque al chiuso, in luoghi difficilmente raggiungibili dagli operatori. A queste donne, se passano queste proposte, non sarà più possibile dire che lo Stato le aiuta. Altro aspetto fondamentale, per chi ha ideato queste proposte è quello della tutela sanitaria. Oggi noi abbiamo una situazione ritenuta abbastanza sotto controllo perché ci sono le unità mobili che informano sui problemi relativi alla diffusione delle malattie veneree. Ma alcuni ambulatori che lavorano in strutture sanitarie sulle malattie socialmente trasmesse stanno dimostrando, con i dati, che le donne che si prostituiscono in casa giungono in avanzato stato della malattia. Chi avanza queste proposte deve assumersi quindi la responsabilità di un'impennata delle malattie sessualmente trasmesse come l'AIDS, la sifilide ecc.
- Le associazioni, i gruppi, gli enti che lavorano su questo gradirebbero essere sentiti quando si elaborano le varie proposte. Queste realtà che si mettono a disposizione con umiltà ma anche con l'esperienza di anni di lavoro sul tema. Questo invito lo rivolgiamo a

tutti; destra, centro, sinistra, nessuno escluso.

- I clienti. Credo che questo aspetto sia da affrontare con serietà, senza scorciatoie e senza criminalizzazioni a monte. Significa, entrare nel merito delle relazioni, dei rapporti tra i sessi, delle affettività, della sessualità. Non solo, significa anche parlare del valore e del disvalore dato al denaro. La maggior parte degli uomini che cercano un rapporto a pagamento sono incapaci di rapportarsi con l'altro sesso. Ci sono anche i maniaci, ma sono un numero minoritario. Ci sono però uomini che comprano donne-BOT, vale a dire che anziché dei BOT, si comprano una donna da mettere sulla strada. Parlare di educazione significa anche questo, e allora bisognerebbe coinvolgere anche il Ministero della Pubblica Istruzione in questi progetti.

Chiudo chiedendo un favore agli amici giornalisti presenti in sala, visto che anche il Procuratore Vigna ha fatto un richiamo al mondo dell'informazione. Tutte le volte che parliamo di un tema come la tratta, tematica certamente faticosa, e che mette in luce tutta una serie di problematiche, credo sia importante precisare ogni volta che la maggior parte delle donne straniere presenti in Italia non fa la prostituta, così come la maggior parte degli uomini stranieri presenti in Italia non fa il trafficante di esseri umani.



**Prof. RICCARDO VENTRE**  
*Presidente della Provincia di Caserta*

Ringrazio il moderatore che mi dà la possibilità di presentare il Progetto SPERANZA che noi, con il sostegno ed il cofinanziamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità – ed in particolare grazie al Consigliere Brattoli, stiamo portando avanti ormai da tre anni. Si tratta di un progetto di protezione speciale fatto in attuazione dell'art. 18 del D. Lgs. n°286/98 e che tende, appunto, al recupero delle donne tratte in schiavitù.

Devo ringraziare pubblicamente il Consigliere Brattoli per la grandissima sensibilità con cui segue lo svolgersi delle nostre attività progettuali.

Egli ha detto questa sera che il giudizio della nostra coscienza prevale su quello che si dà sulle azioni derivanti dall'adesione o meno al diritto positivo.

Il Consigliere Brattoli è un magistrato come me; ebbene anche io continuamente mi pongo questo interrogativo e, devo confessarlo, oscillo nel dare una risposta.

Noi abbiamo cercato, come Ente Pubblico, come ente che interpreta le esigenze di una collettività che è stracolma di immigrati, di discernere la positività della immigrazione, anche clandestina a volte, o il più delle volte, dalle negatività che essa comporta: non tutte le donne immigrate sono dedite alla prostituzione; queste sono una sparuta minoranza, fortunatamente. Né tutti gli uomini immigrati sono dediti a violare la legge.

Tuttavia, noi è in quel bacino, dell'immigrazione soprattutto clandestina, che riscontriamo un maggiore flusso di schiave che chiedono di essere liberate; certo, ciò è cosa nota e non scopro niente di nuovo. Queste donne le abbiamo messe sotto tutela - in senso buono ovviamente - abbiamo insegnato loro la lingua e la cultura italiana, abbiamo insegnato loro un qualche mestiere e le abbiamo avviate al lavoro, dopo aver concluso per ognuna un programma di formazione della durata di un anno.

Il numero delle persone aderenti al nostro programma di protezione è diminuito in maniera inversamente proporzionale alle azioni di contrasto che le Forze dell'Ordine hanno messo in essere nella nostra provincia. Ma è, comunque, sempre significativo ed inquietante.

Il progetto SPERANZA è stato portato avanti nell'ambito di un più ampio programma di educazione alla legalità e di contrasto alla criminalità organizzata, che nella nostra provincia è estremamente virulenta; tale programma è, tra l'altro, finalizzato a dimostrare che è possibile sconfiggere l'illegalità. L'abbiamo fatto e ci stiamo riuscendo anche perché c'è stata una grande azione di sensibilizzazione nelle scuole. Gli studenti hanno capito che si può combattere la mafia e la camorra, e si possono loro sottrarre strumenti di lucro in qualunque momento, agendo nel rispetto della legge.

Vorrei portare, in un convegno importante come questo, un'esperienza. Probabilmente noi non riusciamo appieno a combattere questo fenomeno della tratta perché lo confondiamo con quello della prostituzione.

Sono cattolico, quindi ho rispetto sommo per chi, come me, professa questa fede, ma penso che la prostituzione sia una cosa e la tratta sia una cosa diversa.

La donna, infatti, che malamente usando la sua libertà vende il suo corpo, è certamente censurabile sul piano morale come su quello sociale; ella tuttavia compie liberamente una scelta, sia pure cattiva.

Quella prostituzione, invece, di cui noi ci occupiamo è purtroppo un fenomeno, nel significato greco del termine, cioè di ciò che appare, che copre quello della tratta, che invece soffoca la libertà.

L'esperienza che noi abbiamo avuto intervistando migliaia di nostri conterranei è che la soglia di disapprovazione della prostituzione è una soglia molto più elevata di quella della tratta. La gente, tuttavia, non sa che il più delle volte dietro il fenomeno della prostituzione c'è quello ben più inquietante della tratta e confonde l'una cosa con l'altra. Pertanto, la risposta più frequente che noi abbiamo ottenuto nell'indagine svolta sul territorio provinciale è: "la prostituzione è vecchia come il mondo, è un mestiere antico". Tutto sommato, quindi, - soprattutto in un periodo di relativismo etico, di relativismo morale, di relativismo religioso come quello che noi stiamo attraversando - la prostituzione è vista non dico con favore, ma certamente non con quel disfavore indispensabile per contrastare la tratta.

Se noi accantonassimo per un momento il problema della prosti-

tuzione, e nella campagna di sensibilizzazione verso gli utenti, potenziali, soprattutto i giovani, focalizzassimo l'attenzione sul fenomeno della tratta che, se spiegato bene nelle sue connotazioni, se esplicitato con filmati, se fatto conoscere nella sua pienezza, se noi facessimo azione di sensibilizzazione su questo fenomeno come sulla necessità del contrasto alla criminalità organizzata, probabilmente raccoglieremo maggiori consensi e maggiori adesioni che non perseguendo il contrasto alla prostituzione tout court, in quanto tale.

In questo modo ci stiamo muovendo nella nostra provincia ed attraverso la campagna di sensibilizzazione che viene attuata nell'ambito di questo nostro progetto, il Progetto SPERANZA. Credo che se noi riuscissimo a laicizzare in qualche modo il fenomeno della libera prostituzione ed a lasciarlo ad altro tipo di contrasto e ad altro tipo di valutazione, che sarà quella religiosa, quella della valutazione come peccato per chi viola la legge cattolica in questo senso, probabilmente noi raggiungeremo dei risultati più significativi nel contrasto alla tratta.



**Dott. CLAUDIO DONADEL**  
***Coordinatore del Progetto ex art. 18***  
***per il Comune di Venezia – Mestre***

Grazie Ministro, grazie Consigliere per l'occasione offerta al Comune di Venezia di portare la propria esperienza in questo importante appuntamento. Sono già molte le cose dette e condivisibili, pertanto, per non ripeterle e sottrarre tempo prezioso a chi dovrà intervenire dopo di me, inizierei subito da alcune questioni relative agli aspetti normativi dell'art.18.

L'Italia, leader europeo nel settore del sostegno alle persone vittime di tratta, a quattro anni dall'entrata in vigore della presente normativa ha il dovere di uscire dalla fase sperimentale, migliorando e intervenendo sull'art. 18 e sulla protezione sociale in tutti i suoi aspetti.

La premialità e la discrezionalità presenti nella normativa ha orientato parti delle Forze dell'Ordine e della Magistratura a considerare l'art. 18 e la conseguente protezione sociale come se fosse un dispositivo per i collaboratori di giustizia (percorso con denuncia).

Questa visione impedisce a molte persone vittime di tratta di accedere alla protezione qualora questa sia promossa da una richiesta mediante percorso sociale che quasi mai è in grado di rispondere al principio della "rilevanza del contributo offerto" inserito nell'art.18. Il percorso sociale, di cui è bene ricordare che per effetto della "notitia criminis" apre comunque un procedimento penale e l'inevitabile coinvolgimento della persona come teste, non può e non deve essere omologato sulle prassi adottate con il percorso giudiziario chiamando, come attualmente avviene, preventivamente in causa l'Autorità

Giudiziaria per la concessione del titolo di soggiorno specifico.

Quando questo avviene, e molte Questure d'Italia adottano questa prassi mediante la richiesta del parere favorevole del Procuratore della Repubblica, oltre a coinvolgere la vittima in un rapporto con l'autorità giudiziaria prima dell'ottenimento del permesso di soggiorno si ha come conseguenza quella di vanificare il regime del doppio binario previsto dalla legge. Tutto questo significa intervenire sul-

l'art.18 comma 2 del Testo Unico sull'Immigrazione eliminando "la rilevanza del contributo offerto dallo straniero" e far recepire, alle Questure, la non obbligatorietà dell'acquisizione del parere favorevole dell'autorità giudiziaria per l'erogazione del permesso di soggiorno per protezione sociale qualora questo sia richiesto dai Servizi Sociali.

Noi riteniamo che l'art. 18, sia un dispositivo fondamentale atto a tutelare i diritti delle persone vittime di tratta ed è evidente che tali persone rimangono vittime di tratta sia che denuncino, sia che risultino persone informate sui fatti. Voglio inoltre ricordare come molte protezioni attivate con percorso sociale, per volontà delle vittime stesse, giungono ad una denuncia, mentre troppo spesso assistiamo, per mancanza di finanziamenti e di una cultura della tutela delle vittime, ad un insufficiente sostegno di tali persone nelle udienze processuali.

L'esperienza acquisita in questi anni di lavoro a Venezia dimostra come le azioni di tipo sociale e le azioni di tipo investigativo in questo settore non siano contrapposte e che la loro integrazione sia la strada da perseguire. Integrazione intesa come consapevolezza che la lotta alla tratta si persegue attraverso la tutela di chi ne è vittima e viceversa. Infatti a Venezia a fronte di 102 persone inserite in programmi di protezione sociale le Forze dell'Ordine grazie al loro contributo, e all'azione investigativa propria, hanno potuto denunciare 130 persone e arrestarne 87, tutte per reati legati allo sfruttamento sessuale. Questo a nostro avviso, oltre ad essere un'importante risultato, dimostra come il sostegno alle vittime da una parte, e la lotta alle reti di sfruttamento dall'altra, rappresenti la strada che dobbiamo perseguire a livello locale nella lotta alla tratta. E' chiaro che con la tratta ci troviamo di fronte ad un fenomeno che è transnazionale, questi interventi da soli non sono in grado di sconfiggerla ma credo rappresentino la strategia più efficace fino ad ora messa in atto nei cosiddetti paesi di arrivo.

Attualmente, per quanto possiamo osservare il Ministero dell'Interno sta perseguendo una politica che si muove su due direzioni. Da una parte assistiamo ad una investigazione che non si limita più, come avveniva fino a poco tempo fa, a perseguire l'esclusivo reato di sfruttamento. Infatti molte operazioni in questo momento si stanno concentrando su tutto ciò che riguarda la rete di sfruttamento, sia per quanto è avvenuto in Italia, ma anche nei paesi di transito e nei pae-

si di origine. C'è la volontà di perseguire la rete di sfruttamento fin da dove essa ha origine e in tutte le sue ramificazioni. Se questo è un aspetto molto positivo in quanto sposta l'attività investigativa e repressiva dal singolo sfruttatore alla rete di sfruttamento in tutti i suoi aspetti e in tutte le sue forme; dall'altra siamo profondamente preoccupati per quanto sta avvenendo sul versante dell'ordine pubblico. In questo momento la repressione sulle strade nei confronti di chi si prostituisce è enorme, e a nostro avviso indiscriminata e inefficace rispetto agli obiettivi, almeno quelli dichiarati, che si vogliono raggiungere con tali azioni. Le retate, ma soprattutto le espulsioni coatte, oltre ad essere costosissime e discriminatorie in quanto trattano alla stessa stregua le persone vittime di tratta e le persone che invece hanno intrapreso volontariamente quel percorso, rischiano di alimentare più che reprimere il fenomeno della tratta. Chi come noi lavora su questo fenomeno sociale da anni sa che quasi sempre ai rimpatri coatti si assiste ad un nuovo rientro, ancora in situazioni di clandestinità ma con maggiori condizioni di sfruttamento sia per i costi che viaggi della clandestinità prevede, sia per i mancati guadagni subiti dalle reti di sfruttamento.

Pertanto se non è possibile limitare questi interventi di ordine pubblico io credo sia doveroso almeno istituire presso le Questure sportelli art. 18 con il compito di assistere e dare informazioni in merito prima che queste persone vengano raggiunte da un provvedimento di espulsione e/o accompagnate nei centri di permanenza temporanei. Noi sappiamo che molte di queste donne vengono in Italia e in Europa perché hanno un progetto migratorio. Per molte di loro avere un'opportunità credibile può significare liberarsi dalle condizioni di sfruttamento alle quali hanno deciso di assoggettarsi nel momento in cui hanno accettato un progetto migratorio nella clandestinità. Per combattere la tratta bisogna tutelare i diritti di chi ne è vittima e reprimere le reti di sfruttamento. Se L'art. 18 saprà al mettere al centro del suo oggetto, lo sfruttamento da una parte, e i diritti della persona dall'altra, io credo che tale battaglia sia sul binario giusto.



**Dott.ssa ANNA MARIA TOGNETTI**  
*Assessore alle Pari Opportunità  
della Provincia di Pisa*

Ringrazio la Ministra Prestigiacomo per questo convegno e per la possibilità di intervenire. Vorrei che ci rendessimo conto di come è costituita la platea qui presente: accanto alle associazioni, ai rappresentanti del privato sociale e del non-profit ci sono gli Enti locali, i Comuni, le Province, alcuni rappresentanti delle Regioni. Questi soggetti sono coordinatori, talvolta, come nel mio caso, sono i soggetti promotori dei Progetti ex art.18. Nonostante questo, diversamente da una prima fase dell'attuazione di quei progetti, noi non facciamo parte di nessun tavolo nazionale, non veniamo invitati in momenti significativi, come per esempio alla recente Conferenza di Siracusa, e neanche oggi abbiamo meritato il ringraziamento della signora Ministra, penso per una dimenticanza non voluta.

Il ruolo che un Ente locale svolge è di molteplice valenza e va dalla compartecipazione materiale e finanziaria nei progetti, (cosa di non poco conto anche perché condizione indispensabile per il finanziamento complessivo), alla messa in atto di azioni sia legate a competenze reali dell'ente pubblico, sia conseguenti alla scelta politica di inserire l'argomento della tratta negli interventi più generali di natura sociale, sanitaria o di Pari Opportunità.

Nello specifico, mi riferisco alla mia esperienza ma so che questa è comune ad altre realtà, le azioni svolte dalla Provincia di Pisa sono: un coinvolgimento effettivo dei comuni interessati al problema, delle associazioni locali, delle realtà sociali e culturali, non ultime le scuole; una reale collaborazione con le forze dell'ordine che ha reso possibile a Pisa una buona applicazione dell'art.18, con oltre cento inserimenti, un'attività di strada con migliaia di contatti, circa 60 permessi di soggiorno ottenuti e la denuncia di pressoché tutte le donne; il coinvolgimento delle altre Province e ultimamente della Regione Toscana che sta predisponendo un progetto per fare rete e per coinvolgere anche altri territori che non hanno ottenuto nessun finanziamento per progetti. La presa di coscienza che le risorse, poco più di

200 milioni complessivi assegnati ogni anno dal Dipartimento PP. OO, non potevano essere sufficienti per i bisogni, ha portato il nostro Ente ad attivarsi per altri progetti. Abbiamo ottenuto finanziamenti sulla Legge sulla Sicurezza della Regione Toscana e, soprattutto, sul programma europeo EQUAL, progetto molto importante anche finanziariamente, con l'obiettivo di inserire realmente le donne in percorsi di formazione e di lavoro, ma soprattutto per ricercare azioni di sistema realmente nuovi, di recupero, di sostegno per un effettivo passaggio, come dice lo spot presentato oggi dalla Ministra, ad una vita migliore. Abbiamo un partenariato notevole sia nazionale che internazionale, che va dalla provincia di Potenza a quella di Trento e di Torino, nonché realtà come Parigi, Amsterdam e Vienna. Con questo progetto, insieme alle forze dell'ordine vogliamo, fra le altre cose, effettuare anche un monitoraggio sul sommerso, sul chiuso, nei locali che ospitano donne oggetto di tratta ora più che mai dopo l'intensificazione delle retate. Ma tante altre sono le azioni nuove previste, su questo tema i due progetti EQUAL finanziati in Italia sono di due province, Pisa e Torino, in tutta Europa oltre quelli italiani solo Amsterdam ne ha uno simile.

Sull'art. 18, sempre nell'ambito di EQUAL è stato attivato a Pisa un tavolo di lavoro con docenti di diritto e giuristi dell'Università di Pisa. Altri avvocati, peraltro, seguono da molto tempo le donne in decine di processi. Come è evidente ben altre sono le risorse che mettiamo in campo, rispetto alla compartecipazione al 30%, nel progetto.

Ho portato questa esperienza, ma tanti altri enti lavorano su questo tema, anche con mezzi propri, (i progetti finanziati dall'art. 18 non sono tutta la realtà dell'intervento sulla tratta). Ritengo che anche qui, come per tutti i grossi problemi sociali, si vince e si hanno successi solo se si utilizzano bene tutte le forze in campo, ciascuno per il suo ruolo, gli Enti locali per il proprio, specialmente se si vuole per questo problema superare la la sporadicità degli interventi, con l'affidamento delle azioni opportune alla buona volontà e, ovviamente, anche alla competenza delle associazioni, le quali, peraltro, agiscono laddove sono, non dappertutto, non nella stessa quantità e non con stessa forza e qualità. Passare dai progetti ai servizi, ho sentito dire anche stasera: chi lo dovrebbe fare se non gli Enti locali per gran parte? Per contrastare questa moderna schiavitù occorrono più risorse ma anche le giuste sinergie e credo che il governo debba mettere in campo strumenti per un'adeguata azione di sistema.

**Dott. ANDREA MORNIROLI**  
***Cooperativa sociale "Dedalus", Napoli***

Ringrazio anch'io per lo spazio che ci è stato dato per poter parlare delle nostre esperienze. Dico subito che preferisco parlare non tanto nella veste istituzionale, ma come un operatore sociale che da due anni e mezzo lavora nel quotidiano sul tema della tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale.

Preferisco tale modalità, tale approccio pragmatico, perché mi sembra che su temi come quello della prostituzione migrante, e più in generale sull'immigrazione, troppo spesso il confronto e il dibattito siano caratterizzati da un eccessivo peso di elementi ideologici e strumentali, che non solo non permettono di comprendere ma alimentano superficialità e disinformazione.

Fatta questa premessa metodologica, in primo luogo, voglio esprimere il mio apprezzamento e la mia condivisione in relazione all'interpretazione data dal Consigliere Brattoli sul senso e la finalità dell'art. 18 e degli interventi ad esso collegati, soprattutto nello stimolo a non considerarlo soltanto una misura premiale. Tale impostazione, infatti, appare particolarmente importante, in primis perché se il nostro primo obiettivo è quello di liberare le donne, allora prima che assumere aspetti giuridici la nostra è una battaglia di civiltà sui diritti fondamentali di una persona. In secondo luogo, lo diceva anche la Ministra prima, va preso atto che i tempi di maturazione della consapevolezza di poter denunciare e di superare la paura da parte delle donne sono spesso più lunghi di quelli delle procedure connesse all'articolo 18. Tempi che si determinano per la necessità di attivare percorsi di recupero, fondati sulla ridefinizione del proprio vissuto, il recupero di autostima, la programmazione condivisa di progetti di uscita e inclusione.

Quindi, ripeto, sull'impostazione qui espressa dal Consigliere Brattoli e richiamata dalla Ministra, mi sento di esprimere la mia condivisione anche se, quando poi guardo quello che accade oggi nei diversi territori, trovo atteggiamenti spesso in contraddizione con

quanto ci stiamo dicendo.

Infatti, i segnali che arrivano oggi dallo Stato sono pesantissimi.

Ogni settimana assistiamo a retate ed altri atteggiamenti repressivi nei confronti delle donne prostitute e prostituite. Tali atti spaventano le donne stesse, le spingono in luoghi chiusi. In molti casi ci fanno perdere contatti costruiti con mesi di lavoro. Almeno in apparenza, ma credo che sia anche un dato concreto, tale incremento delle azioni repressive non fa altro che colpire, almeno nella maggioranza dei casi, chi è già vittima di altre violenze o comunque di condizioni estreme di povertà economica, sociale e culturale.

Da questo punto di vista, sarebbe importante che il Dipartimento si facesse promotore di incontri con gli altri Ministeri competenti, per definire strategie condivise e coordinate, dove da un lato la lotta ai trafficanti, dall'altro il supporto ai percorsi di uscita e cittadinanza delle donne, fossero considerati binari paralleli ed entrambi necessari ad arginare e superare il fenomeno dello sfruttamento delle donne a fini sessuali.

Già oggi, gli stessi progetti di protezione sociale, collaborano attivamente con la lotta alla tratta, attraverso i rapporti con le forze dell'ordine e il sostegno e la protezione delle donne che decidono di denunciare (con il progetto di Napoli abbiamo fatto scattare venti denunce sul territorio)

Una seconda questione che vorrei porre riguarda la centralità e l'importanza che per me, sulla base dell'esperienza, assumono le metodologie del lavoro di strada e della riduzione del danno. Tutti siamo a conoscenza del dibattito che oggi si sta sviluppando nel nostro paese tra favorevoli e contrari agli interventi di riduzione del danno.

Inserendomi in tale confronto, dico subito che per noi tale metodologia è stata uno strumento fondamentale. Senza interventi di riduzione dei danni, infatti, non saremmo mai riusciti a costruire quelle relazioni fiduciarie con le donne che poi le hanno portate a denunciare ed uscire dai loro percorsi. All'inizio, abbiamo avuto bisogno di "offrire" con i nostri progetti, per legittimarci, per far capire che in qualche modo eravamo altro dagli sfruttatori, dal cliente, da chi le reprimeva.

In altre parole, e mi scuso per il linguaggio, il profilattico che sempre offriamo alle donne al momento del contatto di strada, non è soltanto uno strumento di prevenzione sanitaria, ma assume un importante significato simbolico: "Guarda, io non ti giudico, tant'è che ti of-

fro uno strumento di lavoro”

In seconda istanza va sottolineato come la riduzione del danno è un intervento sanitario a tutela di tutta la comunità. Infatti, se tutti parlano delle donne migranti, quasi nessuno parla dei clienti, i quali sono tutti italiani e, dalle nostre ricerche, per l'80% sono mariti e fidanzati. Quindi, tutelare le donne e la loro salute, significa tutelare la salute di tutta la collettività, uomini e donne italiane comprese.

Inoltre, fare riduzione del danno significa anche combattere mercati illegali e clandestini che ruotano attorno alla prostituzione. Oggi a Napoli, grazie all'intervento posto in essere con il progetto, abbiamo 400 donne che si rivolgono con regolarità ai presidi territoriali delle aziende sanitarie, mentre in precedenza ricorrevano a circuiti paralleli e illegali per tutelare la loro salute. Ogni interruzione di gravidanza, ad esempio, costava alle donne nigeriane circa 2.500 Euro che andavano ad aumentare il debito e a finanziare le reti illegali. Oggi non succede più. Tra l'altro abbiamo anche ridotto i numeri relativi alle interruzioni di gravidanza attraverso campagne di prevenzione sulla maternità responsabile e sul sesso sicuro.

Certo, la riduzione dei danni va interpretata fuori da ogni logica autoreferenziale, ma concepita, al contrario, in un percorso evolutivo, come base, come primo contatto, per costruire relazioni che poi ci permettono di arrivare ai percorsi di uscita e alle denunce. Non a caso il nostro è un progetto che parte parte dalla strada e va fino ai reinserimenti lavorativi.

Terza questione, sulla quale vorrei proporre alcuni spunti di ragionamento, è quella relativa alle risorse. Esse vanno potenziate e soprattutto occorre dare continuità a quelle esperienze che in questi anni sui territori hanno costruito, reti, competenze, professionalità che oggi rischiano di morire a causa dei tagli ai finanziamenti.

Se è vero che ogni progetto, attraverso la costruzione di reti, sta cercando di potenziare i supporti, anche a carattere economico, a sostegno dei progetti stessi, è altrettanto vero che l'impegno del Dipartimento per le Pari Opportunità è stato, e rimane, fondamentale per l'implementazione e il radicamento dei servizi.

Vorrei ora, aprire una breve parentesi, sugli elementi quantitativi che riguardano i progetti. Spesso, nei convegni, si sentono soggetti che “sparano” successi che hanno a che fare con migliaia di donne. A parte la verifica concreta delle cifre, ci si dovrebbe chiedere che cosa avviene dopo.

E' importante, infatti, che iniziamo a ragionare in termini di programmi individualizzati, mirati all'emancipazione e all'autonomia reale delle donne che vengono prese in carico dai nostri progetti.

Prenderle e metterle in una comunità, rispedirle a casa senza assisterle nel momento del rimpatrio, è troppo poco. Bisogna lavorare su tempi più lunghi, che sappiano tenere in considerazione la molteplicità dei bisogni e delle aspettative che caratterizzano le diverse fasi dei percorsi di uscita.

Un'ultima cosa. Rispetto all'obiettivo di intensificare le forme di lotta e le misure repressive nei confronti dei trafficanti, non posso che esprimere la mia piena condivisione. Condivido anche alcune delle proposte fatte dalla Ministra nel suo intervento introduttivo. Ma voglio, con forza, segnalare il mio dissenso su una di queste proposte. Infatti, il presupposto di rendere illegale la prostituzione di strada, mi pare non solo del tutto inadeguata, ma anche, almeno per alcuni versi, pericolosa e in grado di aumentare i livelli di sofferenza e di violenza sulle donne. Faccio un esempio. Se io sono un protettore albanese, controllo tre donne, se qualcuno me ne dà la possibilità le metto in un appartamento, così non ho più il progetto che mi dà fastidio e posso tranquillamente sfruttarle al chiuso e lontano da "occhi indiscreti".

Inoltre, penalizzare la prostituzione di strada significa colpire le donne più deboli, quelle che non sono soggette a tratta, ma che hanno individuato nella prostituzione l'unico progetto migratorio possibile per uscire dalla povertà. E' possibile che tali donne, che oggi non hanno sfruttatori, siano costrette ad entrare in reti criminali, perché da sole, proprio perché spesso irregolari, non riuscirebbero, ad esempio, ad affittare un appartamento dove svolgere la loro attività.

In conclusione mi preme ribadire che il far marciare in modo congiunto e parallelo, le azioni di repressione dei trafficanti con il potenziamento dei progetti di inclusione e cittadinanza, insieme all'attenzione di non fare confusioni tra vittime e carnefici, possa essere l'unico modo per tentare di arginare il fenomeno, colpire le reti criminali, riconoscere alle donne l'identità di persone portatrici di diritti e supportarle nei loro percorsi di uscita.

**Don GIANCARLO PEREGO**  
*Caritas Italiana*

Ringrazio anche io per l'opportunità di sottolineare alcuni aspetti che tra l'altro sono stati esposti quest'oggi. Anzitutto vorrei dire, come Caritas Italiana, che dal 1995 c'è anche un coordinamento di riferimento di tante realtà, comunità religiose che operano sul territorio, sono circa duecento servizi.

Ci sono alcune preoccupazioni di fondo che in questo momento sembrano segnare particolarmente anche, se non indirettamente, la vita di molte ragazze che incontriamo sulla strada.

Una prima preoccupazione è proprio il quadro debole della cooperazione internazionale dello sviluppo e della mancanza di accordi che invece sono il punto di riferimento fondamentale per riuscire a capire, comprendere le ragioni di fondo che muovono molte ragazze dai loro paesi verso l'Italia e ad inserirsi dentro un circuito, un mercato che tante volte è veramente di sfruttamento.

Una seconda preoccupazione è la modifica del quadro legislativo sull'immigrazione che, rendendo sempre più precaria la situazione delle persone immigrate sul nostro territorio, indirettamente colpisce anche la situazione delle ragazze e in questo quadro di modifica legislativa dell'immigrazione anche le ventilate modifiche sul tema della prostituzione.

Una terza preoccupazione riguarda la modifica del quadro sociale dei servizi in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione e del nuovo quadro di riferimento delle politiche sociali. Questi aspetti ci sembrano essere preoccupanti perché possono, in maniera particolare, anche toccare i servizi e, al tempo stesso, le persone che si muovono nell'ambito della tratta e dello sfruttamento delle donne, ma anche di ogni forma di violenza.

Attraverso il nostro coordinamento nel marzo scorso abbiamo inviato al Dipartimento per le Pari Opportunità alcune considerazioni nate in seguito al nostro incontro del marzo, sono dieci considerazioni delle quali sottolineo solo alcuni aspetti che tra l'altro sono già

usciti. Un primo aspetto è che i due percorsi delineati dal regolamento applicativo della legge sull'immigrazione, l'art. 18, non hanno la stessa dignità e si continua a favorire e facilitare in modo particolare quello collegato alla denuncia, è già stato detto, la concessione del permesso di soggiorno in base all'art. 18, non può essere concepito come un premio per chi fa una bella denuncia. Ci sono donne che pur essendo state gravemente sfruttate durante la denuncia non riescono a fornire con chiarezza nomi e indirizzi, prove, non per questo non devono essere tutelate. Capita invece che la richiesta di parere non venga neanche inoltrata al magistrato perché la denuncia viene considerata tardiva o non importante, oppure venga trasmessa già con una indicazione sfavorevole.

La centralità della protezione della donna in una situazione di sfruttamento sembra essere il primo aspetto importante. Com'è già stato detto, una ragazza tutelata, cittadina, diventa anche una risorsa e una persona che diversamente rientra nella nostra società con un'attenzione particolare ai diritti.

Un secondo aspetto che ci sembra importante, i tempi di attesa tra la denuncia degli sfruttatori e il rilascio del parere del Pubblico Ministero sono troppo lunghi, in molti casi si è trattato di quattro-sei mesi e più, a cui bisogna aggiungere un altro mese per avere in mano materialmente il permesso. Gli enti che hanno in carico le donne in questo lasso di tempo non riescono a progettare un percorso efficace.

In alcuni casi, se è vero che gli enti locali lavorano, in altri troppo spesso delegano totalmente al privato sociale tutti gli oneri inerenti alla ricerca di fondi e alla gestione delle parti procedurali per la realizzazione dei programmi. Assumono ma con tempi lunghi la gestione delle competenze strettamente affidate dalla legge, rallentando enormemente i tempi, spesso non partecipano, né promuovono azioni coordinate di reti tra i soggetti coinvolti o coinvolgibili territorialmente. Più lavoro insieme, più attenzione da parte delle politiche sociali territoriali sembra essere certamente un passaggio fondamentale.

A proposito di informazione, altro aspetto, sarebbe opportuno che il Dipartimento Pari Opportunità potesse farsi carico di un'attenzione educativa dei giovani a rapporto uomo-donna che parta dalla scuola e si estenda anche agli strumenti di comunicazione. Questo perché, è stato rilevato recentemente, l'abbassamento dell'età dei clienti sta aumentando, molti sono i giovani e ragazzi che si stanno

avvicinando anche a questo mondo.

Un altro aspetto importante è ricostruire il comitato di azione di governo per la lotta al traffico di esseri umani in quanto è stato un luogo privilegiato dove istituzioni e privato sociale hanno potuto confrontarsi e lavorare insieme proficuamente per monitorare l'applicazione della legge studiando di volta in volta le iniziative necessarie per favorirlo.

Il problema delle ambasciate, è già stato toccato, a nostro avviso sarebbe opportuno che il Dipartimento per le Pari Opportunità assuma l'iniziativa di contattare il Ministero degli Esteri che a nostro avviso dovrebbe far parte del comitato di azione di governo per stilare accordi con i paesi di provenienza delle vittime, oltre che a mettere una nostra ambasciata nei luoghi dove manca. Questo è un nodo dolente, costi per il rilascio dei passaporti, tempi burocratici, necessità di effettuare spostamenti verso Roma anche più volte, quando non è addirittura necessario il viaggio in patria, rendono l'intero iter per l'ottenimento dei documenti più difficile e pericoloso.

Un ultimo aspetto riguarda i rigetti e le espulsioni, entrambi sono aumentati e ciò non favorisce l'applicazione della legge. A nostro avviso andrebbe fatta una seria riflessione su dove si rispediscono le vittime di tratta, in Nigeria, in Albania, in particolare, il rimpatrio equivale spesso a sottoporle ad inaudite violenze, al pagamento di alte cifre per essere rilasciate, quando anche non significa la morte in solitudine.

Tutti questi aspetti chiedono un'attenzione nuova e congiunta, insieme istituzioni, privato sociale, realtà, perché tutte le volte in cui non si è attenti a questo aspetto congiunto di lavoro, si rischia di indebolire anche l'opera stessa.

Un ultimo aspetto, vorrei sottolineare, in questo cambiamento della legge sull'immigrazione, in questo cambiamento delle ipotesi legate alla legge sulla prostituzione credo che sia importante monitorare due elementi, i permessi per turismo e i permessi per spettacolo. Questi due luoghi, contrariamente a quanto è stato soppresso, lo sponsor, la garanzia, che era uno strumento importante di incontro fra domanda e offerta di lavoro, questi due luoghi, turismo e spettacolo, stanno diventando realmente gli strumenti della malavita attraverso i quali creare nuove catene di sfruttamento.



**Dott.ssa TIZIANA BIANCHINI**  
***Coordinatrice del Gruppo***  
***ad hoc sulla tratta del C.N.C.A.***  
***Coordinamento Nazionale***  
***delle Comunità di Accoglienza***

Sarò telegrafica proprio perché anche perché una serie di cose molto importanti sono già state dette da chi mi ha preceduto. Sono la coordinatrice del gruppo tematico sulla tratta del CNCA che è il Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza, è una federazione nazionale all'interno della quale venticinque tra cooperative e associazioni gestiscono progetti di protezione sociale ai sensi dell'art. 18. Quindi abbiamo costruito al nostro interno una rete significativa, grossa e fondamentale che come veniva anche prima evidenziato, consente di dare protezione immediata alle ragazze entro 12-24 ore. Non mi dilungo e non mi ripeto rispetto a quelli che sono stati i nodi, noi abbiamo sottoscritto sia come singole associazioni, sia come federazione nazionale, il documento "Da vittime a cittadine", proprio perché crediamo, per la nostra filosofia, che il percorso che deve essere offerto a queste donne, sia un percorso che le renda veramente da vittime a cittadine. Un percorso di integrazione sociale che ha bisogno, necessita sul territorio, di una grossa rete di supporto.

Come cooperative locali abbiamo costruito delle reti locali, abbiamo cercato di rispondere a questi nodi, quelli che sono stati evidenziati sinora, in maniera strategica coinvolgendo non solo gli enti locali che ci hanno supportato, ma anche il mondo dell'associazionismo, la società civile, le aziende sanitarie, perché i progetti individuali di integrazione sociale per loro natura e per le difficoltà burocratiche e amministrative già accennate a cui sono sottoposti, sono veramente dei progetti lunghi e faticosi e difficili da gestire.

Questo per dire che non siamo qui solo e comunque per evidenziare dei nodi, ma per confermare che ci siamo attivati e che tutta una serie di situazioni a livello locale le abbiamo cercate e costruite, ma serve assolutamente un supporto di ordine istituzionale nazionale; crediamo che l'impegno del dipartimento e del governo in questa lotta alla tratta, che noi pensiamo essere una battaglia civile, debba assumere un significato ed un impegno maggiore.



**Prefetto DEMETRIO MISSINEO**  
***Membro della Commissione Interministeriale  
per l'attuazione dell'articolo 18 del Testo Unico  
sull'immigrazione***

Saluto tutti gli amici qui presenti, sono tutti addetti ai lavori, ci conosciamo da molti anni. Volevo solamente fare qualche precisazione, e soprattutto una proposta. Chi, come alcuni di voi, lavorando allo stesso tavolo, ha avuto il privilegio di vivere -già dall'inizio del '96 e poi nel '98- la normativa in esame, ha visto come ci siamo dovuti adeguare ad un fenomeno criminale che, diciamolo pure, si è sempre via via trasformato e lo abbiamo dovuto un po' "inseguire". Perché il fenomeno è nato all'inizio solo come fenomeno albanese, in quanto riguardava esclusivamente donne albanesi che non conoscevano il loro triste destino quando partivano dalle loro case per venire in Italia, con il miraggio di un lavoro o con un finto fidanzato. Adesso vi sono trasmissioni televisive in Albania, lo sanno quasi tutte le ragazze dei pericoli che corrono; vi sono altre modalità criminali: ci sono agenzie di lavoro ufficiali che offrono lavori e fanno firmare contratti per far venire le ragazze.

Questo per dire che abbiamo sempre inseguito questo fenomeno criminale nella sua evoluzione; anche nel fatto che si sta da ultimo trasformando, da un tipo di tratta che prima veniva sfruttata solo nella strada, attraverso una prostituzione forzata che prima avveniva soprattutto in strada, mentre adesso viene spesso consumata in luoghi chiusi. Il che rende ancora più difficile l'affrancamento della vittima, perché prima bastava che la vittima alzasse la mano quando passava un'auto della polizia per potersi liberare ed affrancare, adesso è un po' più complicato e spesso si affida ai clienti per liberarsi.

Visto che si tratta di un uditorio così autorevole, vorrei qui fare una proposta. Penso che in questo momento il fenomeno della tratta abbia da noi una precisa trasformazione, perché l'Italia da paese di destinazione dei trafficanti è diventato, a mio avviso, almeno dalle mie rilevazioni, un paese che sempre più si avvia a diventare un paese di transito. Questo è un fatto comprensibile, perché quando noi siamo

partiti, prima del '98, avevamo solo qualche decina di casi di vittime di tratta che emergevano in tutto un anno con una denuncia. Oggi, grazie anche alle rilevazioni precise che ha potuto fare il Dipartimento della pubblica sicurezza, con un sistema nuovo di rilevazioni informatizzate, possiamo contare oltre 2.400 primi permessi ex art. 18, a cui bisogna aggiungere poi il numero delle vittime che si sono rivelate grazie al programma che abbiamo messo in atto insieme con il Dipartimento delle Pari Opportunità; che ovviamente ringraziamo in questa sede perché c'è una collaborazione che è sempre stata stretta e sempre più lo sarà, che vede veramente agire a stretto contatto di gomito tutte le varie amministrazioni interessate.

Abbiamo quindi oggi la possibilità di dire- visto che i "primi permessi" si riferiscono ad una singola persona vittima di tratta, senza contare i rinnovi dei permessi che sono stati fatti nel frattempo- che siamo passati, da poche decine di vittime assistite, alle settanta del '98, e adesso siamo a circa 2.500 (perché vi sono anche altre persone che si sono ora rivelate): tutte vittime di tratta che sono emerse.

Questi sono numeri che nessun paese al mondo può vantare al riguardo. Dico vantare perché siamo riusciti in qualche modo, anche se certamente ci sono dei perfezionamenti da fare, a stimolare queste ragazze, a rassicurarle e farle emergere dal loro stato di paura e di silenzio. Però ci dobbiamo chiedere, io lo sto facendo, per quale motivo il nostro modello, che ha avuto questi risultati, non ha ancora una uguale attenzione o un'uguale accoglimento negli altri paesi europei.

Io ritengo che la diffidenza degli altri paesi europei è sempre per la stessa ragione: come fate, mi chiedono sempre, a distinguere una persona che esercita la prostituzione volontaria da una vera vittima di tratta? Noi pensiamo - dicono - che questa persona già sapeva di venire in Italia per esercitare la prostituzione. Questa diffidenza e, soprattutto, questa preoccupazione di impegnare denaro pubblico per aiutare chi vuole fare questo mestiere è a mio avviso alla base di una certa difficoltà ad esportare questo modello italiano, un obiettivo che a mio avviso in questo momento deve diventare prioritario.

Ora, noi dobbiamo pensare alla mentalità di un trafficante, che costringendo la sua vittima ad esercitare la prostituzione in Italia, rischia di vedersela come accusatrice denunciante, perché noi non diamo solo un permesso di soggiorno, ma diamo un tutor che l'assiste in tutto e per tutto, diamo una organizzazione; non solo, ma abbiamo aggiunto a questa opzione la possibilità di farla rientrare nel suo pae-

se, con un altrettanto valido programma di assistenza e di reintegrazione sociale e lavorativa.

Noi stiamo cercando - questo lo dico in risposta al Procuratore Vigna, che ormai è diventato veramente un punto di riferimento per noi, per quanto riguarda il discorso della repressione- noi ci stiamo già muovendo con quattro Paesi all'estero, per cercare proprio di assicurare una protezione ai familiari delle vittime, per istituire dei tavoli di lavoro comuni interistituzionali tra il Ministero dell'interno e tutti gli altri referenti, per cercare di fare quelle campagne di informazione perché le ragazze sappiano che rivolgendosi a certe agenzie vanno incontro ad un triste destino. Il suo invito, dottor Vigna, proprio in questi giorni si è concretizzato in uno specifico progetto.

Questo a dimostrazione che c'è un'assonanza e una sintonia di vedute che veramente va oltre le intese dirette.

Non voglio entrare nel particolare, anche se potrei dare delle risposte quale rappresentante del Ministro dell'Interno nell'ambito della Commissione interministeriale per l'art. 18, ma preferirei non entrare nella polemica da taluni accennata, per vedere se una singola persona abbia avuto o meno il permesso di soggiorno e in quali tempi. Perché in questa maniera facciamo una pubblicità anzitutto non generosa verso una legislazione che ci ha portato all'avanguardia nel mondo e ci ha indicato come esempio da seguire.

Vorrei in proposito aggiungere che il modello europeo che sta per essere adottato, senza opportune modifiche a mio avviso sarà inadeguato. Mi perdonerete per questa franchezza, ma quando viene previsto ,con direttiva europea, un permesso di soggiorno "di breve durata", collegato all'"utilità" che la ragazza vittima di tratta può dare alle indagini, devo dire che questo non è un permesso ex art. 18; vi sono già i permessi per motivi di giustizia per questo.

Cosa potrebbe fare infatti una ragazza, portata per esempio in Francia o in Germania, che abbia semplicemente un permesso in mano e che non abbia un tutor o qualcuno che l'aiuta, in un paese straniero e senza conoscere la lingua?

Mi rendo conto che c'è un'istanza sociale, quella cioè di aiutare delle persone che, indipendentemente dal fatto di contribuire alle indagini con il loro contributo informativo, vogliono uscire da un certo giro di prostituzione, da un certo tipo di schiavismo che la vita stessa impone loro. Però non è opportuno snaturare l'art. 18, che è nato proprio per la lotta contro i trafficanti, è nato nell'ambito del Te-

sto Unico della legge sull'immigrazione, prevedendo una valutazione del questore ed il contributo informativo nel comma 2, è nato per coniugare insieme e non staccare la parte umanitaria, il sostegno umanitario alla parte non diciamo premiale ma che serve per andare alla radice del fenomeno criminale. Se infatti noi ci limitassimo ad aiutare, ad esempio, Tatiana, ella verrebbe subito sostituita da Irina e il fenomeno rimarrebbe tale e quale, in quanto non avremmo aiutato Tatiana ma avremo semplicemente fatto in modo che venisse sostituita.

Capisco bene che ci sono dei problemi, da parte mia massima disponibilità ad affrontarli in qualunque sede, però penso che in questo momento dovremmo cercare soprattutto di far capire, visto i risultati che sono innegabili, che la nostra è una normativa che va esportata così com'è, che va recepita così com'è. Infatti, senza un aspetto umanitario, senza un'associazione che si prenda cura delle ragazze, queste non saranno stimolate negli altri paesi a fare quello che in Italia stanno facendo.

Il momento che vive da noi il fenomeno criminale della tratta è un momento particolare; esso sta infatti diventando gradualmente un fenomeno di esportazione: ma se le vittime saranno solamente in transito per l'Italia, alla fine noi avremo sì una buona legislazione ma non potremo neanche applicarla. Ecco perché è necessaria un'armonizzazione europea nel settore della tratta!

**Dott. DIEGO AVANZATO**  
***Referente Associazione "Acuarinto", Agrigento***

Prendo la parola per due piccolissimi spunti che vorrei dare al Comitato Interministeriale che ha organizzato i lavori odierni. Un primo spunto è relativo al fatto che nel '51, quando i Padri della Convenzione di Ginevra scrissero quelle norme testimonianza di cultura, non potevano prevedere, purtroppo, le degenerazioni che nel III° millennio avremmo noi affrontato, e quindi non inserirono tra i vari motivi per richiedere lo status di rifugiato quello di essere vittima dello sfruttamento sessuale o vittima della tratta.

Nel momento in cui, anche in ambito europeo, si va profilando una Legge organica in materia di Richiedenti Asilo e dello status di Rifugiato, il Comitato Interministeriale si potrebbe fare promotore di una proposta tesa a fare inserire, tra coloro i quali possono accedere ad un riconoscimento così alto, anche le vittime dei reati legati al genere e allo sfruttamento sessuale. In tale maniera si ovvierebbe a due significativi aspetti: si garantirebbe maggiormente la privacy di queste persone, evitando un permesso di soggiorno ex art. 18 che, come sappiamo bene noi operatori, rappresenta un vero e proprio marchio; in secondo luogo, considerando che lo status di rifugiato una volta acquisito non può essere più tolto, si risarcirebbero, una volta e per sempre, tutti coloro, uomini, donne o minori, che sono rimasti vittime di questo turpe e davvero spregevole traffico di esseri umani.

Penso che un Trattato, ed esistono autorevoli pareri e decisioni in tal senso, non va attuato ma va interpretato. Nel 2002 il problema maggiore del mancato rispetto dei Diritti Umani e Civili è legato al traffico di esseri umani e allo sfruttamento sessuale; in tale contesto l'interpretazione italiana, anche a garanzia e nel rispetto della nostra leadership nel mondo ricordata nei precedenti interventi, non può non tenere conto di tali problematiche.

Un secondo aspetto che vorrei porre all'attenzione della Commissione è quello di valutare attentamente taluni reingressi, o meglio, accompagnamenti alla frontiera, di determinate donne che appartengo-

no a determinati Paesi terzi. Non credo si faccia un'opera di giustizia nei confronti di una donna nigeriana che viene riaccompagnata nel proprio Paese dalle forze dell'ordine italiane. Questo perché chiaramente sappiamo qual è la visione della legge coranica rispetto alla donna e come sia basso il grado di rispetto che alcune culture riservano a chi si è “ macchiato ” di determinate colpe. Essere riaccompagnate forzatamente in quei Paesi a seguito di specifiche e conclamate vicende, rende quelle persone due volte vittime, costrette a piangere anche le drammatiche conseguenze di scelte non loro.

## CONCLUSIONI

Cons. BRUNO BRATTOLI

In primo luogo desidero ringraziare il Ministro Prestigiacompo per averci onorato con la sua presenza per tutta la durata dei lavori.

Non credo che dopo un convegno come questo, caratterizzato da una serie di interventi di grandissimo pregio e spessore, e contraddistinti da toni assolutamente pacati, sia possibile trarre delle vere e proprie conclusioni.

Mi limiterò, pertanto, a poche riflessioni.

Non saremmo sinceri se dicessimo che l'art. 18, norma pur eccellente, non desta ancora qualche "perplexità" applicativa. Probabilmente, la ragione principale di ciò risiede nel fatto che vi sono indubitabilmente alcune imprecisioni terminologiche. Inoltre, qualche concetto importante avrebbe potuto essere espresso in maniera più chiara nel testo normativo.

Sono profondamente convinto che la via maestra per affrontare le problematiche che possono incontrarsi nell'applicazione della normativa di cui all'art. 18, sia quella di avere frequenti contatti con gli organi amministrativi chiamati, a vario titolo, ad occuparsi di tale applicazione, soprattutto con la Commissione interministeriale che, in buona sostanza – l'ho già detto nella mia relazione – ha anche il compito di fornire una indicazione interpretativa, ovviamente sempre tenendo presente le rispettive sfere di competenza.

Mi riferisco, ad esempio, (e per raccogliere alcune delle indicazioni che sono state avanzate durante il dibattito), al problema inerente i tempi del rilascio del permesso di soggiorno.

Certamente, il problema esiste, ma mi risulta che il Ministero dell'Interno ha diramato, al riguardo, una serie di circolari esplicative, le ultime delle quali hanno comportato dei miglioramenti rispetto alla fase di prima applicazione della normativa di cui ci stiamo occupando.

Per quanto riguarda i rapporti con le Ambasciate straniere, è del tutto ovvio che le stesse hanno sovranità assoluta in ordine alle modalità per il rilascio dei documenti personali.

Io stesso questo concetto l'ho enunciato con grande chiarezza, in alcune mie visite presso Enti locali o presso Associazioni.

Per quanto riguarda i contatti con la Magistratura e con le forze dell'ordine, ribadisco che è intendimento della Commissione attivarli da subito; per quanto riguarda invece i rapporti con gli Enti locali e gli organismi del privato sociale, è evidente che essi già hanno ex lege un riconoscimento del loro grandissimo ruolo, e quindi essi sono assolutamente i nostri interlocutori privilegiati per l'attuazione dei progetti di protezione sociale.

In conclusione, anche a nome del Ministro, ringrazio tutti gli intervenuti per aver dato un tono di elevato profilo a questa giornata, che certamente non rimarrà isolata.

## APPENDICE

### Normativa vigente

Articolo 18 del T.U. delle disposizioni concernenti  
la disciplina dell'immigrazione e  
norme sulla condizione dello straniero.

Articoli 25 - 26 - 27 - 52 - 53 - 54 - 58  
del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394  
Regolamento recante norme di attuazione  
del T.U. delle disposizioni concernenti  
la disciplina dell'immigrazione e  
norme sulla condizione dello straniero.

D.P.C.M. 23 Novembre 1999  
Indicazione dei criteri e modalità preordinate  
alla selezione dei programmi di assistenza e  
di integrazione sociale di disciplina ti  
dall'articolo 18 del D. Lgs . 25 luglio 1998, n. 286



**D. Lgs. 25 luglio 1998. n. 286**

**Testo unico delle disposizioni concernenti  
la disciplina dell'immigrazione  
e norme sulla condizione dello straniero**

Omissis

**CAPO III**  
**DISPOSIZIONI DI CARATTERE UMANITARIO**

**Articolo 18**

Soggiorno per motivi di protezione sociale

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 16)

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

2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo ed alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale, ovvero per la individuazione o cattura dei responsabili dei delitti indicati nello stesso comma. Le modalità di partecipazione al programma di assistenza ed

integrazione sociale sono comunicate al Sindaco

3. Con il regolamento di attuazione sono stabilite le disposizioni o correnti per l'affidamento della realizzazione del programma a soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti ai servizi sociali dell'ente locale, e per l'espletamento dei relativi controlli. Con lo stesso regolamento sono individuati i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei soggetti predetti.

4. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Esso è revocato in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal Procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dal servizio sociale dell'ente locale, o comunque accertate dal questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che hanno giustificato il rilascio.

5. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età. Qualora, alla scadenza del permesso di soggiorno, l'interessato risulti avere in corso un rapporto di lavoro, il permesso può essere ulteriormente prorogato o rinnovato per la durata del rapporto medesimo o, se questo è a tempo indeterminato, con le modalità stabilite per tale motivo di soggiorno. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.

6. Il permesso di soggiorno previsto dal presente articolo può essere altresì rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del Procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.

7. L'onere derivante dal presente articolo è valutato in lire 5 miliardi per l'anno 1997 e in lire 10 miliardi annui a decorrere dall'anno 1998.

**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**  
**31 agosto 1999, n. 394**

**Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle  
disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e  
norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1,  
comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286**

Omissis

**Articolo 25**

Programmi di assistenza ed integrazione sociale

1. I programmi di assistenza ed integrazione sociale di cui all'articolo 18 del testo unico, realizzati a cura degli enti locali o dei soggetti privati convenzionati, sono finanziati dello Stato, nella misura del settanta per cento, a valere sulle risorse assegnate al Dipartimento per le Pari Opportunità, ai sensi dell'articolo 58, comma 2, e dell'ente locale, nella misura del trenta per cento, a valere sulle risorse relative all'assistenza. Il contributo dello Stato è disposto dal Ministro per le Pari Opportunità previa valutazione, da parte della Commissione interministeriale di cui al comma 2, dei programmi elaborati dai comuni interessati o dai soggetti privati convenzionati con questi ultimi, dietro presentazione di progetti di fattibilità indicanti i tempi, le modalità e gli obiettivi che si intendono conseguire, nonché le strutture organizzative e logistiche specificamente destinate.

2. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità, è istituita la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'articolo 18 del testo unico, composta dai rappresentanti dei Ministri per le Pari Opportunità, per la Solidarietà Sociale, dell'Interno e di Grazia e Giustizia, i quali designano i rispettivi supplenti. La Commissione può avvalersi di consulenti ed esperti, designati dal Ministro per le Pari Opportunità, d'intesa con gli altri Ministri interessati.

3. La Commissione svolge i compiti di indirizzo, controllo e di programmazione delle risorse in ordine ai programmi previsti dal presente capo. In particolare provvede a:

- a) esprimere il parere sulle richieste di iscrizione nell'apposita sezione del registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera c);
- b) esprimere i pareri e le proposte sui progetti di convenzione dei comuni e degli enti locali con i soggetti privati che intendono realizzare i programmi di assistenza e di integrazione sociale di cui all'articolo 26;
- c) selezionare i programmi di assistenza e di integrazione sociale da finanziare a valere sul Fondo di cui al comma 1, sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti con decreto del Ministro per le Pari Opportunità, di concerto con i Ministri per la Solidarietà Sociale, dell'Interno e di Grazia e Giustizia;
- d) verificare lo stato di attuazione dei programmi e la loro efficacia. A tal fine gli enti locali interessati devono far pervenire alla Commissione ogni sei mesi una relazione sulla base dei rapporti di cui all'articolo 26, comma 4, lettera c).

## **Articolo 26**

### Convenzioni con soggetti privati

1. I soggetti privati che intendono svolgere attività di assistenza ed integrazione sociale per le finalità di cui all'articolo 18 del testo unico debbono essere iscrittine nell'apposita sezione del registro di cui all'articolo 42, comma 2 del medesimo testo unico, a norma degli articoli 52 e seguenti del presente regolamento, e stipulare apposita convenzione con l'ente locale o con gli enti locali di riferimento.

2. L'ente locale stipula la convenzione con uno o più soggetti di cui al comma 1 dopo aver verificato:

- a) l'iscrizione nella apposita sezione del registro di cui all'articolo 42, comma 2, del testo unico;
- b) la rispondenza del programma o dei programmi di assistenza e di integrazione sociale che il soggetto intende realizzare ai criteri ed alle modalità stabiliti con il decreto di cui all'articolo 25,

comma 3, lettera c), tenuto conto dei servizi direttamente assicurati dall'ente locale;

- c) la sussistenza dei requisiti professionali, organizzativi e logistici occorrenti per la realizzazione dei programmi.

3. L'ente locale dispone verifiche semestrali sullo stato di attuazione e sull'efficacia del programma, ed eventualmente concorda modifiche che lo rendano più adeguato agli obiettivi fissati.

4. I soggetti privati convenzionati con gli enti locali che attuano programmi di assistenza e di integrazione sociale sono tenuti a:

- a) comunicare al sindaco del luogo in cui operano l'inizio del programma;
- b) effettuare tutte le operazioni di carattere amministrativo, anche per conto degli stranieri assistiti a norma dell'articolo 18, comma 3, del testo unico, qualora impossibilitati, per la richiesta del permesso di soggiorno, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e ogni altro adempimento volto alla effettività dei diritti riconosciuti ai medesimi stranieri;
- c) presentare all'ente locale convenzionato un rapporto semestrale sullo stato di attuazione del programma e sugli obiettivi intermedi raggiunti;
- d) rispettare le norme in materia di protezione dei dati personali nonché di riservatezza e sicurezza degli stranieri assistiti, anche dopo la conclusione del programma;
- e) comunicare senza ritardo al sindaco e al questore che ha rilasciato il permesso di soggiorno l'eventuale interruzione, da parte dello straniero interessato, della partecipazione al programma.

## **Articolo 27**

### Rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale

1. Quando ricorrono le circostanze di cui all'articolo 18 del testo unico, la proposta per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale è effettuata:

- a) dai servizi sociali degli enti locali, o dalle associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera c), convenzionati con l'ente locale, che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero;
- b) dal Procuratore della Repubblica nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o di grave sfruttamento di cui alla lettera a), nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni.

2. Ricevuta la proposta di cui al comma 1 e verificata la sussistenza delle condizioni previste dal testo unico, il questore provvede al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari valido per le attività di cui all'articolo 18, comma 5, del testo unico, acquisiti:

- a) il parere del Procuratore della Repubblica quando ricorrono le circostanze di cui al comma 1, lettera b), ed il Procuratore abbia omesso di formulare la proposta o questa non dia indicazioni circa la gravità ed attualità del pericolo;
- b) il programma di assistenza ed integrazione sociale relativo allo straniero, conforme alle prescrizioni della Commissione interministeriale di cui all'articolo 25;
- c) l'adesione dello straniero al medesimo programma, previa avvertenza di conseguenze previste dal testo unico in caso di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso;
- d) l'accettazione degli impegni connessi al programma da parte

del responsabile della struttura presso cui il programma deve essere realizzato.

3. Quando la proposta è effettuata a norma del comma 1, lettera a), il questore valuta la gravità ed attualità del pericolo anche sulla base degli elementi in essa contenuti.

Omissis



**CAPO VIII**  
**DISPOSIZIONI SULL'INTEGRAZIONE SOCIALE**

**Articolo 52**

Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività  
a favore degli immigrati

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali, è istituito il registro delle associazioni, degli enti e degli altri organismi privati che svolgono le attività a favore degli stranieri immigrati previste dal testo unico. Il registro è diviso in tre sezioni:

- a) nella prima sezione sono iscritti associazioni, enti e altri organismi privati che svolgono attività per favorire l'integrazione sociale degli stranieri, ai sensi dell'art. 42 del testo unico;
- b) nella seconda sono iscritti associazioni ed enti che possono essere ammessi a prestare garanzia per l'ingresso degli stranieri per il loro inserimento nel mercato del lavoro, ai sensi dell'articolo 23 del testo unico;
- c) nella terza sezione sono iscritti associazioni, enti ed altri organismi abilitati alla realizzazione dei programmi di assistenza e protezione sociale degli stranieri di cui all'art.18 del testo unico.

2. L'iscrizione al registro di cui al comma 1, lettera a), è condizione necessaria per accedere direttamente o attraverso convenzioni con gli enti locali o con le amministrazioni statali, al contributo del Fondo nazionale per l'integrazione di cui all'articolo 45 del testo unico.

3. Non possono essere iscritti nel registro le associazioni, enti o altri organismi privati il cui rappresentante legale o uno o più componenti degli organismi di amministrazione e di controllo siano sottoposti a procedimenti per l'applicazione di una misura di prevenzione o a procedimenti penali per uno dei reati previsti dal testo unico o risultino essere stati sottoposti a misure di prevenzione o condannati, ancorché con sentenza non definitiva, per uno dei delitti di cui agli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, salvo che i relativi procedimenti si siano conclusi con un provvedimento che esclude il

reato o la responsabilità dell'interessato, e salvi in ogni caso gli effetti della riabilitazione.

### **Articolo 53**

#### Condizioni per l'iscrizione nel Registro

1. Possono iscriversi nella sezione del registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera a), gli organismi privati, gli enti e le associazioni che svolgono attività per l'integrazione di cui all'articolo 42, comma 1, del testo unico, che abbiano i seguenti requisiti:

- a) forma giuridica compatibile con i fini sociali e di solidarietà desumibili dall'atto costitutivo o dallo statuto in cui devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, il carattere democratico dell'ordinamento interno, l'elettività delle cariche associative, i criteri di ammissione degli aderenti, i loro obblighi e diritti. I predetti requisiti non sono richiesti per gli organismi aventi natura di organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS), ai sensi del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
- b) obbligo di formazione del bilancio o del rendiconto dal quale devono risultare i beni, i contributi o le donazioni, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti;
- c) sede legale in Italia e possibilità di operatività in Italia ed eventualmente all'estero qualunque sia la forma giuridica assunta ;
- d) esperienza almeno biennale nel settore dell'integrazione degli stranieri e dell'educazione interculturale; della valorizzazione delle diverse espressioni culturali, ricreative, sociali, religiose ed artistiche; della formazione, dell'assistenza e dell'accoglienza degli stranieri.

2. I soggetti di cui al comma 1 si iscrivono al registro su richiesta del rappresentante legale, con una domanda corredata da:

- a) copia dell'atto costitutivo e dello statuto o degli accordi degli aderenti;
- b) dettagliata relazione sull'attività svolta negli ultimi due anni;
- c) copia del bilancio o del rendiconto relativo agli ultimi due anni di attività;
- d) eventuale iscrizione all'albo regionale delle associazioni del volontariato;
- e) ogni altra documentazione ritenuta utile per comprovare l'adeguatezza dell'associazione a svolgere attività nel settore dell'integrazione degli stranieri;
- f) dichiarazione redatta e sottoscritta ai sensi delle vigenti disposizioni concernente l'assenza, nei confronti del legale rappresentante e di ciascuno dei componenti degli organi di amministrazione di controllo dell'ente, delle condizioni interdittive di cui al comma 3 dell'articolo 52.

3. Ai fini di cui all'articolo 23, comma 2 del testo unico, possono iscriversi nel registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera b), gli enti e le associazioni di volontariato operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni, in possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettere a), b) e c), comprovati con la documentazione di cui al comma 2, nonché dei seguenti ulteriori requisiti:

- a) disponibilità di strutture alloggiative idonee, al fine di ospitare il cittadino straniero per il quale viene prestata garanzia;
- b) patrimonio e disponibilità economica risultante dalla documentazione contabile e fiscale dell'ente o dell'associazione, adeguata ad assicurare il sostentamento e l'assistenza sanitaria dello straniero per la durata del permesso di soggiorno e l'eventuale rimpatrio.

4. Gli enti e le associazioni di cui al comma 3, al momento della richiesta di cui all'articolo 23, comma 1 del testo unico devono indica-

re il luogo dove intendono ospitare il cittadino straniero e le relative caratteristiche strutturali e sanitarie, certificate a norma dell'articolo 16, comma 4, lettera b) del presente regolamento. Gli stessi soggetti devono altresì indicare la disponibilità economica adeguata per il sostentamento dello straniero, non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato a norma dell'articolo 29, comma 3, lettera b) del testo unico, ovvero, per un numero di ospiti superiore a cinque, aumentato del 75% per ciascuno di essi. Il decreto di cui all'articolo 54, comma 1 indica il numero massimo di garanzie annuali che possono essere presentate da ciascunente o associazione iscritti al registro, individuato sulla base del suo patrimonio e della disponibilità di alloggio.

5. Nell'ambito del registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera c), possono iscriversi le associazioni, gli enti e gli organismi privati abilitati alla realizzazione dei programmi di assistenza e integrazione sociale di cui all'articolo 18, comma 3 del testo unico. Nella fase di prima applicazione possono richiedere l'iscrizione solo gli organismi privati che, indipendentemente dalla natura giuridica, abbiano già svolto attività di assistenza sociale e di prestazione dei servizi in materia di violenza contro le donne, prostituzione, tratta, violenza e abusi sui minori, assistenza ai lavoratori in condizione di grave sfruttamento, con particolare riferimento al lavoro minorile. Ai fini dell'iscrizione di cui al comma 5 presentano un curriculum attestante le precedenti esperienze e una dichiarazione dalla quale risultino:

- a) la disponibilità, a qualsiasi titolo, di operatori competenti nelle aree psicologica, sanitaria, educativa e dell'assistenza sociale, che assicurino prestazioni con carattere di continuità, ancorché volontarie;
- b) la disponibilità, a qualsiasi titolo, di strutture alloggiative adeguate all'accoglienza e alla realizzazione del programma di assistenza e di integrazione sociale, con la specificazione delle caratteristiche tipologiche e della ricettività;
- c) i rapporti instaurati con gli enti locali, regioni o altre istituzioni;

- d) la descrizione del programma di assistenza e integrazione sociale che intendano svolgere, articolato in differenti programmi personalizzati. Il Programma indica finalità, metodologia di intervento, misure specifiche di tutela fisica e psicologica, tempi, costi e risorse umane impiegate; prevede le modalità di prestazione di assistenza sanitaria e psicologica e le attività di formazione finalizzate, ove necessario, all'alfabetizzazione e all'apprendimento della lingua italiana, e comunque alla formazione professionale in relazione a specifici sbocchi lavorativi;
- e) l'adozione di procedure per la tutela dei dati personali, ai sensi della legge 31 dicembre 1996, n. 675, anche relative ai soggetti ospitati nelle strutture alloggiate;
- f) l'assenza, nei confronti del legale rappresentante e di ciascuno dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo dell'ente, delle condizioni interdittive di cui al comma 3 dell'articolo 52.

7. A decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente regolamento possono richiedere l'iscrizione anche organismi privati che non abbiano svolto precedentemente attività di assistenza nei campi indicati dal comma 6, purché stabiliscano un rapporto di partenariato con uno dei soggetti già iscritti nella sezione del registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera c). Tali organismi devono presentare una dichiarazione dalla quale risultino, oltre ai requisiti indicati dal comma 6, lettere a), b) e d), il curriculum di ciascuno dei componenti ed il rapporto di partenariato.

## **Articolo 54**

### **Iscrizione nel Registro**

1. L'iscrizione degli organismi privati, degli enti e delle associazioni nel registro di cui all'articolo 52, è disposta dal Ministro per la Solidarietà Sociale, con proprio decreto, sentita la Commissione di cui all'articolo 25, comma 2, limitatamente all'iscrizione alla sezione di cui all'articolo 52, comma 1, lettera c).

2. L'iscrizione o il provvedimento di diniego dell'iscrizione è comunicato entro novanta giorni dalla richiesta. Trascorso tale termine, l'iscrizione è da ritenersi avvenuta.

3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali, provvede all'aggiornamento annuale del registro, di cui all'articolo 52, comma 1. A tal fine gli organismi privati, le associazioni e gli enti interessati, trasmettono entro il 30 gennaio di ogni anno una relazione sull'attività svolta. Ogni cambiamento sostanziale di uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione dovrà invece essere comunicato tempestivamente.

4. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali, può effettuare controlli o richiedere la trasmissione di documentazione. La rilevazione di comportamenti non compatibili con le finalità dei soggetti di cui al comma 1 comporta la cancellazione dal registro a decorrere dalla data di comunicazione all'interessato.

5. L'elenco degli organismi privati e delle associazioni e degli enti iscritti al registro è comunicato annualmente alle regioni e alle province autonome.

Omissis

### **Articolo 58**

#### Fondo nazionale per le politiche migratorie

1. Il Ministro per la Solidarietà Sociale, con proprio decreto adottato di concerto con i Ministri interessati secondo quanto disposto dall'articolo 59, comma 46 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e dall'articolo 133, comma 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, ripartisce i finanziamenti relativi al Fondo nazionale per le politiche migratorie di cui all'articolo 45 del testo unico, in base alle seguenti quote percentuali:

- a) una quota pari all'80% dei finanziamenti dell'intero Fondo è destinata ad interventi annuali e pluriennali attivati dalle regio-

ni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, nonché dagli enti locali per straordinarie esigenze di integrazione sociale determinate dall'afflusso di immigrati;

- b) una quota pari al 20% dei finanziamenti è destinata ad interventi di carattere statale comprese le spese relative agli interventi previsti dagli articoli 20 e 46 del testo unico.

2. Le somme stanziare dall'articolo 18 del testo unico per gli interventi di protezione sociale confluiscono nel Fondo di cui all'articolo 59, comma 44 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 per essere successivamente riassegnate al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con decreto del Ministro per la Solidarietà Sociale adottato di concerto con i Ministri interessati secondo quanto previsto dall'articolo 59, comma 46, della predetta legge n. 449 e dall'articolo 129, comma 1, lettera e) del predetto decreto legislativo n. 112 del 1998.

3. Le Regioni possono impiegare una quota delle risorse loro attribuite ai sensi del comma 1, lettera a), per la realizzazione di programmi interregionali di formazione e di scambio di esperienze in materia di servizi per l'integrazione degli immigrati.

4. Le risorse attribuite alle Regioni ai sensi del comma 1, lettera a) costituiscono quote di cofinanziamento dei programmi regionali relativi ad interventi nell'ambito delle politiche per l'immigrazione. A tal fine le regioni partecipano con risorse a carico dei propri bilanci per una quota non inferiore al 20% del totale di ciascun programma. Le risorse attribuite alle Regioni possono altresì essere utilizzate come quota nazionale di cofinanziamento per l'accesso ai fondi comunitari.

5. Il decreto di ripartizione di cui al comma 1 tiene conto, sulla base dei dati rilevati dall'ISTAT e dal Ministero dell'Interno:

- a) della presenza degli immigrati sul territorio;
- b) della composizione demografica della popolazione immigrata e del rapporto tra immigrati e popolazione locale;

c) delle situazioni di particolare disagio nelle aree urbane e della condizione socio-economica delle aree di riferimento.

6. Per la realizzazione della base informativa statistica necessaria alla predisposizione del decreto di cui al comma 1, il Ministero dell'Interno trasmette all'ISTAT, secondo modalità concordate e nel rispetto della legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni e integrazioni, le informazioni di interesse statistico sui cittadini stranieri, contenute nei propri archivi automatizzati, incluse quelle relative ai minorenni registrati sul permesso di soggiorno o carta di soggiorno dei genitori.

7. Il decreto di cui al comma 1 tiene altresì conto delle priorità di intervento e delle linee guida indicate nel documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri predisposto ogni tre anni ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del testo unico.

8. I programmi annuali e pluriennali predisposti dalle Regioni sono finalizzati allo svolgimento di attività volte a:

- a) favorire il riconoscimento e l'esercizio, in condizione di parità con i cittadini italiani, dei diritti fondamentali delle persone immigrate;
- b) promuovere l'integrazione degli stranieri favorendone l'accesso al lavoro, all'abilitazione, ai servizi sociali, alle istituzioni scolastiche;
- c) prevenire e rimuovere ogni forma di discriminazione basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica o religiosa;
- d) tutelare l'identità culturale, religiosa e linguistica degli stranieri;
- e) consentire un positivo reinserimento nel Paese d'origine.

9. Il Ministro per la Solidarietà Sociale predisponde, con proprio decreto, sentita la Conferenza Unificata, un apposito modello uniforme per la comunicazione dei dati statistici e socio-economici e degli

altri parametri necessari ai fini della redazione dei programmi regionali e statali, che devono essere trasmessi al Dipartimento per gli Affari Sociali ai sensi dell'articolo 59, comma 1 e dell'articolo 60, comma 2, e per la presentazione della relazione annuale ai sensi dell'articolo 59, comma 5, e dell'articolo 60, comma 4.



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
MINISTRO PER LE PARI OPPORTUNITA'**

**Decreto 23 novembre 1999**

**Indicazione dei criteri e modalità preordinati  
alla selezione dei programmi di assistenza  
e di integrazione sociale disciplinati  
dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni  
concernenti la disciplina dell'immigrazione  
e norme sulla condizione dello straniero**

**IL MINISTRO PER LE PARI OPPORTUNITA'  
DI CONCERTO  
CON I MINISTRI PER LA SOLIDARIETA' SOCIALE,  
DELL'INTERNO E DELLA GIUSTIZIA**

Omissis

DECRETA

**Articolo 1**

Compiti della Commissione

1. La Commissione interministeriale per l'attuazione dell'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di seguito denominato "testo unico", procede alla selezione dei programmi di assistenza ed integrazione sociale di cui al medesimo articolo 18, come disciplinata dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica in data 31 agosto 1999, n. 394, sulla base dei criteri e delle modalità indicati nel presente decreto.

## **Articolo 2**

### Tipologie di programmi

1. Sono ammissibili al finanziamento pubblico due tipologie di programmi di assistenza ed integrazione sociale: a) azioni di sistema; b) programmi di protezione sociale.

2. Per azioni di sistema si intendono progetti di rilevanza nazionale concernenti:

- interventi volti all'informazione e a campagne di sensibilizzazione;
- indagini e ricerche sulla consistenza e l'andamento del fenomeno;
- interventi volti alla formazione di funzionari e operatori pubblici e privati, che svolgono compiti attinenti alla prevenzione o alla repressione del fenomeno del traffico di persone, nonché alle diverse forme di assistenza alle vittime;
- interventi volti alla attivazione, aggiornamento e gestione di reti informative tra le istituzioni, alla interconnessione ed al coordinamento dei progetti di contrasto del fenomeno, nonché alla generalizzazione delle buone pratiche;
- promozione e sviluppo di iniziative di cooperazione con i Paesi di origine del fenomeno o con i Paesi interessati ai flussi del traffico;
- sperimentazione di progetti pilota finalizzati alla messa a punto di modelli di intervento innovativo di specifiche tipologie di soggetti vittime del traffico;
- attività di monitoraggio e di verifica dell'efficacia dei programmi di assistenza ed integrazione sociale.

3. Per programmi di protezione sociale si intendono i progetti rivolti specificamente ad assicurare un percorso di assistenza e prote-

zione, ivi compresa la possibilità di ottenere lo speciale permesso di soggiorno di cui all'articolo 18 del testo unico, allo straniero che intenda sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti di soggetti dediti al traffico di persone, in particolare donne e minori.

### **Articolo 3**

#### Azioni di sistema

1. I progetti, anche pluriennali, relativi alla realizzazione di azioni di sistema come definiti al precedente articolo 2, commi 1 e 2, possono essere presentati esclusivamente da soggetti pubblici al Dipartimento per le Pari Opportunità, per l'esame della Commissione interministeriale istituita ai sensi dell'art. 25, comma 2 del Decreto del Presidente della Repubblica in data 31 agosto 1999, n. 394, citato nelle premesse.

2. In ogni caso non può essere destinata alle azioni di sistema una quota eccedente il venticinque per cento delle risorse stanziare annualmente per la realizzazione dei programmi di cui all'articolo 18 del testo unico.

### **Articolo 4**

#### Programmi di protezione sociale

1. I progetti relativi ai programmi di protezione sociale, come definiti dal precedente articolo 2, comma 3, possono essere presentati dai seguenti soggetti:

- regioni, province, comuni, comunità montane e loro consorzi;
- soggetti privati convenzionati iscritti nell'apposita sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), del Decreto del Presidente della Repubblica in data 31 agosto 1999, n. 394.

2. Ai sensi dell'articolo 61 del citato Decreto del Presidente della

Repubblica in data 31 agosto 1999, n. 394, per l'esercizio finanziario in corso, può prescindere per i soggetti privati forniti dei requisiti per ottenere l'iscrizione al predetto registro dalla effettiva iscrizione.

3. La presentazione del progetto deve essere corredata da:

- a) una relazione esplicativa concernente la tipologia e la natura del programma di protezione sociale che rechi indicazioni circa:
- gli obiettivi da raggiungere in relazione alle esigenze del target e del territorio;
  - i tempi di realizzazione e le fasi in cui si articola il progetto;
  - la localizzazione dell'intervento;
  - le metodologie utilizzate;
  - la tipologia delle azioni previste (lavoro di strada, accoglienza, inserimento sociale-lavorativo, formazione, azioni integrate, buone pratiche con i Paesi di origine, ecc.);
  - i destinatari dell'intervento (numero, tipologia, provenienza);
  - la rete dei soggetti pubblici e privati coinvolti nel progetto;
  - le modalità di collegamento tra i diversi attori dell'intervento;
  - le risorse umane coinvolte (figura professionale, qualifica, competenze richieste, ore di lavoro previste);
  - strutture, immobili ed attrezzature occorrenti;
  - costi previsti (voci analitiche per tipologia di costo: personale attrezzature - strutture - materiale di consumo - utenze - spese amministrative - misure di sostegno - misure di accompagnamento);

- partecipazione al finanziamento da parte dell'ente proponente, in misura pari al 30 per cento;
  - eventuali altre fonti di cofinanziamento del progetto;
- b) una analisi costi-benefici relativa alle finalizzazioni da perseguire incentrata sugli indicatori di seguito riportati:
- numero persone assistibili o destinatarie;
  - effetto moltiplicatore;
  - trasferibilità dei risultati;
  - promozione delle buone pratiche;
- c) una scheda contenente tutti gli elementi relativi a:
- natura e caratteristiche del soggetto proponente nonché del soggetto attuatore se diverso dal proponente;
  - esperienze maturate dal soggetto proponente, nonché dal soggetto attuatore.

4. La Commissione provvede alla valutazione dei progetti mediante apposite griglie tecniche di attribuzione di punteggi sulla base delle priorità eventualmente indicate negli avvisi di cui al successivo art. 5, nonché dei seguenti indicatori e criteri:

- esperienza e capacità organizzativa del proponente;
- attività svolte e consistenza delle strutture logistiche di accoglienza ;
- previsione di forme di partenariato o di collaborazione istituzionale con altri soggetti che operano nella materia;
- capacità di collegamento in rete, anche con altri programmi di protezione sociale;

- cantierabilità dell'intervento;
- localizzazione del progetto in zone a più alta diffusione del fenomeno;
- assenza o carenza sul territorio di strutture pubbliche o private in grado di fornire analoghe prestazioni assistenziali;
- carattere innovativo dell'intervento;
- qualità dei percorsi formativi, ove previsti, e loro coerenza con le opportunità di inserimento sociale-lavorativo;
- caratteristiche delle azioni integrate;
- competenze specialistiche per particolari segmenti di utenza;
- ottimale rapporto costi/benefici secondo quanto indicato al comma 2, lettera b).

5. La Commissione provvede alla valutazione dei progetti entro novanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione dei progetti.

## **Articolo 5**

### Termini e modalità per la presentazione dei progetti

1. I progetti relativi ai programmi di protezione sociale, come definiti dal precedente articolo 2, comma 3, sono presentati per la valutazione al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei termini e con le modalità indicate in appositi avvisi, contenenti gli schemi delle domande e i formulari da allegare alle medesime.



ISBN 88-7428-013-0

Coordinamento editoriale:

Emanuele Romeo Editore by Emarom s.a.s.

Vicolo al Forte Vigliena, 6 – 96100 Siracusa – tel. 0931.463133 fax 0931.463193

[www.emanueleromeoeditore.it](http://www.emanueleromeoeditore.it) – [emarom@emanueleromeoeditore.it](mailto:emarom@emanueleromeoeditore.it)

Finito di stampare nel mese di Aprile 2003  
presso la Nuova Grafica di A. Invernale - Florida (Sr)



