Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 D.lgs 286/98 ed art. 13 Legge 228/2003 Dal 2000 al 2007

a cura della segreteria tecnica della Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento

Maggio 2008

Indice

Introduzione	**pag. 3**
Progetti di protezione sociale ex art. 18 D.lgs 286/98	**pag. 4**
Nazionalità di provenienza delle vittime della tratta di esseri Umani inserite nei progetti	**pag. 6**
Permessi di soggiorno	**pag. 8**
Inserimento socio-lavorativo	**pag. 8**
Rilevazioni sulle tipologie di sfruttamento	**pag. 10**
Nuovo sistema di monitoraggio	**pag. 10**
Azioni di sistema	**pag. 11**
Numero Verde anti tratta	

Introduzione

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

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

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

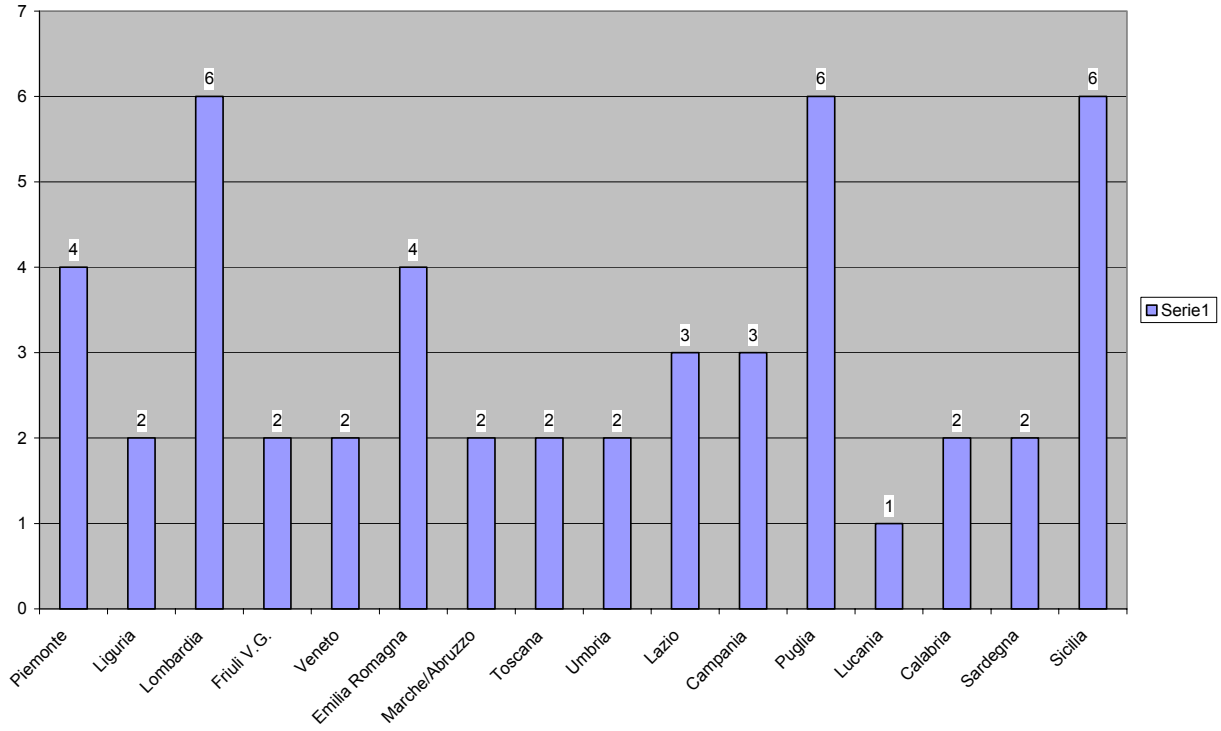
Il permesso di soggiorno per protezione sociale ha la **durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno**.

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

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

L'art. 13 della legge 228/2003 prevede l'istituzione di un "**Fondo speciale**" per la realizzazione di un programma di assistenza che garantisca, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone. In ottemperanza delle disposizioni di tale articolo, il Dipartimento per le pari opportunità ha emanato due bandi (agosto 2006/agosto 2007) per l'attuazione di progetti destinati alle vittime dei reati sopra citati. Ad oggi il Dipartimento ha co-finanziato n. **49 programmi**, come illustrato nel Graf. 1.

Graf. 1 Distribuzione regionale dei Progetti di assistenza, art. 13 Legge 228/2003 (tot. n. 49 dal 2006 al 2007)



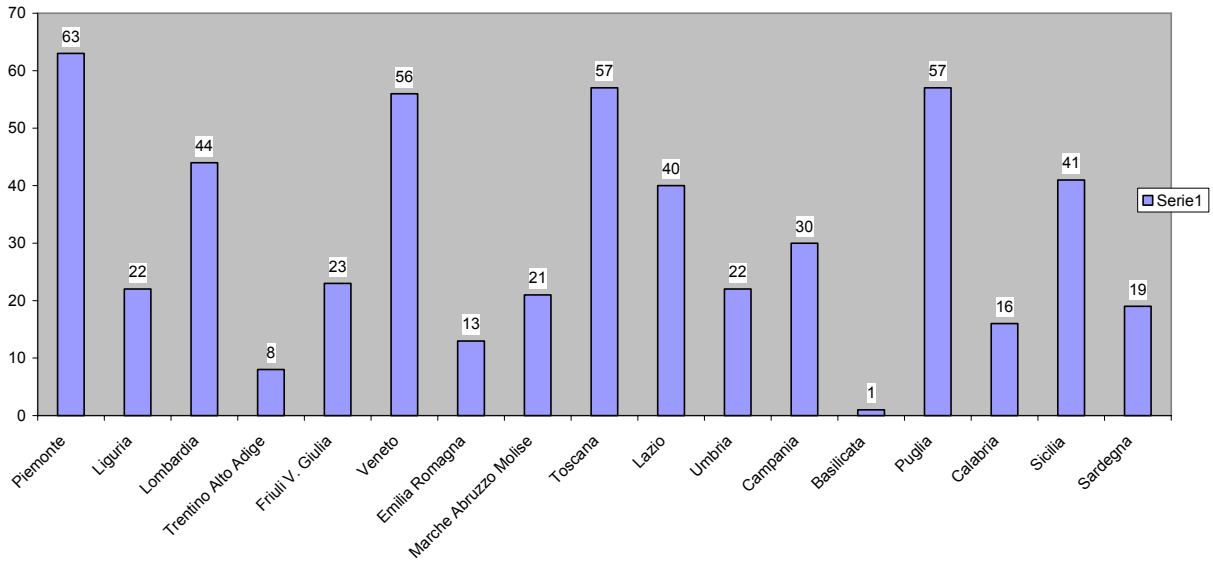
Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2007)

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

In applicazione dell'articolo 18 D.lgs 286/98 (comma 1) il Dipartimento per le pari opportunità, **dal 2000 al 2008**, ha bandito **n. 9 Avvisi,** pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti in questo ambito e ne ha co-finanziati n. **533** che interessano l'intero territorio nazionale**,** come evidenziato nel Graf. 2.

Secondo i dati in possesso del Dipartimento, nel periodo tra marzo 2000 e aprile/maggio 2007, il numero di persone che nel corso di questi anni sono entrate in contatto con i progetti e hanno ricevuto una prima assistenza, sono state circa **54.559**. Non tutte hanno avuto la possibilità, o hanno scelto, di aderire ai programmi di protezione sociale ma tutte hanno ricevuto, in ogni caso, un primo aiuto consistente per lo più in "accompagnamenti assistiti" presso strutture sanitarie, o hanno usufruito di consulenza legale e/o psicologica. con relativi accompagnamenti presso strutture sanitarie.

Graf. 2 Distribuzione regionale dei Progetti di protezione sociale (tot. n. 533 dal 2000 al 2008)



Fonte: Dipartimento per le Pari Opportunità (2008)

Le persone che hanno, effettivamente, aderito e partecipato ai progetti sono state circa **13.517**, di cui **938** minori di anni 18 [1]. Di seguito sono riportati alcuni dati totali relativi alle vittime della tratta di esseri umani che sono state assistite e inserite nei progetti di protezione sociale, considerando l'arco temporale che va **da marzo 2000 ad aprile/maggio 2007** (Tab. 1):[2]

Tab. 1- Numero delle persone contattate, inserite nei progetti, nei corsi di formazione e avviate al lavoro dal 2000 al 2007

N. delle vittime contattate e accompagnate ai vari servizi sociali (sanitari - psicologici - legali)	N. di vittime inserite nei progetti di protezione sociale	n. di vittime avviate ai corsi di formazione/alfab./ borse di studio/lavoro	inserimenti lavorativi
54.559	**13.517**	**9.663**	**6.435**

Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2007)

[1] Questi dati sono stati elaborati a cura della segreteria tecnica per l'attuazione dell'art. 18. Sono stati desunti dalle relazioni finali inviate dalle associazioni/enti locali che hanno partecipato ai prog. art. 18 dall'avviso 1 al 7. I progetti di cui all'avviso 8 sono ancora in corso e non si dispone, pertanto, di dati definitivi.
[2] I dati si riferiscono a 7 Avvisi.

Nazionalità di provenienza delle vittime della tratta di esseri umani inserite nei progetti

Il triste fenomeno della tratta di esseri umani, ai fini di sfruttamento sessuale, ha interessato prevalentemente giovani donne e da una analisi dei dati relativi ai progetti presentati dall'avviso n. 1 al n. 7, si rileva la presenza pressoché costante di ragazze provenienti dalla **Nigeria e dai paesi dell'Est Europa**. In particolare, a partire dall'avviso 2, si è riscontrato una diminuzione del traffico delle albanesi e un aumento di presenze da altri paesi dell'est europeo, in particolare dalla **Romania**, Moldavia e Ucraina, come evidenziato nei grafici 3 e 4.

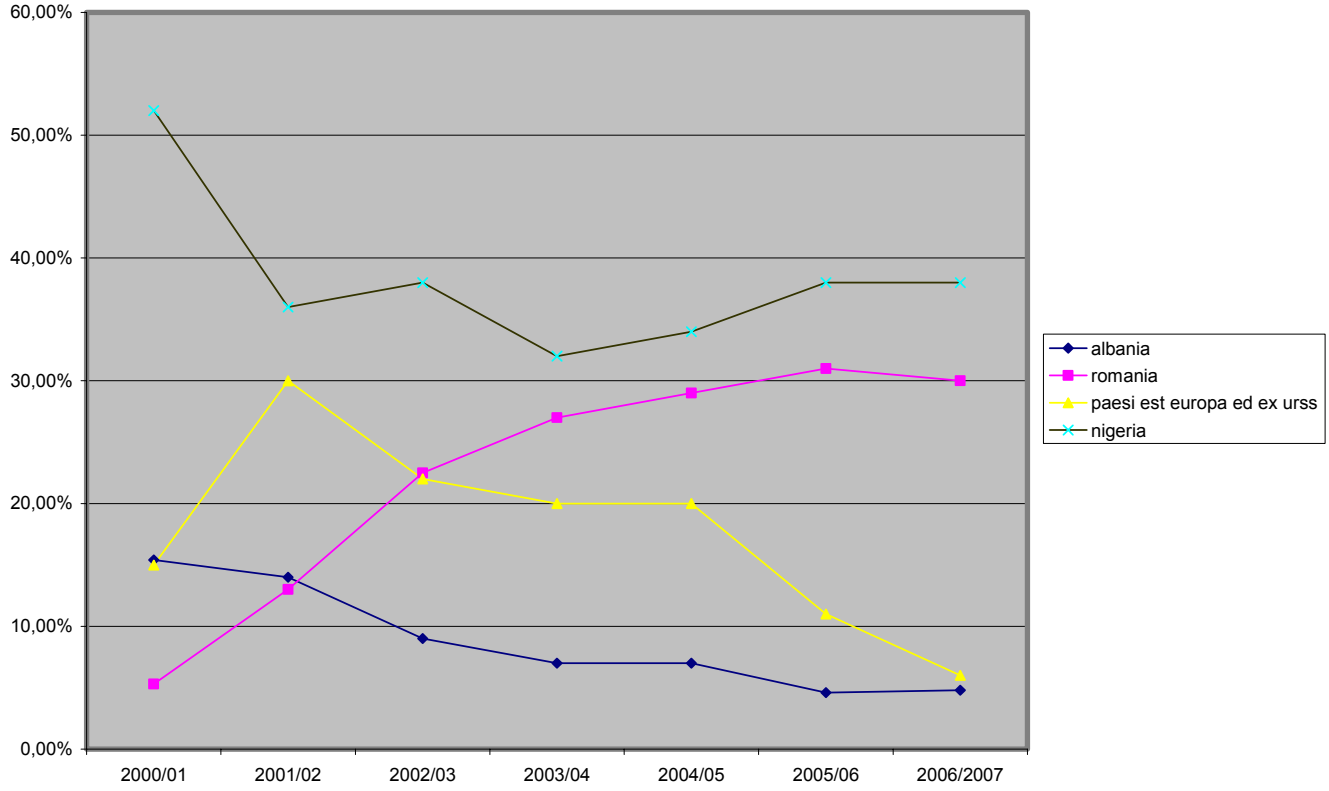
Di rilevante importanza, soprattutto per l'inserimento di cittadini/e provenienti dalla Romania e Bulgaria, è sicuramente la novità introdotta dal nuovo **comma 6-bis** dell'art. 18, D.lgs 286/98, di cui alla Legge **26 febbraio 2007 n. 17**, che prevede la partecipazione alle disposizioni previste dall'articolo 18 di persone straniere nonché di cittadini di Stati membri dell'Unione Europea che intendano sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti di soggetti dediti al traffico di persone a scopo di sfruttamento.

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

E questo è vero soprattutto per le ragazze dell'Europa dell'Est, mentre la prostituzione nigeriana continua a svolgersi prevalentemente in strada. Al chiuso si prostituiscono molte sudamericane, recentemente sono state individuate anche ragazze cinesi**.**

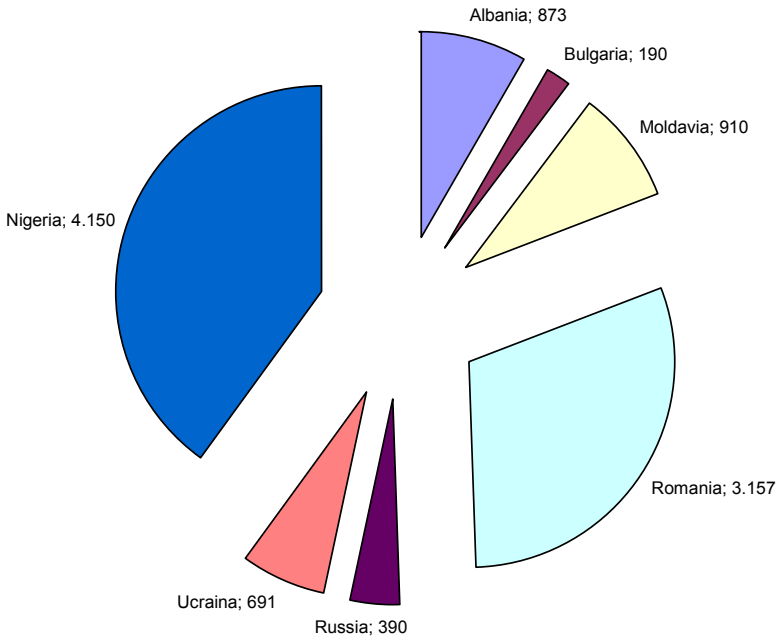
Le donne africane, in maggioranza nigeriane, sono più stanziali, costituiscono di solito un gruppo non molto inserito nel contesto sociale e territoriale, tendendo a vivere isolate e a non partecipare agli eventi sociali e, spesso non conoscono i servizi presenti nelle loro città. Le ragazze nigeriane, in particolare, sono ancora soggette a forme di ricatto legate a riti animisti e la loro condizione di asservimento psicologico le rende da una parte più disponibili, rispetto alle ragazze provenienti dai Paesi dell'Est, ad accettare di entrare in un programma di protezione sociale e quindi ad uscire dalla prostituzione, ma dall'altro non riuscendo ad emanciparsi e a svincolarsi da un assoggettamento psicologico, generalmente, non sono in grado di fornire elementi utili alle indagini.

Graf. 3 Trend delle nazionalità dei soggetti inseriti nei progetti



Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2007)

Graf. 4 Nazionalità più rappresentate dei soggetti inseriti nei progetti



Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2007)

I permessi di soggiorno

Per quel che concerne il numero dei permessi di soggiorno concessi va rilevato che la loro percentuale, in rapporto ai permessi richiesti, è aumentata nel corso dei primi quattro Avvisi messi in atto, con una leggera flessione, registrata comunque, negli Avvisi 5 e 6 (2004/2005 – 2005/2006) e una netta ripresa nel corso del 2007, come risulta dalla Tab. 2[3].

Tab. 2 Permessi di soggiorno dal 2000 al 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
permessi di soggiorno richiesti	1.148	1.386	1.082	1.081	1.217	1.234	1.158
permessi di soggiorno rilasciati	833	1.062	962	927	942	927	1.009
%	73%	77%	89%	86%	77%	75%	87%

Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2007)

Nonostante numerosi interventi del Ministero dell'Interno, volti ad armonizzare le procedure relative al rilascio del permesso di soggiorno, come dimostrano le numerose circolari, tra cui quelle del 2 gennaio 2006 e del 24 agosto 2007, si riscontra tuttavia una disomogeneità applicativa sul territorio nazionale della normativa. Rimane quindi, come punto critico, in alcuni casi la lentezza dei tempi di rilascio del permesso di soggiorno, che spesso sono diversi a seconda delle regioni.
Infine, è stata riscontrata una difformità rispetto ai dati del Ministero dell'Interno, che per l'anno 2007 rileva che sono stati 407 i permessi di soggiorno, intesi come primo rilascio. Tale dato si discosta fortemente da quello riportato nella Tab. 2, in quanto probabilmente, quest'ultimo comprende anche i rinnovi.

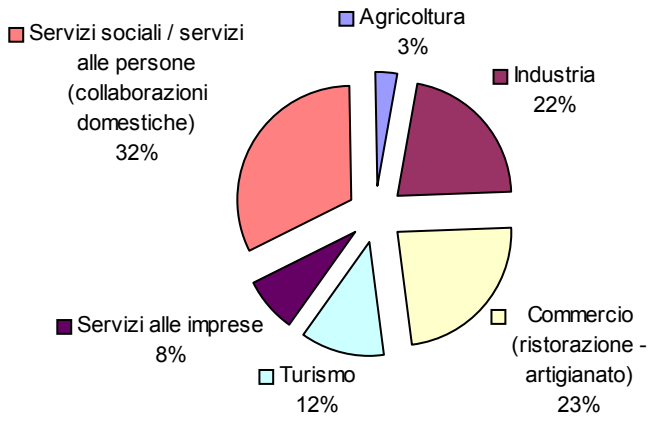
Inserimento socio-lavorativo

Come riportato nella Tab. 1, i soggetti che hanno ricevuto una formazione professionale, scolastica e hanno usufruito di borse lavoro sono in totale **9.663**. I soggetti avviati al lavoro sono **6.435** (Graf. 5).
Come dato generale, è stato riscontrato che il grado di scolarizzazione delle ragazze provenienti dall'est europa è medio-alto (scuola superiore), mentre quello delle nigeriane è basso (scuola dell'obbligo e in alcuni casi analfabetismo). Tale situazione mette in risalto la scarsa formazione professionale di origine con relativa mancanza di competenze immediatamente spendibili nel mercato del lavoro locale e a cui corrisponde una carenza culturale, spesso di base. In molti casi la formazione professionale è stata realizzata attraverso percorsi individualizzati di formazione pratica in impresa (borse lavoro), di breve periodo (2, 4 mesi) o più lungo (1 anno e oltre). Tale modalità offre il vantaggio di potersi misurare in contesti lavorativi normali, di acquisire le conoscenze necessarie e sperimentare il proprio grado attitudinale e comportamentale. Inoltre, la formazione pratica in impresa consente sia

[3] Tali dati sono stati ricavati dalle relazioni finali inviate dalle associazioni/enti locali che hanno partecipato ai progetti art. 18 dall'avviso 1 al 7.

alla ditta che alla donna di incontrarsi, conoscersi e modificare una serie di stereotipi prodotti da una scarsa conoscenza di culture altre. In questo contesto, il lavoro assume una valenza fortemente positiva e propositiva che va al di là del conseguimento dell'indipendenza economica da parte di una ragazza, precedentemente esclusa dal mercato del lavoro.
E' stato premiante lo sforzo della formazione pratica in impresa che ha contribuito a un discreto inserimento lavorativo, sia nell'industria, che in attività commerciali, come la ristorazione e l'artigianato, grazie a una fattiva collaborazione tra le associazioni e le imprese del territorio, in particolare, dove il settore terziario è più sviluppato. A tal fine molte associazioni, per favorire l'inserimento sociale e professionale delle donne prese in carico, hanno rafforzato il rapporto con enti di formazione ed istruzione, associazioni datoriali di categoria, sindacati e imprese. In alcuni casi sono state avviate delle collaborazioni significative con le strutture scolastiche locali per l'inserimento delle ragazze ai corsi serali per l'ottenimento della licenza media inferiore.
Tuttavia, non sono state poche le difficoltà incontrate, sia nel reperimento di aziende disposte ad assumere le donne dopo il periodo di formazione, che per il generale irrigidimento del mercato del lavoro, soprattutto per le assunzioni a tempo indeterminato. La difficoltà maggiore, tuttavia, è quella di inserire le persone in un circuito occupazionale "normale", vale a dire in un'attività produttiva, mentre nella realtà vengono "parcheggiate" in pseudo-lavori di tipo assistenziale che nella maggioranza dei casi consistono in lavori domestici o, meglio definiti, servizi alle persone.

Graf .5 Aree di inserimento lavorativo



Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2007)

Rilevazioni sulle tipologie di sfruttamento

Come già accennato, la tratta ai fini di sfruttamento sessuale ha interessato soprattutto giovani donne, ma a partire dall'analisi dei dati relativi ai progetti che hanno interessato l'Avviso n. 7 (2006/2007) è possibile avere un quadro, seppur parziale, sul numero di vittime di sfruttamento lavorativo, che riguarda soprattutto immigrati uomini[4], irregolari.

Lo sfruttamento lavorativo riguarda situazioni di grave irregolarità: quando gli stipendi sono la metà di quelli previsti sindacalmente, quando i lavoratori non vengono pagati affatto, o ricattati con il sequestro del passaporto o dei documenti di soggiorno. Tuttavia tale tipologia di sfruttamento non può essere identificato in senso stretto come tratta di esseri umani, in quanto, generalmente, la vittima arriva in Italia volontariamente e consapevolmente e, solo in un secondo momento, viene assoggettata e sfruttata.

Dall'analisi dei dati di cui all'Avviso 7 emerge la seguente situazione :

- 859 casi registrati come sfruttamento sessuale;
- 76 casi registrati come sfruttamento lavorativo;
- 2 casi di accattonaggio.

L'aspetto dello sfruttamento lavorativo è, tuttavia, al centro dell'intervento del Dipartimento, che al riguardo ha istituito un gruppo di riflessione ad hoc.[5]

Nuovo sistema di monitoraggio

Per quanto riguarda la raccolta di dati per i progetti a partire dagli avvisi 8 (art. 18) e 1 (art. 13) è stato previsto un nuovo sistema di monitoraggio con la predisposizione di schede individuali di entrata e di uscita delle vittime nei programmi di assistenza. Attraverso tale strumento sarà possibile la raccolta e l'elaborazione di informazioni e dati sul fenomeno, che contribuiranno a una lettura aggiornata ed approfondita in grado di realizzare, di conseguenza, una programmazione degli interventi futuri. Tali dati non sono attualmente ancora disponibili.

[4] Con l'Avviso n. 7 (dal 2006) è stato previsto un allargamento della tipologia di sfruttamento, non più ancorata solo a quella sessuale ma anche di tipo lavorativo, che riguarda soprattutto gli uomini; fenomeno che si sta estendendo ma di cui non sappiamo ancora qual è il suo peso statistico. Questa estensione si è resa necessaria non solo per adeguare gli strumenti normativi alle nuove esigenze ed "urgenze" sociali ma anche per interagire in modo sinergico con la Legge n. 228/2003 che prevede, appunto, assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone sottoposte a sfruttamento di tipo sessuale, lavorativo, accattonaggio o rimozione di organi.

[5] Il gruppo di lavoro sullo sfruttamento lavorativo insieme ad altri (sullo sfruttamento sessuale, sui mass media, sulla comunicazione, sugli interventi internazionali) formano i lavori del Comitato di coordinamento per le azioni di Governo contro la tratta.

Azioni di sistema

Numero Verde anti tratta

Il servizio Numero Verde 800 290 290 – avviato formalmente alla fine del luglio 2000 [6]- si compone di una postazione centrale (con operatori attivi giorno/notte) e di 14 postazioni locali (con operatori attivi per circa sei ore a turno). I titolari delle postazioni locali del Numero Verde sono gli Enti locali; questi ultimi, per la loro operatività, si avvalgono della collaborazione di organizzazioni *non profit* e di operatori esperti.

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

Il Numero Verde ha come finalità generali di :

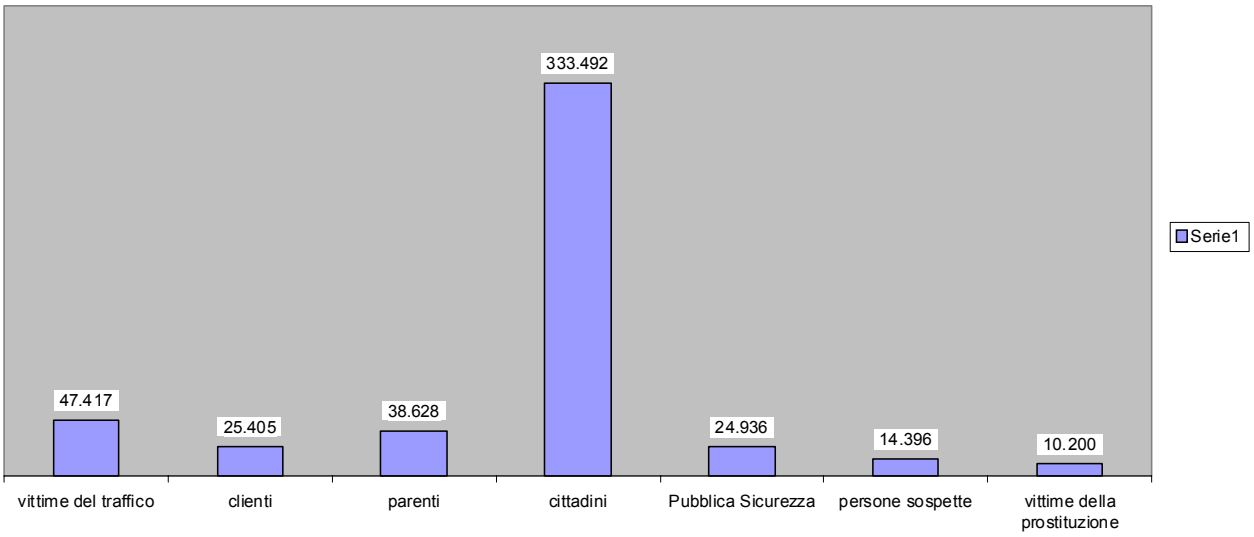
- informare le persone soggette a tratta, in condizioni di sfruttamento , riduzione in schiavitù o servitù delle possibilità loro offerte dalla legislazione italiana per sottrarsi ai trafficanti;
- consentire agli operatori direttamente preposti a contrastare il fenomeno dello sfruttamento e della tratta, nonché a quanti si pongono in una relazione di aiuto con possibili persone vittime di sfruttamento di avere una rete specializzata in interventi sociali capaci di rispondere nell'urgenza e nell'emergenza all'accoglienza della richiesta d'aiuto e alla pronta assistenza alle vittime;
- coadiuvare le singole postazioni periferiche nelle funzioni di mediazione linguistico culturale sia mettendo a disposizione il proprio personale, sia attivando dispositivi di *call conference* tra le varie postazioni periferiche;
- creare un sistema di monitoraggio tra le postazioni periferiche.

La nuova convenzione del Numero Verde (2007/2008) è stata maggiorata del 10% e prevede una innovazione: il servizio è garantito per 18 mesi, invece di 12, e si rivolge anche alle donne che esercitano la prostituzione al chiuso (in case, appartamenti). Tale servizio è definito "pro-attivo": nel senso che gli operatori non aspettano passivamente la chiamata delle donne, che esercitano la prostituzione, ma diventano essi stessi promotori chiamando - utilizzando gli indirizzari che offrono i giornali locali - e dando informazioni inerenti ai servizi, alle possibilità di fuoriuscire dallo sfruttamento.

Da agosto 2000 a giugno 2006 sono arrivate un totale di 494.474 chiamate, Graf. 6.

6 Il servizio Numero verde – avviato formalmente alla fine del luglio 2000- dopo un periodo di interruzione è stato di recente ricostituito (dicembre 2006).

Graf. 6 Numero delle chiamate pervenute al Numero verde divise per tipologia del chiamante



Fonte: Dipartimento per le pari opportunità (2006)

Secondo i dati riportati dalla Postazione centrale, per il periodo da gennaio a novembre 2007, sono state ricevute 14.560 chiamate.

Infine, possiamo ricordare che il Dipartimento, tra il 1996 e il 2005, ha co-finaziato due azioni di sistema, in particolare:

- dal 1996 al 2001, il Monitoraggio nazionale dell'attività dei risultati conseguiti dalle Procure della Repubblica nelle inchieste scaturite dalle denunce contro i trafficanti, coordinato dal Ministero della Giustizia;

- dal 2001 al 2005, il ritorno volontario e la reintegrazione delle vittime di tratta nei paesi di origine, coordinato dal Ministero dell'Interno, con l'assistenza dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Dalla data di inizio del programma, luglio 2001 fino al 2005 sono stati assistiti 160 casi di rimpatri assistiti.