

## IMMIGRAZIONE

### Ricchezza umana, risorsa economica o problema di ordine pubblico? I centri di identificazione ed espulsione e la logica dell'accoglienza

di Maria Mangiatordi

SOMMARIO: 1. La normativa sui CIE (Centri di Identificazione e di Espulsione). 2. I migranti: forza lavoro in settori decisivi dell'economia italiana. 3. Alcune considerazioni: logica di mercato e logica dell'inclusione e dell'integrazione a confronto.

#### **1. La normativa sui CIE (Centri di Identificazione e di Espulsione)**

In Italia esistono diverse tipologie di centri per stranieri: CPSA (Centri di Primo Soccorso e Accoglienza); CDA (Centri Di Accoglienza); CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo)e, infine, CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione).

I suddetti centri sono disciplinati da normative differenti; sono pianificati dalla Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo e sono gestiti a cura delle Prefetture-Utg tramite convenzioni con enti, associazioni o cooperative aggiudicatari di appalti del servizio. Le prestazioni e i servizi assicurati dalle convenzioni sono relativi all'assistenza alla persona (comprensiva di assistenza sanitaria, assistenza psico-sociale e mediazione linguistico culturale); ristorazione; servizio di pulizia ed igiene ambientale, nonché manutenzione della struttura e degli impianti.

Entrando nel merito delle differenti tipologie, con riferimento ai **Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA)**, si precisa che essi sono stati istituiti con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006.

Trattasi delle strutture all'interno delle quali sono accolti i migranti intercettati e soccorsi in mare prima di procedere al trasferimento presso i Centri di Accoglienza ovvero presso i Centri di Identificazione e Espulsione o ancora presso i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo.

La normativa che li disciplina, tuttavia, è abbastanza lacunosa con riferimento ad alcuni aspetti; si pensi al fatto che il decreto non norma le condizioni e le modalità specifiche di trattenimento.

Di solito la permanenza dei migranti nei CPSA è breve: si tratta, generalmente, di un lasso temporale di 48 ore<sup>1</sup>.

I **Centri di Accoglienza (CDA)** sono disciplinati dalla legge n. 563/1995. All'interno di siffatte strutture<sup>2</sup> vengono trasferiti i migranti appena arrivati, indipendentemente dal loro status giuridico, al fine di garantire il primo soccorso ed emanare un provvedimento che ne legittimi la presenza sul territorio o ne disponga l'allontanamento.

Anche in questa ipotesi la legge non prevede espressamente il lasso temporale

<sup>1</sup> Il lasso temporale di 48 ore è quello necessario a consentire le attività di soccorso. Un esempio molto noto di CPSA – soprattutto per fatti di cronaca- è quello di Lampedusa.

<sup>2</sup> I CDA attualmente attivi sono i seguenti: Agrigento, Lampedusa – 804 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza); Bari Palese, CDA/CARA area aeroportuale – 994 posti ; Brindisi, Restinco– 128 posti ; Cagliari, Elmas – 220 posti (Centro di primo soccorso e accoglienza); Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 360 posti ; Crotone, località Sant'Anna – 978 posti ; Foggia, Borgo Mezzanone – 716 posti. Dati tratti dal sito del Ministero dell'interno.

massimo di permanenza, ma si limita a precisare che le operazioni connesse al soccorso e alla prima accoglienza debbano svolgersi nel “tempo strettamente necessario” all’adozione dei provvedimenti.

Ancora, la normativa risulta del tutto lacunosa con riferimento ai diritti dei migranti presenti nel centro.

Basti pensare al fatto che nella quasi totalità delle strutture gli stranieri non sono autorizzati ad uscire durante le ore diurne. Questa situazione potrebbe essere configurata, a tutti gli effetti, come una ipotesi di limitazione della libertà personale, in assenza della necessaria convalida del giudice.

I **Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA)** sono disciplinati dal D.P.R. 303/2004 e dal D.lgs. n. 25 del 28.01.2008. Trattasi di strutture<sup>3</sup> presso le quali viene inviato lo straniero richiedente asilo in varie ipotesi, e cioè nel caso in cui sia privo di documenti di riconoscimento ovvero in cui si sia sottratto al controllo di frontiera allo scopo di consentire l’identificazione e l’applicazione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

Inizialmente la normativa parlava di Centri d’Identificazione (CDI), istituiti al fine di ospitare i richiedenti asilo, ai sensi della legge n. 189/2002<sup>4</sup> e resi operativi solo nel 2004 con il regolamento attuativo. La permanenza presso i CARA oscilla fra i 20 e 35 giorni.

<sup>3</sup> I CARA attualmente operativi sono: Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 96 posti ; Crotone, località Sant’Anna – 256 posti; Foggia, Borgo Mezzanone – 198 posti; Gorizia, Gradisca d’Isonzo – 138 posti; Trapani, Salina Grande - 310 posti ; Trapani Mazara del Vallo - 100 posti; Trapani Valderice - 200 posti; Trapani Marsala - 114 posti; Trapani Castelvetro - 121 posti. Con decreto del ministro dell’Interno vengono utilizzati per le finalità dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo anche i CDA di Bari e Siracusa. Dati tratti dal sito del Ministero dell’interno.

<sup>4</sup> Trattasi della legge più nota come “Legge Bossi-Fini”.

I **Centri di identificazione ed Espulsione<sup>5</sup> (CIE)** sono stati istituiti con D.L. n. 92 del 23 maggio 2008. Trattasi degli ex “Centri di permanenza temporanea ed assistenza” (CPTA), strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all’espulsione.

Tali centri sono stati inizialmente previsti dall’art. 14 del testo unico sull’immigrazione n. 268/98<sup>6</sup>, come modificato dall’art. 12 della L. n. 189/2002, con la ratio di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione da parte delle Forze dell’ordine dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari.

Al Cie si accede nelle ipotesi in cui il questore abbia emanato il provvedimento di trattenimento, e cioè quando non sia possibile eseguire immediatamente l’espulsione con accompagnamento alla frontiera o il respingimento per la necessità di soccorrere lo straniero, per la necessità di accertamenti sull’identità o la nazionalità, ovvero per la necessità di acquisire documenti per il viaggio, o ancora per la mancanza di vettore o di altro mezzo idoneo, nonché in attesa della convalida dell’accompagnamento se è impossibile il trattenimento in questura.

Un’ulteriore ipotesi di trattenimento nei Cie è rappresentata dai casi in cui il migrante abbia fatto richiesta di asilo dopo essere stato oggetto di un provvedimento di espulsione, eccezion fatta per i casi di

<sup>5</sup> I CIE attualmente operativi sono 13: Bari-Palese, area aeroportuale – 196 posti; Bologna, Caserma Chiarini - 95 posti; Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 96 posti; Catanzaro, Lamezia Terme – 75 posti; Gorizia, Gradisca d’Isonzo – 248 posti; Milano, Via Corelli – 132 posti; Modena, Località Sant’Anna – 60 posti; Roma, Ponte Galeria – 364 posti; Torino, Corso Brunelleschi – 204 posti; Trapani, Serraino Vulpitta – 43 posti; Brindisi, Restinco – 83 posti; Lampedusa – 200 posti; Crotone, S. Anna – 124 posti. La capienza indicata può essere soggetta a variazioni in relazione ad eventuali lavori di manutenzione. Dati tratti dal sito del Ministero dell’interno.

<sup>6</sup> Trattasi della cd. “Legge Turco-Napolitano”.

ingresso clandestino o di trattenimento nel territorio nazionale senza aver fatto richiesta del permesso di soggiorno.

Il legislatore del 2009 ha introdotto una novità significativa circa la durata del trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione. Infatti, prima dell'introduzione della L. n. 94/2009 la durata veniva fissata in 30 giorni prorogabile, da parte del giudice, di altri 30 giorni, in presenza di gravi difficoltà relative all'accertamento dell'identità e della nazionalità dello straniero, o all'acquisizione di documenti per il viaggio.

A seguito dell'introduzione della legge n. 94/2009, sono state previste due ulteriori proroghe, di 60 giorni ciascuna, in presenza di due condizioni, tra loro alternative, e cioè la mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino straniero o il ritardo nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi.

Si precisa che la seconda proroga di 60 giorni può essere richiesta qualora non sia possibile procedere all'espulsione, e cioè quando, nonostante ogni ragionevole sforzo, persistono le condizioni ora indicate (mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino del Paese terzo; ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi).

Le proroghe devono essere autorizzate dal giudice su richiesta del questore, il quale può eseguire l'espulsione o il respingimento anche prima dello spirare del nuovo termine di trattenimento.

Pertanto, alla luce delle modifiche apportate dalla normativa, la permanenza complessiva massima all'interno dei Cie passa da 60 giorni a 180 giorni.

Da un punto di vista procedurale la normativa prevede che il questore trasmetta copia degli atti relativi al trattenimento entro 48 ore al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida; la competenza è del tribunale, ai sensi della legge n. 271/2004, se risulta pendente un giudizio in materia di diritto all'unità familiare o per la tutela dello sviluppo psicofisico del minore.

## **2. I migranti: forza lavoro in settori decisivi dell'economia italiana**

La presenza di migranti risulta ormai fondamentale in diversi settori dell'economia. Infatti, oggi diversi lavori in Italia sono svolti in maniera predominante, e talvolta esclusiva, dai migranti ( si pensi al settore agricolo e alle diverse raccolte stagionali che si basano in maniera significativa sull'apporto di mano d'opera straniera; ma anche all'assistenza domiciliare nei confronti degli anziani che vede le badanti essere quasi tutte di nazionalità straniera).

In agricoltura, il lavoro dei migranti ha ormai raggiunto cifre significative, soprattutto con riferimento ai lavori stagionali.

Infatti, i migranti si spostano da regione a regione nei vari periodi dell'anno in vista delle diverse raccolte stagionali: uva, pomodori, olive, mele, carciofi, arance e così via.

Quanto al settore dei servizi alla persona, il numero di donne di migranti impiegate è talmente elevato da aver indotto il legislatore a proporre la regolarizzazione delle badanti migranti lo scorso settembre.

Non si può tacere circa le precarie condizioni lavorative in cui siffatti lavoratori versano. Trattasi, infatti, per lo più di lavoratori a nero, privi delle tutele di legge sia con riferimento al trattamento retributivo sia con riferimento alle conquiste fatte nel corso dei secoli ( si pensi allo Statuto dei lavoratori).

Non migliori sono le condizioni umane in cui versano: molti migranti dormono negli stessi campi in cui lavorano, spesso trovando riparo solo nei ruderi di campagna.

Nè di minore rilevanza è l'apporto dato dalle badanti, che permettono a molte famiglie italiane di non doversi interessare direttamente della cura degli anziani e, allo stesso tempo, di avere la certezza che i propri cari godano di assistenza.

Anche in questo settore, pertanto, non è azzardato sostenere che l'apporto dei

migranti muove un settore importante della nostra economia.

Da non sottovalutare è il fenomeno delle rimesse<sup>7</sup>. Infatti, parte delle retribuzioni percepite dai lavoratori viene inviata dagli stessi nei Paesi di origine, con evidenti ripercussioni positive sull'economia di questi Paesi.

Pertanto, l'apporto di mano d'opera straniera è decisivo per l'economia, né si può ritenere attendibile il luogo comune secondo cui i migranti tolgono lavoro agli italiani.

A tal proposito, secondo lo studio effettuato dagli economisti della Banca d'Italia<sup>8</sup>, la crescente presenza straniera non è stata sinonimo di minori opportunità occupazionali per gli italiani.

Al contrario, ha favorito il lavoro delle persone con istruzione più elevata e delle donne. Infatti, l'afflusso di immigrati dall'estero nell'ultimo decennio da un lato ha contrastato il progressivo invecchiamento della popolazione italiana; dall'altro, ha consentito soprattutto alle donne italiane di inserirsi più facilmente nel mercato del lavoro, grazie ai maggiori servizi per l'infanzia e per l'assistenza agli anziani affidati alle badanti che hanno consentito, in tal modo, alla donna di essere meno pressata dai vincoli familiari.

Ecco, dunque, che i migranti, regolari e non, rappresentano una risorsa economica significativa, nonché mano d'opera preziosa, di cui alcuni settori della nostra economia non possono fare a meno.

### **3. Alcune considerazioni: logica di mercato e logica dell'inclusione e dell'integrazione a confronto**

<sup>7</sup> Per maggiori approfondimenti si veda il testo "Le rimesse in Italia- Analisi e mappatura dei flussi monetari in uscita dall'Italia", a cura di Sintesi Centro Studi- Monografia Novembre 2008; o ancora, "Le rimesse in Italia nel 2008. Analisi e mappatura dei flussi monetari in uscita dall'Italia", a cura di Fondazione Leone Moressa, Agosto 2009.

<sup>8</sup> Per maggiori approfondimenti, si veda *IlSole24ore*, "Bankitalia: Gli immigrati non tolgono lavoro agli italiani", 18.08.2009, su [ilsole24ore.com](http://ilsole24ore.com).

Numerose sono le novità e le modifiche introdotte dalla legge n. 94/2009<sup>9</sup> recante "disposizioni in materia di sicurezza pubblica" in materia di contrasto all'immigrazione clandestina, soprattutto con riferimento ad alcuni istituti. Si pensi all'aggravante di clandestinità (art. 1, co. 1); all'espulsione dello straniero a titolo di misura di sicurezza tramite l'inserimento degli artt. 183 bis e 183 ter, c.p.p. (art. 1, commi 2, 3 e 4); al contributo per la cittadinanza a carico del migrante (art.1, c. 12); alle norme in materia di alloggi per stranieri (art. 1, co. 14); al reato di clandestinità introdotto per la prima volta (art. 1, co. 16); al prolungamento dei termini di trattenimento nei CEI (art. 1, co. 22, lett. L e co. 23); alla ridefinizione del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina tramite una più analitica specificazione della condotta (art. 1, commi 26 e 27), nonché al rimpatrio assistito del minore cittadino dell'U.E. (art. 1, co. 29).

Mi sembra opportuno richiamare l'attenzione sul dato che la stessa libera circolazione delle persone all'interno della CE persegue l'obiettivo di "*facilitarne ai cittadini comunitari l'esercizio di attività lavorative di qualsiasi natura nell'intero territorio comunitario*"<sup>10</sup>.

Il Trattato, pertanto, vede la persona oggetto di interesse non in quanto tale, ma in quanto soggetto che esercita un'attività economicamente rilevante.

Questo è un dato significativo che ci permette di evidenziare come tante volte lo stesso legislatore veda all'uomo non in quanto tale, ma in quanto parte attiva del sistema economico.

Nel caso di cittadini extracomunitari la disciplina italiana<sup>11</sup> di riferimento è ancora più eloquente.

<sup>9</sup> Trattasi di una legge che si compone di tre articoli. Il primo è diviso in 32 commi e 4 tabelle e contiene misure di contrasto all'immigrazione clandestina; il secondo introduce novità in tema di lotta alla criminalità organizzata e il terzo, infine, in materia di sicurezza pubblica.

<sup>10</sup> Tr. CE, art. 39.

<sup>11</sup> D. lgs. n. 268/1998. Trattasi del cd. "T.U. sull'immigrazione".

La circolazione di persone extracomunitarie è ammessa per vari motivi, e cioè turismo, studio, lavoro, cura, familiari, culto ed è fissato anno per anno in un numero massimo ( trattasi delle quote fissate nel cd. decreto flussi).

Una prima valutazione riguarda l'ipocrisia di fondo che anima il sistema.

Da un lato si rafforzano le misure tese a contrastare la presenza di irregolari nel nostro Paese in nome della sicurezza e dell'ordine pubblico, anche a costo di rispedire i migranti nelle terre da cui provengono, nelle quali spesso si violano in maniera sistematica i diritti umani più elementari e si pratica la tortura.

Dall'altro, lo stesso sistema - che si premura di fare leggi severe nella direzione surriportata - tollera la presenza di un elevatissimo numero di irregolari, giacché gli stessi sono funzionali a mandare avanti settori economici - nei quali spesso gli italiani non vogliono essere più impiegati - e che diversamente rischierebbero la paralisi.

L'introduzione del reato di clandestinità ex art. 1, co. 16, l. n. 94/2009<sup>12</sup>, l'allungamento dei termini di intrattenimento dello straniero presso i Cie da 60 a 180 giorni ai sensi dell'art. 1, co. 22 lett. L e co. 23, L. n. 94/2009<sup>13</sup>, nonché le disposizioni in materia di alloggi per

stranieri di cui all'art. 1, co. 14<sup>14</sup> sono tutte disposizioni che non fanno altro che ignorare la situazione attuale con cui bisogna fare i conti: italiani e migranti sono chiamati convivere. Lo dicono gli stessi dati statistici relativi alla presenza di bambini stranieri nella scuola dell'obbligo.

Non si può pensare che la logica della paura del diverso, dell'odio, della ghettizzazione e dell'espulsione possa essere la risposta ai problemi della convivenza e dell'economia.

Lo stesso Presidente della Repubblica ha avuto modo di sottolineare che *“senza immigrati il sistema Italia si bloccherebbe”*<sup>15</sup>.

Il Presidente della Camera Fini, in occasione della presentazione del rapporto del CNEL sull'integrazione degli immigrati in Italia, il 20.02.2009 asseriva che nella nostra società *“non c'è alternativa all'integrazione (...). Non arrivare ad una piena integrazione sarebbe una sconfitta per tutti, per gli italiani non meno che per gli immigrati. (...) dobbiamo superare la logica dell'emergenza e definire un progetto complessivo di società più aperta e più inclusiva”*<sup>16</sup>.

Alimentare la logica della paura e fare leggi che vanno sempre più in una direzione punitiva ed espulsiva non può essere una scelta lungimirante.

In un editoriale<sup>17</sup> dello scorso anno dal titolo significativo (*“Un'analisi sballata produce scelte di paura”*) si mette in evidenza che *“il compito delle Istituzioni nazionali è avvicinare l'Europa ad una prospettiva umana più universale, inserendo le attuali condizioni sociali multiethniche dentro un quadro giuridico interculturale che in prospettiva*

<sup>12</sup> La disposizione stabilisce che chi fa ingresso o si introduce in Italia in violazione del T.U. immigrazione è punito con un'ammenda da 5000 a 10000 euro oppure con l'espulsione per un periodo non inferiore a 5 anni. Viene punito anche chi favorisce tale illecito, nonché viene istituito presso il Ministero dell'Interno un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine o di provenienza.

<sup>13</sup> Il trattenimento presso i CIE, pur non configurandosi come misura detentiva finalizzata all'espiazione di una pena, incide sulla libertà personale, tutelata dall'art. 13 della Costituzione italiana, in quanto diritto fondamentale della persona, riconosciuto anche allo straniero “comunque presente nel territorio dello Stato”, sia esso regolarmente o irregolarmente presente. Per tale ragione, la limitazione della libertà personale deve essere convalidata dall'autorità giudiziaria sulla falsariga di quanto previsto per il fermo e per l'arresto.

<sup>14</sup> La disposizione prevede che è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni chiunque, a titolo oneroso, per trarre ingiusto profitto, dà alloggio o cede in locazione un immobile a uno straniero senza permesso di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione.

<sup>15</sup> Messaggio inviato in occasione della presentazione a Roma del Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes 2008.

<sup>16</sup> Cfr. [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it).

<sup>17</sup> Cfr. Avvenire, 14.05.2009.

*garantisca a tutte le persone, oltre la sicurezza e la legalità, eguale dignità di vita e speranza. (...) Spesso, a livello di opinione pubblica si percepisce una sorta di equiparazione tra la presenza di migranti e l'aumento progressivo della criminalità".*

Fare questo significa, di fatto, favorire la logica della discriminazione verso lo straniero.

Nell'Enciclica Caritas in veritate, Benedetto XVI scrive che *"tutti siamo testimoni del carico di sofferenza, di disagio e di aspirazioni che accompagna i flussi migratori. Il fenomeno, com'è noto, è di gestione complessa; resta tuttavia accertato che i lavoratori stranieri, nonostante le difficoltà connesse con la loro integrazione, recano un contributo significativo allo sviluppo economico del Paese ospite con il loro lavoro, oltre a quello del Paese di origine grazie alle rimesse finanziarie. Ovviamente, tali lavoratori non possono essere considerati come una merce o mera forza lavoro. Non devono, quindi, essere trattati come qualsiasi altro fattore di produzione. Ogni migrante è una persona umana che, in quanto tale, possiede diritti fondamentali inalienabili che vanno rispettati da tutti e in ogni situazione".*

Ancora, Valerio Onida<sup>18</sup> osserva che *"le frequenti modifiche legislative degli ultimi anni sono state tutte volte, come quelle del pacchetto sicurezza, a indurire il trattamento riservato agli stranieri, in un'ottica che vede nell'immigrato quasi solo un pericolo per la sicurezza pubblica".*

La stessa scelta di regolarizzare le badanti lo scorso settembre 2009 più che essere dettata da spirito di giustizia sociale è il frutto di una ponderazione attenta dei costi che lo Stato dovrebbe sopportare per garantire l'assistenza agli anziani<sup>19</sup> e delle conseguenze inevitabili con cui le famiglie avrebbero dovuto fare i conti, nel caso in

cui fossero state private di un supporto ormai necessario.

Tutto ciò dovrebbe far riflettere seriamente il legislatore sulla direzione da prendere e sulle risposte giuridiche da dare per un autentico mantenimento dell'ordine sociale e di una convivenza pacifica di tutti gli esseri umani, siano essi italiani o migranti, regolari o irregolari, senza mai dimenticare che prima di qualsivoglia status giuridico, economico e sociale bisogna fare i conti con la dignità di cui ogni uomo è portatore.

<sup>18</sup> Cfr. Il Sole 24ore, 20.07.2009.

<sup>19</sup> Cfr. Corriere della Sera, 17.05.2009, articolo di Gian Antonio Stella in cui esamina il caso di Vicenza.