



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione del sistema di accoglienza e di identificazione ed espulsione nonché sui costi del fenomeno immigratorio

DOC XXII, n. 38

Dossier n° 299 - Schede di lettura
29 aprile 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII, n. 38
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione del sistema di accoglienza e di identificazione ed espulsione nonché sui costi del fenomeno immigratorio
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	19 gennaio 2015
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente

Contenuto della proposta di istituzione di Commissione d'inchiesta

La proposta in esame (Doc. XXII, [n. 38](#)) prevede l'**istituzione di una Commissione d'inchiesta** sulla **gestione dei fondi** destinati ai **centri per l'immigrazione**, nonché sull'**amministrazione dei fondi dell'Unione europea e nazionali** impiegati a qualunque titolo **in materia di immigrazione** (art. 1).

Quanto al primo campo di indagine si ricorda che in Italia i **centri destinati all'accoglienza e al trattenimento di immigrati** sono riconducibili a **tre tipi di strutture**:

- Centri di accoglienza (CDA);
- Centri di accoglienza per Richiedenti asilo (CARA);
- Centri di identificazione ed espulsione (CIE).

I **Centri di accoglienza (CDA)** sono strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento.

I **Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA)**, ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. 25/2008, sono strutture che ospitano per un periodo limitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

I **Centri di identificazione ed espulsione (CIE)**, ex Centri di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA), sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione disciplinati dall'art. 14 del testo unico in materia di immigrazione ([D.Lgs. 286/1998](#)). Il trattenimento è disposto con provvedimento del questore per un periodo di 30 giorni, prorogabile fino ad un massimo di 18 mesi. I motivi di possibile trattenimento, che deve essere convalidato dall'autorità giudiziaria, sono i seguenti: perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero a giudizio di convalida, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo. In tali strutture lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità.

Affianco alle strutture menzionate, esiste una **ulteriore tipologia** di centri, i **Centri di primo soccorso ed assistenza** (CPSA); si tratta di strutture localizzate in vicinanza dei luoghi di sbarco destinate all'accoglienza degli immigrati per il tempo strettamente occorrente al loro trasferimento presso altri centri (indicativamente 24/48 ore).

L'[elenco](#) dei centri per l'immigrazione sul territorio nazionale è periodicamente aggiornato dal Ministero dell'interno. Sul sito del Ministero sono altresì disponibili i dati sulla [presenza dei migranti nelle strutture](#) di accoglienza.

Compiti della Commissione

Alla Commissione di indagine si attribuiscono **compiti principalmente attinenti alla gestione delle strutture di accoglienza degli immigrati** (art. 2), per quanto concerne sia la prassi sia il quadro normativo di riferimento. In particolare, alla Commissione spetta:

- indagare e accertare se e in quale misura nei CDA, nei CPSA, nei CARA, nei CIE e nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) si siano verificati **casi di gestione indebita o inefficiente di risorse e di fondi pubblici**, statali e dell'Unione europea; in caso positivo, ricostruire le circostanze in cui si siano verificati tali eventi ed individuare le eventuali responsabilità;
- **valutare** l'incisività e l'**efficacia dell'attuale sistema di controllo** sia nella fase dell'affidamento della gestione dei centri e delle strutture che in quello successivo della gestione dei fondi.

Si ricorda che tra i compiti della istituita Commissione parlamentare sul sistema di accoglienza degli immigrati c'è quello di verificare le procedure adottate e per l'affidamento della gestione dei CDA, dei CARA e dei CIE ai rispettivi enti.

Affianco a tali compiti, figurano altre questioni oggetto di inchiesta, legate più in generale ai **costi e all'efficacia delle politiche in materia di immigrazione**. Ai sensi dell'articolo 2, infatti, la Commissione deve altresì:

- **verificare l'entità e l'impiego delle risorse pubbliche** (incluse quelle stanziare dall'Unione europea), distinte in particolare, per le azioni di prevenzione e di contrasto dell'immigrazione clandestina, di rimpatrio nei Paesi di origine e di accoglienza;
- **valutare la congruità della normativa vigente**, proponendo soluzioni di carattere legislativo e amministrativo ritenute opportune **per garantire l'effettività delle espulsioni** in un numero superiore di casi e in tempi più celeri, in applicazione delle disposizioni previste dalla direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, (c.d. direttiva rimpatri), nonché un'efficace azione di prevenzione e di contrasto dell'immigrazione clandestina;

La citata direttiva introduce norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri per l'allontanamento dal loro territorio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, al fine di porre fine ai soggiorni irregolari, trattenere i cittadini di paesi terzi in attesa del loro allontanamento, nonché stabilire precise garanzie procedurali. In Italia, la direttiva è stata recepita con le disposizioni del decreto-legge n. 23 giugno 2011, n. 89 (conv. L. 129/2011), modificando a tal fine il Testo Unico sull'immigrazione (d. lgs. n. 286/1998).

Si ricorda che tra i compiti della istituita Commissione parlamentare sul sistema di accoglienza degli immigrati c'è quello di verificare se sia data effettiva e puntuale applicazione alle disposizioni e alle garanzie a tutela degli stranieri espulsi e trattenuti previste dalla direttiva rimpatri.

- verificare la **sostenibilità e la congruità finanziaria** delle **politiche relative all'immigrazione e al diritto di asilo**, anche acquisendo, con la collaborazione delle regioni e degli enti locali interessati, i documenti, le informazioni e gli elementi per valutare i costi di carattere sociale e sanitario relativi al fenomeno migratorio.

In merito, si ricorda che spetta alla istituita Commissione parlamentare sul sistema di accoglienza degli immigrati valutare la sostenibilità dell'attuale sistema sotto il profilo economico e la possibilità di adottare, a parità di risorse impiegate, nuove e diverse soluzioni normative per la gestione della questione dell'immigrazione.

Composizione della Commissione

La proposta (art. 3) prevede che la Commissione sia composta da **20 deputati**, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo.

Nella prima seduta si prevede che la Commissione elegga l'**ufficio di presidenza**, composto dal presidente, due vicepresidenti e due segretari.

La **durata dei lavori della Commissione** varia in ciascuna proposta ed è pari a sei mesi dalla data della costituzione della Commissione, la quale presenta alla Camera nei successivi 60 giorni la **relazione finale** sulle indagini svolte.

Poteri e limiti della Commissione

Fermo restando quanto già previsto dall'art. 82 Cost. in merito alla possibilità per la Commissione di procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, alcune disposizioni della proposta in esame (art. 4, co. 1-3) precisano i poteri della Commissione in merito alla **richiesta di atti e documenti**. In

Componenti

Ufficio di
Presidenza
Durata dei
lavori

Richiesta di atti
e documenti

particolare, si prevede che la Commissione può ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, ovvero relativi a indagini e inchieste parlamentari. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino al momento in cui gli atti e i documenti trasmessi sono coperti da segreto.

In tema di **segreto**, la proposta (art. 4, co. 4) prevede che per i fatti oggetto dell'inchiesta non è opponibile il segreto di Stato, nè quello di ufficio, professionale o bancario. *A tale riguardo si segnala che, trattandosi di una proposta di inchiesta parlamentare e, dunque, di un atto monocamerale, la stessa non può recare discipline differenti o derogatorie rispetto a quanto disciplinato dalla legge.*

Segreto

Per quanto concerne le **audizioni a testimonianza** rese davanti alla Commissione, la proposta richiama l'applicabilità del complesso degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

Testimonianze

Si tratta di diversi delitti contro l'attività giudiziaria, che vanno dal rifiuto di uffici legalmente dovuti (366) alla calunnia (368), dalla falsa testimonianza (372) alla frode processuale (374), dall'intralcio alla giustizia (377) al favoreggiamento (378-379), fino alla rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (379-*bis*). Per quanto le disposizioni vengano richiamate in blocco si ritiene che alcune di esse non possano, nonostante il richiamo espresso del legislatore, trovare applicazione in relazione all'attività della Commissione d'inchiesta: si pensi, a titolo di esempio, ai delitti di "false informazioni al PM" (371-*bis*) o di "false informazioni al difensore" nell'ambito di indagini difensive (371-*ter*).

La proposta prevede altresì il potere della Commissione di stabilire gli atti e i documenti che non dovranno essere divulgati.

Infine, la proposta di inchiesta prevede (art. 5), come di consueto, l'**obbligo del segreto** per i componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e tutti i soggetti che, per ragioni d'ufficio o di servizio, ne vengono a conoscenza, sugli atti e documenti soggetti al regime di segretezza.

Organizzazione interna

La proposta in esame (art. 6) demanda ad un **regolamento interno** l'organizzazione delle attività e il funzionamento della Commissione, atto per la cui approvazione è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti.

Regolamento

Viene affermato il principio della **pubblicità delle sedute** della Commissione, ferma restando la possibilità di riunirsi in seduta segreta ove lo si ritenga opportuno. La Commissione può inoltre avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e, per l'espletamento delle sue funzioni, fruisce di personale, locali e strumenti messi a disposizione dal Presidente della Camera.

L'**autorizzazione di spesa** prevista è pari a 150.000 euro a carico del bilancio interno della Camera.

Oneri finanziari

Infine, è opportuno ricordare che con [delibera 17 novembre 2014](#), la Camera dei deputati ha istituito una **Commissione monocamerale di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri destinati all'accoglienza e al trattenimento di immigrati**.

La Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza

Il testo si riferisce ai Centri di identificazione ed espulsione (CIE), ai Centri di accoglienza (CDA) ed ai Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). La durata dei lavori della Commissione è fissata ad **un anno**, al termine dei quali è prevista una **relazione conclusiva** sulle indagini svolte. Tra gli obiettivi dell'inchiesta già deliberata si segnalano: l'accertamento delle condizioni di permanenza dei migranti e della efficienza delle strutture nonché di eventuali condotte illegali e atti lesivi dei diritti fondamentali e della dignità umana, la verifica delle procedure per l'affidamento della gestione dei centri, la valutazione dell'operato delle autorità preposte al controllo dei centri e la corretta tenuta dei registri di presenza unitamente ad una valutazione circa la sostenibilità del sistema sotto il profilo economico anche riguardo a possibili, nuove soluzioni normative per la gestione della questione immigrazione. L'inchiesta dovrà inoltre accertare eventuali gravi violazioni delle regole dei centri nonché comportamenti violenti o in violazione di disposizioni normative da parte delle persone ospitate. La valutazione degli enti di gestione comprende anche la verifica di eventuali procedimenti penali relativamente alla gestione, anche in passato, di centri di accoglienza o di identificazione ed espulsione.

La suddetta Commissione monocamerale - composta da 21 deputati che sono stati

nominati il 20 marzo 2015 con annuncio nella seduta dell'Assemblea del 23 marzo 2015 - **si è costituita nella seduta del 26 marzo 2015**; nella seduta del 9 aprile 2015 ha adottato il regolamento interno e una delibera sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti. Successivamente, ha deliberato lo svolgimento di una serie di attività connesse all'oggetto dell'indagine.

Le Commissioni parlamentari di inchiesta: quadro normativo

In base all'[art. 82 della Costituzione](#), ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. L'inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, chiaramente con atto non legislativo.

Istituzione della Commissione

Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste soprattutto con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'[art. 140 Reg. Cam.](#) e l'[art. 162 Reg. Sen.](#) stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei commissari, il secondo comma dell'art. 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la proporzione dei gruppi; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Nomina dei componenti

Di conseguenza, si applicano l'art. 56, comma 3, del reg. Cam. e l'art. 25, comma 3, reg. Sen., i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.

Qualora sia espressamente previsto dall'atto costitutivo, il Presidente è nominato, al di fuori della Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

Poteri inerenti alla organizzazione dei lavori sono quelli riguardanti la fissazione del programma dei lavori e l'istituzione di sottocommissioni nonché l'elaborazione e l'approvazione di un regolamento interno. Al riguardo si rammenta che da tempo si è venuta formando la prassi secondo la quale le Commissioni d'inchiesta adottano un proprio regolamento, ferma restando l'applicabilità del regolamento della Camera di appartenenza del Presidente della Commissione per quanto non espressamente previsto dal predetto regolamento interno.

Organizzazione interna e dei lavori

La durata dei lavori della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della relazione (che è atto conclusivo dell'attività, anche se il termine assegnato alla Commissione non è ancora scaduto) o assegna un termine finale ai lavori stessi, a partire dalla costituzione o dall'insediamento della Commissione ovvero dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva.

Si ricorda che le Commissioni istituite con atto non legislativo cessano comunque la propria attività con la fine della legislatura mentre quelle istituite con legge possono essere prorogate con una nuova legge.

L'art. 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (c.d. principio del parallelismo).

Poteri della Commissione

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, per le convocazioni di testimoni davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria. Si ricorda che per tali reati, sono previsti, rispettivamente, la reclusione fino a sei mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni.

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'art. 24 Cost., riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle limitazioni dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando

che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria; al riguardo si rammenta, in via esemplificativa, che l'articolo 3, comma 2, della legge 30 giugno 1994, n. 430, istitutiva della Commissione Antimafia nel corso della XII Legislatura, ha disposto la non opponibilità alla Commissione del segreto di Stato (legge 24 ottobre 1977, n. 801) con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari.

Particolarmente complesso è il problema dei rapporti tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 2008, ha rilevato che i poteri di indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta e agli organi della magistratura requirente hanno ambiti e funzioni differenti, con la conseguenza che l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri, e viceversa. Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere. Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari. Sulla base di questa argomentazione, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la Corte ha, da una parte, riconosciuto il potere della Commissione parlamentare di disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili sull'autovettura corpo del reato, potendo la Commissione esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex art. 82, secondo comma, Cost., e ha, dall'altra, negato che la Commissione potesse opporre un rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura, di acconsentire allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti tecnici, in base al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Per quanto riguarda i profili di reciproca opponibilità del segreto, fondamentale è la sentenza n. 231/1975 della Corte costituzionale, che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ed i tribunali di Torino e Milano. La Corte ha stabilito che la Commissione non ha l'obbligo di trasmettere ai Tribunali gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto di mantenere segreti (c.d. segreto funzionale), nonché gli atti già a disposizione del potere giudiziario. La Corte ha stabilito invece l'obbligo per la Commissione di trasmettere ai Tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso che non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria.

Rapporti con
l'autorità
giudiziaria