Camera dei deputati
Servizio Studi
XVII Legislatura

Documentazione per l'esame di
**Progetti di legge**

# Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza e di trattenimento dei migranti
# DOC XXII, n. 62

**Dossier n° 412 - Schede di lettura**
**9 marzo 2016**

**Informazioni sugli atti di riferimento**

| | |
|---|---|
| DOC: | XXII, n. 62 |
| Titolo: | Modifiche alla deliberazione della Camera dei deputati 17 novembre 2014, recante istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione |
| Iniziativa: | Parlamentare |
| Iter al Senato: | No |
| Date: | |
| presentazione: | 4 marzo 2016 |
| assegnazione: | 9 marzo 2016 |
| Commissione competente : | I Affari costituzionali |
| Sede: | referente |
| Pareri previsti: | V Commissione Bilancio |

## Contenuto

Oggetto

La proposta in esame (Doc. XXII, n. 62) **modifica** la delibera del 17 novembre 2014, con la quale la Camera ha istituito la **Commissione monocamerale di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accolgienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE).** In particolare, prevede una proroga della durata dei lavori fino alla fine della legislatura e una integrazione dei compiti della Commissione nei limiti dell'ambito di indagine già stabilito, motivati sia dalla esigenza di approfondire maggiormente un fenomeno che negli ultimi mesi ha assunto dimensioni sempre più crescenti, sia dalla necessità di tenere conto delle novità introdotte successivamente all'istituzione della Commissione, in particolare con il d.lgs. n. 142 del 2015 che ha riformato il sistema di accoglienza dei migranti.

Delibera 17 novembre 2014

Nell'istituire la Commissione, la deliberazione del 17 novembre 2014 (pubblicata in G.U. 26 novembre 2014, n. 275) fissa ad **un anno** la durata dei lavori della Commissione, al termine dei quali è prevista una **relazione conclusiva** sulle indagini svolte.

Tra gli **obiettivi dell'inchiesta** 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 deve inoltre l'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 delibera prevede che la Commissione sia composta da 21 deputati, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo. Con i medesimi criteri e procedure si provvede alle eventuali sostituzioni (a seguito di dimissioni; cessazione dalla carica; altre cause di impedimento sopraggiunte). Il Presidente viene eletto dai membri della Commissione. Il testo demanda ad un regolamento interno l'organizzazione delle attività e il funzionamento della Commissione, atto per la cui approvazione è richiesta la maggioranza assoluta. Le sedute della Commissione sono pubbliche, ferma restando la possibilità di riunirsi in seduta segreta con deliberazione a maggioranza semplice. La Commissione può inoltre avvalersi dell'opera di agenti

e ufficiali di polizia giudiziaria e delle collaborazioni che ritiene necessarie, nel limite massimo stabilito nel regolamento interno.
L'autorizzazione di spesa prevista è pari a 10.000 euro per l'anno 2014 e 90.000 euro per l'anno 2015.

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.

La proposta si compone di un **articolo unico** che nei suoi commi novella in più punti la deliberazione del 17 novembre 2014 (si cfr. testo a fronte).

Il **comma 1** novella l'articolo 1 della delibera istitutiva, concernente le funzioni della Commissione, introducendo **tre modifiche** principali.

Durata dei lavori

La prima riguarda la durata dei lavori della Commissione, attualmente fissata in un anno a decorrere dalla sua costituzione (termine: 26 marzo 2016), che è **prorogata fino al termine della XVII legislatura** (si cfr. art. 1, co. 1, lett. *a),* n. 1).

Secondo i proponenti, la proroga è necessaria, in quanto, "pur avendo iniziato tempestivamente il proprio compito istituzionale, la Commissione ha visto il proprio lavoro condizionato nei primi mesi dai tempi tecnici occorrenti per l'espletamento delle procedure necessarie per divenire pienamente operativo, compresa la procedura di designazione dei consulenti".

Integrazione degli obiettivi e dei compiti della Commissione

La seconda modifica attiene ad una integrazione degli obiettivi dell'inchiesta e dei compiti della Commissione, volti ad estendere la prospettiva dell'indagine ai mutamenti intercorsi successivamente all'istituzione dell'organo parlamentare e a specificare quanto emerso dall'esperienza dei primi mesi di attività. Pertanto:

- si prevede al comma 1 dell'articolo 1 che l'inchiesta ha ad oggetto non solo il sistema di accoglienza e di identificazione, ma anche il **sistema di espulsione** dei migranti (si cfr. art. 1, co. 1, lett. *a),* n. 2);
- si chiarisce che rientra nel mandato inquirente della Commissione anche **l'accertamento sulle risorse pubbliche impegnate per fronteggiare il fenomeno migratorio.** A tale proposito, la relazione di accompagnamento richiama il dibattito svolto dalla Commissione Affari costituzionali e dall'Assemblea della Camera sull'esame della proposta di istituire un'ulteriore Commissione parlamentare di inchiesta concentrata sulla gestione dei fondi destinati ai centri per l'immigrazione, nonchè sull'amministrazione dei fondi dell'Unione europea e nazionali impiegati a qualunque titolo in materia di immigrazione (Doc. XXII, n. 38, presentata il 19 gennaio 2015). Tale proposta è stata respinta sulla base della prevalente argomentazione che riteneveva che tale funzione potesse essere svolta dalla Commissione già istituita (si cfr. art. 1, co. 1, lett. *a),* n. 3);
- si precisa, alla lettera *m)* del comma 2 dell'articolo 1, che la valutazione della sostenibilità economica dell'attuale sistema di accoglienza è condotta anche acquisendo, con la collaborazione degli enti territoriali interessati, gli elementi per considerare le **ricadute di carattere sociale** relative al fenomeno migratorio (si cfr. art. 1, co. 1, lett. *b),* n. 7);
- si integra l'articolo 1 con i **nuovi commi 2-*bis* e 2-*ter*,** che **dettagliano i compiti della Commissione** descritti al comma 2, sulla base dei filoni di indagine in cui la stessa ha strutturato i suoi lavori già nei primi mesi di attività, dividendosi in gruppi di lavoro tematici (si cfr. art. 1, co. 1, lett. c*)*). In sintesi, si prevede che la Commissione (co. 2-*bis*):
  1) accerta le modalità di svolgimento della procedura di identificazione;
  2) accerta l'efficacia del sistema di esame e valutazione delle domande di protezione internazionale;
  3) verifica le misure adottate in tema di profilassi e assistenza sanitaria;
  4) valuta complessivamente il sistema di accoglienza;
  5) valuta le procedure per l'affidamento degli appalti relativi ai servizi di gestione dei centri;
  6) indaga sulle modalità di protezione dei minori stranieri non accompagnati e delle altre categorie di soggetti vulnerabili;
  7) accerta le misure di trattenimento dei migranti nei CIE e valuta modifiche per rendere più efficienti le procedure di rimpatrio ed allontamento;
  8) indaga sulla gestione e verifica l'entità delle risorse pubbliche, interne e internazionali, stanziate per il sistema di accoglienza dei migranti.

Inoltre, il nuovo comma 2-*ter* assegna alla Commissione un compito ulteriore, che

consiste nella **raccolta di informazioni e dati statistici sul fenomeno migratorio** in possesso di amministrazioni pubbliche, agenzie ed enti non governativi, ai fini della diffusione pubblica secondo modalità da definire in seno all'ufficio di presidenza della Commissione.

Centri di accoglienza e trattenimento

Con la terza modifica viene **eliminato** dal corpo dell'articolo 1 ogni **riferimento** testuale ai Centri di identificazione ed espulsione (CIE), ai Centri di accoglienza (CDA) ed ai Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Tale modifica deriva dalla opportunità di aggiornare la delibera con le novità introdotte dal D.Lgs. 142/2015, che ha ridisegnato complessivamente il sistema di accoglienza, articolandolo in diverso modo. Infatti, mentre prima i centri destinati all'accoglienza e al trattenimento di immigrati erano riconducibili alle tre tipologie di strutture richiamate (**CDA, CARA e CIE**), con l'adozione del decreto in recepimento delle nuove direttive UE sono state ridisegnate le strutture di prima accoglienza, mediante una «riconversione» degli attuali centri quali *hub* temporanei.

A tale fine, tutti i riferimenti ai CDA, CARA e CIE sono soppressi o sostituiti dall'espressione **"centri di accoglienza e di trattenimento dei migranti"** (si cfr. art. 1, co. 1, lett. *a)*, n. 3; art. 1, co. 1, lett. *b)*, nn. 1-6).

Si ricorda, in proposito, che il D.Lgs. 142/2015 ha provveduto ad attuare sia la nuova direttiva procedure (dir. 2013/32/UE), sia la nuova direttiva accoglienza (dir. 2013/33/UE), recanti, rispettivamente le procedure di esame delle domande di protezione internazionale, e le modalità di accoglienza, immediata e di più lungo periodo, dei richiedenti asilo.
Esso pertanto incide sia sul decreto legislativo n. 140 del 2005 (di attuazione della prima direttiva accoglienza) che viene abrogato,dal momento che ne detta una disciplina integralmente sostitutiva), sia sul decreto legislativo n. 25 del 2008 (di attuazione della prima direttiva procedure) modificandone o abrogandone più disposizioni.

Nel **nuovo sistema** l'**accoglienza** è articolata in diverse fasi. La prima fase, antecedente alla accoglienza vera e propria, consiste nel soccorso e prima assistenza dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco. Tali funzioni continuano ad essere svolte nelle Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) allestiti all'epoca dell'emergenza sbarchi in Puglia nel 1995 (D.L. 451/1995).L'accoglienza vera e propria si articola a sua volta in due fasi: la prima si svolge nei nuovi Centri governativi di prima accoglienza, istituiti dal decreto legislativo 142/2015 in sostituzione degli esistenti Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e Centri di accoglienza (CDA), per l'effettuazione delle identificazione del richiedente e per la presentazione della domanda. Nel caso di esaurimento dei posti in tali strutture, a causa di massicci afflussi di rifugiati, questi possono essere ospitati in strutture temporanee di emergenza. Solamente i richiedenti asilo che possono costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica sono trattenuti in apposite sezioni dei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) allestiti per gli immigrati clandestini. La seconda accoglienza è svolta a livello territoriale nei centri SPRAR dove sono accolti coloro che hanno già fatto richiesta del riconoscimento dello status di rifugiato (e anche coloro ai quali detto *status* è stato riconosciuto) che non dispongono di mezzi sufficienti di riconoscimento.

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.

Relazioni annuali

Il **comma 2** dell'articolo unico della proposta, con una novella all'art. 5, comma 5, della delibera istitutiva, affianca alla relazione finale prevista al termine dei lavori l'obbligo per la Commissione di redigere anche relazioni intermedie, con cadenza annuale (ogni dodici mesi).

Risorse

Il **comma 3** dispone che le risorse messe a disposizione della Commissione per il 2015 dalla delibera istitutiva, pari a **90.000 euro**, siano confermate anche per gli anni successivi.

Infine, il **comma 4** modifica il titolo della delibera.



La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.