



# Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui centri di identificazione ed espulsione e sui centri di accoglienza

## DOC XXII, n. 18, DOC XXII, n. 19, DOC XXII, n. 21

Dossier n° 144/1 - Testo unificato  
10 ottobre 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII, n. 18	XXII, n. 19	XXII, n. 21
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul trattamento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sul trattamento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di identificazione ed espulsione e nei centri di accoglienza per richiedenti asilo	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di permanenza nei centri di identificazione ed espulsione, sul rispetto dei livelli minimi in materia di diritti fondamentali e sulla complessiva efficacia di tali strutture per lo svolgimento delle procedure di identificazione ed espulsione degli stranieri presenti illegalmente nel territorio nazionale
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare

### Contenuto

Il testo prevede l'istituzione di una Commissione monocamerale d'inchiesta sul **sistema di accoglienza e di indentificazione nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri destinati all'accoglienza e al trattenimento di immigrati**, che in Italia sono riconducibili a **tre tipi di strutture**:

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

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.

Esistono, inoltre, altre due tipologie di strutture che accolgono e assistono gli immigrati irregolari.

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 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.

Esiste una **ulteriore tipologia** di centri, i **Centri di primo soccorso ed assistenza (CSPA)**; 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 di identificazione ed espulsione](#) e dei [centri di accoglienza](#) sul territorio nazionale è periodicamente aggiornato dal Ministero dell'interno.

## Oggetto e durata dell'inchiesta

L'**oggetto dell'inchiesta** - ferme restando le competenze e le attività del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen di, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione - è così definito dal testo:

Oggetto dell'inchiesta

- accertare eventuali **condotte illegali e atti lesivi dei diritti fondamentali e della dignità umana** all'interno dei centri, con particolare riguardo a trattamenti disumani o degradanti; ricostruire puntualmente le **circostanze** in cui si siano, nel caso, verificati tali atti;
- indagare sui **tempi e sulle modalità di accoglienza** nei CDA e CARA e sulle **modalità di trattenimento** nei CIE; riguardo ai CIE verificare altresì l'effettiva **applicazione delle disposizioni della direttiva 2008/115/CE**, con particolare riguardo alle garanzie previste e ad eventuali responsabilità;  
La direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri) definisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Le procedure di rimpatrio, come stabilito dall'art. 1 della direttiva, devono essere eseguite nel **rispetto dei diritti fondamentali**. Inoltre, deve essere rispettato il principio di *non-refoulement*, ossia del non respingimento dei richiedenti asilo, e devono essere tenute in debita considerazione la **vita familiare** e le **condizioni di salute** dell'interessato. In particolare, la direttiva introduce norme comuni riguardanti il **rimpatrio**, l'**allontanamento**, l'uso di **misure coercitive**, la **custodia temporanea** e il **reingresso** di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente. La direttiva si applica ai cittadini non comunitari il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è **irregolare**, ossia avviene in violazione delle norme relative alle condizioni di ingresso e soggiorno vigenti nello Stato membro o delle norme comunitarie. La direttiva è stata attuata nel nostro ordinamento con le disposizioni introdotte dall'articolo 3 del D.L. 89/2011 (conv. L: 129/2001);
- verificare l'adeguata tenuta dei **registri di presenza** delle persone trattenute all'interno dei CIE, con **informazioni complete**, nonchè la trasparenza delle stesse;
- valutare l'**efficacia del funzionamento dei CIE** ai fini dell'identificazione delle persone trattenute, in relazione sia alla durata massima del periodo di trattenimento all'interno dei centri sia alla sua proporzionalità;  
Si ricorda che la durata massima di permanenza degli stranieri nei CIE è stata fissata in 90 giorni dal disegno di legge europea 2013-bis (C. 1864-B).
- verificare le procedure adottate per l'affidamento della **gestione dei centri** ai rispettivi enti;
- esaminare le **convenzioni stipulate** con gli enti gestori al fine di accertare eventuali responsabilità nella carenza di servizi;
- verificare l'effettivo rispetto dei **criteri di gestione** all'interno delle strutture riguardo ai servizi di orientamento nonchè di tutela legale e sociale erogati, con specifica attenzione alle prestazioni sanitarie, al rispetto della disciplina sul diritto di asilo e alla tutela dei soggetti più vulnerabili;
- valutare l'operato delle **autorità** preposte al controllo dei centri;
- valutare la **sostenibilità del sistema** sotto il profilo **economico** anche riguardo a possibili, nuove soluzioni normative per la gestione della questione immigrazione.

La **durata dei lavori della Commissione** è pari ad **un anno** e la Commissione presenta, al termine dei propri lavori, una **relazione finale** alla Camera (art. 2).

Durata dei lavori

## Composizione della Commissione

La Commissione è 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).

Nella prima seduta - convocata dal Presidente della Camera entro 10 giorni dalla nomina dei componenti - la Commissione **elegge l'ufficio di presidenza**, composto dal presidente, due vicepresidenti e due segretari (con le modalità previste per la costituzione dell'ufficio di presidenza nelle Commissioni permanenti).

Ufficio di Presidenza

## Poteri e limiti

Il testo richiama 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**.

Per quanto riguarda la **limitazione ai poteri della Commissione** d'indagine, analogamente a quanto previsto dalle leggi istitutive delle Commissioni d'inchiesta "antimafia" a partire dal 2006 (L. 277/2006, L. 132/2008 e L. 87/2013), si precisa che la Commissione non può adottare provvedimenti con riguardo alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e delle altre forme di comunicazione, né limitazioni della libertà personale, ad eccezione dell'accompagnamento coattivo dei testimoni di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

Limitazioni

La norma richiamata prevede che il giudice possa ordinare l'accompagnamento coattivo del testimone, del perito, della persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, del consulente tecnico, dell'interprete o del custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, se omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti. Il giudice può, inoltre, condannarli, con ordinanza, a pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

Parallelamente alcune disposizioni precisano i poteri della Commissione in merito alla **richiesta di atti e documenti**.

Richiesta di atti e documenti

In particolare, si prevede che la Commissione possa 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 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 d'ufficio, professionale e bancario**, il testo rinvia alla disciplina vigente in materia.

Segreto

Per quanto riguarda il **segreto di Stato** si prevede l'applicazione della L. 124/2007, che stabilisce, tra l'altro, l'inopponibilità del segreto di Stato per fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale.

E' fatta salva l'opponibilità del segreto fra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Per quanto concerne le **audizioni a testimonianza** rese davanti alla Commissione, vengono richiamati il 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 Commissione stabilisce quali atti e documenti **non devono essere divulgati**, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Si prevede infine l'**obbligo del segreto** per i componenti la Commissione, i funzionari e tutti i soggetti che, per ragioni d'ufficio o di servizio, vengono a conoscenza di atti di inchiesta.

## Organizzazione interna

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.

Organizzazione e funzionamento

Si afferma il principio della **pubblicità delle sedute** della Commissione, 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 che sarà stabilito nel regolamento interno.

L'**autorizzazione di spesa** prevista è pari a 50.000 euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, posta a carico del bilancio interno della Camera. [Oneri finanziari](#)

## Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La I Commissione ha avviato l'esame delle proposte istitutive di una Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta (Doc. XXII nn. 18 Fratoianni - 19 Marazziti - 21 Fiano) nella seduta del **15 aprile 2014**. Successivamente è stato costituito un **Comitato ristretto** che ha elaborato una proposta di **testo unificato** approvato dalla Commissione il 26 giugno 2014. Dopo l'esame degli emendamenti presentati e l'acquisizione dei pareri da parte delle competenti Commissioni in sede consultiva la Commissione ha deliberato di conferire mandato al relatore a riferire in senso favorevole nella seduta del **1° ottobre 2014**.

## I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul testo elaborato dalla Commissione hanno espresso il parere di competenza le Commissioni Bilancio e Giustizia.

La **Commissione Bilancio** ha espresso **parere favorevole con una osservazione** in cui si chiede alla Commissione di merito di valutare l'opportunità di modificare la ripartizione della spesa tra gli esercizi 2014 e 2015 (pari a 50.000 euro per ciascun anno) tenendo conto dei tempi necessari all'approvazione del provvedimento. [Commissione Bilancio](#)

La **Commissione Giustizia** ha espresso **parere favorevole con una osservazione** in cui si chiede di coordinare una disposizione recata dall'articolo 1 con la parte restante del provvedimento che si riferisce non solo ai centri di identificazione ed espulsione (CIE), ma anche ai centri di accoglienza (CDA) e ai centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Nella seduta del 1° ottobre 2014 il relatore ha presentato un **emendamento** volto a recepire l'osservazione della Commissione Giustizia, che è stato approvato dalla I Commissione. [Commissione Giustizia](#)