

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e III (Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Sulla pubblicità dei lavori	32
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'espulsione e sul rimpatrio della moglie e della figlia di un dissidente politico kazako. Doc XXII, n. 12 Giorgetti (<i>Esame e rinvio</i>)	32

SEDE REFERENTE

Mercoledì 15 marzo 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il Sottosegretario di Stato per gli Affari esteri e la Cooperazione internazionale Vincenzo Amendola.

La seduta comincia alle 13.55.

Sulla pubblicità dei lavori.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'espulsione e sul rimpatrio della moglie e della figlia di un dissidente politico kazako.

Doc XXII, n. 12 Giorgetti.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Domenico MENORELLO (CI), *relatore per la I Commissione*, fa presente che la proposta in esame (Doc. XXII, n. 12) prevede l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sull'espulsione e sul rimpatrio della moglie e della figlia del dissidente politico kazako Mukhtar Ablyazov (articolo 1, comma 1). La Commissione d'inchiesta è chiamata ad accertare (articolo 1, comma 2): *a)* le circostanze e le procedure con cui è stato deciso l'intervento e le modalità con le quali esso è stato eseguito; *b)* gli accertamenti compiuti prima dell'adozione e dell'esecuzione del provvedimento di espulsione nonché le motivazioni della sua successiva revoca; *c)* le eventuali responsabilità esistenti ai livelli politico e amministrativo e il ruolo eventualmente svolto da soggetti stranieri nella vicenda attraverso la fornitura di informazioni e di mezzi.

La proposta, all'articolo 2, comma 1, 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. Ai sensi del comma 2, entro dieci giorni dalla nomina

dei componenti, il Presidente della Camera convoca la Commissione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza, composto, ai sensi del comma 3, dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, eletti con le stesse modalità dei presidenti delle Commissioni permanenti previste dall'articolo 20, commi 2, 3 e 4, del Regolamento della Camera dei deputati.

La durata dei lavori della Commissione, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, è fissata in dodici mesi dalla data della sua costituzione. Al termine dei lavori la Commissione presenta una relazione all'Assemblea sull'attività svolta, ai sensi dell'articolo 2, comma 5. Fermo restando quanto già previsto dall'articolo 82 della Costituzione, 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 (articolo 3, comma 1), analogamente a quanto previsto da altri provvedimenti di istituzione di commissioni di inchiesta (si vedano le leggi istitutive delle Commissioni d'inchiesta « antimafia » a partire dal 2006: legge n. 277 del 2006; legge n. 132 del 2008 e legge n. 87 del 2013 e la legge istitutiva della Commissione d'inchiesta sul caso Aldo Moro, legge n. 82 del 2014), si precisa, al comma 2 dell'articolo 3, 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.

L'articolo 3 precisa ulteriormente i poteri della Commissione in merito alla richiesta di atti e documenti. In particolare, si prevede, al comma 3, che la Commissione possa acquisire copia 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, anche se coperti da segreto. La Commissione, ai sensi del comma 4 dell'articolo 3, 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, la proposta, all'articolo 3, comma 6, richiama le norme vigenti in materia, precisando che è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato segreto difensivo ex articolo 103 del codice di procedura penale. Per il segreto di Stato, ai sensi del comma 7 dell'articolo 3, trova invece applicazione la normativa dettata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. Per quanto concerne le audizioni a testimonianza (articolo 3, comma 8) rese davanti alla Commissione, la proposta richiama l'applicabilità del complesso degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale. La proposta prevede altresì, all'articolo 3, comma 5, il potere della Commissione di stabilire gli atti e i documenti che non dovranno essere divulgati.

Infine, la proposta di inchiesta parlamentare prevede, all'articolo 4, 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.

La proposta in esame, all'articolo 5, comma 1, demanda poi ad un regolamento interno l'organizzazione delle attività e il funzionamento della Commissione. La Commissione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 5, può altresì articolare i propri lavori attraverso uno o più comitati, sulla base delle disposizioni previste dal regolamento interno. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 5, viene affermato il principio della pubblicità delle sedute della Commissione, ferma restando la possibilità di riunirsi in seduta segreta ove lo si ritenga opportuno. Ai sensi del comma 4 dell'articolo 5, 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. Per l'espletamento delle funzioni della Commissione, l'articolo 5, al comma 5, prevede che essa

fruisca di personale, locali e strumenti operativi posti a disposizione dal Presidente della Camera.

Svolgendo talune considerazioni di carattere generale sulle Commissioni di inchiesta, ricorda che, in base all'articolo 82 della Costituzione, ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. L'inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche 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'articolo 140 del Regolamento della Camera e l'articolo 162 del Regolamento del Senato 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'articolo 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. Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del Regolamento della Camera e l'articolo 25, comma 3, del Regolamento del Senato, 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. In alcuni casi, l'atto costitutivo della Com-

missione ha previsto espressamente che il Presidente sia nominato tra i parlamentari non appartenenti alla 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 sotto-commissioni 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. La durata dei lavori della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della relazione finale (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'articolo 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 (cosiddetto principio del parallelismo). 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 6 mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (articolo 366 del codice penale) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (articolo 372 del codice penale). La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 della Costituzione, 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 con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari (reati per i quali all'epoca era prevista l'opponibilità del segreto di stato; si veda la versione dell'articolo 204 del codice di procedura penale prima delle modifiche apportate dalla legge n. 124 del 2007).

Particolarmente complesso è il problema dei rapporti tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le concorrenti inda-

gini 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 articolo 82, secondo comma, della Costituzione, 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 del 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 diretta-

mente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto di mantenere segreti (cosiddetto 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.

Sempre per quanto riguarda i rapporti tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria, segnalo che, per quanto riguarda il caso oggetto del provvedimento in questione, ovvero l'espulsione e il rimpatrio della moglie e della figlia del dissidente politico kazako, Mukhtar Ablyazov, è in corso un procedimento penale della cui esistenza occorre tenere conto in relazione al ruolo di tale istituenda Commissione d'inchiesta.

Passando alle evoluzioni più recenti di tale procedimento penale va rilevato che, com'è noto, dopo la chiusura delle indagini lo scorso novembre, la Procura della Repubblica di Perugia ha chiesto nei giorni scorsi il rinvio a giudizio per l'ex capo della squadra mobile di Roma, l'allora dirigente dell'Ufficio immigrazione, di cinque agenti di polizia, del giudice di pace che si occupò del caso e di tre funzionari dell'ambasciata kazaka.

A distanza di tre anni da quegli accadimenti e dalla presentazione del provvedimento in esame molto è avvenuto, quindi, proprio sul terreno giudiziario. Si deve, dunque, innanzitutto, considerare l'effettivo svolgimento di indagini sui fatti sopra ricordati, nonché la possibile prossima celebrazione di un dibattito sul caso in questione avanti la competente autorità giudiziaria.

Tale circostanza consente di ritenere fugati i timori di una « sommaria » indagine » da parte delle competenti autorità italiane, come, invece, a ridosso dei fatti, si paventava nella relazione illustrativa della proposta Commissione d'inchiesta, a giustificazione della medesima.

Nella sede propria del processo dovranno quindi adesso essere ricostruite le responsabilità nella sequenza di atti, che ha portato all'assunzione di un provvedimento di espulsione nei confronti di una personalità come quella di Alma Shalabayeva, moglie di Mukhtar Ablyazov.

Non è chi non veda, dunque, come non solo l'esigenza della ipotizzata iniziativa inquirente parlamentare sia venuta meno alla luce del dipanarsi dell'attività svolta dalla magistratura ordinaria, ma anche che una siffatta ipotesi d'inchiesta si sovrapporrebbe, del tutto inopportuna, all'azione di un altro potere dello Stato.

Tale sovrapposizione sarebbe particolarmente concreta nel caso – quale sarebbe quello di cui ci si occupa – in cui magistratura e Commissione parlamentare operassero persino in simultanea, dando luogo persino plasticamente al rischio di una sconveniente concorrenza istituzionale, anche considerando che, secondo la proposta, le competenze della Commissione d'inchiesta sarebbero estesissime, spaziando dall'accertamento delle circostanze e delle procedure con cui è stato deciso l'intervento e le modalità con le quali esso è stato eseguito, alle eventuali responsabilità esistenti ai livelli politico e amministrativo, nonché al ruolo eventualmente svolto da soggetti stranieri nella vicenda attraverso la fornitura di informazioni e di mezzi.

Inoltre, come detto, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, le Camere possono « disporre inchieste in materie di pubblico interesse »; nel caso di specie, l'interesse pubblico che viene in rilievo è nella giusta pretesa di vedere chiariti tutti gli aspetti relativi all'esatto svolgersi dei fatti, il che coincide con lo spettro della concomitante iniziativa della magistratura penale.

Dunque, non si ravvisano giustificazioni istituzionali attuali per l'esercizio dei poteri parlamentari di cui al ricordato articolo 82 della Carta Costituzionale

Paolo ALLI (AP-NCD-CpE), *relatore per la III Commissione*, ponendo il suo intervento in continuità con quello del collega

Menorello e per migliore comprensione della materia oggetto del provvedimento in titolo, ricostruisce sommariamente i contorni della vicenda riguardante il caso delle due cittadine kazake, Alma Shalabayeva e sua figlia, a quel tempo residenti in Italia e fermate il 28 maggio 2013 dalla Questura di Roma con l'accusa di possesso di un passaporto falso. La Questura di Roma firmò allora l'espulsione e il provvedimento di rientro in Kazakistan di Alma e della figlia, avvenuti tra il 29 e il 30 maggio 2013. Il caso divenne noto nel luglio del 2013, quando emerse lo stretto legame di parentela con il dissidente Abyazov, il quale si appellò al Governo italiano. Il 12 luglio il Ministero dell'interno revocò quindi l'espulsione. Seguirono le dimissioni dell'allora Capo di gabinetto del Ministro dell'Interno ed una relazione del Capo della polizia che precisava come « in nessuna fase della vicenda i funzionari italiani hanno avuto notizia del fatto che Abyazov fosse un dissidente politico fuggito dal Kazakistan, possibile oggetto di ritorsioni. Non risulta che Shalabayeva o i suoi legali abbiano mai presentato o annunciato domanda di asilo ». Il 24 dicembre 2013 Alma Shalabayeva e la figlia riuscivano quindi a lasciare il Kazakistan e a fare rientro in Italia il 27 dicembre 2013 ottenendo poi dal Viminale, nell'aprile 2014, lo status di rifugiate.

Come noto, dal caso ne è derivata un'inchiesta giudiziaria che si è protratta fino ad oggi, finalizzata a ricostruire il quadro che ha portato all'espulsione di due cittadine esperte nel loro Paese di origine a rischi concreti in connessione alla vicenda del dissidente Albyazov.

Alla luce dei recenti sviluppi dell'inchiesta della Procura di Perugia, di cui ha dato conto il collega Menorello, esprime, quindi, netta contrarietà nei confronti della proposta in titolo, che verrebbe strumentalmente a sovrapporsi ad un'inchiesta giudiziaria giunta ormai ad uno stadio assai avanzato, configurando un deprecabile cortocircuito tra l'azione dei poteri dello Stato, in un ennesimo, evitabile, esercizio « selvaggio » di attribuzioni costituzionali – per riprendere la terminologia

di un giurista come Luigi Ferrajoli – che ha determinato l'attuale crisi della democrazia italiana.

Ricorda, peraltro, che sull'intera vicenda, il Governo dell'epoca scelse correttamente la linea della *total disclosure*, della trasparenza totale, una linea che si è concretizzata nella relazione del Capo della Polizia, predisposta in esito all'indagine amministrativa ordinata dall'allora Ministro dell'interno ed illustrata dal Presidente del Consiglio e dallo stesso responsabile del Viminale in Parlamento.

Concludendo, per i motivi descritti, in qualità di relatore, d'intesa con il collega Menorello, si riserva di riferire in senso contrario sulla proposta di legge all'esame.

Andrea COLLETTI (M5S) chiede il motivo per il quale non è stata abbinata la proposta di legge C. 1422, a sua prima firma, tenuto conto che essa riguarda l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sul medesimo argomento.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, fa notare che l'abbinamento non è stato possibile in quanto la proposta di legge C. Colletti 1422 mira all'istituzione per legge di una Commissione d'inchiesta bicamerale, mentre il provvedimento in esame mira all'istituzione, con atto non legislativo, di una Commissione d'inchiesta monocamerale.

Andrea COLLETTI (M5S) fatto notare che dall'intervento introduttivo del relatore per la III Commissione sembrerebbe emergere un orientamento contrario all'istituzione della Commissione d'inchiesta in oggetto, ritiene che tale posizione possa essere ricondotta alla volontà del relatore di evitare una situazione di conflitto d'interessi tra componenti dello stesso gruppo, vista l'appartenenza politica dell'allora Ministro dell'interno. Dichiarò che il suo gruppo, al contrario è favorevole all'istituzione della Commissione d'inchiesta in questione, preannunciando la presentazione di proposte emendative tese ad ampliare il numero dei componenti in

modo da rispecchiare più fedelmente la proporzione dei gruppi.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, avverte che nessun altro chiedendo di intervenire e non essendovi obiezioni, dichiara concluso l'esame preliminare. Ricorda che l'inizio dell'esame del provvedimento in Assemblea è fissato per lunedì 27 marzo con la formula « ove concluso dalle Commissioni ». Propone di fissare il termine per la presentazione di proposte emendative a martedì 14 marzo alle ore 12, fermo restando che eventuali ulteriori

interventi di carattere generale sul complesso degli emendamenti potranno essere svolti nella prossima seduta che sarà prevista nella medesima giornata di martedì 14 marzo 2017.

Le Commissioni concordano.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.