

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa del senatore FALANGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 GENNAIO 2017 <sup>(\*)</sup>

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato dei centri di accoglienza e di identificazione dei migranti e sul sovraffollamento degli stessi, con particolare riguardo all'effettiva gestione delle risorse economiche destinate all'ospitalità degli immigrati ed alla adeguatezza della normativa, sia nazionale che europea, e dei relativi bandi di gara con riguardo alle effettive condizioni in cui versano detti centri

ONOREVOLI SENATORI. – Sono noti i recenti fatti di Cona (Venezia) e la rivolta scoppiata nel centro di prima accoglienza. La rivolta è seguita alla morte della venticinquenne ivoriana Sandrine Bakayoko, deceduta il 2 gennaio per trombosi polmonare. Sulla fine della ragazza e sulla violenta protesta di un centinaio di richiedenti asilo sono attualmente in corso due indagini della magistratura.

Rivolta che, in quello stesso centro, non è invero stata la prima: si tratta, infatti, della terza in un anno. Le proteste sono state le prime con un accento violento, ma già il

30 agosto scorso una cinquantina di migranti aveva manifestato per protestare contro i lunghi tempi di evasione delle pratiche per le richieste di asilo. Tuttavia, in quella occasione si era trattato di un episodio pacifico, controllato dalle forze dell'ordine. Sul posto, peraltro, oltre ad agenti della polizia del commissariato di Chioggia e carabinieri di Chioggia si trovava il sindaco di Cona, Alberto Panfilio, che aveva ricordato come all'inizio del mese avesse ricevuto dall'allora Ministro dell'interno assicurazioni sulla diminuzione del numero di ospiti del centro

<sup>(\*)</sup> Testo non rivisto dal presentatore

di accoglienza. In precedenza, il 27 gennaio dello scorso anno un centinaio di migranti, su un totale in quel momento di 600 (contro i 1.400 di oggi), era sceso in strada per protestare contro il livello di assistenza loro offerto nella struttura.

Il sovraffollamento delle strutture di prima accoglienza dei migranti è oggi, quindi, problema urgentissimo e a tal proposito si ritiene necessaria l'istituzione di una commissione d'inchiesta che indaghi non solo sul sistema di accoglienza e di identificazione, ma che valuti altresì il funzionamento del sistema di allocazione delle risorse finanziarie destinate ai centri per l'immigrazione, nonché della gestione economica da parte delle società aggiudicatrici dei relativi bandi di gara.

Il fenomeno dell'immigrazione - clandestina e non - negli ultimi tempi ha assunto dimensioni crescenti ed è questo un tema di notevole impatto sociale e politico.

È dunque quanto mai opportuno, attraverso la presente proposta di inchiesta parlamentare, cogliere l'occasione per fare maggiormente luce sul fenomeno ed è interesse, in questo caso, tanto della maggioranza quanto delle opposizioni quello di fare chiarezza sul fenomeno in questione.

In questo contesto di emergenza globale, nel quale peraltro l'Unione europea non riesce ad affermare il suo ruolo strategico, il Parlamento, al fine di esercitare pienamente le sue funzioni legislative e di indirizzo politico, nel rispetto delle competenze costituzionalmente definite, deve essere messo nelle condizioni di potere acquisire informazioni circa la complessità del fenomeno in questione e, soprattutto, il modo in cui esso viene governato sul territorio italiano, procedendo ad una ampia e dettagliata ricognizione del fenomeno stesso.

La vastità ed il rilievo strategico del problema impongono di dare dignità istituzionale anche presso il Senato della Repubblica all'attività di inchiesta che si vuole intraprendere e ciò anche con lo scopo di predisporre

utili ed incisivi interventi legislativi per una nuova *governance* del fenomeno dell'immigrazione.

È necessario, in primo luogo, ricordare come vi siano state novità legislative sul tema, in particolare con il decreto legislativo n. 142 del 2015 che ha riformato il sistema di accoglienza dei migranti. Il decreto legislativo n. 142 del 2015 ha ridisegnato complessivamente il sistema di accoglienza. Infatti, mentre prima i centri destinati all'accoglienza e al trattenimento di immigrati erano riconducibili a tre tipologie di strutture (CDA, CARA e CIE, ovvero: centri di accoglienza, centri di accoglienza per richiedenti asilo e centri di identificazione ed espulsione), con l'adozione del decreto in recepimento delle nuove direttive dell'Unione europea sono state ridisegnate le strutture di prima accoglienza, mediante una «riconversione» degli attuali centri quali *hub* temporanei. Si ricorda che il decreto legislativo n. 142 del 2015 ha provveduto ad attuare sia la nuova «direttiva procedure» (2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013), sia la nuova «direttiva accoglienza» (2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013), 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 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 all'accoglienza vera e propria, consiste nel soccorso e prima assistenza dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco. Tali funzioni continuano ad essere svolte nei centri di

primo soccorso e accoglienza (CPSA) allestiti all'epoca dell'emergenza sbarchi in Puglia nel 1995 (decreto-legge n. 451 del 1995, convertito dalla legge n. 563 del 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 n. 142 del 2015 in sostituzione degli esistenti centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e centri di accoglienza (CDA), per l'effettuazione della 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.

La seconda accoglienza è svolta a livello territoriale nei centri SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) 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.

Il sistema SPRAR era stato istituzionalizzato con la legge n. 189 del 2002. Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

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.

Evidentemente, le misure legislative del decreto legislativo n. 142 del 2015 non sono state in grado di rendere efficace, efficiente e trasparente il sistema di accoglimento dei migranti.

L'istituzione di una commissione di inchiesta ha dunque l'obiettivo di verificare, innanzitutto, l'adeguatezza della disciplina

legislativa e regolamentare sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione degli immigrati, nonché sul sistema di vigilanza cui sono soggetti i centri, anche ai fini della prevenzione e della gestione di episodi violenti, nonché l'obiettivo di verificare l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema di gestione degli immigrati, con particolare riguardo alle modalità di applicazione e all'idoneità dei poteri di intervento, dei poteri sanzionatori e degli strumenti di controllo previsti, nonché all'adeguatezza delle modalità di presidio dai rischi.

Inoltre, un altro aspetto sul quale è necessario fare luce attraverso la commissione di inchiesta che si propone di istituire è quello relativo alla valutazione dell'attuale sistema dei centri di accoglienza, sia in relazione alla loro distribuzione nel territorio nazionale, sia in termini comparativi con altri possibili modelli organizzativi.

È necessario, inoltre, valutare le procedure per l'affidamento degli appalti relativi ai servizi di gestione dei medesimi centri, con particolare riguardo ai requisiti previsti per la partecipazione alla procedura, agli strumenti di gestione contabile ed al sistema dei controlli sulla gestione finanziaria e sulla qualità del servizio, anche acquisendo, con la collaborazione delle regioni e degli enti locali interessati, i documenti, le informazioni e gli elementi per valutare le ricadute di carattere sociale. Occorre, in secondo luogo, verificare le procedure adottate per l'affidamento della gestione dei centri di accoglienza e di trattamento ai rispettivi enti ed esaminare le convenzioni stipulate con gli enti gestori dei centri e accertare eventuali responsabilità relative alla mancata offerta dei servizi ivi previsti secondo livelli adeguati e di qualità.

Infatti, sembra che i mega-centri di accoglienza generino appalti e giri di denaro poco controllabili e trasparenti. La politica, e in particolare il Parlamento, ha il compito di ripensare ciò che si è fatto finora e riorganizzare in strutture più piccole, agili e più sorvegliabili, i luoghi dove vengono accolti

i migranti nel nostro Paese e come a queste siano assegnati gli appalti, nonché di eliminare nei limiti del possibile quel sovraffollamento che ha generato anche ultimamente rivolte ed episodi di violenza.

Tutto ciò premesso, appare logicamente consequenziale la necessità di capire fino in fondo il reale funzionamento del sistema di accoglienza dei migranti in Italia. Solo così non solo si potrà evitare il ripetersi di eventi violenti dovuti al problema del sovraffollamento dei centri, ma si garantirà il corretto funzionamento del sistema di accoglimento dei migranti, in linea con le norme dell'Unione europea e, per quanto riguarda le procedure per l'affidamento degli appalti relativi ai servizi di gestione dei medesimi centri, in osservanza dell'obbligo di trasparenza.

A tal fine è necessaria una preliminare acquisizione di dati e una conseguente analisi delle funzioni svolte da tali centri, del loro

grado di trasparenza ed efficacia. Proprio per tali motivi di completezza e di profondità di analisi, la Commissione parlamentare d'inchiesta dovrà avere i poteri previsti dall'articolo 82 della Costituzione e segnatamente quelli di poter procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Soltanto attraverso una compiuta indagine sul fenomeno sopra descritto si potrà consentire al Parlamento italiano di incidere legislativamente e di fare chiarezza su un aspetto ormai così drammaticamente centrale delle società occidentali contemporanee e in particolare dell'Italia.

La Commissione, ultimati i lavori entro la fine della XVII legislatura, provvederà a riferire al Parlamento. In considerazione dell'importanza e dell'urgenza dell'attività di inchiesta sopra esposta, si auspica un celere e positivo esame della presente proposta.

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

---

### Art. 1.

#### *(Istituzione e durata della Commissione)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato dei centri di accoglienza e di identificazione dei migranti e sul sovraffollamento degli stessi, con particolare riguardo all'effettiva gestione delle risorse economiche destinate all'ospitalità degli immigrati ed alla adeguatezza della normativa, sia nazionale che europea, e dei relativi bandi di gara con riguardo alle effettive condizioni in cui versano detti centri, di seguito denominata «Commissione», con il compito di indagare sulle responsabilità politiche e istituzionali del mancato adeguamento delle strutture, sia sotto il profilo della capienza, sia sotto il profilo dei servizi.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro la fine della XVII Legislatura.

3. La Commissione, ogni tre mesi, presenta al Senato una relazione sull'attività svolta, sullo stato dei lavori e sui risultati dell'inchiesta. Sono ammesse relazioni di minoranza.

### Art. 2.

#### *(Composizione della Commissione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo.

2. Il Presidente del Senato, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'Ufficio di presidenza.

3. Il presidente della Commissione è scelto dal Presidente del Senato tra i componenti della Commissione.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

### Art. 3.

#### *(Competenze della Commissione)*

1. La Commissione ha il compito di:

a) valutare il funzionamento del sistema di accoglienza e di allocazione delle risorse finanziarie destinate ai centri per immigrati, soprattutto di quelli ad alto rischio, nonché della gestione economica da parte delle società aggiudicatrici dei relativi bandi di gara;

b) verificare l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione degli immigrati, nonché sul sistema di vigilanza cui sono soggetti i centri, anche ai fini della prevenzione e della gestione di episodi violenti;

c) verificare l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema di gestione degli immigrati, con particolare riguardo alle modalità di applicazione e all'idoneità dei poteri di intervento, dei poteri sanzionatori e degli strumenti di controllo previsti, nonché all'adeguatezza delle modalità di presidio dai rischi.

## Art. 4.

*(Attività di indagine)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Per le audizioni a testimonianza rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

3. Alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale o quello bancario, fatta eccezione per il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

4. Quando gli atti o i documenti attinenti all'oggetto dell'inchiesta siano stati assoggettati al vincolo del segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, detto segreto non può essere opposto alla Commissione.

## Art. 5.

*(Richiesta di atti e documenti)*

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti o documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, inerenti all'oggetto dell'inchiesta. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria, la trasmissione di copie degli atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per trenta giorni e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. L'autorità giudiziaria

può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. 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 comunque essere coperti dal segreto i nomi, gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

#### Art. 6.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale addetti alla Commissione stessa, e ogni altra persona che collabora con essa o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto, anche dopo la cessazione dell'incarico, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta, di cui all'articolo 5, comma 2.

#### Art. 7.

##### *(Organizzazione interna)*

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente.

2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni ritenute opportune.

4. Per l'espletamento dei propri compiti la Commissione fruisce di personale, locali e



strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro e sono poste a carico del bilancio interno del Senato. Il Presidente del Senato può autorizzare un incremento delle spese di cui al periodo precedente, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta, corredata di certificazione delle spese sostenute.





