

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1591

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato DE LUCA

Modifica all'articolo 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, in materia di istituzione di un registro anagrafico dei richiedenti protezione internazionale

*Presentata il 12 febbraio 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI ! – La politica migratoria europea regolata dagli articoli 78, 79 e 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea è ispirata al principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri. In tale contesto, da un lato, l'Unione persegue una politica integrata in materia mediante un « sistema europeo comune di asilo », fondato sulla possibilità di accordare tre tipi di protezione: *i)* riconoscimento dello *status* di rifugiato; *ii)* protezione sussidiaria; *iii)* protezione temporanea. Da un altro lato, l'Unione opera per prevenire e ridurre l'immigrazione irregolare, in particolare attraverso un'efficace politica di rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali. In questo quadro, a nostro avviso, il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, cosiddetto « decreto sicurezza » o « decreto Salvini », dal nome del Ministro

ispiratore, è incompatibile non solo con la nostra Carta costituzionale, ma anche con il diritto europeo. Ed è proprio su quest'ultimo aspetto, ossia la normativa europea, che si intende esaminare il decreto sicurezza nella presente proposta di legge.

Il decreto sicurezza contrasta, anzitutto, con la direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, cosiddetta « direttiva procedure », recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale.

Invero, ai sensi dell'articolo 13 di tale direttiva, i richiedenti asilo devono rispettare l'obbligo di cooperare con le autorità competenti ai fini dell'accertamento della loro identità e della trattazione della domanda. A tali fini, gli Stati membri possono prevedere che « i richiedenti siano tenuti a informare le autorità competenti del loro luogo di residenza o domicilio del mo-

mento e di qualsiasi cambiamento dello stesso, non appena possibile. Gli Stati membri possono prevedere che il richiedente sia tenuto ad accettare eventuali comunicazioni presso il luogo di residenza o domicilio più recente dallo stesso appositamente indicato » (articolo 13, paragrafo 2, lettera c)).

Questo obbligo risponde all'esigenza, enunciata nel *considerando* 18, di tutelare l'interesse sia degli Stati membri in oggetto sia dei richiedenti protezione internazionale a che sia adottata quanto prima una decisione in merito alle domande di protezione internazionale, nel rispetto dello svolgimento di un esame adeguato e completo. Affinché la procedura di esame della domanda di asilo si svolga in tempi rapidi e ragionevoli, fatto salvo un accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti dalla direttiva (*considerando* 20), è dunque necessario che il richiedente indichi il luogo di residenza o di domicilio al quale poter essere rintracciato per informarlo sullo svolgimento del lavoro della commissione territoriale competente o per notificargli le convocazioni ai fini delle specifiche audizioni.

L'articolo 13 del decreto sicurezza novella l'articolo 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (recante attuazione della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e della direttiva procedure), introducendo una disciplina confusa e inefficace, laddove stabilisce che « il permesso di soggiorno non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ». È vero, certo, che l'indirizzo del centro di accoglienza, comunicato dal richiedente alla questura, costituisce luogo di domicilio ai fini delle procedure di riconoscimento e di revoca dello *status* di protezione internazionale, ma il divieto di iscrizione anagrafica crea comunque delle evidenti distorsioni e complicazioni. Infatti, l'eliminazione della possibilità di registrazione dei richiedenti asilo nell'elenco del comune in cui è situato il centro di accoglienza provoca effetti estremamente negativi dal punto di vista sia giuridico che tecnico. Anzitutto, determina

degli oneri sproporzionati e ingestibili in capo alle questure, i cui uffici saranno gli unici in possesso delle informazioni relative al domicilio o alla residenza dei richiedenti asilo. Tali uffici non sono però ovviamente adeguati allo scopo e non sono funzionalmente e strutturalmente in grado di assicurare un'adeguata pubblicità e trasparenza alle informazioni relative alla presenza nel nostro Paese dei richiedenti asilo. Le questure dispongono di un programma interno di registrazione e di catalogazione delle informazioni di pubblica sicurezza che non è immediatamente accessibile, per evidenti ragioni di ordine pubblico. Ne deriva, pertanto, che sarà impossibile assicurare un accesso pubblico, efficace ed effettivo ai dati contenuti nel *database* in possesso della questura a tutti i soggetti che possono avere un interesse legittimo al riguardo, quali operatori sociali, operatori sanitari, associazioni del settore, organizzazioni non governative, avvocati, organi giuridici, istituzioni eccetera.

In breve, la sola conseguenza prodotta dalle novelle previste dall'articolo 13 del decreto sicurezza è l'assenza di un registro pubblico dello Stato italiano contenente le informazioni anagrafiche complete dei richiedenti protezione internazionale, cui poter attingere per ragioni di carattere giuridico, amministrativo, istituzionale o semplicemente socio-assistenziale.

Tale situazione produce un'evidente violazione dei diritti fondamentali dei richiedenti, la cui presenza in Italia, nel corso dell'esame dell'istanza di protezione internazionale, pur essendo « regolare » diventa *de facto* « clandestina » per tutto ciò che concerne gli eventuali adempimenti di natura sociale, sanitaria e giuridica.

Ma l'assenza di un registro unico, pubblico, nel quale annotare tempestivamente ed esaustivamente i riferimenti anagrafici iniziali dei richiedenti protezione internazionale, nonché ogni eventuale cambiamento o modifica degli stessi, provoca altresì degli inevitabili rallentamenti e inefficienze nelle procedure di definizione delle istanze dei richiedenti asilo, a causa delle difficoltà di poter adeguatamente assicurare loro il rispetto di tutte le garanzie

procedurali. Tutto ciò, dunque, ha conseguenze estremamente negative sia per la tutela dei migranti che per la sicurezza dello Stato.

Allo stesso tempo, l'assenza di un registro anagrafico costantemente aggiornato rende più complesso, se non tecnicamente impossibile, anche lo svolgimento di eventuali procedimenti giurisdizionali nei confronti dei richiedenti protezione internazionale. Infatti, è palese la difficoltà di poter svolgere tali procedimenti regolarmente, rapidamente e nel rispetto dei principi del giusto processo in assenza di un documento pubblico cui poter fare riferimento in modo « ufficiale » per determinare giuridicamente, ad ogni fine utile quale, ad esempio, la semplice notifica degli atti, il domicilio o la residenza del richiedente.

Ciò determina, dunque, anche l'evidente effetto perverso di rallentare, se non impedire del tutto, l'esecuzione delle procedure di allontanamento ed espulsione di coloro che non hanno diritto alla protezione internazionale e che sono in posizione irregolare nel nostro Paese, smentendo proprio le esigenze di sicurezza che il decreto sicurezza intenderebbe perseguire.

Al riguardo, invero, rileviamo che lo *standard* minimo di diritti essenziali da riconoscere in capo ai richiedenti protezione internazionale deriva direttamente sia da norme europee chiare, precise e inequivocabili che il decreto sicurezza, a nostro avviso, apertamente viola, sia dalla Carta costituzionale. A titolo esemplificativo, gli articoli 13 e 14 della cosiddetta « direttiva rimpatri » (direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008), recepita con il decreto-legge n. 89 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129 del 2011, impongono che, non solo nelle more della definizione del riconoscimento della prote-

zione internazionale, ma anche nelle fasi precedenti le procedure di espulsione, sia comunque mantenuta l'unità del nucleo familiare, siano assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie e sia garantito il sistema educativo di base ai minori.

Inoltre, la giurisprudenza consolidata della Consulta afferma la titolarità da parte dello straniero di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce alla persona (sentenza n. 148 del 2008) e in particolare, con riferimento all'assistenza sanitaria, rileva che esiste « “un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto” si vedano, *ex plurimis*, sent. n. 509 del 2000, sent. n. 309 del 1999 e sent. n. 267 del 1998) ». Tale nucleo è riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso (sentenza n. 252 del 2001 e sentenza n. 269 del 2010).

La presente proposta di legge, quindi, tenendo conto delle osservazioni precedenti, intende inserire all'articolo 5 del decreto legislativo n. 142 del 2015, già novellato dal decreto sicurezza, un nuovo comma, il comma 3-*bis*, al fine di istituire un apposito registro presso l'ufficio del prefetto competente in base alla sede del centro o della struttura di accoglienza, contenente i dati relativi al luogo di domicilio o residenza e ogni altra informazione anagrafica del richiedente. Il responsabile della convivenza, presso il quale è tenuto il registro, ha l'obbligo di informare il prefetto su qualsiasi variazione di domicilio o residenza del richiedente medesimo.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

1. Dopo il comma 3 dell'articolo 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, è inserito il seguente:

« *3-bis.* Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri o nelle strutture di cui agli articoli 6, 9 e 11, a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero la ricevuta di cui all'articolo 4, comma 3, è iscritto in un apposito registro tenuto presso la prefettura – ufficio territoriale del Governo competente in base alla sede del centro o della struttura di accoglienza. Tale registro contiene i dati relativi al luogo di domicilio o residenza e ogni altra informazione anagrafica del richiedente. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di procedere all'iscrizione del richiedente nel registro, qualora il richiedente non vi abbia già provveduto personalmente. Il responsabile della convivenza è altresì tenuto a comunicare alla competente prefettura – ufficio territoriale del Governo la variazione del luogo di domicilio o residenza, la revoca delle misure di accoglienza o l'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale, entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti ».

