
**RACCOMANDAZIONI DEL TAVOLO DI LAVORO SULL'APOLIDIA
SULLA PROTEZIONE
DEGLI APOLIDI E SULLA RIDUZIONE DELL'APOLIDIA IN ITALIA**

- **Introduzione:**

Il “Tavolo di lavoro sull’apolidia” (“Tavolo Apolidia”) è una rete informale che vede la partecipazione dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e di diverse espressioni della società civile che all’interno del loro mandato hanno un esplicito riferimento all’apolidia o che nell’espletamento delle loro attività si trovano spesso direttamente a contatto con le comunità maggiormente affette da questa condizione¹. Il Tavolo si pone come sede di coordinamento di attività di advocacy e di discussione di proposte operative volte al miglioramento della **protezione delle persone apolidi e alla risoluzione dei casi di apolidia in Italia**.

- **Contesto generale:**

Secondo l’iniziativa della Banca Mondiale "Identification for Development (ID4D)", 1,1 miliardi di persone nel mondo sono incapaci di provare la loro identità con un documento ufficiale, soprattutto in Asia e in Africa². Tra queste persone invisibili, più di un terzo sono minori che non sono stati registrati alla nascita, spesso a causa di spostamenti forzati che hanno coinvolto le loro famiglie. Circa un settimo della popolazione del pianeta vive senza alcun documento di identità ufficiale, con conseguenti difficoltà ad accedere ai servizi sanitari, all'educazione, ai servizi sociali e finanziari. Tra questi soggetti senza identità, esiste un'altra categoria particolare di individui, gli apolidi, persone prive di una cittadinanza e che non beneficiano della protezione di alcuno Stato.

Attualmente sono circa 10 milioni le persone apolidi nel mondo, di cui circa 400.000 nella sola Unione Europea³.

¹ Il Tavolo Apolidia è coordinato dall’Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite – Ufficio Regionale per l’Europa del Sud e ne fanno parte: A Buon Diritto Onlus; Associazione 21 luglio Onlus; Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione; Avvocato Paolo Farci; Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus; Comunità di S. Egidio; European Roma Rights Centre; Human Rights and Migration Law Clinic dell’Università di Torino/Università del Piemonte Orientale/International University College; JUSTROM-Italia, programma pilota del Consiglio d’Europa/Unione Europea per l’Accesso alla Giustizia delle Donne Rom, Sinte e Caminanti; Save the Children Italia.

² Per ulteriori informazioni, si veda: <http://www.worldbank.org/en/programs/id4d>.

³ UNHCR, *Global Trends; Forced Displacement in 2014*, giugno 2015, <http://unhcr.org/556725e69.html>.

L'Italia ha sia ratificato la **Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954** che aderito alla **Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961**.⁴ Ha inoltre firmato, ma non ancora ratificato, la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997.

Ad oggi, l'Italia è uno fra i pochi Paesi al mondo ad avere istituito delle procedure per il riconoscimento dello *status* di apolide⁵. **In Italia esistono due procedure alternative per il riconoscimento dell'apolidia: una amministrativa e una giudiziaria**⁶. Una volta che lo *status* di apolide sia stato formalmente riconosciuto, la persona apolide ha accesso a una serie di diritti in conformità con la Convenzione del 1954. Sono inoltre sotto esame del Parlamento due proposte di riforma, la prima riguardante la normativa in materia di cittadinanza, la seconda volta a disciplinare la procedura di determinazione dell'apolidia.

- **La popolazione apolide in Italia**

Secondo le stime al momento disponibili, in Italia **le persone apolidi o a rischio apolidia potrebbero essere tra le 3.000 e le 15.000**⁷. Non esistono dati precisi sulla popolazione apolide o a rischio apolidia, ma si può ragionevolmente ritenere che gruppi consistenti di persone apolidi possano essere rintracciati nell'ambito delle **comunità Rom originarie della ex-Jugoslavia**, che vivono in Italia da molti anni. Il resto della popolazione apolide in Italia è originaria di Paesi e territori quali **l'ex-URSS, i Territori Palestinesi Occupati⁸, la Cina (Tibet), Cuba⁹, l'Eritrea e l'Etiopia**. I casi di apolidia di origine più datata riguardano soprattutto persone rom provenienti dalla ex-Jugoslavia e i loro discendenti. Sempre dalle stime a disposizione, risulta che le città che registrano una maggiore presenza

⁴La definizione di apolide è dettata dall'art. 1 della Convenzione di New York del 28 settembre 1954 ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 1 febbraio 1962, n. 306. Si rimanda inoltre a: UNHCR, *Manuale per la protezione delle persone apolidi*, 2014, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6bff14>.

⁵ I Paesi che hanno predisposto nel loro ordinamento delle procedure per la determinazione dell'apolidia sono: Costa Rica; Filippine; Francia; Georgia; Grecia; Islanda; Italia; Kosovo; Lettonia; Messico; Moldova; Regno Unito; Slovacchia; Spagna; Svizzera; Turchia; Ungheria.

⁶ Alcuni aspetti del procedimento amministrativo per l'accertamento dello *status* di apolide nell'ordinamento italiano sono disciplinati dall'art. 17 del D.p.r. 12 ottobre 1993 n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza). Non vi è una norma organica che disciplini la materia dell'apolidia.

⁷ Stime elaborate dalla Comunità di Sant'Egidio e da Associazione 21 luglio Onlus. Si veda: Associazione 21 luglio ONLUS, *Rapporto Annuale 2016*, aprile 2017; XVI Legislatura, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, pag. 23.

⁸ I palestinesi presenti in Italia difficilmente riescono a dimostrare e confermare la propria cittadinanza o a beneficiare dei diritti ad essa connessi, ritrovandosi in una situazione di rischio di apolidia o di apolidia *de facto*, a seconda dei casi.

⁹ Le persone con cittadinanza cubana che, sulla base della legge cubana, acquisiscono lo *status* di "emigrante" dopo prolungata assenza da Cuba, perdono accesso a una serie di diritti legati alla cittadinanza, inclusa la possibilità di reingresso senza dover richiedere un visto. Tale condizione è assimilabile a quella di apolidia *de facto*. L'attuale orientamento della giurisprudenza italiana propende per il riconoscimento di tali persone come apolidi.

di persone apolidi o a rischio apolidia siano **Roma, Napoli e Torino**. Le stime includono numeri consistenti di **giovani che sono nati e cresciuti in Italia, ma sono comunque privi della cittadinanza italiana o di altra cittadinanza**.

Le principali cause dell'apolidia o del rischio di apolidia tra i gruppi interessati residenti in Italia, risultano riconducibili all'indeterminatezza dello *status* giuridico e alle difficoltà nell'attestare la cittadinanza derivanti dalla dissoluzione e successione tra Stati (es. ex-URSS; ex-Jugoslavia), dal conflitto di leggi sulla cittadinanza o dall'assenza di disposizioni volte alla prevenzione dell'apolidia – in particolare in contesti migratori (es. Sudamerica), dall'assenza di consenso sull'entità di alcuni territori (es. Territori Palestinesi Occupati; Tibet - Cina).

Inoltre, si evidenzia la presenza di persone a rischio apolidia **tra i richiedenti asilo, tra cui numerosi minori, provenienti principalmente dall'Africa subsahariana o dal Corno d'Africa sprovvisti di documenti e privi di certificati di nascita o altra documentazione che possa attestarne la cittadinanza**. Il rischio di apolidia si rileva anche riguardo ai **bambini nati in transito e non registrati presso le rappresentanze diplomatiche dei Paesi d'origine né presso le autorità locali**, che arrivano in Italia privi di documenti, con le conseguenze che ciò comporta in termini di accertamento e/o acquisizione della cittadinanza. Infine, bisogna tenere in considerazione anche la situazione dei rifugiati a rischio apolidia, soprattutto minori, provenienti da paesi con leggi sulla cittadinanza che contengono disposizioni discriminatorie su basi di genere⁹.

- **Apolidia e procedure per la determinazione dello *status* di apolide**

Come accennato, in Italia esistono due procedure per il riconoscimento dell'apolidia, una di stampo amministrativo e una per via giudiziaria.

La **procedura amministrativa** non è disciplinata in modo sufficientemente chiaro e dettagliato in alcuni suoi aspetti. Una delle **questioni più problematiche riguarda l'accesso alla procedura**, dato che ai richiedenti viene richiesto di presentare un certificato di nascita, la documentazione relativa alla residenza in Italia e ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide¹⁰. Di fatto, ciò comporta che **la procedura sia accessibile solo alle persone già in possesso di un regolare titolo di soggiorno** in Italia, il che si pone in contrasto con gli obiettivi della Convenzione del 1954. Un ulteriore punto critico consiste nella durata, dato che **il procedimento può durare molto a lungo, in alcuni casi anche fino a diversi anni** (per legge è previsto un limite massimo di 895 giorni¹¹). Pertanto, **il numero di apolidi attualmente riconosciuti attraverso la procedura amministrativa risulta decisamente esiguo**.

⁹ Nel contesto italiano la casistica riscontrabile riguarda persone provenienti da: Iran, Iraq, Giordania, Kuwait, Libano, Liberia, Libia, Mauritania, Nepal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Siria, Togo.

¹⁰ Art. 17 DPR 12 ottobre 1993, n. 572.

¹¹ Decreto Ministero dell'Interno 18 aprile 2000, n.142, Allegato A.

A causa della lunghezza della procedura e dei requisiti previsti per l'accesso al riconoscimento in via amministrativa, molti apolidi sono costretti, in quanto privi di titolo di soggiorno, a richiedere il riconoscimento dello *status* attraverso la **procedura giudiziale**. Nel corso degli anni, è stata prevalentemente la giurisprudenza, specialmente della Corte di Cassazione, a delinearne gli aspetti procedurali. L'assenza di una normativa organica in materia di determinazione dello *status* di apolidia ha comportato la **mancata predisposizione di alcune garanzie procedurali fondamentali previste dagli standard internazionali** in materia di determinazione dell'apolidia¹². Il decreto legge n. 13/2017, convertito con legge 46/2017, ha introdotto 26 sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. Tra le novità dettate dal nuovo quadro normativo, alle sezioni specializzate è stata assegnata competenza anche in materia di controversie relative all'accertamento dello *status* di apolide, regolate dal rito sommario di cognizione, tuttavia **non sono state colmate le lacune esistenti riguardo alle garanzie procedurali** previste dagli standard internazionali. Nonostante la procedura di determinazione dell'apolidia per via giudiziaria sia accessibile anche alle persone prive di un permesso di soggiorno, a costoro è **spesso negato l'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato** poiché impossibilitati, proprio in quanto apolidi, a produrre una dichiarazione consolare che attesti che il reddito nel paese di origine rientra nei parametri previsti dalla Legge italiana per accedere a tale beneficio.

I limiti di entrambe le procedure di determinazione dell'apolidia esistenti risultano nel riconoscimento formale dello *status* di apolide di un numero ridotto di persone (dai dati ISTAT risulta che solo 715 persone apolidi riconosciute vivono al momento in Italia¹³). Ciò significa che **la maggior parte della popolazione apolide presente in Italia non ha ottenuto il riconoscimento dello status, di conseguenza non beneficia della protezione e dei diritti sanciti dal diritto internazionale**. Questa situazione ha delle conseguenze considerevoli in termini di riduzione dell'apolidia, dato che in assenza di riconoscimento formale le persone **apolidi continuano a trasmettere la loro condizione da una generazione all'altra**, portando all'insorgere di nuovi casi di apolidia.

- **Apolidia e cittadinanza**

Per quanto riguarda il conferimento della **cittadinanza alla nascita agli apolidi**, la normativa italiana garantisce il riconoscimento della cittadinanza a coloro che, nati in Italia, non possano acquisire la cittadinanza di nessuno dei due genitori¹⁴. Nello specifico,

¹² In particolare si rileva l'assenza del diritto a un'audizione, disomogeneità sullo standard della prova adottato, assenza di tutele contro l'espulsione o la detenzione nelle more della procedura, durata eccessiva del procedimento. Per ulteriori informazioni, si veda: UNHCR, *Manuale per la protezione delle persone apolidi*, 30 giugno 2014, disponibile su: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6bff14>.

¹³ Si veda il database ISTAT, reperibile su: dati.istat.it.

¹⁴ Art. 1, legge 5 febbraio 1992 n. 91.

secondo la normativa, sono cittadini per nascita i bambini nati in Italia da genitori apolidi, ignoti, o che siano impossibilitati a seguire la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono o che siano trovati nel territorio, nell'impossibilità di provare il possesso di un'altra cittadinanza. Tale disposizione si pone in linea con il principio di riduzione dell'apolidia, così come sancito dalla Convenzione del 1961, e con il diritto di ciascuno ad acquisire una cittadinanza¹⁵. Tuttavia, **molti dei bambini apolidi nati in Italia** che potrebbero acquisire la cittadinanza italiana alla nascita **incontrano diversi ostacoli nel dimostrare che non hanno acquisito e che non possono acquisire la nazionalità di nessuno dei due genitori**. Tali ostacoli sono **spesso dovuti al mancato riconoscimento formale dell'apolidia dei genitori o alle difficoltà riscontrate nel reperire le leggi relative alla nazionalità dei Paesi di origine dei genitori, così come all'interpretazione delle stesse**¹⁶. Infine, viene riscontrata la non retroattività nell'applicazione delle salvaguardie contro l'apolidia alla nascita, ovvero in casi di riconoscimento formale dello status di apolide per i genitori, **il figlio nato in Italia prima del suddetto riconoscimento non acquisisce la cittadinanza italiana**.

A quanti siano stati riconosciuti apolidi, la normativa italiana applica condizioni preferenziali per l'acquisizione della cittadinanza: infatti, si richiede che l'apolide abbia risieduto legalmente sul territorio dello Stato per cinque anni, in analogia con quanto previsto per i rifugiati, mentre la norma generale prevede una residenza di dieci anni¹⁷.

- **Apolidia e diritti**

Il riconoscimento dello *status* di apolide dà accesso a una serie di diritti in linea con la Convenzione del 1954, tra cui diritto all'impiego e all'istruzione, diritti di proprietà, accesso al *welfare*, documenti di identità e titoli di viaggio¹⁸. Tuttavia, **nella prassi sono state rilevate alcune difficoltà nel godimento effettivo di tali diritti**, quali: casi di diniego di iscrizione anagrafica, difficoltà nell'accesso al *welfare* e alla naturalizzazione. Al riconoscimento dello *status* di apolide, inoltre, **non consegue sempre il rilascio di un titolo di soggiorno "per apolidia"** (nel contesto italiano esistono diverse tipologie di titolo di soggiorno rilasciabili); di conseguenza, alcuni diritti propri dell'apolide riconosciuto, quali il conseguimento dello *status* di lungo soggiornante e la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana a condizioni facilitate, possono risultare lesi.

Le persone apolide che non hanno ottenuto il riconoscimento del loro *status* non godono invece di protezione e non hanno accesso ai diritti di cui dovrebbero essere

¹⁵ Art. 7, Convenzione sui diritti del fanciullo.

¹⁶ Si rimanda in particolare alle conclusioni del seminario organizzato dall'UNHCR tra esperti in materia di apolidia, tenutosi a Prato il 27 e 28 maggio 2010: <http://www.unhcr.org/4cb2fe326.pdf>.

¹⁷ Art. 9, comma 1, lett. e), legge 5 febbraio 1992, n. 91.

¹⁸ L'art. 1, commi 1 e 3, del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero, approvato con D. lgs. n. 286/1998, indica gli apolidi tra i soggetti destinatari del complesso di norme destinate a regolare la condizione giuridica dello straniero. Pertanto l'apolide dovrebbe ricevere il medesimo trattamento del cittadino straniero extra UE, salvo che sia previsto un trattamento diverso o migliore da leggi o da convenzioni internazionali.

titolari. Un aspetto di ulteriore preoccupazione riguarda il **rischio di espulsione e detenzione** che riguarda queste persone, nel momento in cui non sono in grado di regolarizzare la loro presenza sul territorio. Nel caso di un provvedimento di espulsione e conseguente detenzione, non potendo essere presenti ragionevoli prospettive di allontanamento proprio alla luce della peculiare condizione giuridica, la misura detentiva risulta ingiustificata. In assenza di una regolarizzazione della loro condizione giuridica, le persone apolide non riconosciute sono quindi **esposte al rischio di detenzione arbitraria**, rischio che viene amplificato dalla carenza di una conoscenza approfondita degli aspetti relativi al fenomeno dell'apolidia da parte delle autorità coinvolte nei procedimenti di espulsione.

Simili considerazioni si applicano anche riguardo allo *status* giuridico delle persone in attesa dell'esito della procedura, dato che la legge prevede il **rilascio di un titolo di soggiorno per "attesa apolidia" esclusivamente nel caso in cui la persona sia già in possesso di un valido titolo di soggiorno**, una misura che risulta inadeguata a tutelare il richiedente privo di tale titolo dal rischio di espulsione e detenzione¹⁹.

- **Apolidia e accesso alle informazioni**

Molti apolide risiedono in Italia ad altro titolo rispetto al loro *status* e, **spesso, non sono a conoscenza dell'esistenza di procedure per il riconoscimento dello status di apolide.** Anche nei casi in cui siano in possesso di un titolo di soggiorno regolare, queste persone incontrano tutte le difficoltà riconducibili alla mancanza di cittadinanza nel momento in cui devono esercitare alcuni diritti, quale, ad esempio, il diritto a contrarre matrimonio. Per queste persone e per gli enti con i quali queste entrano in contatto (ONG, aziende sanitarie, uffici di stato civile, ecc.), molte delle difficoltà potrebbero trovare soluzione attraverso la diffusione di campagne informative sull'apolidia e sull'accesso al riconoscimento di tale *status*. Infine, si continua a rilevare, sia da parte del pubblico generale che del mondo accademico, una **scarsissima attenzione sul tema dell'apolidia** e sulle ricadute che questa condizione ha sulla vita delle persone, fattore che contribuisce a mantenere le persone apolide in una situazione di invisibilità ed esclusione.

¹⁹ L'art. 11, comma 1, lett. c) del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal regolamento approvato con D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, prevede che sia rilasciato un permesso di soggiorno per acquisto dello stato di apolide allo straniero sia già in possesso di permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di riconoscimento.

Raccomandazioni:

Alla luce delle presenti considerazioni, il Tavolo Apolidia raccomanda:

- 1. L'adozione di una riforma legislativa mirata al miglioramento delle procedure di determinazione dell'apolidia, che ne garantisca trasparenza ed efficacia e predisponga tutte le garanzie procedurali previste dagli standard internazionali in materia. Nelle more della discussione di tale riforma, si raccomanda l'urgente adozione di misure volte a garantire l'accesso alla procedura di determinazione dell'apolidia per via amministrativa a tutte le persone apolidi o a rischio apolidia presenti sul territorio a prescindere dal loro titolo di soggiorno, in linea con le finalità e gli obiettivi della Convenzione del 1954.**
- 2. L'adozione di misure volte alla prevenzione effettiva dell'apolidia alla nascita attraverso la corretta applicazione delle salvaguardie contro l'apolidia alla nascita contenute nella Convenzione del 1961. A tal fine, si raccomanda l'adozione di un provvedimento amministrativo che indichi il conferimento della cittadinanza italiana ai figli di persone apolidi riconosciute tali successivamente alla nascita della prole, in quei casi in cui dalla decisione sul riconoscimento dello *status* di apolide sia possibile evincere che questo sussisteva già prima della nascita della prole.**
- 3. L'adozione di misure volte a garantire l'accesso e il godimento effettivo da parte delle persone apolidi di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione del 1954, incluse misure volte alla tutela delle persone apolidi da espulsione o detenzione arbitraria, anche attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno per "attesa apolidia" che regolarizzi la presenza in Italia dei richiedenti il riconoscimento dello *status* di apolide nelle more della procedura, e attraverso la predisposizione di attività formative rivolte alle autorità e al personale coinvolto nei procedimenti di espulsione, tra cui in particolare giudici di pace, questure e prefetture.**
- 4. L'avvio di misure volte alla regolarizzazione dello *status* giuridico delle persone apolidi o a rischio apolidia appartenenti alle comunità rom, anche attraverso campagne di informazione, interventi mirati di verifica della cittadinanza, e, in maniera residuale, il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari al fine di permettere l'accesso alla procedura di determinazione dell'apolidia per via amministrativa.**
- 5. L'adozione di una riforma della legge sulla cittadinanza ispirata allo *ius soli*, che ne faciliti l'acquisizione per i minorenni di origine straniera nati e/o cresciuti in Italia (applicando nel secondo caso il criterio della frequenza scolastica), in modo da prevenire situazioni di rischio di apolidia e di favorire l'acquisizione della cittadinanza da parte di persone apolidi cresciute in Italia.**
- 6. La predisposizione di interventi di formazione in materia di apolidia rivolti ai giudici delle sezioni specializzate di recente introduzione, al fine di garantire un**

livello di *expertise* adeguato del fenomeno e la coerenza e uniformità delle decisioni relative al riconoscimento dello *status* di apolide.

- 7. La predisposizione di interventi di formazione in materia di apolidia e di prevenzione dell'apolidia alla nascita rivolti agli ufficiali di stato civile e dell'anagrafe, anche al fine di evitare indicazioni arbitrarie della cittadinanza sulla documentazione di persone in realtà apolidi o a rischio apolidia.**
- 8. La promozione di campagne di informazione rivolte alle persone apolidi e a rischio apolidia, al fine di orientarle in maniera efficace riguardo alle procedure di determinazione dell'apolidia vigenti, ai canali di accesso alla naturalizzazione e ai diritti di cui sono titolari.**
- 9. L'inserimento nei programmi formativi scolastici di moduli sul problema dell'apolidia in Italia e nel mondo, al fine di accrescere la conoscenza del fenomeno e dell'impatto che questo ha sulla vita delle persone, donne, uomini, bambine, bambini e anziani.**

Roma, ottobre 2017