



Tavolo Apolidia

**RACCOMANDAZIONI DEL TAVOLO APOLIDIA\***  
**SULLA PROTEZIONE**  
**DEGLI APOLIDI E SULLA RIDUZIONE DELL'APOLIDIA IN ITALIA**

**Introduzione**

Attualmente, la popolazione apolide mondiale è di almeno 4.2 milioni di persone residenti in 94 Paesi, tuttavia si ritiene che il numero effettivo sia considerevolmente maggiore<sup>1</sup>. Sono circa 400.000 le persone apolidi nella sola Unione Europea<sup>2</sup>.

L'Italia ha sia ratificato la **Convenzione relativa allo *status* degli apolidi del 1954** che aderito alla **Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961**.<sup>3</sup> 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 apolide. **In Italia esistono due procedure alternative per il riconoscimento dell'apolidia: una amministrativa e una giudiziaria**<sup>4</sup>. Una volta che lo *status* di apolide sia stato formalmente riconosciuto, la persona apolide ha accesso a una serie di diritti generalmente in conformità con la Convenzione del 1954.

**La popolazione apolide in Italia**

ISTAT riporta 550 persone apolidi residenti in Italia con un permesso di soggiorno in corso di validità<sup>5</sup>. Tuttavia, secondo le stime al momento disponibili, in Italia **le persone apolidi o a rischio apolidia potrebbero essere circa 3.000**. La maggior parte delle

---

\* Il Tavolo Apolidia è una rete informale coordinata dall'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite – Rappresentanza per l'Italia, la Santa Sede e San Marino cui 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; Croce Rossa Italiana - Comitato Area Metropolitana di Roma Capitale; European Roma Rights Centre; Human Rights and Migration Law Clinic dello 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.

<sup>1</sup> UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2020*, giugno 2021, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>.

<sup>2</sup> European Migration Network, *Statelessness in the European Union*, 2020, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00\\_eu\\_inform\\_statelessness\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_eu_inform_statelessness_en.pdf).

<sup>3</sup> La 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=57b6bfff4>.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Dato al 1° gennaio 2020.

persone apolide o a rischio apolidia appartengono a **comunità Rom originarie della ex-Jugoslavia**, che vivono in Italia da molti anni. Dalle informazioni disponibili, è possibile stimare la presenza di circa 1.710 persone apolide o a rischio apolidia appartenenti a queste comunità, che vivono all'interno di insediamenti formali o spontanei<sup>6</sup>. Oltre a coloro che vivono in insediamenti, l'apolidia colpisce anche persone Rom di origine ex-jugoslava che vivono all'interno di abitazioni insieme ad altri familiari in possesso di una cittadinanza oppure in situazioni abitative precarie, quali occupazioni, camper o roulotte. Prendendo in considerazione anche queste situazioni, è possibile stimare la presenza in tutto di circa 2.250 persone Rom apolide o a rischio apolidia originarie della ex-Jugoslavia<sup>7</sup>. Un fattore di particolare preoccupazione riguarda la proporzione di minori all'interno di questa popolazione, che, dalle informazioni disponibili, si attesta intorno al 50 - 55%. Il resto della popolazione apolide in Italia è originaria principalmente di Paesi e territori quali l'ex-URSS, Cuba<sup>8</sup>, la Cina (Tibet) e i Territori Palestinesi Occupati<sup>9</sup>. Sempre dalle informazioni a disposizione, risulta che le Regioni che registrano una maggiore presenza di persone apolide o a rischio apolidia siano il Lazio, la Campania e il Piemonte. 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**.

Inoltre, si evidenzia la presenza di persone a rischio apolidia **tra i richiedenti asilo provenienti principalmente da Paesi con una presenza consistente di popolazioni apolide, spesso appartenenti a minoranze**<sup>10</sup>, provenienti da paesi con leggi sulla cittadinanza che contengono disposizioni discriminatorie su basi di genere<sup>9</sup>, oppure **sprovvisi 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**

---

<sup>6</sup> La stima è frutto di una rielaborazione dei dati contenuti nel report "Fantasmi urbani: La condizione giuridica dei cittadini rom di origine jugoslava negli insediamenti italiani", pubblicato da Associazione 21 luglio nel febbraio 2021 e disponibile su: <https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2021/02/fantasmi-urbani-edit.pdf>. La stima riguarda esclusivamente le persone Rom di origine ex-jugoslava che risiedono all'interno di insediamenti formali o spontanei e include sia persone apolide che hanno ottenuto formale riconoscimento dello status che persone prive di riconoscimento e/o a rischio apolidia.

<sup>7</sup> Negli ultimi anni, il numero di persone Rom originarie della ex-Jugoslavia all'interno degli insediamenti formali e informali, in particolare delle grandi città, è calato sensibilmente. Secondo i dati pubblicati da Associazione 21 luglio, tra il 2017 e il 2020 circa 2.300 persone originarie della ex-Jugoslavia hanno abbandonato spontaneamente gli insediamenti. La stima di 2.250 persone riportata nel testo viene ottenuta aggiungendo alle circa 1710 persone apolide o a rischio apolidia tutt'ora residenti in insediamenti formali o spontanei, il numero di persone apolide o a rischio apolidia che hanno abbandonato gli insediamenti in anni recenti, stimato in circa 540.

<sup>8</sup> 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 apolide.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> In Italia è possibile rilevare la presenza di persone apolide o a rischio apolidia appartenenti alle seguenti minoranze: Rohingya, Bidoon, Tuareg, Curdi Fails, Curdi Siriani, Sahrawi.

<sup>9</sup> Si veda: UNHCR, Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2021, marzo 2021, <https://www.refworld.org/docid/604257d34.html>.

**non registrati presso le rappresentanze diplomatiche dei Paesi d'origine né presso le autorità locali, che arrivano in Italia privi di documenti.**

### **Procedure per la determinazione dello *status* di apolide**

Come accennato, l'Italia è uno tra i pochi Paesi al mondo ad aver predisposto delle 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 apolide<sup>11</sup>. 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. Ulteriori criticità riguardano l'onere e lo standard della prova e risiedono nella mancata predisposizione di alcune salvaguardie procedurali. **Il numero di apolidi attualmente riconosciuti attraverso la procedura amministrativa risulta decisamente esiguo.**

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. La competenza in materia di controversie relative all'accertamento dello *status* di apolide, regolate dal rito sommario di cognizione, ricade sulle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. Anche la procedura giudiziale soffre di alcune carenze in termini di onere e standard della prova e assenza di salvaguardie procedurali, oltre alla difficoltà da parte dei richiedenti a reperire un supporto qualificato che permetta di riuscire a navigarla con successo.

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 siano 550 le persone apolidi riconosciute che vivono al momento in Italia<sup>12</sup>). 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.**

---

<sup>11</sup> Art. 17 DPR 12 ottobre 1993, n. 572.

<sup>12</sup> Si veda il database ISTAT, reperibile su: [dati.istat.it](http://dati.istat.it).

## **Accesso alla cittadinanza**

La normativa italiana garantisce il riconoscimento della cittadinanza a coloro che, nati in Italia, non possano acquisire la cittadinanza di nessuno dei due genitori<sup>13</sup>. 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. 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<sup>14</sup>. 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**<sup>15</sup>.

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 anni<sup>16</sup>. La procedura di naturalizzazione ha una durata massima di 36 mesi. Tuttavia, tra i requisiti che gli apolidi devono rispettare per accedere alla naturalizzazione sono inclusi il pagamento di un contributo di 250 euro e un grado di conoscenza della lingua italiana non inferiore al livello B1 del QCER, nonostante l'art. 32 della Convenzione del 1954 richieda di facilitare, entro i limiti del possibile, l'accesso alla naturalizzazione da parte delle persone apolidi, anche attraverso la riduzione dei tempi e dei costi legati alla procedura.

---

<sup>13</sup> Art. 1, legge 5 febbraio 1992 n. 91.

<sup>14</sup> 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>.

<sup>15</sup> Tuttavia, si rileva un recente orientamento giurisprudenziale che, successivamente al riconoscimento formale dello status di apolide di entrambi i genitori, riconosce retroattivamente la cittadinanza italiana ai figli nati in Italia (Tribunale di Roma, Sentenza del 28 gennaio 2019; Tribunale di Brescia, Ordinanza del 15 luglio 2020; Tribunale di Roma, Ordinanza del 16 febbraio 2021).

<sup>16</sup> Art. 9, comma 1, lett. e), legge 5 febbraio 1992, n. 91.

Infine, l'istituto della revoca della cittadinanza, introdotto con il DL 113/208, non prevede alcuna eccezione nel caso in cui la misura risulti in casi di apolidia, ponendosi di conseguenza in contrasto con l'art.8 della Convenzione del 1961<sup>17</sup>.

### **Diritti delle persone apolidi**

Il riconoscimento dello *status* di apolide dà accesso a una serie di diritti generalmente in linea con la Convenzione del 1954. Tuttavia, **nella prassi sono state rilevate alcune difficoltà nel godimento effettivo di tali diritti**, generalmente riconducibili all'assenza di un quadro normativo chiaro ed esaustivo che regoli il permesso di soggiorno per apolidia.

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

Un aspetto di ulteriore preoccupazione riguarda il **rischio di espulsione e detenzione** che riguarda le persone apolidi non riconosciute, nel momento in cui non sono in grado di regolarizzare la loro presenza sul territorio. In assenza di una regolarizzazione della loro condizione giuridica, le persone apolidi non riconosciute sono **esposte al rischio di detenzione protratta e ripetuta**, 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 detenzione<sup>18</sup>.

### **Accesso alle informazioni**

Molti apolidi 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 oppure faticano a reperire un supporto qualificato per poterle navigare con successo**. 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

---

<sup>17</sup> L'art.8 della Convenzione del 1961 dispone il divieto di privazione o revoca della cittadinanza ove ciò risulti in apolidia. Lo stesso articolo prevede delle eccezioni di cui gli Stati si possono avvalere nel caso in cui la privazione o revoca risulti in apolidia, tuttavia perché queste siano applicabili è necessario che le disposizioni interne relative alle misure di privazione o revoca della cittadinanza siano già in vigore al momento della ratifica o adesione alla Convenzione del 1961. L'Italia ha aderito alla Convenzione del 1961 a fine 2015, mentre le disposizioni sulla revoca della cittadinanza sono state introdotte a fine 2018.

<sup>18</sup> 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 che sia già in possesso di permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di riconoscimento.

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 apolidi in una situazione di invisibilità ed esclusione.

---

## 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 e alla tutela delle persone apolidi o a rischio apolidia appartenenti alle comunità rom, anche attraverso campagne di informazione, interventi mirati di verifica della cittadinanza che prevedano il coinvolgimento delle diverse controparti rilevanti, quali le amministrazioni locali, le questure, le prefetture e le rappresentanze straniere in Italia, e, in maniera residuale, il rilascio di un permesso di soggiorno al fine di permettere l'accesso alla procedura di determinazione dell'apolidia per via amministrativa.
5. L'abrogazione dell'art. 10 bis della Legge 91/1992 che introduce l'istituto della revoca della cittadinanza, o quanto meno la previsione di un'eccezione alla sua applicazione ove questa risulti in apolidia.

6. 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.
7. La previsione per legge di un permesso di soggiorno "per apolidia", preferibilmente della durata di cinque anni, rilasciabile a coloro che ottengono il riconoscimento dello status di apolide, al fine di garantire l'effettivo godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione del 1954, tra cui il diritto a documenti di identità e di viaggio e il diritto di accedere alla naturalizzazione a condizioni facilitate.
8. La predisposizione di interventi di formazione in materia di apolidia rivolti ai giudici delle sezioni specializzate in materia, 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.
9. 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.
10. 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.
11. 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, settembre 2021