



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

RACCOMANDAZIONI DELL'UNHCR SUGLI ASPETTI RILEVANTI DELLA PROTEZIONE DEGLI APOLIDI IN ITALIA

- **Contesto generale:**

L'Italia è uno Stato Parte della Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954 (ratificata nel 1962), **ma non ha ancora aderito alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961.**¹ Ha inoltre firmato, ma non ratificato, la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997. La legislazione in vigore in materia di cittadinanza comprende alcune disposizioni che hanno lo scopo di prevenire e ridurre l'apolidia ed è generalmente conforme alle disposizioni della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961.

Sulla presenza di apolidi in Italia non esistono cifre precise né ufficiali, ma si può ragionevolmente ritenere che **i gruppi più numerosi 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 proviene da Paesi e territori quali l'ex URSS, la Palestina, il Tibet, l'Eritrea e l'Etiopia.

L'Italia è uno fra i dodici Paesi al mondo² ad avere stabilito procedimenti per il riconoscimento dello status di apolide. **Esistono in Italia due procedure alternative per il riconoscimento dell'apolidia: una amministrativa e una giudiziaria.**³ Lo status di apolide dà accesso ad una serie di diritti in conformità con la Convenzione del 1954 (accesso al lavoro, accesso alla previdenza sociale, libertà di circolazione e soggiorno, facilitazione nei termini per richiedere la cittadinanza);

¹La 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, *Linee Guida n. 1 sull'Apolidia, "La definizione di 'apolide' nell'Articolo 1(1) della Convenzione del 1954 relativa allo Status degli Apolidi"*, 2012.

² Cfr. European Network on Statelessness, *"Statelessness determination and the protection status of stateless persons"*, 2013.

³Alcuni 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.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

- **Apolidia nelle comunità Rom:**

Secondo le stime disponibili, **circa 15.000⁴ Rom discendenti da persone provenienti dalla ex-Jugoslavia sono privi di documenti e potenzialmente apolidi.**

Questo numero, corrispondente all'incirca al 10% dei Rom presenti nel territorio italiano, include giovani nati e cresciuti in Italia ma privi della cittadinanza italiana.

La questione dell'apolidia con riferimento a queste comunità è legata allo **status giuridico** degli individui e al mancato possesso di documenti di identità o di attestazione della nazionalità.

L'accesso effettivo delle comunità Rom alle procedure per il riconoscimento della cittadinanza italiana o dello status di apolidia è spesso ostacolato da vari fattori, tra i quali: la mancata registrazione delle nascite (anche per mancanza di informazione o di documenti); la perdita dei documenti per i cittadini della ex-Jugoslavia; la perdita del lavoro e della residenza regolare; il mancato rilascio del passaporto da parte dei Consolati dei paesi di origine, anche a causa di ostacoli pratici (soprattutto in caso di richiesta di primo rilascio); infine, il timore di essere soggetti ad un'espulsione.

L'UNHCR ha accolto con favore la creazione di un *Tavolo di lavoro sullo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti*, coordinato dal Ministero dell'interno.

Il Tavolo interministeriale è stato creato nel gennaio 2013 sulla base delle indicazioni contenute nella Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, istituita in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011. Il mandato del gruppo di lavoro è quello di elaborare proposte normative e amministrative volte a sanare le problematiche relative allo *status* giuridico delle persone appartenenti alle comunità Rom giunte in Italia a seguito dei conflitti nei Paesi della ex-Jugoslavia negli anni '90 e dei loro discendenti privi di documenti.

- **Accesso alle procedure e integrazione:**

La procedura amministrativa per il riconoscimento dello status di apolide non è disciplinata in modo sufficientemente chiaro e trasparente in alcuni suoi aspetti.

Una delle maggiori criticità si riscontra nel fatto che questa è **accessibile solo alle persone già in possesso di un regolare titolo di soggiorno in Italia** e nel fatto che l'attesa per conoscere l'esito del procedimento possa durare molto a lungo, in alcuni casi anche fino a diversi anni.

Per questi motivi, il numero di apolidi attualmente riconosciuti attraverso la procedura amministrativa su base annuale resta molto limitato. 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 domandare il

⁴Dati stimati dalla Comunità di Sant'Egidio. Vedi anche "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, XVI Legislatura, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani", pag. 23.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

riconoscimento dello status attraverso la procedura in via giudiziale. Nonostante il ricorso al giudice ordinario permetta l'accesso alla procedura anche a coloro che sono privi di un permesso di soggiorno, a costoro è spesso negata la titolarità all'istituto del gratuito patrocinio poiché impossibilitati, in quanto apolidi, a produrre una dichiarazione consolare attestante l'assenza di reddito nel Paese di origine, come invece previsto dalla legge.

Inoltre, per quanto riguarda il procedimento in via giudiziale, si riscontra l'assenza di una normativa che ne individui il rito applicabile.

In questo senso, il recente orientamento della Cassazione, che ha individuato l'applicabilità del rito ordinario civile,⁵ fa sorgere delle preoccupazioni in merito a certi profili di tutela che troverebbero invece maggiore garanzia nell'applicazione del rito camerale.⁶

Per quanto riguarda lo status giuridico delle persone in attesa dell'esito della procedura per la certificazione dell'apolidia, **la legge prevede il rilascio di un titolo di soggiorno per "attesa apolidia" solo nel caso in cui la persona sia già in possesso di un valido titolo di soggiorno.**⁷

L'estensione di tale diritto, alla luce della lunghezza della procedura, a tutti coloro che avviano un procedimento in via amministrativa o giudiziale di riconoscimento dell'apolidia, consentirebbe a queste persone di godere di uno status di regolarità durante l'iter procedimentale, evitando di poter incorrere in uno o più periodi di detenzione amministrativa.⁸ Al riconoscimento dello status di apolide, inoltre, non consegue sempre il rilascio di un titolo di soggiorno per apolidia (diversi infatti sono i titoli di soggiorno rilasciati sul territorio italiano); di conseguenza, alcuni diritti dell'apolide, quali il conseguimento dello status di lungo soggiornante e la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana, possono essere lesi.⁹

⁵ In particolare la Corte di Cassazione civile, sez. I, con la decisione del 4 aprile 2011, n. 7614, ha stabilito che in materia di apolidia trova applicazione il rito ordinario civile. Sull'onere probatorio per la determinazione dello status di apolidia si rimanda a *UNHCR, Linee Guida n. 2 sull'Apolidia: Procedure per la determinazione dello status di apolide*.

⁶ V. Corte d'Appello di Firenze, Sez. I Civ., sentenza n.138/09.

⁷ 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.

⁸ Tale titolo di soggiorno eviterebbe la prorata e spesso ripetuta detenzione amministrativa di richiedenti lo status di apolide. Questi, infatti, nell'arco della loro vita possono essere detenuti ripetutamente in quanto privi di titolo di soggiorno. Si rimanda agli standard di tutela nella detenzione amministrativa, cfr. *UNHCR, Linee Guida sulla detenzione*, disponibili al link: <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>.

⁹ 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, indicano 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.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

- **Apolidia e cittadinanza:**

La disposizione di cui all'art. 1 co. 1 lett. b) della legge 5 febbraio 1992 n. 91 **garantisce il riconoscimento della cittadinanza a coloro che, nati in Italia, non possano acquisire la cittadinanza di nessuno dei due genitori.**

Secondo la norma, sono cittadini per nascita i bambini nati in Italia che abbiano entrambi i genitori apolidi, o che siano impossibilitati a seguire la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono.

Tale disposizione si pone in linea con il principio di riduzione dell'apolidia, così come sancito dalla Convenzione del 1961, e con il diritto ad acquisire una cittadinanza¹⁰. Tuttavia, molti degli apolidi nati in Italia che potrebbero acquisire la cittadinanza italiana in base all'art. 1 co. 1, incontrano diversi ostacoli nel dimostrare che non hanno acquisito e che non possono acquisire la nazionalità di nessuno dei due genitori. Nella prima fattispecie, tali ostacoli sono dovuti alla mancata attestazione dell'apolidia dei genitori; nel secondo caso, la difficoltà si riscontra nel reperire le leggi relative alla nazionalità dei Paesi di origine dei genitori e nelle diverse, spesso errate, interpretazioni delle stesse¹¹.

L'UNHCR ha tuttavia rilevato la corretta applicazione nella prassi da parte delle Autorità italiane dell'art. 1, co. 1 lett. b) l. 91/92 relativo al riconoscimento della cittadinanza italiana ai bambini nati in Italia da genitori impossibilitati a trasmettere la propria cittadinanza in base alla legislazione del proprio Paese di origine, con particolare riferimento ai figli dei cittadini cubani nati in Italia.

- **Apolidia e accesso all'informazione:**

Molti apolidi si trovano in Italia ad altro titolo, e spesso non sono a conoscenza delle procedure per l'accesso allo status di apolidia. Nonostante siano in possesso di un titolo di soggiorno, queste persone incontrano le difficoltà connesse alla mancanza di nazionalità 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.**

- **Apolidia e asilo:**

Gli apolidi possono trovarsi anche nella condizione di dover chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato o di una forma di protezione sussidiaria. Anche se riconosciuti bisognosi di protezione, essi possono tuttavia non godere del pieno esercizio dei diritti

¹⁰ Art. 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

¹¹ 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>.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

proprio a causa della mancanza di una nazionalità. Inoltre, molte delle persone titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, pur essendo apolidi, ignorano le procedure di accesso al riconoscimento dello status di apolidia e i diritti ad esso connessi, in quanto non hanno mai ricevuto alcuna informazione in merito.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Raccomandazioni dell'UNHCR:

- 1. L'UNHCR raccomanda che il Governo aderisca alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961. Così facendo, l'Italia si aggiungerebbe al sempre maggior numero di Stati che si sono solennemente impegnati a livello mondiale a ratificare la Convenzione del 1961. Un'eventuale ratifica risulterebbe, peraltro, facilitata dal fatto che la legislazione italiana in vigore in materia di cittadinanza è già generalmente conforme alle disposizioni dettate dalla Convenzione;**
- 2. L'UNHCR raccomanda al Governo italiano di impegnarsi nella stesura di una norma organica che disciplini le questioni connesse al fenomeno dell'apolidia, al fine di individuare un quadro normativo univoco che contribuisca a rimuovere altresì quegli ostacoli burocratici che hanno un impatto negativo sul processo di integrazione degli apolidi;**
- 3. L'UNHCR sottolinea la necessità di tutelare gli apolidi privi di documenti, evitando che essi possano essere oggetto di allontanamenti o ingiusta detenzione amministrativa e garantendo loro accesso alle informazioni sulle procedure di riconoscimento dello status di apolidia, in linea con le disposizioni in materia di protezione internazionale;**
- 4. L'UNHCR raccomanda l'adozione di misure che possano prevenire l'apolidia e garantire la corretta applicazione della legge che disciplina il riconoscimento della cittadinanza italiana per i bambini altrimenti apolidi nati in Italia, al fine di garantire il diritto ad acquisire una nazionalità previsto dagli standard internazionali;**
- 5. L'UNHCR incoraggia i principali attori a livello nazionale, in particolare il Ministero dell'Interno, il Parlamento, esperti accademici, organizzazioni non governative e giuristi della materia, a promuovere il miglioramento dell'attuale sistema di riconoscimento dello status di apolide, in vista di una sua organicità, razionalizzazione, maggiore efficienza e trasparenza;**
- 6. L'UNHCR invita il Ministero dell'Interno italiano, in collaborazione con l'UNHCR e le organizzazioni non governative, ad elaborare un manuale informativo volto a spiegare la definizione di apolidia, i procedimenti per il riconoscimento dello status di apolide e i diritti garantiti nel corso delle procedure e a seguito del riconoscimento dello status di apolide.**

UNHCR RRSE
Roma, ottobre 2014