

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

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

- **Contesto generale:**

Attualmente sono circa 10 milioni le persone apolide nel mondo e ogni dieci minuti un bambino nasce apolide. Nella sola Unione Europea, gli apolide sono 400000¹. Il 4 novembre 2014, l'UNHCR ha lanciato la campagna globale #IBelong, con l'obiettivo di porre fine all'apolidia entro dieci anni. Il quadro di riferimento della campagna è il Piano d'Azione Globale per porre fine all'Apolidia, costituito da dieci azioni da intraprendere per porre fine all'apolidia entro dieci anni e sviluppato in consultazione con gli Stati, la società civile e le organizzazioni internazionali².

Per quanto riguarda l'Italia, sulla popolazione apolide non esistono cifre precise né ufficiali, ma si può ragionevolmente ritenere che i gruppi più numerosi di persone apolide 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, i Territori Occupati Palestinesi, la Cina (Tibet), l'Eritrea e l'Etiopia.

L'Italia ha sia ratificato la **Convenzione relativa allo status degli apolide del 1954** che aderito alla **Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961**.³ Ha inoltre firmato, ma non ancora 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, in generale, conforme alle disposizioni della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961. È inoltre sotto esame del Parlamento una proposta di riforma della normativa in tema di cittadinanza, volta a modificare i criteri di acquisizione della stessa.

¹ UNHCR, *Global Trends; Forced Displacement in 2014*, giugno 2015, <http://unhcr.org/556725e69.html>.

² UNHCR, *Piano d'Azione Globale per Porre Fine all'Apolidia*, http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/5655878f0b80eec36800632d/UNHCR-Apolidia_Piano_di_Azione_Globale_printbassa.pdf.

³La 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 apolide*, 2014, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6bff14>.



UNHCR

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

Ad oggi, l'Italia è uno fra i diciassette 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 giudiziaria⁴.** 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 (accesso all'impiego, accesso alla previdenza sociale, naturalizzazione a condizioni facilitate).

- **La popolazione apolide**

Secondo le stime al momento disponibili, in Italia le persone apolidi potrebbero essere fino a 15.000, per la maggior parte di origine Rom e discendenti da persone provenienti dalla ex-Jugoslavia⁵.

Tale stima include giovani che sono nati e cresciuti in Italia, ma sono comunque privi della cittadinanza italiana. Nelle comunità in esame, l'apolidia è spesso riconducibile all'indeterminatezza dello *status* giuridico degli individui e al mancato possesso di documenti di identità o di attestazione della nazionalità. Tra le ragioni per cui le comunità Rom non hanno accesso alla cittadinanza italiana né al riconoscimento formale dello *status* di apolide, rientrano: la mancata registrazione delle nascite (anche per mancanza di informazioni o di documenti); la perdita dei documenti nel caso dei cittadini della ex-Jugoslavia; la perdita del lavoro e di conseguenza di un titolo di soggiorno regolare; il mancato rilascio del passaporto da parte dei Consolati dei Paesi di origine, anche a causa di ostacoli pratici (specialmente in caso di primo rilascio); infine, il timore di essere soggetti ad un'espulsione. Al fine di risolvere la situazione di apolidia di tali comunità in linea con l'Azione 1 del Piano d'Azione Globale, l'UNHCR partecipa al *Tavolo di lavoro sullo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti*, coordinato dal Ministero dell'interno e impegnato nell'elaborazione di proposte normative e amministrative volte a sanare le problematiche relative allo *status* giuridico⁶.

⁴ 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.

⁵ Dati 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.

⁶ Tale Strategia è stata istituita in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011. Il Tavolo interministeriale è stato creato nel gennaio 2013 sulla base delle indicazioni contenute nella Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti. Il mandato del gruppo di lavoro è quello di 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. Nel 2016 il gruppo di lavoro non si è riunito.



UNHCR

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

- **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 trasparente 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 apolide⁷. Di fatto, ciò comporta che la procedura sia accessibile solo alle persone già in possesso di un regolare titolo di soggiorno in Italia. Un ulteriore punto critico consiste nella durata, dato che il procedimento può durare molto a lungo, in alcuni casi anche fino a diversi anni, benché sia previsto per legge un limite massimo di 895 giorni⁸. Pertanto, il numero di apolidi attualmente riconosciuti attraverso la procedura amministrativa risulta decisamente esiguo.

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**. Non esiste alcuna specifica disposizione che disciplini l'accertamento per via giudiziaria della condizione di apolide ed è stata quindi la giurisprudenza, specialmente della Corte di Cassazione, a delinearne i tratti procedurali. Innanzitutto, trattandosi di un'azione di accertamento di *status*, la giurisdizione in materia spetta al giudice ordinario, in quanto giudice competente in generale per le azioni di determinazione dello *status* delle persone e per eventuali lesioni dei diritti soggettivi. Per quanto riguarda il rito applicabile, la Cassazione ha individuato l'applicabilità del rito ordinario civile⁹, il che fa sorgere preoccupazioni in merito a certi profili di tutela che troverebbero invece maggiore garanzia nell'applicazione del rito camerale¹⁰. Per quanto riguarda invece l'onere e lo standard della prova, i più recenti orientamenti giurisprudenziali, in linea con gli standard delineati dal Manuale UNHCR per la protezione delle persone apolidi, mettono in rilievo come l'onere della prova debba essere “condiviso” e lo standard debba essere “attenuato”¹¹. Infine, 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 negata la titolarità all'istituto del gratuito patrocinio poiché

⁷ Art. 17 DPR 12 ottobre 1993, n. 572.

⁸ Decreto Ministero dell'Interno 18 aprile 2000, n.142, Allegato A.

⁹ 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, *Manuale per la protezione delle persone apolidi*.

¹⁰ Corte d'Appello di Firenze, Sez. I Civ. sentenza n.138/09.

¹¹ Cassazione Civile Sez. 6, Sentenza n. 4262/2015.



UNHCR

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

impossibilitati, proprio in quanto apolidi, a produrre una dichiarazione consolare attestante l'assenza di reddito nel Paese di origine, come invece previsto dalla legge.

Le inefficienze di entrambe le procedure di determinazione dell'apolidia esistenti risultano nel riconoscimento formale dello *status* di apolide di un numero estremamente ridotto di persone (Dai dati ISTAT emerge che solo 701 persone apolidi riconosciute vivono al momento in Italia¹²). 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 un accesso facilitato alla naturalizzazione gli apolidi non riconosciuti trasmettono la loro condizione da una generazione all'altra, portando all'insorgere di nuovi casi di apolidia.

- **Apolidia e diritti**

Per quanto riguarda lo *status* giuridico delle persone in attesa dell'esito della procedura, 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 soggiorno¹³.

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 essere lesi¹⁴.

- **Apolidia e cittadinanza**

Per quanto riguarda il conferimento della **cittadinanza alla nascita**, così come affermato dall'Azione 2 del Piano d'Azione Globale (assicurarsi che nessun bambino nasca apolide), la normativa italiana garantisce il riconoscimento della cittadinanza a coloro che, nati in Italia, non possano acquisire la cittadinanza di nessuno dei due genitori¹⁵.

¹² See: dati.istat.it.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Art. 1, legge 5 febbraio 1992 n. 91.



UNHCR

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

Secondo la normativa, sono cittadini per nascita i bambini nati in Italia da genitori apolidi, o che siano impossibilitati a seguire la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono o che siano trovatelli, 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 ad acquisire una cittadinanza¹⁶. Tuttavia, molti dei bambini apolidi nati in Italia che potrebbero acquisire la cittadinanza italiana alla nascita 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. 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 stesse¹⁷. 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 quando non acquisiscono la cittadinanza dei genitori in base alla legislazione del Paese di origine, con particolare riferimento ai figli dei cittadini cubani nati in Italia.

A quanti siano stati riconosciuti apolidi, la normativa italiana invece applica condizioni preferenziali per l'acquisizione della cittadinanza in linea con quanto enunciato dall'Azione 6 del Piano d'Azione Globale che richiede di facilitare la **naturalizzazione degli apolidi**: infatti, si richiede che l'apolide abbia risieduto legalmente sul territorio dello Stato per soli cinque anni, in analogia con quanto previsto per i rifugiati, mentre la norma generale prevede una residenza di dieci anni¹⁸.

- **Apolidia e 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 apolidia. Anche nei casi in cui siano in possesso di un titolo di soggiorno regolare, queste persone incontrano tutte le difficoltà riconducibili 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*, così come suggerito anche dall'Azione 1 del Piano d'Azione Globale.

¹⁶ Art. 7, Convenzione sui diritti del fanciullo.

¹⁷ 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>.

¹⁸ Art. 9, comma 1, lett. e), legge 5 febbraio 1992, n. 91.



UNHCR

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

Raccomandazioni dell'UNHCR:

1. L'UNHCR raccomanda al Governo italiano di impegnarsi nell'adozione di una normativa orientata al miglioramento delle procedure di determinazione dell'apolidia, promuovendone la razionalizzazione, l'efficienza e la trasparenza. Auspica in tal senso la rapida adozione del disegno di legge nato dalla collaborazione fra Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, UNHCR e Consiglio Italiano per i Rifugiati e presentato al Senato il 26 novembre 2015, il quale include tutte le garanzie procedurali previste dagli standard internazionali e delineate anche all'interno del Manuale per la protezione delle persone apolidi¹⁹.
2. L'UNHCR partecipa ai lavori del *Tavolo di lavoro sullo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti*, coordinato dal Ministero dell'interno²⁰. Il *Tavolo* ha il fine di elaborare proposte normative e amministrative volte a sanare le problematiche relative allo *status* giuridico all'interno di tali comunità. L'UNHCR sollecita il Governo Italiano a riprendere le riunioni del *Tavolo* e ad adottare le misure necessarie per affrontare la situazione delle persone apolidi o prive di documenti appartenenti a queste comunità, optando ove possibile per un accesso facilitato alla naturalizzazione o per interventi di verifica della nazionalità, data la loro residenza abituale di lungo periodo e i legami consolidati con l'Italia.
3. L'UNHCR raccomanda l'adozione di misure che possano prevenire l'apolidia e di 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 strumenti

¹⁹ Tra le garanzie previste rientrano il diritto di accedere alla procedura per chiunque sia presente sul territorio, la possibilità di presentare la domanda tramite un amministratore di sostegno per le persone prive in tutto od in parte di autonomia, il diritto a un colloquio individuale, diritto a un interprete, diritto di avvalersi dell'assistenza di un avvocato, accesso all'UNHCR, l'onere della prova condiviso e standard attenuato, la previsione di tempi ragionevoli per l'adozione di una decisione, diritto a essere informati tempestivamente e in una lingua comprensibile, diritto di appello avverso le decisioni negative.

²⁰ Tale Strategia è stata istituita in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011. Il Tavolo interministeriale è stato creato nel gennaio 2013 sulla base delle indicazioni contenute nella Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti. Il mandato del gruppo di lavoro è quello di 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.



UNHCR

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

internazionali e dall’Azione 2 del Piano d’Azione Globale; l’UNHCR segue inoltre con attenzione gli sviluppi in tema di riforma della cittadinanza, auspicando che tale processo si concluda con un testo che abbia un impatto positivo nel contrasto all’apolidia.

4. 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 internazionale²¹. Inoltre, l’UNHCR raccomanda che agli apolidi privi di documenti in attesa di esito della procedura di determinazione dello *status* venga concesso un permesso di soggiorno per “attesa apolidia”²², così come previsto dall’Azione 6 del Piano d’Azione Globale.

UNHCR ROSE

Roma, dicembre 2016

²¹ Come affermato nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, v. ordinanza n. 19201 del 2015.

²² Tale titolo di soggiorno eviterebbe la protratta 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*, <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>.