
RACCOMANDAZIONI DELL'UNHCR SULLA PROTEZIONE DEGLI APOLIDI IN ITALIA

- **Contesto generale:**

Nel 2019, 4,2 milioni di persone risultano registrate come apolidi in 76 paesi, ma l'UNHCR ritiene che il numero effettivo sia significativamente più alto. Sono 400.000 gli apolidi che vivono nella sola Unione Europea.¹ Il 4 novembre 2014, l'UNHCR ha lanciato la campagna globale #iBelong, con l'obiettivo di porre fine all'apolidia entro 10 anni. Il Piano d'azione globale per porre fine all'apolidia, quadro di riferimento della campagna, indica di 10 azioni da intraprendere per porre fine all'apolidia entro 10 anni, ed è stato sviluppato in consultazione con Stati, società civile e organizzazioni internazionali.²

Anche se non ci sono statistiche ufficiali complete sulla popolazione apolide in Italia, le stime suggeriscono che **il gruppo più consistente di apolidi si possa rintracciare tra le comunità rom originarie della ex-Jugoslavia** che vivono in Italia da molti anni, mentre i restanti apolidi provengono da paesi o territori come l'ex URSS, Cuba, Cina (Tibet) e i Territori Palestinesi Occupati.

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

La legge sulla cittadinanza include disposizioni volte a prevenire e ridurre l'apolidia, che risultano in generale conformi alle norme della Convenzione del 1961. Tuttavia, alla fine del 2018, è stata introdotta una disposizione sulla privazione della cittadinanza che può risultare in apolidia. Tre progetti di legge che ampliavano i criteri per l'acquisizione della cittadinanza sono attualmente all'esame del Parlamento.³

L'Italia è uno dei pochi paesi al mondo che ha predisposto una procedura per la determinazione dell'apolidia. **In Italia, ci sono due alternative per il riconoscimento dell'apolidia, una procedura amministrativa e una procedura giudiziaria.**⁴ Una volta determinato formalmente,

¹UNHCR, *Global Trends; Forced Displacement in 2020*, giugno 2021, <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>.

² UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, <https://www.unhcr.org/ibelong/global-action-plan-2014-2024/>.

³ Progetti di legge n.105, 717, 920, in esame presso la Camera dei Deputati.

⁴ Alcuni aspetti della procedura di determinazione dell'apolidia per via amministrativa sono regolamentati dall'art. 17 del DPR n. 572 del 12 ottobre 1993, tuttavia non esiste una normativa esauriente che regoli tutti gli aspetti relativi alla determinazione dell'apolidia e alla tutela degli apolidi.

lo status di apolide dà accesso ad una serie di diritti generalmente in accordo con la Convenzione del 1954 (es. documento di viaggio, accesso al lavoro, accesso facilitato alla naturalizzazione).

- **La popolazione apolide**

Sebbene non esistano statistiche ufficiali complete sull'entità dell'apolidia, secondo le informazioni attualmente disponibili, l'UNHCR stima che in Italia vi siano circa 3.000 apolidi e persone a rischio di apolidia. La maggior parte appartiene alle **comunità rom originarie dell'ex Jugoslavia**, mentre i rimanenti provengono principalmente da paesi o territori come l'ex URSS, Cuba, Cina (Tibet) e i Territori palestinesi occupati. Secondo le informazioni disponibili, la maggior parte degli apolidi e delle persone a rischio di apolidia vive nelle regioni Lazio, Campania e Piemonte. Le comunità rom colpite dall'apolidia vivono principalmente in insediamenti, formali o informali, spesso con condizioni abitative al di sotto degli standard e un accesso limitato ai servizi. Mentre la causa principale della loro apolidia può essere fatta risalire alla dissoluzione della Jugoslavia, l'apolidia continua ad essere trasmessa alle generazioni successive, il che significa che le stime menzionate includono molte persone che sono nate e cresciute in Italia senza una cittadinanza. Gli apolidi possono anche essere individuati tra i richiedenti asilo e i rifugiati appartenenti a minoranze apolide o provenienti da paesi con popolazioni apolide consistenti o con leggi sulla cittadinanza discriminatorie.

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

L'Italia ha due alternative per il riconoscimento dell'apolidia: una procedura amministrativa e una giudiziaria.

Alcuni aspetti della **procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia (SDP)** mancano di chiarezza e trasparenza. Una delle questioni più critiche riguarda l'accesso alla procedura, in quanto ai richiedenti viene richiesto di presentare un certificato di nascita, la documentazione relativa alla residenza in Italia e ogni documento pertinente a sostegno della richiesta di apolidia.⁵ In pratica, questi requisiti fanno sì che la SDP amministrativa sia accessibile solo da persone che hanno già diritto a un permesso di soggiorno. Inoltre, la procedura può risultare di eccessiva durata, in alcuni casi diversi anni, nonostante il limite di 895 giorni fissato dalla legge.⁶

Dato che la procedura amministrativa può essere molto lunga e a causa dei prerequisiti necessari per potervi accedere, molti apolidi privi di permesso di soggiorno sono costretti a richiedere l'accertamento dell'apolidia attraverso la **procedura giudiziale**. Non esiste un quadro normativo di riferimento che regoli la procedura giudiziale di determinazione dell'apolidia, quindi è stata la giurisprudenza, principalmente della Corte di Cassazione, a definirne le caratteristiche

⁵ Art. 17, DPR n. 572 del 12 ottobre 1993.

⁶ Decreto del Ministro dell'Interno n. 142 del 18 aprile 2000, allegato A.

procedurali. La mancanza di un quadro giuridico esauriente sulla determinazione dell'apolidia ha comportato l'assenza di alcune garanzie procedurali previste dagli standard internazionali.⁷ Il decreto legge n. 13/2017, convertito nella legge n. 46/2017, ha introdotto 26 sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libertà di circolazione dei cittadini dell'UE. Alle sezioni specializzate è stata assegnata competenza anche in materia di determinazione dell'apolidia, che viene effettuata seguendo il rito sommario di cognizione. Il decreto legge 13/2017 non ha affrontato le lacune esistenti in termini di garanzie procedurali previste dagli standard internazionali. Nonostante la procedura giudiziaria di determinazione dell'apolidia sia aperta alle persone prive di documenti, ai richiedenti viene talvolta negato l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, solitamente perché non riescono a ottenere una deroga dall'obbligo di presentare la certificazione della loro situazione patrimoniale da parte del consolato del loro paese di origine.⁸

Le carenze di entrambe le procedure di determinazione dell'apolidia esistenti fanno sì che solo un numero limitato di persone sia formalmente riconosciuto come apolide (secondo l'Istituto Nazionale di Statistica solo 552 apolidi riconosciuti vivono attualmente in Italia⁹), il che significa che la maggioranza della popolazione apolide in Italia non ha ottenuto un riconoscimento formale dello *status* di apolide, e quindi non beneficia della protezione e dei diritti previsti dal diritto internazionale. Questa situazione ha importanti conseguenze in termini di riduzione dell'apolidia, dato che gli apolidi non riconosciuti non hanno un accesso facilitato alla naturalizzazione e spesso trasmettono la loro condizione alla generazione successiva, portando a nuovi casi di apolidia (vedi sezione "Apolidia e cittadinanza").

- **Apolidia e diritti**

Il riconoscimento dello *status* di apolide dà accesso a una serie di diritti generalmente in linea con la Convenzione del 1954, come il diritto al lavoro, l'accesso all'istruzione superiore, i diritti di proprietà, l'accesso facilitato alla naturalizzazione, così come documenti di identità e titolo di viaggio. Tuttavia, l'effettivo godimento di tali diritti può talvolta essere ostacolato nella pratica, soprattutto a causa di difficili procedure burocratiche e della mancanza di informazioni sulla condizione di apolide tra i funzionari pubblici e gli erogatori di servizi. Ad una persona formalmente riconosciuta come apolide viene generalmente rilasciato un permesso di soggiorno

⁷ Nel dettaglio, l'UNHCR ha osservato incoerenze sullo standard di prova adottato e sull'onere della prova, mancanza di protezione dall'espulsione durante la procedura, eccessiva lunghezza della procedura. Per maggiori informazioni sugli standard e le garanzie procedurali relative alle procedure di determinazione dell'apolidia, si veda: UNHCR, *Handbook for the Protection of Stateless Persons*, 30 June 2014, available at: <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6bff14>.

⁸ L'UNHCR ha osservato approcci incoerenti da parte degli ordini degli avvocati territorialmente competenti, con il risultato che domande simili raggiungono esiti opposti.

⁹ Numero di persone che vivono in Italia con un permesso di soggiorno valido e cittadinanza "apolide". Si veda: dati.istat.it.

per motivi di apolidia, in diretta applicazione della Convenzione del 1954, dato che il quadro giuridico esistente non prevede esplicitamente tale permesso. La mancanza di un quadro giuridico esauriente di riferimento comporta alcune incoerenze, ad esempio in termini di durata di tali permessi di soggiorno. Gli apolidi privi di riconoscimento formale dello *status* non beneficiano di protezione e hanno un accesso limitato ai diritti di cui dovrebbero essere titolari. Molti apolidi non riconosciuti risiedevano in Italia con un permesso di soggiorno per motivi umanitari, abolito dal decreto legge n. 113/2018. Anche se il permesso di soggiorno per motivi di "protezione speciale" che è stato reintrodotta dal decreto legge n. 130/2020 presenta caratteristiche simili a quello abolito nel 2018, molti apolidi hanno incontrato difficoltà nel rinnovo del permesso di soggiorno nel periodo da ottobre 2018 a ottobre 2020. In alcuni casi, senza la possibilità di rinnovare il vecchio permesso o di farsi rilasciare un diverso tipo di permesso di soggiorno, si sono ritrovati improvvisamente in situazione di soggiorno irregolare. Inoltre, gli apolidi non riconosciuti e privi di permesso di soggiorno rischiano di essere destinatari di decreti di espulsione e di essere posti in detenzione amministrativa. Nel 2019, la Prima Sezione della Corte di Cassazione ha stabilito che il divieto di espulsione degli apolidi debba essere esteso anche a quei casi in cui, pur mancando il riconoscimento formale dello status, la condizione di apolidia emerga chiaramente dalle informazioni e dalla documentazione disponibile.¹⁰

Per quanto riguarda la protezione dall'espulsione dei richiedenti nelle more della procedura, la legge prevede il rilascio di un permesso di soggiorno specifico solo per i richiedenti lo *status* di apolide che hanno già diritto a un altro tipo di permesso di soggiorno.¹¹

- **Apolidia e cittadinanza**

Per quanto riguarda la **cittadinanza alla nascita**, la legge italiana prevede salvaguardie contro l'apolidia alla nascita generalmente in linea con le disposizioni della Convenzione del 1961, come richiesto anche dall'Azione 2 (nessun bambino nasce apolide) del Piano d'azione globale.¹² Secondo la legge, la cittadinanza italiana viene acquisita alla nascita (i) dai bambini nati in Italia da genitori apolidi, (ii) dai bambini che non acquisiscono la cittadinanza dei loro genitori secondo la legge del loro Stato (o Stati) di cittadinanza, e (iii) dai trovatelli quando è impossibile determinare un'altra cittadinanza. Tuttavia, molti dei bambini apolidi nati in Italia che hanno il diritto di acquisire la cittadinanza italiana alla nascita per legge, incontrano ostacoli nel dimostrare che non hanno acquisito e non possono acquisire la cittadinanza dei loro genitori. Questi ostacoli includono la mancanza di un riconoscimento formale dello *status* di apolide dei genitori, le difficoltà di accesso alle informazioni sulle leggi che regolano la cittadinanza nel paese di origine dei genitori e la corretta interpretazione di tali leggi. Inoltre, le garanzie contro l'apolidia alla nascita non sono sistematicamente applicate retroattivamente e se i genitori ottengono il

¹⁰ Corte Suprema di Cassazione, Sentenza n. 16489 del 19 giugno 2019.

¹¹ Art. 11, paragrafo 1, lettera c) del DPR n. 394 del 31 agosto 1999.

¹² Art. 1, legge n. 91/1992.

riconoscimento formale dello *status* di apolide dopo la nascita del bambino, quest'ultimo spesso rimane apolide.

La legislazione italiana applica condizioni favorevoli per l'acquisizione della cittadinanza da parte degli apolidi riconosciuti, in linea con la Convenzione del 1954 e con l'Azione 6 del Piano d'azione globale, che prevede di **facilitare la naturalizzazione degli apolidi**. Secondo la legge italiana, per essere naturalizzato, l'apolide deve aver risieduto legalmente sul territorio dello Stato per cinque anni, analogamente ai rifugiati, mentre la norma generale prevede un termine di residenza di almeno 10 anni.¹³ Purtroppo, gli emendamenti alle disposizioni sulla naturalizzazione nel 2018 e 2020 hanno esteso la durata massima della procedura da 2 a un massimo di 3 anni, hanno aumentato il costo della procedura a 250 euro e introdotto un requisito linguistico (livello QCER B1).

Il decreto legge n. 113/2018 ha introdotto la possibilità di privare una persona della cittadinanza italiana in caso di condanna per reati gravi, come quelli relativi ad atti di terrorismo.¹⁴ La disposizione sulla privazione della cittadinanza non contiene alcuna clausola volta ad evitare l'apolidia e viola gli obblighi che discendono dall'articolo 8 della Convenzione del 1961.¹⁵

- **Apolidia e accesso alle informazioni**

Molti apolidi e persone a rischio apolidia spesso non sono a conoscenza delle procedure esistenti per la determinazione dell'apolidia o per accedere alla naturalizzazione. Gli apolidi che hanno ottenuto il riconoscimento formale possono comunque incontrare ostacoli nell'accesso ai servizi e nel godimento dei diritti, soprattutto a causa della generale mancanza di informazioni e comprensione della condizione di apolide tra gli erogatori di servizi, i funzionari pubblici e gli operatori sociali. Molti di questi problemi potrebbero essere risolti attraverso campagne informative sull'apolidia, sulla situazione degli apolidi e sull'accesso alle procedure esistenti, come suggerito anche nell'azione 1 del Piano d'azione globale.

¹³Art. 9 (1-e), legge n. 91/1992. La legge sulla cittadinanza richiede 5 anni di residenza ininterrotta per avere diritto alla naturalizzazione, tuttavia nella prassi si richiede che questi vengano calcolati a partire dal momento del riconoscimento dello *status*.

¹⁴ L'art. 10-bis della legge n. 91/1992 elenca tra i reati che possono comportare la privazione della cittadinanza quelli contenuti nell'art. 407, comma 2, lettera a), capoverso n. 4, del codice di procedura penale, e negli articoli 270-ter e 270-quinquies.2 del codice penale.

¹⁵ L'articolo 8 della Convenzione del 1961 proibisce la privazione della cittadinanza se questa risulta in apolidia. Nello stesso articolo è elencata una lista di eccezioni, di cui uno Stato contraente può avvalersi solo se al momento della firma, della ratifica o dell'adesione lo specifica attraverso una dichiarazione e se le disposizioni sulla privazione della cittadinanza sono già in vigore in quel momento. L'Italia ha aderito alla Convenzione del 1961 alla fine del 2015, mentre le disposizioni sulla privazione della cittadinanza sono state introdotte alla fine del 2018.



UNHCR

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

Raccomandazioni:

- 1. L'UNHCR raccomanda al Governo italiano di promuovere l'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 che venga nuovamente depositato, discusso e adottato il 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, che include tutte le garanzie procedurali previste dagli standard internazionali e delineate nel Manuale per la protezione delle persone apolidi**
- 2. L'UNHCR esorta il governo italiano ad adottare le misure necessarie per affrontare la situazione degli apolidi e delle persone a rischio di apolidia appartenenti alle comunità rom, optando, ove possibile, per esercizi di verifica della cittadinanza e l'accesso alla naturalizzazione, data la residenza abituale di lunga durata e i loro legami con l'Italia;**
- 3. L'UNHCR raccomanda l'adozione di misure volte a prevenire l'apolidia che garantiscano l'effettiva applicazione delle disposizioni legali che regolano l'acquisizione della cittadinanza italiana alla nascita da parte dei bambini altrimenti apolidi, al fine di garantire il diritto ad acquisire una cittadinanza come previsto dal diritto internazionale e dall'Azione 2 del Piano d'azione globale;**
- 4. L'UNHCR sottolinea la necessità di proteggere gli apolidi privi di documenti, proteggendoli dal rischio di essere soggetti a espulsione o a ingiusta detenzione amministrativa e garantendo loro accesso alle informazioni sulla SDP. Inoltre, l'UNHCR raccomanda che agli apolidi privi di documenti che fanno richiesta di riconoscimento dello *status* attraverso una SDP sia concesso un permesso di soggiorno specifico nelle more della procedura, come previsto dall'Azione 6 del Piano d'azione globale.**

Rappresentanza dell'UNHCR per l'Italia, la Santa Sede e San Marino

Roma, novembre 2021