

L'IMPATTO DELL'APOLIDIA SULL'ACCESSO AI DIRITTI UMANI IN ITALIA, PORTOGALLO E SPAGNA



UNHCR
The UN Refugee Agency

Indice

RISULTATI PRINCIPALI	3
INTRODUZIONE	6
APOLIDIA: DEFINIZIONE, CAUSE E IMPATTO	8
L'IMPATTO DELL'APOLIDIA SULL'ACCESSO AI DIRITTI UMANI IN ITALIA, PORTOGALLO E SPAGNA	11
CONCLUSIONI	20

“L’apolidia rappresenta una grave violazione dei diritti umani”

Antonio Guterres, Segretario Generale delle Nazioni Unite,
ex Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati

Foto di copertina:

Nelson, Portugal

© UNHCR/J. M. Ribeiro

I nomi di alcune delle persone citate in questo rapporto sono stati cambiati per proteggerne l'identità.

L'UNHCR esprime la propria gratitudine nei confronti delle persone che hanno preso parte alle consultazioni che hanno costituito la base per la stesura di questo rapporto.

La tenacia mostrata dai partecipanti nella lotta incessante per accedere ai diritti fondamentali e per essere riconosciuti come cittadini ha rappresentato un'enorme fonte d'ispirazione per tutti i membri del team di ricerca.

Il lavoro svolto dall'UNHCR per porre fine all'apolidia trarrà beneficio dall'inestimabile valore delle informazioni e delle analisi condivise.

Pubblicato da UNHCR

Ufficio Regionale per il Sud Europa

Ottobre 2019

Per partecipare e sostenere la campagna #IBelong, siete pregati di visitare:
www.unhcr.org/ibelong

RISULTATI PRINCIPALI

L'apolidia costituisce una violazione dei diritti umani che interessa milioni di persone in tutto il mondo e comporta un elevato rischio di ulteriori violazioni di tali diritti. Le persone apolide sono presenti ovunque nel mondo, anche all'interno dell'Unione Europea.

L'impatto dell'apolidia può essere estremamente serio, considerato che può ostacolare l'accesso a diritti umani fondamentali dati solitamente per scontati, contribuendo così a rendere invisibili intere comunità e a emarginarle dal resto della società.

Nella seconda metà del 2017 e all'inizio del 2018, l'Ufficio Regionale dell'UNHCR per il Sud Europa ha condotto una valutazione partecipativa coinvolgendo apolidi, persone a rischio di apolidia, ex apolidi, società civile e autorità in Italia, Portogallo e Spagna.

Partendo dalle testimonianze delle persone consultate, questo rapporto esamina come l'apolidia condizioni l'accesso ai diritti umani fondamentali, con un'attenzione particolare a come, spesso, essa possa costituire una barriera insormontabile al conseguimento di un'istruzione, alla possibilità di prendere in affitto una casa, alla registrazione di una proprietà, all'ottenimento di un'occupazione regolare, all'accesso incondizionato ai regimi sanitari e di protezione sociale, alla libertà di movimento o di formare una famiglia. Il rapporto descrive l'impatto concreto prodotto dall'apolidia sulla vita quotidiana delle persone interessate, rivelando come questa possa generare problematiche che impediscono loro di realizzare pienamente il proprio potenziale e di svolgere un ruolo attivo nella società. Raccoglie le storie e le voci di quanti hanno preso parte alle consultazioni, sottolineando l'urgenza di rispondere all'ingiustizia dell'apolidia e di garantire agli apolidi un effettivo accesso ai diritti fondamentali.

Date un pesce a un uomo e lo nutrirete per un giorno. Insegnategli a pescare e lo nutrirete per tutta la vita.

Ahmed, Spagna

ISTRUZIONE

Sebbene la scuola dell'obbligo sia accessibile a tutti in Italia, Portogallo e Spagna, le consultazioni tenute dall'UNHCR con persone apolidi hanno fatto emergere come queste abbiano dovuto affrontare diversi ostacoli nel tentativo di conseguire un'istruzione, in particolare quando privi di documenti d'identità. In alcuni casi è stata negata loro la possibilità di sostenere gli esami finali e questo ha compromesso la possibilità di ottenere attestati o diplomi. Senza una certificazione del completamento degli studi, queste persone non hanno potuto accedere ai gradi superiori di istruzione e, conseguentemente, ambire a posizioni migliori nel mercato del lavoro. Ciò ha impedito loro di esprimere a pieno il proprio potenziale alimentando, invece, sentimenti di frustrazione ed esclusione. Alcune delle persone ascoltate dall'UNHCR hanno sottolineato il fatto che, nonostante avessero ottenuto il riconoscimento del proprio status di apolidi o fossero riuscite ad acquisire una cittadinanza¹, l'essere rimaste indietro rispetto ai propri compagni all'interno del sistema scolastico le ha decisamente scoraggiate dal riprendere gli studi.

¹ In questo rapporto i termini "nazionalità" e "cittadinanza" sono utilizzati in modo intercambiabile.

OCCUPAZIONE

Lavori informali poco qualificati, rischio di sfruttamento, condizioni di lavoro non sicure, assenza di sistemi di previdenza sociale e stipendi da livelli minimi di sussistenza fanno tutti parte della vita quotidiana della maggior parte degli apolidi ascoltati dall'UNHCR. Molti hanno rivelato la frustrazione costante di dover far affidamento su lavori precari e in nero, o di non poter ottenere un impiego adeguato alle proprie competenze. L'impossibilità di perseguire il futuro immaginato per sé ha avuto un notevole impatto emotivo su molte delle persone consultate, soprattutto quelle che prima di diventare apolidi esercitavano professioni qualificate. Perfino in prossimità del pensionamento, l'apolidia continua a comportare problemi. Pur avendo lavorato tutta la vita, in molti casi le persone apolidi non hanno potuto accumulare i contributi per la pensione e restano così esposte a ulteriori vulnerabilità in età avanzata.

ASSISTENZA SANITARIA

Nonostante l'accesso all'assistenza sanitaria – quantomeno a quella di pronto soccorso – sia normalmente garantito a tutti nei tre Paesi visitati, per gli apolidi tale accesso può di fatto essere limitato. Gli apolidi consultati hanno evidenziato come diversi fattori, fra i quali carenza di informazioni, emarginazione sociale e costo dei servizi, abbiano ostacolato il loro accesso effettivo all'assistenza sanitaria.

ALLOGGIO E PROPRIETÀ

In molti casi, l'apolidia e l'assenza di documenti che attestino la nazionalità hanno costretto le persone consultate a ricorrere al mercato immobiliare informale, agli alloggi di emergenza o all'occupazione abusiva di edifici. Normalmente queste soluzioni offrono condizioni al di sotto degli standard e una sicurezza ridotta per gli inquilini, col rischio considerevole di sfratto, sgombero e di ritrovarsi senza dimora. Inoltre, anche quando in possesso della documentazione necessaria per firmare un contratto, gli apolidi sono stati oggetto di pregiudizi, mancanza di fiducia e incomprensioni legate al proprio status giuridico che hanno reso loro complicato prendere in affitto una casa sul mercato privato formale. Oltre a limitare le prospettive legate all'alloggio, l'apolidia ha spesso ostacolato l'accesso ai diritti legati alla proprietà in generale, impedendo i tentativi di acquisire beni e servizi che la maggior parte delle persone dà per scontati, quali l'acquisto di un'automobile o di una scheda SIM telefonica o l'apertura di un conto bancario.

*Non appena
dici 'apolide', i
potenziali datori di
lavoro ti escludono.*

Dari, Italia

*Niente è più
importante
della protezione
delle persone
vulnerabili.*

Nelson, Portogallo

*Provo spesso la
sensazione che
quando si ha a
che fare con gli
apolidi le cose
semplici siano
rese inutilmente
complicate*

Anton, Italia

VITA FAMILIARE

Molte delle persone consultate che hanno formato una famiglia hanno rivelato quanto fossero preoccupate rispetto al futuro dei propri figli, temendo che fosse compromesso dall'apolidia. Se le esistenti salvaguardie contro l'apolidia alla nascita non risultano efficaci nella pratica, l'apolidia viene ereditata e, così, un'altra generazione rischia di restare intrappolata in una spirale di povertà ed emarginazione. In alcuni casi le difficoltà e gli ostacoli derivanti dall'apolidia si sono rivelati insostenibili per alcune delle persone intervistate che, pertanto, hanno rinunciato a formare una famiglia.

LIBERTÀ DI MOVIMENTO

Quando viene chiesto loro qual è stato l'impatto dell'apolidia sui loro spostamenti, le persone consultate per questo rapporto hanno rivelato il continuo timore di essere fermate e interrogate dalla polizia, nonché di finire in detenzione o perfino espulse verso Paesi con cui non hanno alcun tipo di legami. Costretti a limitare i propri spostamenti perfino all'interno delle proprie città, per molti apolidi quello di viaggiare all'estero rappresenta esclusivamente un sogno. Paradossalmente, per la maggior parte delle persone consultate la dura realtà consiste nel non potersi recare al di fuori dei confini di un Paese in cui il loro soggiorno è considerato irregolare, nonostante sia l'unico luogo che possano considerare casa.

SOLUZIONI

Le testimonianze raccolte per questo rapporto confermano che l'apolidia comporta conseguenze estremamente gravi in

*Non posso fare progetti,
farmi una famiglia.*

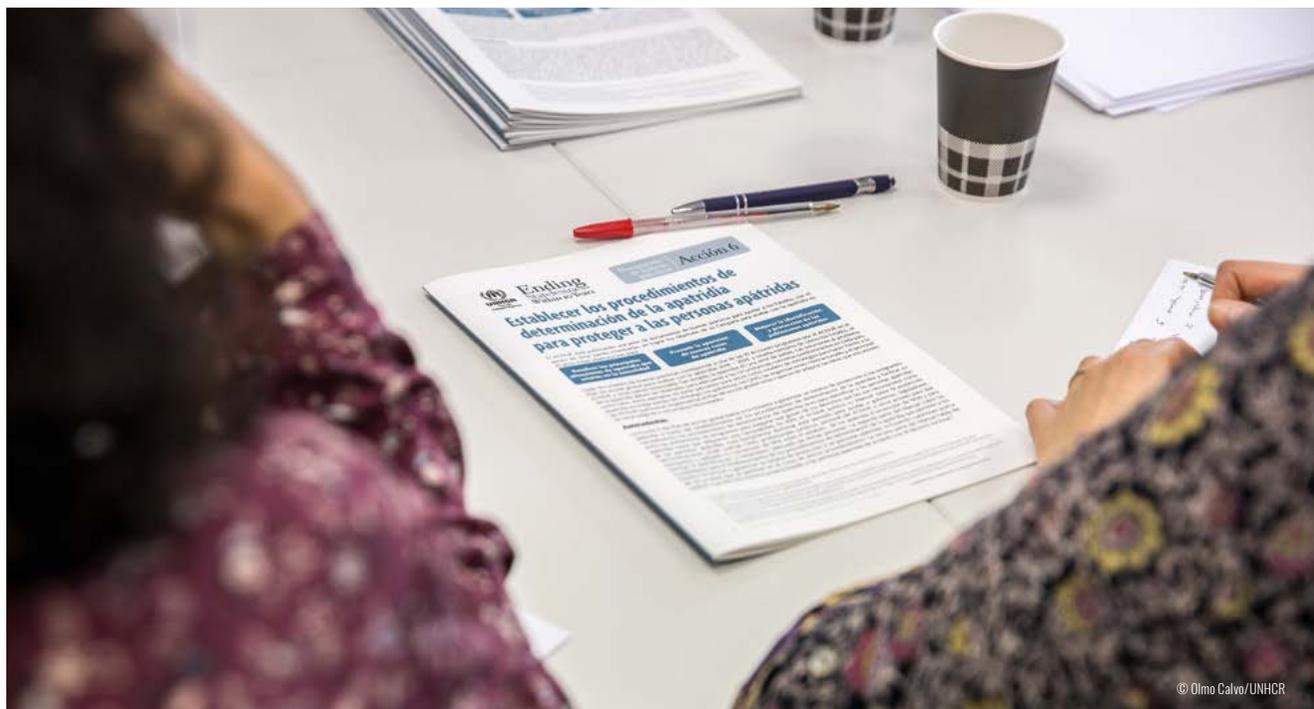
Josemar, Portogallo

termini di accesso ai diritti fondamentali, poiché compromette la possibilità di accedere all'istruzione, trovare un lavoro adeguato alle proprie competenze, muoversi liberamente o formare una famiglia. Se da un lato l'apolidia costituisce di per sé una violazione dei diritti umani, dall'altro essa determina inevitabilmente ulteriori violazioni di tali diritti e ostacola l'opportunità di ogni singolo individuo di realizzare pienamente il proprio potenziale e dare attivamente il proprio contributo alla società. Il riconoscimento formale dello status di apolide ha dato speranza alle persone consultate che sono riuscite a ottenerlo, ma tutte sono state concordi nel considerarlo solo un primo passo e non l'obiettivo finale. In quasi tutti i casi di apolidia, la soluzione migliore è quella di concedere alle persone la nazionalità del Paese col quale mantengono i legami più stretti.

Migliorare i meccanismi di identificazione e protezione delle popolazioni apolidi, prevenire l'emergere di nuovi casi e rispondere in modo efficace ai casi esistenti di apolidia sono alcuni fra gli obiettivi chiave della campagna #IBelong dell'UNHCR volta a porre fine all'apolidia entro il 2024. Per conseguire tale obiettivo, l'UNHCR sollecita gli Stati del Sud Europa ad adottare le seguenti misure, conformemente al Piano d'Azione Globale per porre fine all'apolidia:

*Vivo nella paura costante della polizia.
Temo che potrebbe espellermi verso un Paese in cui
non ho nulla, col quale non ho alcun tipo di legame.*

Marinela, Portogallo



© Olmo Calvo/UNHCR

Solo quando possiedi una cittadinanza sei una persona libera

Dari, Italia

- Garantire che le esistenti salvaguardie contro l'apolidia alla nascita siano effettivamente implementate per consentire ai bambini di acquisire la nazionalità del Paese in cui nascono, nel caso fossero altrimenti a rischio di apolidia.
- Facilitare la naturalizzazione delle persone apolidi, migliorare i meccanismi volti alla loro identificazione e protezione e istituire procedure di determinazione dell'apolidia eque, accessibili, trasparenti ed efficaci che portino al riconoscimento di uno status giuridico che preveda il diritto di residenza e garantisca il godimento dei diritti umani fondamentali.
- Migliorare la raccolta a livello nazionale di dati quantitativi e qualitativi relativi alle persone apolidi e a quelle a rischio di apolidia.
- Sensibilizzare e promuovere la condivisione di informazioni inerenti all'apolidia fra i diversi uffici di governo, i funzionari pubblici, i giudici, gli avvocati e il pubblico.

INTRODUZIONE

Benché il numero esatto di apolidi non sia noto, si stima che nel mondo ve ne siano diversi milioni². Un apolide è una persona che nessuno Stato considera come proprio cittadino nell'applicazione della propria legislazione. L'apolidia rappresenta una forma di violazione dei diritti umani complessa e poco conosciuta, così come sono poco note le storie e le voci delle persone apolidi, che spesso sono fra le più emarginate dalla società. Il fatto di non essere titolari di cittadinanza non rappresenta soltanto una questione di assenza di status giuridico personale o di documenti d'identità, ma ha un impatto grave e duraturo sulla capacità di godimento di diritti umani fondamentali che sono dati solitamente per scontati. Oltre a essere esclusi dal godimento dei diritti riservati ai cittadini, quale il diritto di voto, gli apolidi devono spesso affrontare ostacoli insormontabili che possono impedire loro l'accesso a una vasta serie di diritti umani quali il diritto al lavoro, all'istruzione, a un alloggio adeguato, all'assistenza sanitaria, alla vita familiare e alla libertà di movimento. L'apolidia costituisce una violazione dei diritti umani che comporta un elevato rischio di ulteriori violazioni di tali diritti, dato che aggrava la vulnerabilità delle persone interessate rendendole invisibili ed emarginate dal resto della società.

² Per i dati più recenti, fare riferimento al Rapporto Global Trends dell'UNHCR aggiornato ogni anno a giugno e disponibile al link: <https://www.unhcr.org/search?comid=56b079c44&cid=49aea93aba&tags=globaltrends>.



Said, Spagna

“Questa fotografia simboleggia la mia vita, un’altalena di gioie e dolori, sorrisi e lacrime, ma anche una culla d’amore e di forza che mi tiene saldo a terra”

Ned, Italy



Nella seconda metà del 2017 e all'inizio del 2018, l'Ufficio Regionale dell'UNHCR per il Sud Europa ha condotto una serie di consultazioni con apolidi, persone a rischio di apolidia, ex apolidi, società civile e autorità in Italia, Portogallo e Spagna in relazione all'impatto dell'apolidia sull'accesso ai diritti umani. Le consultazioni hanno permesso di conoscere gli ostacoli affrontati quotidianamente dagli apolidi in questi tre Paesi. Nonostante vivano in Paesi diversi in cui vigono ordinamenti giuridici diversi, pur avendo diverse esperienze, origini e storie e pur parlando lingue diverse, tutti gli apolidi che l'Ufficio Regionale dell'UNHCR per il Sud Europa ha avuto l'opportunità di incontrare hanno mostrato la stessa determinazione a far sentire le proprie voci, porre fine alla propria condizione di invisibilità e poter sentire intimamente e affermare le seguenti parole: "lo esisto".



10/17

Partendo dalle testimonianze raccolte nel corso delle consultazioni, questo rapporto esamina come l'apolidia condizioni l'accesso ai diritti umani fondamentali in Italia, Portogallo e Spagna, con un'attenzione particolare al modo in cui può impedire l'accesso all'istruzione, all'alloggio, alla proprietà, all'occupazione formale, ai regimi sanitari e di protezione sociale, alla libertà di movimento e alla vita privata e familiare. Prima di trattare nello specifico i casi dei tre Paesi presi in esame, il rapporto fornisce una breve panoramica dei concetti principali inerenti all'apolidia, incluse definizione e cause. Successivamente si focalizza sull'impatto dell'apolidia, delineando il profilo delle persone interessate e le difficoltà che ne ostacolano il godimento dei diritti fondamentali nei tre diversi contesti dell'Europa meridionale. Infine, il rapporto elenca una serie di raccomandazioni circa le priorità da perseguire e propone alcune strategie d'intervento.

Il rapporto dimostra come l'apolidia non costituisca soltanto un'anomalia legale, ma anche una grave violazione dei diritti umani che produce

Essere apolide è come restare sospesi

Brahim, apolide
in Spagna



un impatto concreto sulla vita quotidiana delle persone interessate, creando barriere che possono impedire loro di realizzare pienamente il proprio potenziale e di svolgere un ruolo attivo nella società. Le voci e le testimonianze degli apolidi raccolte in questo rapporto illustrano efficacemente le serie difficoltà che essi affrontano per poter godere di quei diritti umani che la maggior parte delle persone dà per scontati. Il rapporto, quindi, chiede di agire con urgenza per rispondere all'ingiustizia che l'apolidia comporta e per garantire agli apolidi l'accesso incondizionato ai diritti fondamentali.

Nel 2011 l'UNHCR ha organizzato un incontro di alto livello su rifugiati e persone apolidi che ha spronato la comunità internazionale ad adoperarsi per affrontare l'apolidia. Molti degli impegni assunti sono stati effettivamente realizzati in seguito all'evento e l'accresciuto livello di interesse da parte degli Stati ha portato l'UNHCR a lanciare, nel 2014, un'ambiziosa campagna per porre fine all'apolidia entro il 2024 – la campagna #IBelong. Nel 2019 la campagna #IBelong raggiunge la metà del suo arco temporale, offrendo un'opportunità importante per fare il punto dei risultati raggiunti e per individuare quali interventi siano ancora necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati nel Piano di Azione Globale per Porre Fine all'Apolidia. Nell'ottobre 2019, l'UNHCR ha organizzato a Ginevra un evento di alto livello sull'apolidia. La finalità dell'evento è quella di valutare i risultati finora raggiunti, evidenziare buone pratiche e incoraggiare gli Stati e altri attori, come organizzazioni internazionali, espressioni del settore privato e della società civile, ad assumersi impegni concreti volti ad affrontare l'apolidia nei rimanenti 5 anni della campagna #IBelong.

L'apolidia è una violazione dei diritti umani che può privare le persone della possibilità di esistere, di ottenere un certificato di nascita, andare a scuola, ricevere assistenza sanitaria, formare una famiglia, avere un reddito. Per questo, a 5 anni dall'avvio della campagna #IBelong, l'UNHCR chiede un maggiore impegno globale nel porre fine all'apolidia.





I diritti di ogni straniero cittadino di un altro Paese sono difesi. Mentre i diritti di noi apolidi sono difesi solamente dalle Nazioni Unite e dalle ONG. Perché non abbiamo un Paese a difenderci e sostenerci?

Meimuna, apolide in Spagna

APOLIDIA: DEFINIZIONE, CAUSE E IMPATTO

La cittadinanza costituisce il vincolo legale fra un individuo e uno Stato che comporta diritti e doveri reciproci. La cittadinanza, inoltre, è un diritto umano di per sé, sancito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e da tutti i principali strumenti di diritto internazionale dei diritti umani. L'apolidia è la condizione delle persone che non sono titolari di cittadinanza, ovvero, nella definizione fornita dal diritto internazionale: persone che nessuno Stato considera quali propri cittadini nell'applicazione della propria legislazione³. Non avendo un vincolo legale con alcuno Stato, gli apolidi non possono beneficiare della protezione garantita ai titolari di cittadinanza e potrebbero incontrare ostacoli nell'accesso ai diritti umani fondamentali. Per tali ragioni, il diritto internazionale dispone un quadro giuridico per la loro protezione, così come avviene per i rifugiati.

È importante non confondere l'apolidia con lo status di rifugiato, dal momento che le due condizioni fanno riferimento a quadri giuridici distinti e comportano gradi variabili di protezione internazionale. In molti casi, gli apolidi sono nati e cresciuti nel Paese in cui vivono e non ne hanno mai varcato i confini.

L'apolidia è dovuta a numerosi motivi. Per esempio, la discriminazione sulla base di etnia, razza, genere o religione è fra le cause principali di apolidia a livello globale. Le leggi sulla cittadinanza di almeno 20 Paesi nel mondo contengono disposizioni discriminatorie che comportano la negazione o la privazione arbitraria della cittadinanza sulla base di etnia, razza, lingua o religione, mentre almeno 25 Paesi mantengono leggi sulla cittadinanza che non consentono alle donne di trasmettere la propria cittadinanza ai figli alla stregua di quanto è permesso agli uomini⁴.

³ Convenzione sullo status degli apolidi, New York, 1954, Art. 1. La definizione di apolide è parte delle norme consuetudinarie di diritto internazionale.

⁴ UNHCR, Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2018, 8 marzo 2019, disponibile al link: <https://www.refworld.org/docid/5c8120847.html>.

Josemar, Portogallo







“Finalmente con i documenti ho potuto realizzare il mio sogno di un viaggio in Grecia!”

Ramira, Italy

I conflitti fra le norme sulla cittadinanza di Stati diversi possono inoltre rendere gli individui apolidi quando l'implementazione dei differenti approcci da esse contemplati – quali *ius sanguinis* e *ius soli* – priva le persone della possibilità di acquisire una cittadinanza. Le lacune nelle leggi sulla cittadinanza, quali l'assenza di tutele contro l'apolidia alla nascita, o nella loro applicazione, possono portare all'insorgere di nuovi casi di apolidia, nonché alla sua trasmissione da una generazione all'altra.

Non ho ereditato la cittadinanza di mio padre, ma l'apolidia di mia madre

Ned, apolide in Italia

Anche la successione di Stati è fra le cause dell'apolidia, come è accaduto in particolare nel contesto europeo in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Gli Stati di nuova indipendenza hanno la giurisdizione per definire chi ha diritto alla cittadinanza: alcuni individui potrebbero non soddisfare i requisiti o essere esclusi intenzionalmente dalla possibilità di acquisire la cittadinanza, e diventare così apolidi. Ostacoli amministrativi, burocratici e pratici possono inoltre determinare l'apolidia allorché gli individui che potrebbero soddisfare i requisiti non hanno la possibilità di seguire le procedure e navigare l'iter necessario per acquisire una cittadinanza.

La mancata registrazione della nascita costituisce un altro fattore cruciale capace di esporre le persone al rischio di apolidia. In assenza di prove documentali di informazioni vitali, quali luogo di nascita e parentela, può divenire estremamente difficile individuare il legame con uno Stato e dimostrare il proprio diritto a una cittadinanza.

Oltre alle norme e agli standard di diritto internazionale dei diritti umani relativi al diritto alla cittadinanza, due Convenzioni delle Nazioni Unite completano il quadro normativo internazionale inerente alla protezione degli apolidi e alla riduzione dell'apolidia. La Convenzione del 1954 sullo Status degli Apolidi fornisce la definizione di apolide nell'ambito del diritto internazionale – definizione che è ora parte delle norme consuetudinarie di diritto internazionale – ed elenca i diritti legati allo status. Il testo si concentra sull'identificazione e sulla protezione degli apolidi, stabilendo gli standard e le misure volti ad assicurare il godimento dei diritti fondamentali. I diritti enunciati nel documento devono essere garantiti a tutti gli individui che rientrano nella definizione di apolide, a prescindere dal riconoscimento dello status (che ha natura meramente dichiarativa), e dovrebbero essere estesi agli apolidi sulla base del loro grado di attaccamento a uno Stato parte. Aspetto importante, la Convenzione del 1954 stabilisce un principio cardine generale sul trattamento degli apolidi – vale a dire che devono ricevere un trattamento favorevole almeno quanto quello cui hanno diritto gli stranieri titolari di cittadinanza – e contempla il diritto all'ottenimento di documenti di identità e di viaggio. Essa prevede anche l'obbligo per gli Stati parte di facilitare quanto più possibile la naturalizzazione delle persone apolidi. Inoltre, la Convenzione del 1954 definisce un'ampia gamma di diritti civili, economici, sociali e culturali che possono essere raggruppati nelle seguenti categorie:

- status giuridico, che include status personale, diritti di proprietà, diritto di associazione e di ricorso dinanzi a un giudice;
- occupazione retribuita, vale a dire lavoro salariato, lavoro autonomo e accesso alla libera professione;

- welfare, vale a dire istruzione pubblica, alloggio, assistenza sanitaria e previdenza sociale;

- provvedimenti amministrativi, quali assistenza amministrativa, libertà di movimento e protezione dall'espulsione.

La Convenzione del 1961 sulla Riduzione dell'Apolidia si focalizza invece sulle misure volte a prevenire e ridurre l'apolidia. Essa descrive le tutele che le leggi sulla cittadinanza degli Stati contraenti dovrebbero incorporare al fine di evitare l'apolidia alla nascita e in fasi successive della vita degli individui, come nei casi di rinuncia, revoca o privazione della cittadinanza. Essa proibisce inoltre la privazione arbitraria della cittadinanza sulla base di razza, etnia, religione od opinioni politiche.

Alla luce del diritto internazionale dei diritti umani, l'apolidia, o l'assenza di cittadinanza, costituisce di per sé una violazione dei diritti umani. Inoltre, l'apolidia rappresenta spesso la conseguenza di altre violazioni dei diritti umani, soprattutto di discriminazioni fondate su razza, etnia, genere, religione, lingua od opinioni politiche. Nonostante ogni essere umano debba poter godere dei diritti fondamentali, a prescindere dalla propria nazionalità e senza alcuna discriminazione, l'assenza di una cittadinanza può spesso provocare ulteriori violazioni dei diritti umani.

Oltre il 75% della popolazione apolide mondiale conosciuta fa parte di minoranze⁵. Quando l'apolidia colpisce gruppi minoritari che sono già vittime di discriminazione può avere effetti devastanti, perpetuando una spirale crudele di povertà ed emarginazione e portando perfino – in casi estremi – a instabilità e persecuzioni, costringendo le persone alla fuga.

⁵ Questa percentuale si basa sulle statistiche contenute nel Rapporto Global Trends 2016 dell'UNHCR relative a popolazioni apolidi note per appartenere a una minoranza etnica, religiosa o linguistica. Essa non tiene in considerazione gruppi minoritari che costituiscono una parte di una popolazione apolide nota di un determinato Paese, ma che non rappresentano la maggioranza di quella popolazione. Inoltre, la percentuale non include i tanti gruppi apolidi relativamente ai quali l'UNHCR non possiede un numero adeguato di dati statistici. Per ulteriori informazioni sulle minoranze apolidi, si veda: "This is Our Home" Stateless Minorities and their Search for Citizenship, 2017, disponibile al link: <https://www.refworld.org/docid/59e4a6534.html>.

“Ogni individuo ha diritto a una cittadinanza”

Articolo 15, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani

L'IMPATTO DELL'APOLIDIA SULL'ACCESSO AI DIRITTI UMANI IN ITALIA, PORTOGALLO E SPAGNA

Le consultazioni condotte dall'Ufficio Regionale dell'UNHCR per il Sud Europa nel 2017-2018 hanno offerto importanti elementi di analisi degli ostacoli affrontati quotidianamente dagli apolidi in questi tre distinti contesti.

I tre Paesi dell'Europa meridionale nei quali l'UNHCR ha condotto questo approfondimento presentano caratteristiche distinte in termini di quadri normativi di riferimento, composizione della popolazione apolide e misure per identificare e proteggere gli apolidi.

Italia, Portogallo e Spagna sono Stati contraenti di entrambe le Convenzioni sull'apolidia. Tuttavia, Italia e Spagna non hanno ratificato la Convenzione europea sulla nazionalità del Consiglio d'Europa⁶. Le modalità di acquisizione della cittadinanza nei quadri normativi di riferimento italiano, portoghese e spagnolo trovano fondamento prevalentemente nel principio dello *ius sanguinis* – per cui la cittadinanza è conferita principalmente per discendenza. In varia misura, tutti e tre i Paesi hanno adottato un approccio inclusivo sull'accesso a cittadinanza e naturalizzazione basato sulla nascita sul territorio, con disposizioni potenzialmente utili per prevenire il protrarsi di casi di apolidia. Tuttavia, solo l'Italia ha previsto disposizioni per facilitare l'accesso degli apolidi alla naturalizzazione conformemente agli obblighi derivanti dalla Convenzione del 1954.

Relativamente alle salvaguardie contro l'apolidia, le leggi di questi tre Paesi dell'Europa meridionale sono generalmente in linea con gli obblighi stabiliti dalla Convenzione del 1961: assicurare l'acquisizione della cittadinanza alla nascita per quei bambini che sarebbero altrimenti apolidi, inclusi i trovati, e istituire salvaguardie contro l'apolidia in casi di rinuncia, perdita o privazione della cittadinanza.

Tuttavia, spesso gli apolidi possono imbattersi in ostacoli nell'adempiere le procedure burocratiche e nel soddisfare i requisiti necessari per acquisire la cittadinanza alla nascita o tramite naturalizzazione oppure, semplicemente, possono non essere al corrente dell'esistenza di tali possibilità. Per esempio, nei casi in cui un bambino nasce da genitori apolidi in Italia, la salvaguardia contro l'apolidia alla nascita acquisisce efficacia solo quando lo status dei genitori è già stato formalmente riconosciuto tramite una procedura di determinazione dell'apolidia, un risultato che solo una minoranza degli apolidi che vivono nel Paese riesce a conseguire. In altri casi, le norme esistenti prevedono che la maggior parte dell'onere della prova debba essere a carico dell'apolide richiedente, al quale, per esempio, potrebbe essere richiesto di presentare documentazioni o certificazioni indisponibili o difficili – se non impossibili – da ottenere. È quanto avviene in Portogallo, dove le procedure esistenti relative alla naturalizzazione, l'assenza di un iter facilitato per l'acquisizione della cittadinanza da parte di persone apolidi, la scarsa conoscenza e le competenze limitate in materia di apolidia fra i professionisti del settore legale fanno sì che un numero molto ridotto di apolidi riesca effettivamente ad acquisire la cittadinanza portoghese.

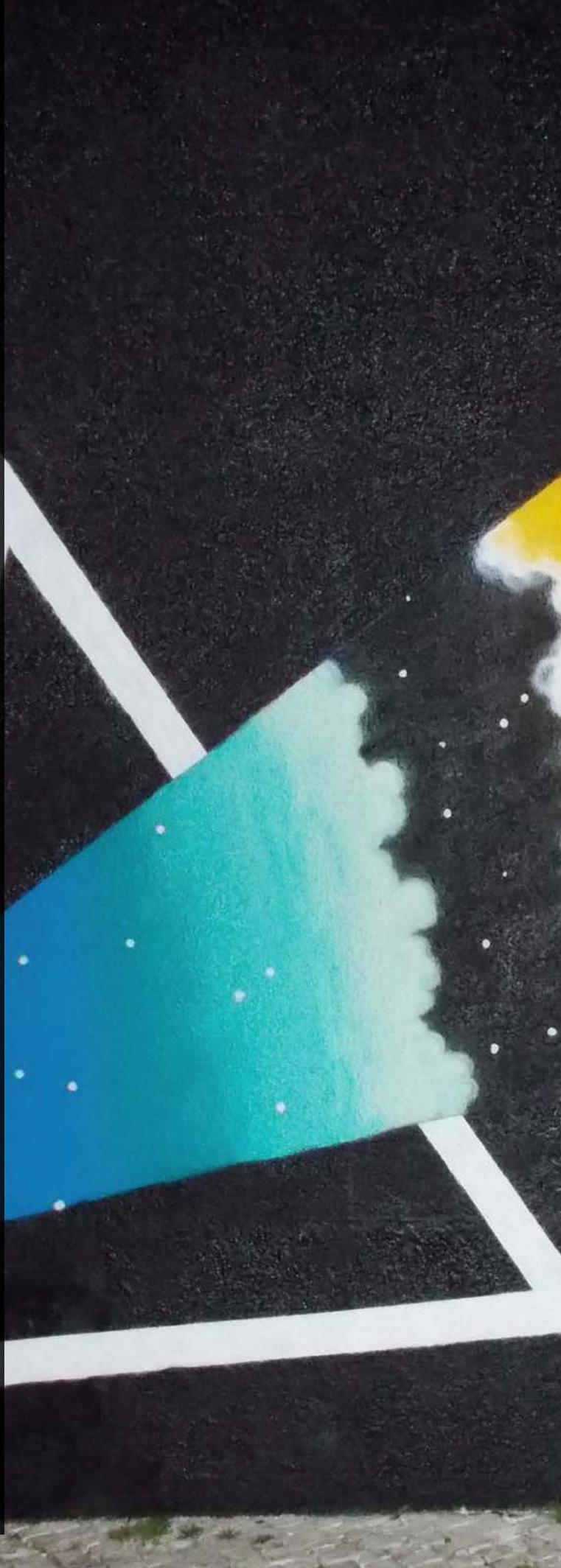
⁶ Lo stato delle firme e delle ratifiche della Convenzione europea sulla nazionalità, Consiglio d'Europa, 1997, è consultabile al link: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures>.

Identificare le persone apolide è un obbligo implicito derivante dalla Convenzione del 1954 ed è di vitale importanza per garantire loro protezione adeguata e accesso ai diritti. La Spagna e l'Italia sono fra i pochi Paesi su scala mondiale ad aver istituito meccanismi dedicati all'identificazione delle persone apolide e al riconoscimento formale del loro status – le cosiddette procedure di determinazione dell'apolidia – mentre il Portogallo non ha posto in essere alcuna procedura specifica. In termini di popolazioni apolide, in Italia e Portogallo vivono apolide che, per la maggior parte, sono nati e cresciuti sul territorio di questi Paesi oppure arrivati quando erano bambini e che continuano a soggiornarvi, elementi che li qualificano come popolazioni apolide in situ, mentre in Spagna l'apolidia è presente principalmente nell'ambito del contesto migratorio.

“Essendo apolide non sono resiliente, devo accettare di non poter accedere a una serie di diritti”

Nelson, apolide in Portogallo

In assenza di una procedura di determinazione dell'apolidia e di disposizioni sullo status di apolide in seno alla propria legislazione, il quadro normativo portoghese inerente all'identificazione e alla protezione degli apolide non adempie gli obblighi sanciti dalla Convenzione del 1954. Ne consegue che un apolide che vive in Portogallo è considerato come un cittadino di un Paese terzo e, in quanto tale, può presentare domanda per qualunque tipo di permesso di soggiorno se soddisfa i requisiti previsti. Salvo che in circostanze eccezionali e sporadiche, quali il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, tale opzione spesso non è percorribile per gli apolide, dato che in molti casi non possono ottenere la documentazione richiesta (per esempio passaporto, visto di soggiorno, numero di previdenza sociale). Senza un permesso di soggiorno e in assenza di procedure per il riconoscimento del loro status che consentano il rilascio della documentazione necessaria, gli apolide vengono trattati come migranti irregolari e non beneficiano pienamente della protezione e delle tutele alle quali hanno diritto.





“Proprio come le persone apolide, i graffiti sono spesso considerati illegali. Tuttavia, sono anche una forma d’arte, e, per le persone che li apprezzano, possono davvero assumere la stessa importanza di un’opera di Picasso o Dalì”

Josemar, Portugal

Gli apolide non chiedono altro che gli stessi diritti fondamentali di cui godono tutti i cittadini. Ma le minoranze apolide spesso sono vittime di una discriminazione radicata e della negazione sistematica dei propri diritti

Filippo Grandi, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati

mariana
PTKS



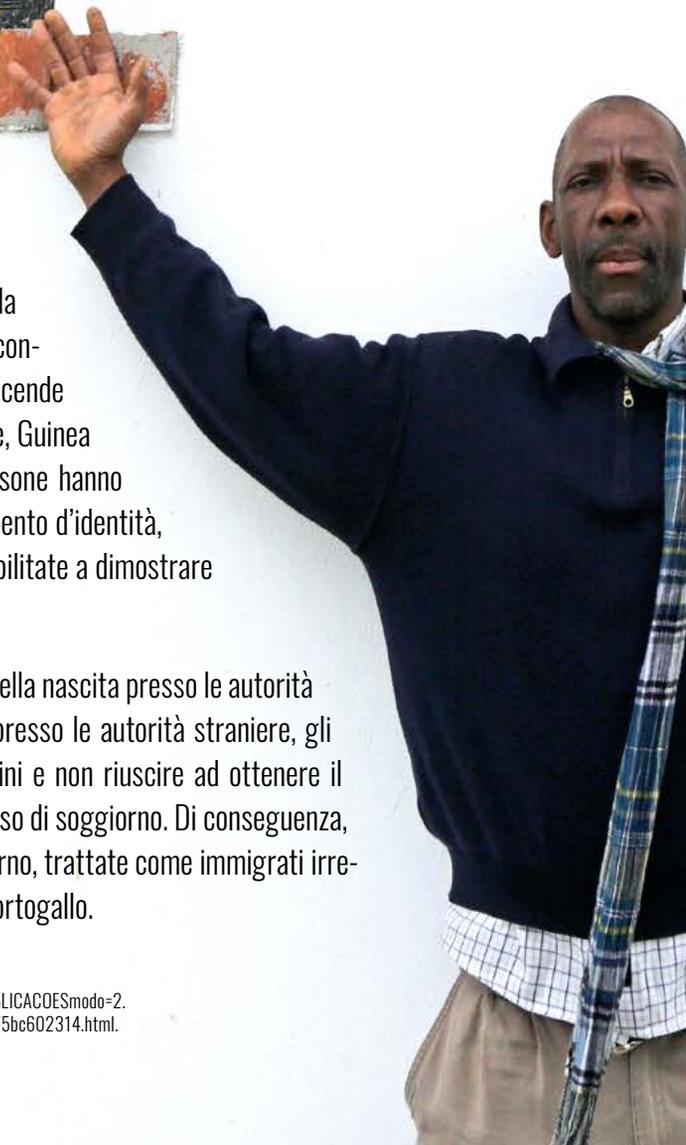
*Essere apolide
incide sulla mia
vita e su tutte le
mie convinzioni.*

Nelson, apolide in Portogallo

In occasione del censimento del 2011, 553 persone soggiornanti in Portogallo si sono dichiarate apolide⁷; tuttavia, i dati ufficiali disponibili sono limitati⁸ e non forniscono una panoramica esaustiva della popolazione apolide in Portogallo. I diversi attori consultati hanno convenuto che la maggior parte della popolazione apolide è giunta o discende da persone originarie delle ex colonie portoghesi (Angola, Capo Verde, Guinea Bissau, Mozambico, Sao Tomè e Principe). In molti casi queste persone hanno fatto ingresso in Portogallo regolarmente e in possesso di un documento d'identità, ma in seguito si sono ritrovate apolide o a rischio di apolidia, impossibilitate a dimostrare o confermare la propria nazionalità.

In altre circostanze, l'apolidia è derivata dalla mancata registrazione della nascita presso le autorità delle ex colonie. A causa della mancata registrazione della nascita presso le autorità straniere, gli individui interessati potrebbero non essere considerati come cittadini e non riuscire ad ottenere il rilascio di un passaporto, un documento vitale per ricevere un permesso di soggiorno. Di conseguenza, queste persone rischiano di ritrovarsi apolide e senza diritto di soggiorno, trattate come immigrati irregolari, sebbene siano nate e abbiano vissuto tutta la propria vita in Portogallo.

7 I risultati del censimento in Portogallo del 2011 sono disponibili al seguente link:
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2.
8 Mapping Statelessness in Portugal, UNHCR, ottobre 2018, disponibile al link: <https://www.refworld.org/docid/5bc602314.html>.





Nelson, Portogallo

La Spagna ha istituito la propria procedura di determinazione dell'apolidia nel 2001 sotto l'autorità dell'Ufficio per l'Asilo e il Rifugio (Oficina de asilo y refugio), che è la stessa autorità competente per l'asilo, nonostante le due procedure siano completamente separate. Agli apolidi che presentano domanda di riconoscimento dello status non è consentito svolgere alcuna attività lavorativa in attesa dell'esito della procedura, una restrizione che, insieme ai ritardi nella registrazione delle domande e ai tempi lunghi della procedura, che in alcuni casi può durare oltre due anni, costituisce una delle fonti principali di frustrazione fra le persone consultate. Inoltre, hanno tutti rilevato come il modulo per avviare la procedura di riconoscimento sia eccessivamente complicato e difficile da compilare. In ogni caso, il modulo rappresenta la fonte primaria di informazioni sulle quali si fonda la decisione per la determinazione del loro status, anche perché i richiedenti non sono intervistati durante la procedura.

A differenza di quanto avviene in Portogallo e in Italia, la maggior parte delle persone apolide che vivono in Spagna hanno un trascorso caratterizzato dall'esperienza della migrazione. Non vi sono stime disponibili sulla popolazione apolide che vive attualmente in Spagna, ma tra il 2001 e il 2016 sono state presentate 7.070 domande e lo status di apolide è stato formalmente riconosciuto a 3.594 persone⁹. Secondo gli attori consultati, la stragrande maggioranza dei richiedenti proviene da campi rifugiati in Algeria o dal Sahara Occidentale, mentre altri apolidi che vivono in Spagna provengono principalmente dall'ex Unione Sovietica, dalla Repubblica Araba di Siria e dalla Cina (Tibet).

⁹ "Asilo en cifras", Ministero dell'Interno spagnolo, disponibile al link: <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>.



In Italia, gli apolidi possono avvalersi di due differenti procedure, una amministrativa, l'altra giudiziaria. Tuttavia, i criteri restrittivi che limitano l'accesso alla procedura amministrativa, così come gli oneri finanziari e i passaggi burocratici legati alla procedura giudiziaria, comportano che il numero di apolidi che si vedono riconoscere formalmente il proprio status sia molto limitato. Solo dopo aver ottenuto il riconoscimento formale del proprio status gli apolidi acquisiscono l'accesso effettivo ai diritti e al welfare, oltre al diritto di ricevere documenti d'identità e di viaggio. Diversamente, essi non beneficiano della protezione internazionale e dei diritti che spetterebbero loro. La procedura può richiedere tempi molto lunghi. In casi estremi può durare più di dieci anni, come nel caso di Dari, un giovane apolide che ha vissuto in Italia sin dall'infanzia che ha raccontato come ci siano voluti quasi 13 anni per essere riconosciuto apolide. In tutto questo tempo gli erano stati rilasciati permessi di soggiorno

rinnovabili di 6 mesi che non gli consentivano di lavorare e che hanno ritardato la possibilità di presentare domanda di naturalizzazione, dal momento che inizialmente non poteva soddisfare il requisito relativo al reddito.

Secondo i dati ufficiali, attualmente in Italia la popolazione apolide conta 822 persone formalmente riconosciute¹⁰, ma si stima che vi siano dalle 3.000 alle 15.000 persone apolide o a rischio di apolidia che al momento vivono nel Paese¹¹. Molte di queste sono membri delle comunità rom originarie dell'ex-lugoslavia stabilitesi in Italia alcuni decenni fa. Il resto della popolazione apolide è composto principalmente da persone originarie dell'ex Unione Sovietica, dei Territori Occupati palestinesi, della Cina (Tibet), di Cuba, dell'Eritrea e dell'Etiopia. In assenza di un riconoscimento formale dell'apolidia, le salvaguardie contro l'apolidia alla nascita di fatto non trovano applicazione, contribuendo alla trasmissione dell'apolidia alle nuove generazioni. Ciò vuol dire che molte di queste persone, sebbene siano nate e cresciute in Italia e non ne abbiano mai valicato le frontiere, non sono titolari di alcuna cittadinanza.

Come nella maggior parte delle situazioni di apolidia, un elemento comune ai tre Paesi dell'Europa meridionale in

¹⁰ Istituto Nazionale di Statistica, disponibile al link: dati.istat.it.

¹¹ Raccomandazioni del tavolo di lavoro sull'apolidia, Tavolo Apolidia, ottobre 2017, disponibile al link: https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/12/Advocacy-Paper-Tavolo-Apolidia_def.pdf

*Mi sento dire spesso:
“Non ha senso: sei nata
qui, perché sei apolide?”.
Tutti credono che il
fatto di essere nati qui
renda automaticamente
cittadini*

Ramira, apolide in Italia

cui l'UNHCR ha condotto le consultazioni è costituito dalla disponibilità molto limitata di dati sulla popolazione apolide che vi risiede. Comprendere le cause e l'impatto dell'apolidia, oltre a poter disporre di dati quantitativi e qualitativi affidabili, è di fondamentale importanza per rispondere in modo efficace e porre fine a tale violazione dei diritti umani.

ISTRUZIONE

L'accesso alla scuola dell'obbligo è garantito a tutti nei tre Paesi visitati dall'UNHCR nel corso delle consultazioni. Gli apolidi, quandanche non in possesso di documenti d'identità, non incontrano particolari ostacoli per iscriversi alla scuola dell'obbligo e, normalmente, possono frequentare le lezioni. Tuttavia, in assenza di documenti, non sono autorizzati a sostenere gli esami di fine corso e faticano a ottenere attestati o diplomi. Alcuni casi sono stati risolti grazie alla flessibilità delle commissioni d'esame e dei dirigenti degli istituti. Tuttavia, in altri casi gli studenti hanno dovuto rinunciare a ottenere un attestato degli studi compiuti, vedendo così ridursi le proprie prospettive di conseguire un'istruzione di grado superiore e un'occupazione migliore, fatto che ha determinato frustrazione ed esclusione.

Marinela è nata in Angola e si è trasferita in Portogallo con la famiglia all'età di 17 mesi. Nonostante i ripetuti tentativi, non possedendo un certificato di nascita o altri documenti non ha potuto dimostrare la propria cittadinanza angolana. Da bambina si è iscritta in una scuola primaria della Croce Rossa in Portogallo, ma quando ha dovuto trasferirsi in un istituto pubblico il suo curriculum scolastico non è stato riconosciuto e ha dovuto iniziare da capo il proprio percorso, ritrovandosi indietro rispetto ai propri compagni. Tutto ciò l'ha demoralizzata e scoraggiata al punto da rinunciare a iscriversi alla scuola secondaria. Allo stesso modo, Nelson, che è arrivato in Portogallo all'età di 6 anni e ha vissuto un'infanzia estremamente difficile essendo cresciuto senza famiglia, è convinto che l'apolidia abbia avuto un impatto gravissimo sulle sue possibilità di ricevere un'istruzione. Ha ricordato come dopo aver completato la scuola primaria ha potuto frequentare solo gli istituti di formazione professio-

nale e ottenere attestati che non facevano altro che certificare competenze pratiche di cui era già in possesso.

Gli apolidi senza documenti d'identità non possono iscriversi all'università e, di conseguenza, non possono accedere alle professioni qualificate per le quali è richiesta una laurea. Anton ha raccontato di essere stato costretto ad abbandonare gli studi universitari a causa dell'apolidia. Nato in Libano, è cresciuto in affidamento prima di trasferirsi in Italia per frequentare il seminario, e lì si è ritrovato improvvisamente apolide. Ha raccontato come, nonostante fino a quel momento fosse uno studente modello con un buon andamento scolastico, gradualmente è caduto in depressione fino a venire incarcerato per aver commesso reati minori. Paradossalmente, questo gli ha permesso di riprendere brevemente gli studi.

Perfino nei casi in cui hanno ottenuto il riconoscimento del proprio status o acquisito una cittadinanza, gli apolidi si trovano a dover colmare un ritardo accumulato nel percorso scolastico rispetto ai coetanei, e a quel punto sono spesso troppo scoraggiati per riprendere gli studi.

Gli apolidi in Spagna devono far fronte a una serie diversa di problemi, legati principalmente al riconoscimento e alla convalida dei titoli di studio, considerato che nella maggior parte dei casi possiedono già un diploma o perfino una laurea nel momento in cui entrano nel Paese. Una volta arrivati, possono avviare la procedura per il riconoscimento dei titoli di studio e, allo stesso tempo, presentare domanda di riconoscimento dell'apolidia, sebbene la convalida formale dei titoli possa essere rilasciata solo dopo il riconoscimento dello status di apolide.

L'impatto dell'apolidia sulla vita delle persone consultate non si limita alle difficoltà in termini di accesso alle opportunità d'istruzione. Esso comporta anche conseguenze su altre attività fondamentali che sono cruciali per l'integrazione e per la realizzazione del potenziale di una persona, come lo sport. Marinela, per esempio, ha raccontato di essere stata costretta a interrompere l'attività sportiva a livello agonistico perché non possedeva documenti d'identità.

OCCUPAZIONE

Gli apolidi senza permesso di soggiorno, così come quelli che sono titolari di permessi temporanei che non consentono di svolgere attività lavorative – come quelli rilasciati in attesa dell'esito della procedura di determinazione dell'apolidia in Italia e in Spagna – non possono firmare un contratto di lavoro regolare. Tutti gli apolidi irregolarmente soggiornanti consultati hanno menzionato quanto fosse frustrante l'essere costretti a cercare occupazione unicamente sul mercato informale, all'interno del quale sono vulnerabili allo sfruttamento e a condizioni di lavoro non sicure, e spesso costretti ad accettare retribuzioni da livello minimo di sussistenza senza la protezione delle reti di previdenza sociale. Non essendosi mai potuti registrare al sistema di previdenza sociale, non hanno nemmeno l'opportunità di accumulare contributi per la pensione, e ciò costituisce motivo di preoccupazione. In molti casi le persone intervistate hanno dovuto fare affidamento sulle proprie famiglie e sulle reti di sostegno delle proprie comunità quali uniche vie per assicurarsi un lavoro informale, oppure ricorrere a strategie alternative, per esempio utilizzando documenti contraffatti o presi in prestito per accedere al mercato formale del lavoro. I rom apolidi consultati in Italia hanno inoltre riferito come la discriminazione e i pregiudizi negativi diffusi costituissero un ulteriore ostacolo per la ricerca di un'occupazione.

Federiko, un apolide padre di quattro figli, nato e cresciuto in Italia, è stato condannato per un reato e posto sotto la supervisione dei servizi sociali quale pena alternativa alla detenzione. Ha raccontato come questa sia stata l'unica volta in tutta la sua vita in cui abbia potuto svolgere un lavoro in condizioni regolari. Dopo aver ottenuto un contratto di lavoro a tempo indeterminato, allorché la misura alternativa è decaduta è stato licenziato per la mancanza dei documenti di soggiorno e ha dovuto di nuovo cercare impiego nel settore informale.

L'impatto dell'apolidia sull'accesso all'occupazione ha inoltre conseguenze significative a livello emotivo, soprattutto



to su quelle persone che prima di ritrovarsi apolidi e senza una fonte di reddito esercitavano professioni qualificate.

Le persone consultate hanno rivelato il costante senso di frustrazione causato dall'impossibilità di mettere in pratica le proprie conoscenze e le proprie competenze, e dalla crescente difficoltà di trovare un lavoro adeguato nel mercato informale.

Analogamente, gli apolidi altamente qualificati in attesa di riconoscimento del loro status in Spagna sono costretti a ricorrere al mercato del lavoro informale per garantirsi una fonte di reddito, ma nella maggior parte dei casi non riescono a trovare un lavoro in linea con la propria preparazione professionale.

Meimuna, arrivata in Spagna 15 anni fa e attualmente assistente sociale per una ONG, ha ricordato l'enorme differenza che il riconoscimento dello status ha giocato nella sua vita professionale. In attesa dell'esito della procedura di riconoscimento dello status di apolide, durata oltre due anni, si candidava per diversi lavori sostenendo vari

colloqui di selezione, alcuni con risultati positivi. Tuttavia, veniva infine scartata poiché la “tarjeta verde”¹² di cui era titolare non le consentiva di svolgere attività lavorative, una restrizione che esacerbava la sua frustrazione. Oggi svolge un lavoro che le piace ma, sebbene si senta già spagnola, attende con impazienza di acquisire la cittadinanza per avere la possibilità di candidarsi a posizioni di lavoro nel settore pubblico, possibilità concessa solo ai cittadini.

Anche per gli apolidi che hanno ottenuto il riconoscimento del proprio status può risultare difficoltoso trovare un lavoro regolare. Alcune delle persone intervistate, il cui status di apolide è stato riconosciuto, hanno riferito come la scarsa conoscenza dell'apolidia abbia compromesso profondamente le loro prospettive professionali.

Sono stato in carcere e paradossalmente in quel periodo ho potuto dedicarmi nuovamente allo studio e sostenere due esami. Dopo aver scontato la pena sono tornato a essere invisibile

Anton, apolide in Italia

Non appena dici “apolide”, i potenziali datori di lavoro ti escludono

ASSISTENZA SANITARIA

Dari, apolide in Italia

I potenziali datori di lavoro spesso non sono a conoscenza di tale condizione e tendono a paragonarla a quella dei migranti irregolari. Dari, che ha conseguito una laurea in economia, ha rivelato la delusione provata a più riprese nel corso di colloqui di lavoro al sentirsi chiedere ripetutamente delucidazioni rispetto al proprio status, mentre le domande inerenti alle sue competenze venivano totalmente omesse.

In misure differenti, l'accesso all'assistenza sanitaria – quantomeno a quella di pronto soccorso – è generalmente garantito a tutti, inclusi gli apolidi senza documenti d'identità, nei tre Paesi dell'Europa meridionale in esame. In determinati casi, il costo dei servizi rappresenta una barriera dato che le persone apolidi spesso incontrano difficoltà nell'assicurarsi una fonte di reddito costante e adeguata. Quando hanno accesso esclusivamente al pronto soccorso, gli apolidi in genere si affidano alle ONG per l'assistenza sanitaria di base. Quando questa non dovesse essere disponibile, l'accesso all'assistenza sanitaria può rivelarsi estremamente ridotto, come esemplificato dal caso di Armando, arrivato in Portogallo da Sao Tomé e Príncipe nel 1972 con una carta d'identità portoghese che riportava “cittadinanza: capoverdiana”, ma che in seguito non ha potuto ottenere un passaporto ed è rimasto senza alcuna prova che attestasse la sua cittadinanza. Dopo essere stato respinto da un ospedale in Portogallo, è riuscito a ricevere assistenza grazie esclusivamente alla buona volontà e al sostegno del proprietario di casa. Anche laddove l'accesso all'assistenza sanitaria di base è garantito a tutti, l'assenza di informazioni, soprattutto nei casi di persone non raggiungibili dalle

12 La tarjeta verde è un permesso di soggiorno rilasciato in Spagna agli apolidi in attesa dell'esito della procedura di determinazione dello status. Considerato che la tarjeta verde è rilasciata a discrezione delle autorità di polizia locali e che non vi è omogeneità nella prassi, non tutti gli apolidi che hanno avviato la procedura ne possiedono una.



© José Manuel Ribeiro/UNHCR

reti di assistenza, può determinare situazioni in cui gli apolidi non si avvalgono di tale opportunità restando esclusi, di fatto, dall'accesso all'assistenza sanitaria. È il caso di Anton, che non era a conoscenza della possibilità di accedere al sistema sanitario nazionale da apolide privo di documenti in Italia e si è rivolto al pronto soccorso solo per malattie gravi, trascurando i problemi di salute meno urgenti.

ALLOGGIO E PROPRIETÀ

Non possedendo documenti d'identità, gli apolidi irregolarmente soggiornanti non possono accedere al mercato immobiliare formale e sottoscrivere contratti d'affitto, e, normalmente, sono esclusi dall'assegnazione di case popolari. Privati di tali possibilità, gli apolidi consultati hanno ricordato il ruolo chiave svolto dalle proprie reti di familiari e amici nel trovare alloggio o finalizzare la registrazione di contratti tramite l'uso di un prestanome. Solo in pochi hanno potuto trovare alloggio nei Centri di accoglienza gestiti dalle autorità locali o dalle organizzazioni della società civile. In alternativa, hanno dovuto ricorrere al mercato immobiliare informale, agli alloggi di emergenza o all'occupazione abusiva di edifici, spesso in condizioni al di sotto degli standard, tutte soluzioni che garantiscono una sicurezza limitata agli

inquilini, esponendoli al rischio di sfratto e di ritrovarsi senza dimora. I rom apolidi consultati in Italia vivono in insediamenti autorizzati per soli rom, in cui le unità abitative sono assegnate dalle autorità locali. Dopo alcuni tentativi, in molti si sono convinti che le prospettive di trovare alternative di alloggio per uscire autonomamente dal sistema abitativo riservato ai rom siano pressoché inesistenti a causa della propria condizione di irregolarità.

Secondo le testimonianze raccolte, gli apolidi, anche quando in possesso di documenti e permesso di soggiorno, possono avere difficoltà ad assicurarsi un alloggio in affitto sul mercato privato formale dato che spesso i proprietari mostrano mancanza di fiducia e di comprensione della loro condizione, per esempio confondendoli per migranti irregolari.

Oltre a limitare le possibilità di trovare alloggio, l'apolidia e l'assenza di documenti ostacolano l'accesso al diritto alla proprietà in generale, impedendo agli apolidi privi di documenti ogni tentativo di acquisire proprietà che preveda la stipula di un contratto o una registrazione, quali l'acquisto di un'automobile o di schede SIM telefoniche, e l'apertura di un conto bancario. Di conseguenza si trovano spesso a dover fare affidamento su amici o parenti per compilare la docu-

mentazione a proprio nome, esponendoli a tutti i rischi derivanti da tale pratica, fra cui quello di divenire oggetto di azioni penali.

Perfino dopo l'esito positivo della procedura di determinazione dell'apolidia le persone apolide possono continuare a imbattersi in ostacoli nell'accedere ad alloggio e proprietà. Ciò è dovuto soprattutto alla mancanza di fiducia e a una diffusa carenza di informa-



Armando, Portogallo

© Jose Manuel Ribeiro/UNHCR



Marinela, Portogallo

© Jose Manuel Ribeiro/UNHCR

zioni sull'apolidia, con il risultato che spesso gli apolide devono spiegare in cosa consiste la loro condizione e quali conseguenze questo comporti, fatto che per alcuni di loro può essere stressante e traumatico.

VITA FAMILIARE

L'apolidia può influire sulla decisione di formare una famiglia, così come può rappresentare un fattore destabilizzante nel mantenere l'unità familiare.

Non posso fare progetti, farmi una famiglia

Josemar, apolide in Portogallo

Le difficoltà e gli ostacoli derivanti dalla condizione di apolidia e gli sforzi da essa imposti per accedere ai diritti fondamentali si sono rivelati prove decisamente dure per alcune delle persone intervistate, al punto da spingerle a rinunciare al desiderio di formare una famiglia.

Gli apolide senza documenti d'identità che hanno potuto farsi una famiglia hanno dovuto accettare di non vederla riconosciuta formalmente, dato che in assenza di documenti validi e di altra documentazione pertinente



Sono colpevole in partenza, qualunque cosa faccia non sono in regola

Anton, apolide in Italia

– spesso per loro non disponibile – il loro matrimonio non può essere registrato. Se, in linea di principio, essi possono riconoscere i propri figli anche in una condizione di irregolarità, a seconda delle circostanze potrebbero dover fare affidamento sulla presenza di testimoni o affrontare altri complessi passaggi burocratici per poterli riconoscere. Nonostante delle salvaguardie contro l'apolidia alla nascita siano in vigore in tutti e tre i Paesi dell'Europa meridionale esaminati, esse non assicurano sempre che un bambino nato da genitori apolidi acquisisca la cittadinanza, come per esempio nel caso in cui ai genitori non sia stato ancora riconosciuto lo status di apolidi. In Italia, ai figli di apolidi privi di documenti viene rilasciato un certificato di nascita dall'Ufficiale di stato civile. Essi non posseggono nulla che dimostri o confermi la loro cittadinanza e non possono beneficiare delle salvaguardie contro l'apolidia alla nascita, poiché i loro genitori non sono stati formalmente riconosciuti quali apolidi.

Questi bambini potrebbero acquisire la cittadinanza all'età di 18 anni¹³, ma sono costretti a trascorrere tutta l'infanzia da apolidi. Ned e Ramira, entrambi giovani rom apolidi nati e

13 L'articolo 4(2) della legge italiana sulla cittadinanza (legge n. 91 del 5 febbraio 1992 – Nuove norme sulla cittadinanza) prevede la naturalizzazione all'età di 18 anni per le persone nate in Italia che vi abbiano risieduto ininterrottamente e che facciano dichiarazione di voler acquisire la cittadinanza. Il testo è disponibile al link: <https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2019/04/Legge-91-1992-Nuove-norme-sulla-cittadinanza.pdf>.

cresciuti in Italia, non hanno potuto acquisire la cittadinanza neppure avvalendosi di tale disposizione. Né Ned né i suoi genitori erano a conoscenza di questa possibilità, mentre Ramira non ha potuto provare la propria residenza ininterrotta in Italia (uno dei requisiti necessari per beneficiare della disposizione), nonostante non si fosse mai recata all'estero.

Spero che i miei figli non dovranno affrontare i miei stessi problemi

Federiko, apolide in Italia

Analogamente, in Portogallo, i figli di apolidi privi di documenti che non hanno potuto acquisire la cittadinanza alla nascita tramite le salvaguardie esistenti possono successivamente richiedere la naturalizzazione avvalendosi delle diverse modalità previste dalla legge. È il caso di Marinela, i cui quattro figli hanno tutti potuto acquisire la cittadinanza portoghese. Purtroppo, ciò non è bastato a permetterle di ottenere un permesso di soggiorno e lei continua a vivere senza documenti, e ad essere considerata un'immigrata irregolare.

Anche nei casi in cui lo status di apolide è stato riconosciuto può essere difficile esercitare il diritto al matrimonio. Ramira e il proprio compagno avevano già pianificato le nozze e or-

Quando vedo la polizia, cambio direzione per non attirare l'attenzione.

Armando, apolide in Portogallo

ganizzato i preparativi, ma un pubblico ufficiale del Comune di Roma ha rifiutato di esporre le pubblicazioni di matrimonio nonostante avessero consegnato tutta la documentazione e il titolo di viaggio. Il funzionario non sapeva cosa fosse l'apolidia né come procedere. È stato grazie all'intervento di un avvocato amico di Ramira che hanno potuto sposarsi, anche se hanno dovuto posticipare la data di un mese.

Vivo nella paura costante della polizia. Temo che potrebbero espellermi in un Paese in cui non ho nulla, col quale non ho alcun tipo di legame.

Marinela, apolide in Portogallo

LIBERTÀ DI MOVIMENTO

Gli apolidi privi di documenti e di permesso di soggiorno sono costantemente esposti al rischio di detenzione ed espulsione, eventualità che condizionano profondamente la loro libertà di movimento. Spesso devono limitare i propri spostamenti il più possibile – perfino all'interno delle proprie

città – per timore di essere sottoposti a controlli che potrebbero sfociare in un ordine di espulsione o in un periodo di detenzione amministrativa.

Tutte le persone consultate hanno riferito di essere costantemente intimorite ogniqualevolta si spostino o viaggino. In molti casi, tale paura è giustificata dall'esperienza personale, come l'essere scortati nelle stazioni di polizia ed essere detenuti in custodia per periodi prolungati, ricevere un ordine di comparizione di fronte alle autorità di frontiera o essere detenuti in attesa di un ordine di espulsione. Quando ciò avviene, normalmente gli apolidi privi di documenti vengono infine rilasciati, data l'assenza di reali prospettive di rimpatrio, com'è accaduto a Federiko in Italia, Paese in cui è nato e cresciuto.

Non esco molto perché temo di finire in un Centro di identificazione ed espulsione

Anton, apolide in Italia

Perfino nei due Paesi in cui esistono procedure di determinazione dell'apolidia – Italia e Spagna – gli apolidi che presentano domanda non si sentono sempre sicuri quando si spostano o sono in viaggio. In alcuni casi, non sono protetti dal rischio di detenzione ed espulsione in attesa del termine della procedura, soprattutto a causa di ritardi nella registrazione delle domande e nel conseguente rilascio di documenti d'identità o a causa di prassi incoerenti nel rilascio dei permessi di soggiorno.

[L'apolidia] ha rovinato la mia vita, la mia carriera professionale, la possibilità di avere figli.

Josemar, apolide in Portogallo

Ho sempre paura di spostarmi dato che sono senza documenti. Loro [la polizia] non sanno cosa sia l'apolidia e temo sempre di finire in detenzione. Nonostante tenga sempre con me una copia della ricevuta della richiesta di determinazione dell'apolidia, ho paura di recarmi in altre regioni della Spagna

Mohamed, apolide in Spagna

Costretti a limitare i propri spostamenti perfino all'interno della propria città, per molti apolidi quello di viaggiare all'estero rappresenta esclusivamente un sogno. Il paradosso di non essere autorizzata a viaggiare o a valicare le frontiere di un Paese in cui il suo soggiorno è considerato irregolare, nonostante sia l'unico luogo che lei possa chiamare casa, rappresenta la causa principale della maggior parte delle sofferenze di Marinela. Meimuna non ha potuto nascondere la propria tristezza quando ha ricordato come, prima che le fosse riconosciuto lo status di apolide, non avesse potuto partecipare a un festival internazionale del cinema per ricevere il premio come miglior attrice per il ruolo di protagonista ricoperto in un film spagnolo del 2011.

Anche quando in possesso di documenti e di titoli di viaggio validi, le persone consultate hanno confidato il proprio



disappunto nel vedersi richiedere ripetute e approfondite spiegazioni sul proprio status e sui propri documenti quando si sono trovate a viaggiare. In molti casi, le autorità non erano a conoscenza dell'esistenza di titoli di viaggio per apolidi. Inoltre, in caso di viaggi all'estero, hanno dovuto far fronte a ulteriori complicazioni, quali lunghe procedure di rilascio dei visti e scarse informazioni disponibili fra le autorità per l'immigrazione relativamente all'apolidia e ai documenti di viaggio per apolidi, che hanno comportato ripetute richieste di chiarimenti e il protrarsi dei tempi di attesa, sia in ingresso sia in uscita.

Ho vissuto tutta la vita senza madre né padre né documenti

Nelson, apolide in Portogallo

Nelson, Portogallo



CONCLUSIONI

I tre Paesi dell'Europa meridionale visitati dall'UNHCR in occasione di queste consultazioni sono all'avanguardia negli sforzi intrapresi per porre fine all'apolidia. Tutti e tre hanno aderito alle due Convenzioni sull'apolidia, hanno predisposto delle salvaguardie contro l'apolidia all'interno delle proprie leggi sulla cittadinanza e, nei casi di Spagna e Italia, sono fra i pochi Paesi ad aver istituito una procedura di determinazione dell'apolidia. Ciononostante, le varie testimonianze raccolte confermano come l'apolidia continui a produrre effetti estremamente negativi sulle persone in termini di accesso ai diritti fondamentali. Gli apolidi privi di documenti rischiano di non ricevere la protezione cui hanno diritto, cosa che ne aggrava la vulnerabilità e ne limita l'accesso a una serie di diritti umani, condizionando quasi ogni aspetto delle loro vite. Gli ostacoli che impediscono alle persone apolidi di conseguire livelli elevati di istruzione compromettono

inevitabilmente le prospettive occupazionali future e, perfino quando sono qualificati, gli apolidi privi di documenti o irregolari faticano a trovare un lavoro all'altezza delle loro competenze, essendo spesso confinati al mercato del lavoro informale. Non avere un reddito adeguato, non poter accedere al mercato immobiliare, temere costantemente di effettuare spostamenti e sapere che anche i propri figli rischiano di essere condannati a restare apolidi, rappresentano tutti forti deterrenti al desiderio di formare una famiglia. Quando si deve convivere con questa condizione, dare un contributo positivo alla società e realizzare pienamente il proprio potenziale può divenire un'impresa epica. Tragicamente, quando le salvaguardie contro l'apolidia alla nascita non acquisiscono efficacia nella pratica, l'apolidia si trasmette alle nuove generazioni, alimentando una spirale di invisibilità, povertà ed emarginazione.

Mi è stato chiesto di specificare quale fosse il mio Paese in un modulo della banca. Ho comunicato di essere apolide. Hanno cominciato a cercare un Paese che si chiamasse “Apolide” o “Apolidia” nella lista di Paesi disponibili e non hanno trovato nulla. Quindi mi hanno chiesto: cosa facciamo? Cosa dovremmo dichiarare allora?

Meimuna, apolide in Spagna

Anche quando il loro status è stato formalmente riconosciuto e riescono ad ottenere dei documenti, gli apolidi rischiano costantemente di incontrare difficoltà nell'accedere ai diritti di cui dovrebbero godere. Un tratto comune emerso in tutte le testimonianze raccolte è che la mancanza generale di comprensione e di informazioni sull'apolidia, a tutti i livelli, ne aggrava ulteriormente l'impatto. Ciò è stato confermato ripetutamente dagli apolidi intervistati, i quali sono convinti che la propria condizione sia resa peggiore dalla diffusa mancanza di informazioni e di conoscenza a riguardo, la quale coinvolge le istituzioni, i professionisti e gli operatori del settore legale, le forze dell'ordine, la società civile e perfino gli apolidi stessi.

Quando dici ‘apolide’, pensano tu sia un terrorista o un immigrato illegale

Dari, apolide in Italia

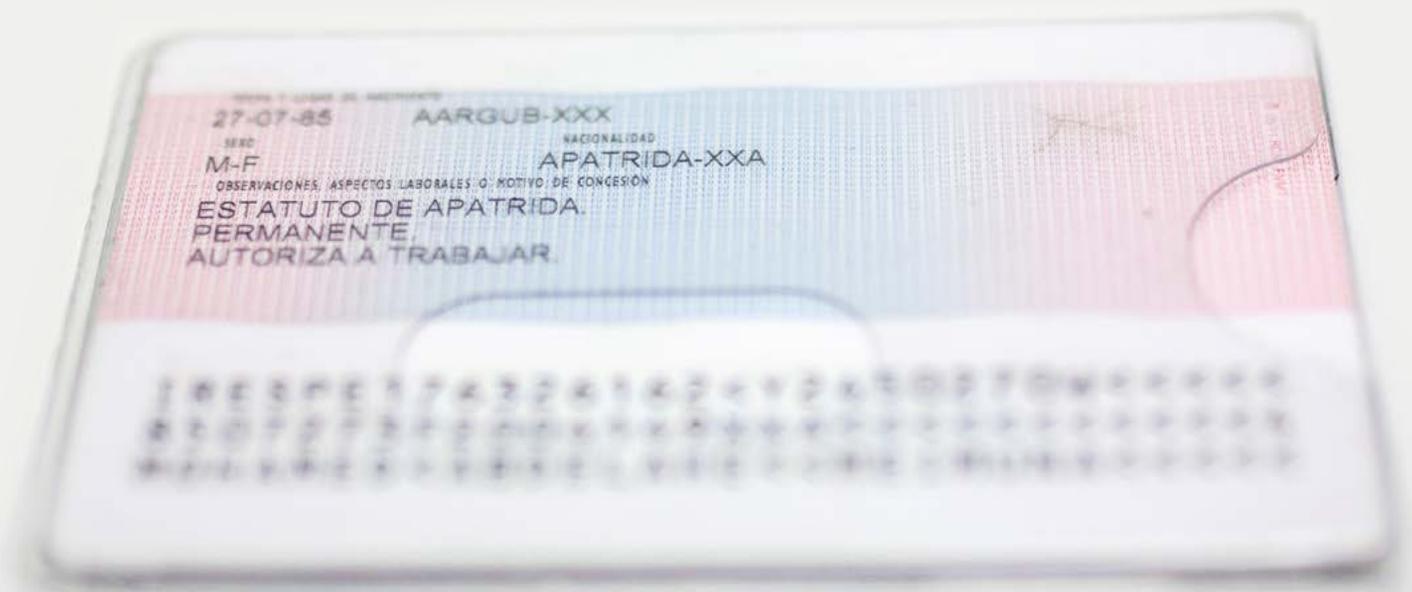
Le persone apolidi consultate hanno riferito che le informazioni sull'apolidia e su come gestirla non sono disponibili e che in molte occasioni, nel tentativo di accedere ai servizi o di ottenere il rilascio di documenti,

Grazie al riconoscimento dello status di apolide mi sono finalmente sentito una persona. Mi dà la determinazione necessaria per ricominciare da capo, ma, in ogni caso, è sempre necessario raccontare tutta la propria storia

Nyima, ex apolide in Italia

Ogni volta è necessario spiegare cosa voglia dire essere apolide o cosa sia l'apolidia, si è costretti a tornare con la mente in un luogo in cui non si vuole tornare

Ahmed, apolide in Spagna



*Ricordo il giorno in cui ho ricevuto
l'esito positivo della mia domanda di
riconoscimento di apolidia. Non sapevo
cosa fare o come sentirmi. Non sapevo
se piangere o ridere o provare rabbia.
Non sapevo come sentirmi, ma ho
sicuramente provato sollievo.*

Meimuna, apolide in Spagna

Ora [in seguito al riconoscimento dello status di apolide] posso pensare al mio futuro e ne sono entusiasta!

Ramira, apolide in Italia

hanno ricevuto informazioni scorrette, confuse e fuorvianti. Esse hanno inoltre dovuto rispondere a requisiti intrinsecamente impossibili da soddisfare a causa del proprio status, concordando sul fatto che “si sarebbero sentiti persi” senza l’assistenza di attivisti e organizzazioni della società civile. Si trovano a dover spiegare ripetutamente la propria condizione e a raccontare la propria storia, fatto che può causare frustrazione e dolore, per il fatto di dover rivivere episodi che preferirebbero non ricordare.

Le testimonianze raccolte mostrano come l’impatto dell’apolidia possa essere devastante, specialmente su quelle perso-

procedurali previste dagli standard internazionali consentirebbe a migliaia di persone di emergere dalla propria condizione di invisibilità e di attenuare considerevolmente l’impatto dell’apolidia sulle loro vite.

Le persone consultate che hanno ottenuto riconoscimento formale della propria condizione di apolidi hanno rimarcato come, pur considerandolo un “passo avanti” e non l’obiettivo, ciò abbia dato loro speranza e spianato la strada a una serie di cambiamenti positivi nelle loro vite. Hanno potuto smettere di sentirsi “in attesa”, cercare un lavoro regolare, e sentirsi più sicure e in grado di determinare il proprio futuro.

Il riconoscimento dello status di apolide permette di ricominciare a sperare, ma è solo un primo passo, in ogni caso sei ancora in una situazione che impone molti limiti: solo quando ottieni la cittadinanza sei una persona libera

Dari, apolide in Italia

ne il cui status non sia stato formalmente riconosciuto. Pur non rappresentando l’obiettivo ultimo né la soluzione, il riconoscimento dell’apolidia e del relativo status costituiscono un passo importante e fondamentale per poter beneficiare di protezione e accedere ai diritti. Riformare o migliorare l’attuale quadro normativo istituendo procedure per la determinazione dello status di apolide che siano eque, accessibili, trasparenti ed efficaci e che aderiscano a tutte le garanzie

Infine, come afferma Dari, “solo quando possiedi una cittadinanza sei una persona libera” e puoi relegare definitivamente l’apolidia al passato. L’accesso alla cittadinanza rappresenta la soluzione definitiva all’apolidia. Un autentico impegno verso tale obiettivo comporta la facilitazione dell’accesso alla naturalizzazione e l’immediata risoluzione dei casi di apolidia di lungo corso, che spesso interessano

Provo spesso la sensazione che quando si ha a che fare con gli apolidi, le cose semplici siano rese inutilmente complicate

Anton, apolide in Italia

persone nate e cresciute nell'unico Paese che abbiano mai considerato come la propria casa.

Per conseguire quest'obiettivo, l'UNHCR sollecita gli Stati del Sud Europa ad adottare le seguenti misure, in linea con le Azioni 2, 6 e 10 del Piano d'Azione Globale dell'UNHCR per porre fine all'apolidia:

- Garantire che le salvaguardie esistenti contro l'apolidia alla nascita siano effettivamente implementate per consentire ai bambini di acquisire la nazionalità del Paese in cui nascono, nel caso fossero altrimenti a rischio di apolidia.
- Facilitare la naturalizzazione delle persone apolidi, migliorare i meccanismi volti alla loro identificazione e protezione e istituire procedure di determinazione dell'apolidia eque, accessibili, trasparenti ed efficaci che portino al riconoscimento di uno status giuridico che preveda il diritto di residenza e garantisca il godimento dei diritti umani fondamentali.
- Migliorare la raccolta a livello nazionale di dati quantitativi e qualitativi relativi alle persone apolidi e a quelle a rischio di apolidia, che includano: una valutazione dell'entità della situazione in termini di rilevanza e di diffusione geografica; il profilo della popolazione interessata; un'analisi delle cause e delle conseguenze dell'apolidia e una panoramica degli ostacoli e delle potenziali soluzioni.
- Sensibilizzare e promuovere la condivisione di informazioni inerenti all'apolidia fra i diversi uffici di governo, i funzionari pubblici, i giudici, gli avvocati e il pubblico.



Dari, Italia

