

APOLIDIA IN ITALIA: SINTESI E RACCOMANDAZIONI

La mappatura dell'apolidia in Italia condotta dall'UNHCR ha l'obiettivo di fornire una panoramica e un'analisi dell'entità dell'apolidia, dei profili principali e delle caratteristiche del sistema di tutela degli apolidi e dalle persone a rischio di apolidia in Italia. Esamina la legislazione, le prassi e le procedure esistenti che regolano il riconoscimento del loro status e il godimento dei diritti fondamentali.

Lo studio combina l'analisi dei dati quantitativi disponibili, della legislazione, delle politiche e delle prassi rilevanti con i risultati di incontri con diversi stakeholder, interviste e focus group con persone apolidi. Oltre alle consultazioni con ministeri, enti della pubblica amministrazione, organizzazioni della società civile e avvocati specializzati in immigrazione e apolidia, è stato somministrato un sondaggio ai membri del Tavolo di lavoro della società civile sull'apolidia (Tavolo Apolidia) e ad altre ONG che si occupano di apolidia.

Sulla base dei dati disponibili relativi all'apolidia tra le comunità Rom, delle informazioni raccolte dagli stakeholder consultati e attraverso l'esperienza di UNHCR nel fornire assistenza agli apolidi, si stima che in Italia vivano almeno 3.000 persone apolidi o a rischio di apolidia. Le comunità Rom originarie dell'ex Jugoslavia, sono il principale gruppo di popolazione interessato dall'apolidia in Italia. Inoltre, gli altri profili principali riguardano apolidi provenienti dall'ex URSS, da Cuba, dalla Cina (Tibet) e persone di origine palestinese. La popolazione apolide in Italia comprende sia popolazioni *in situ*, con legami di lunga data con il Paese, sia apolidi giunti più di recente entro il contesto migratorio. Secondo i dati disponibili, la maggior parte degli apolidi vive nel Lazio, seguito da Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana, mentre un numero minore è presente in Campania e Veneto.

L'impegno dell'Italia nella tutela degli apolidi risale almeno agli anni Cinquanta, quando ci furono i primi riconoscimenti giudiziari dello status di apolide. L'Italia è tra i 22 firmatari della Convenzione sull'apolidia del 1954, che ha ratificato nel 1962, due anni dopo la sua entrata in vigore.

Nel 1993, l'Italia ha introdotto una procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia, riaffermando l'impegno del Paese a creare canali di protezione per gli apolidi. Anche se ciò è avvenuto più di 30 anni dopo la firma della Convenzione, l'Italia è stata all'avanguardia e tra i pochi Paesi al mondo in cui sono state istituite tali procedure.

Più di recente, nell'ambito delle Strategie nazionali per l'inclusione dei Rom 2012-2020 e 2021-2030, le autorità si sono impegnate a esplorare possibili soluzioni per le comunità Rom colpite dall'apolidia e dall'incertezza sul proprio status giuridico. Nel 2015, con l'adesione dell'Italia alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, è stato assunto un impegno formale a impegnarsi per ridurre e prevenire l'apolidia.

Nel 2023, l'Italia ha rinnovato il suo impegno a migliorare la procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia, prima firmando un Memorandum d'intesa con l'UNHCR che stabilisce un quadro di cooperazione tecnica, e poi presentando un impegno specifico durante il Global Refugee Forum, tenutosi a Ginevra nel dicembre 2023.

Lo studio dimostra che per realizzare appieno l'impegno dell'Italia a ridurre e prevenire l'apolidia e per colmare le lacune nella protezione degli apolidi, è necessario adottare una serie di misure urgenti.

È necessario disporre di una panoramica esaustiva dell'entità e della situazione della popolazione apolide nel Paese.

Esistono una varietà di dati e fonti quantitative e qualitative sparse, ma le autorità non intraprendono una raccolta sistematica e coerente di dati sulla popolazione che consentirebbe di ottenere una panoramica esaustiva del numero e dei profili degli apolidi. Fanno eccezione le comunità Rom apolidi, per le quali sono disponibili informazioni più dettagliate, grazie agli sforzi di profilazione condotti nel corso degli anni. Per comprendere a fondo il fenomeno dell'apolidia in Italia, anche quando questa si manifesta nel contesto migratorio, è possibile condurre un'analisi su diverse serie di dati dell'Istituto nazionale di statistica, di Eurostat e dei ministeri competenti, che coprono aspetti quali la residenza, i permessi di soggiorno validi, l'asilo, l'istruzione, l'accesso alla salute e la detenzione penale. Tuttavia, le

incoerenze e i potenziali errori di categorizzazione tra le diverse metodologie complicano la possibilità di ottenere una panoramica esaustiva. Sono necessari maggiori sforzi di profilazione per identificare l'apolidia tra i richiedenti asilo provenienti da Paesi con leggi sulla cittadinanza discriminatorie e da Paesi che ospitano situazioni di apolidia di vasta entità o in cui vivono note minoranze apolide. Allo stesso modo, sarebbero necessari ulteriori sforzi di profilazione per comprendere la situazione di coloro che sono registrati con cittadinanza "sconosciuta", una categoria che può potenzialmente nascondere l'apolidia.

Solo un numero limitato di apolide che vivono in Italia viene identificato e ottiene il riconoscimento dello status di apolide, a causa delle lacune esistenti nell'attuale sistema di protezione.

Sia la procedura giudiziaria che quella amministrativa di determinazione dell'apolidia, sono caratterizzate da alcune lacune relative alle garanzie procedurali di cui dovrebbero disporre e agli aspetti in materia di onere e standard della prova.

Queste lacune derivano dall'assenza di un quadro giuridico chiaro ed esaustivo sulla determinazione dell'apolidia, che influisce sulla possibilità di garantire procedure eque, trasparenti ed efficienti. Tra le principali lacune: gli apolide non vengono intervistati nella procedura amministrativa e possono supportare la loro richiesta esclusivamente attraverso prove documentali, che spesso non sono disponibili; la durata delle procedure è eccessiva – 18/24 mesi in media; la mancanza di una protezione sistematica dall'espulsione nelle more delle procedure; l'onere della prova, che ricade principalmente sul richiedente, e una soglia elevata in termini di standard della prova.

Inoltre, è molto difficile per gli apolide ottenere informazioni chiare sulle procedure e ricevere un'assistenza legale adeguata e qualificata.

Gli apolide che non hanno un riconoscimento formale dello status hanno un accesso limitato ai diritti e ai servizi.

L'accesso ai diritti in attesa dell'accertamento dell'apolidia è particolarmente difficile per i richiedenti in situazioni in cui non viene rilasciato un permesso di soggiorno per attesa apolide. Tuttavia, anche i titolari di tale permesso di soggiorno possono incontrare ostacoli e ricevere un trattamento meno favorevole rispetto ai richiedenti asilo, ad esempio per quanto riguarda l'accesso al lavoro.

Una volta riconosciuti, sebbene vengano generalmente trattati secondo gli standard della Convenzione del 1954, gli apolide possono comunque continuare a incontrare difficoltà per essere pienamente inclusi nella società italiana. Ad esempio, nell'accesso alle misure di welfare o all'occupazione o anche nello svolgimento di compiti semplici come la richiesta di pubblicazioni di matrimonio o l'apertura di un conto corrente bancario. Il problema di fondo è duplice: da un lato, i funzionari pubblici e gli erogatori di servizi spesso non dispongono di informazioni sullo status di apolide e sui relativi documenti e, dall'altro, il quadro giuridico rimane incompleto e poco chiaro sui diritti degli apolide.

L'apolidia continua a essere trasmessa di generazione in generazione.

Le salvaguardie contro l'apolidia esistenti volte a garantire che l'apolidia non si trasmetta ai minori nati in Italia sono attuate in modo insufficiente. Ciò riguarda in particolare le comunità Rom. Quando i minori nascono in Italia da genitori apolide e privi di status, non si cerca di determinare se il bambino "sarebbe altrimenti apolide", ma ci si concentra esclusivamente sulla situazione dei genitori e la cittadinanza viene conferita alla nascita solo se i genitori sono già stati formalmente riconosciuti come apolide. In caso contrario, il bambino rimane apolide. Il risultato è che, ad oggi, si verificano casi di minori nati apolide in Italia fino alla quarta generazione.

Nonostante le disposizioni in vigore, pochi apolide acquisiscono la cittadinanza italiana.

L'Italia consente agli apolide di richiedere la naturalizzazione dopo cinque anni di residenza legale, un periodo più breve rispetto agli altri cittadini non comunitari. Tuttavia, sono pochi gli apolide che acquisiscono la cittadinanza italiana, soprattutto a causa di requisiti aggiuntivi come la prova del reddito e la conoscenza della lingua. Potrebbero essere presi in considerazione ulteriori sforzi per

garantire agli apolidi un maggiore accesso alla naturalizzazione.

Al fine di facilitare il pieno adempimento da parte dell'Italia degli obblighi derivanti dalle Convenzioni del 1954 e del 1961, nonché da altre norme internazionali rilevanti, e per garantire che gli apolidi possano godere dei diritti loro spettanti, l'UNHCR formula le seguenti raccomandazioni:

IDENTIFICAZIONE E PROTEZIONE DEGLI APOLIDI

- L'Italia dovrebbe intensificare gli sforzi per tracciare la popolazione apolide e disporre di una panoramica esaustiva dell'estensione e della portata dell'apolidia sia tra la popolazione in situ che tra quella migrante. Per migliorare le statistiche sugli apolidi, l'Italia dovrebbe attingere dalle Raccomandazioni internazionali sulle statistiche sull'apolidia (IROSS) e rendere disponibili dati più affidabili e maggiormente comparabili sull'apolidia. La definizione e la categorizzazione degli apolidi dovrebbero essere definite e utilizzate in modo coerente tra le diverse fonti di dati. Inoltre, dovrebbero essere istituiti meccanismi volti a segnalare i casi di possibile apolidia il più precocemente possibile, ad esempio durante la prima fase di registrazione e le fasi successive della procedura di asilo.
- È necessario un quadro giuridico esaustivo sull'apolidia per colmare le lacune del sistema di determinazione dell'apolidia e garantire che gli apolidi siano protetti e i loro diritti pienamente rispettati. L'UNHCR raccomanda di migliorare il quadro di identificazione e protezione degli apolidi attraverso l'adozione di un quadro giuridico esaustivo che preveda una procedura di determinazione trasparente ed efficace e che chiarisca i diritti connessi allo status, in modo da garantire un trattamento pienamente in linea con la Convenzione del 1954 agli apolidi e a coloro che sono in attesa di determinazione.
- I recenti miglioramenti nella prassi, in termini di accesso alla procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia, dovrebbero essere ulteriormente pubblicizzati - in modo da informare i potenziali richiedenti apolidi - e consolidati, ad esempio adottando una circolare del Ministero dell'Interno o delle procedure operative standard dedicate.
- Occorre migliorare l'accesso alle informazioni sull'apolidia e sulle procedure di determinazione dell'apolidia. A tal fine, l'UNHCR raccomanda la realizzazione di campagne informative mirate, in più lingue e rivolte alle persone interessate, compresi i possibili richiedenti asilo apolidi.
- È fondamentale garantire che le persone apolidi prive di documenti che vivono in Italia godano dei diritti minimi previsti dalla Convenzione del 1954. L'UNHCR sottolinea che ciò dovrebbe includere l'accesso ai documenti d'identità e la protezione dal rischio di essere soggetti a provvedimenti di espulsione o di detenzione arbitraria per immigrazione. Inoltre, l'UNHCR raccomanda che a tutte le persone in attesa di determinazione dell'apolidia sia garantito un permesso di soggiorno nelle more della procedura, che comporti gli stessi standard di trattamento dei richiedenti asilo, in particolare in termini di accesso al lavoro e all'assistenza sanitaria.
- È necessario aumentare la consapevolezza e migliorare le competenze in materia di apolidia. L'UNHCR raccomanda la realizzazione di iniziative di formazione rivolte a magistrati e avvocati e di una campagna informativa rivolta ai funzionari pubblici, agli Ufficiali di stato civile e agli erogatori di servizi fondamentali, al fine di garantire l'effettivo accesso ai diritti e ai servizi da parte degli apolidi, in assenza di discriminazione.
- In linea con la nuova Strategia nazionale italiana per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e dei Sinti (2021-2030), i Rom apolidi privi di documenti o a rischio di apolidia devono essere inclusi, indipendentemente dal loro status, nelle politiche di inclusione e negli sforzi di desegregazione abitativa attualmente in corso a livello nazionale. Inoltre, l'UNHCR sottolinea l'importanza di realizzare iniziative volte a contrastare la discriminazione nei confronti dei Rom, anche promuovendo campagne di sensibilizzazione sulla situazione dei Rom apolidi che vivono in condizione di ulteriore marginalizzazione in insediamenti formali o spontanei.

PREVENZIONE E RIDUZIONE DELL'APOLIDIA

- Le misure di salvaguardia contro l'apolidia alla nascita dovrebbero essere attuate tempestivamente ed efficacemente per evitare l'apolidia infantile. L'UNHCR esorta il Ministero dell'Interno a organizzare iniziative di formazione rivolte agli Ufficiali di stato civile sulla prevenzione dell'apolidia e ad adottare procedure operative volte a determinare se un bambino abbia effettivamente acquisito una cittadinanza o meno e a garantire che ogni bambino nato in Italia che sarebbe altrimenti apolide acquisisca la cittadinanza italiana alla nascita.
- Per colmare la carenza di informazioni tra le popolazioni colpite dall'apolidia sui requisiti pratici per beneficiare delle salvaguardie contro l'apolidia alla nascita, l'UNHCR raccomanda di fornire informazioni mirate alle persone interessate i cui figli nati in Italia sarebbero altrimenti apolidi o di cittadinanza indeterminata, per esempio al momento della registrazione della nascita.
- Nel caso in cui un bambino nasca apolide in Italia ma non goda delle salvaguardie contro l'apolidia in quanto potrebbe acquisire una cittadinanza attraverso la registrazione presso lo Stato di cittadinanza di un genitore, o attraverso una procedura simile come una dichiarazione o l'esercizio del diritto di opzione, l'UNHCR invita le autorità italiane ad assistere i genitori nell'avviare le relative procedure presso le autorità del loro Stato di cittadinanza.
- Le disposizioni che regolano la perdita della cittadinanza e che potrebbero risultare in apolidia, dovrebbero essere modificate. In linea con gli articoli 5, 6 e 7 della Convenzione del 1961, l'UNHCR raccomanda di introdurre nella legge delle garanzie contro l'apolidia nei casi di perdita della cittadinanza ai sensi dell'art. 12(2) e nei casi di rescissione della filiazione 12(2) e nei casi di rescissione della filiazione.
- La privazione della cittadinanza non dovrebbe risultare in apolidia. L'UNHCR sollecita l'introduzione nella legge (art. 10-bis e art. 12(1), legge 91/1992) di eccezioni alla privazione della cittadinanza quando ciò risulterebbe in apolidia. Inoltre, in linea con l'art. 6 della Convenzione del 1961, la revoca della cittadinanza per frode non dovrebbe essere estesa al coniuge o ai figli della persona interessata, se ciò risulta in apolidia.
- L'accesso alla naturalizzazione da parte degli apolidi dovrebbe essere ulteriormente facilitato. L'UNHCR raccomanda la promozione di campagne informative mirate per sensibilizzare sulle possibilità di naturalizzazione esistenti per gli apolidi, compresi quelli nati sul territorio che non abbiano potuto beneficiare delle salvaguardie contro l'apolidia alla nascita, e sui relativi requisiti pratici. L'UNHCR raccomanda inoltre di ridurre i tempi delle procedure di naturalizzazione per gli apolidi e di esentarli dai contributi e dai requisiti linguistici. Infine, l'UNHCR invita le autorità a prendere in considerazione di estendere agli apolidi il regime di naturalizzazione previsto per i cittadini dell'UE.
- La situazione della popolazione apolide in situ dovrebbe essere affrontata con soluzioni adeguate e su misura. L'UNHCR raccomanda di intraprendere sforzi mirati di verifica della cittadinanza, con l'obiettivo di assistere gli individui che ne hanno diritto nell'accesso alla naturalizzazione o nell'ottenimento della conferma del loro status di cittadinanza, offrendo un procedimento accessibile, rapido e semplice per documentare la cittadinanza esistente, compresa eventualmente quella di un altro Stato.