



UNHCR
The UN Refugee Agency

Mappatura dell'apolidia in Italia

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

Mappatura dell'apolidia in Italia



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

Questo documento è destinato alla diffusione. Tutti i diritti sono riservati. Si autorizzano riproduzione e traduzione, tranne che per scopi commerciali, a condizione che l'UNHCR sia riconosciuto come fonte.

© UNHCR, Roma, dicembre 2024

Foto di copertina: © Antonio Lorenzini

Impaginazione e design: Pablo Srl

INDICE

| | |
|--|----|
| RICONOSCIMENTI | 6 |
| ABBREVIAZIONI | 7 |
| 1. INTRODUZIONE | 9 |
| 1.1 STRUTTURA DEL RAPPORTO | 9 |
| 1.2 AMBITO DI APPLICAZIONE E DEFINIZIONI | 10 |
| 1.3 METODOLOGIA | 11 |
| 2. L'APOLIDIA NEL MONDO | 13 |
| 2.1 CAUSE DELL'APOLIDIA | 13 |
| 2.2 CONSEGUENZE DELL'APOLIDIA | 14 |
| 2.3 IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE E REGIONALE | 15 |
| 2.4 RUOLO DELL'UNHCR | 17 |
| 3. IL VOLTO DELL'APOLIDIA IN ITALIA | 20 |
| 3.1 INTRODUZIONE | 21 |
| 3.1.1 Contesto storico | 21 |
| 3.1.2 Il quadro giuridico nazionale | 22 |
| 3.2 UNA PANORAMICA STATISTICA DELLA POPOLAZIONE APOLIDE IN ITALIA | 23 |
| 3.2.1 Gli apolidi nei dati dell'ISTAT e di Eurostat | 23 |
| 3.2.1.1 Dati demografici | 24 |
| 3.2.1.2 Dati Eurostat e ISTAT sui permessi di soggiorno in corso di validità | 26 |
| 3.2.2 Altre fonti di dati istituzionali sugli apolidi | 27 |
| 3.2.2.1 Dati del Ministero dell'Istruzione | 28 |
| 3.2.2.2 Dati del Ministero della Salute | 28 |
| 3.2.3 Gli apolidi nelle statistiche sull'asilo | 29 |
| 3.2.4 Persone apolidi in stato di detenzione | 30 |
| 3.2.5 Stime sull'apolidia tra le comunità Rom | 31 |
| 3.2.6 Dati mancanti e apolidi non presenti nei dati statistici | 32 |
| 3.3 IL PROFILO DEGLI APOLIDI IN ITALIA | 34 |
| 3.3.1 Distribuzione geografica degli apolidi in Italia | 35 |
| 3.3.2 Popolazioni apolidi <i>in situ</i> | 35 |
| 3.3.3 L'apolidia nel contesto migratorio | 36 |
| 3.4 LE SFIDE AFFRONTATE DAGLI APOLIDI NELL'ACCESSO AI DIRITTI UMANI | 37 |
| 3.4.1 Istruzione | 39 |
| 3.4.2 Occupazione | 40 |
| 3.4.3 Salute | 42 |
| 3.4.4 Alloggio e proprietà | 43 |
| 3.4.5 Vita familiare | 44 |
| 3.4.6 Libertà di movimento e rischio di detenzione arbitraria | 44 |
| 3.5 CONCLUSIONI | 46 |

| | |
|---|----|
| 4. DETERMINAZIONE DELL'APOLIDIA | 49 |
| 4.1 INTRODUZIONE | 49 |
| 4.2 QUADRO GIURIDICO NAZIONALE | 50 |
| 4.3 PROCEDURE DI DETERMINAZIONE DELL'APOLIDIA | 51 |
| 4.3.1 La procedura amministrativa | 52 |
| 4.3.2 La procedura giudiziaria | 55 |
| 4.4 DIRITTI DEI RICHIEDENTI E DEGLI APOLIDI RICONOSCIUTI | 59 |
| 4.4.1 Diritti dei richiedenti nelle more della procedura di determinazione dell'apolidia | 59 |
| 4.4.1.1 Trattenimento ed espulsione | 61 |
| 4.4.1.2 Diritto al lavoro nelle more della procedura | 61 |
| 4.4.1.3 Accesso all'assistenza sanitaria nelle more della procedura | 62 |
| 4.4.2 Diritti delle persone riconosciute come apolidi | 63 |
| 4.4.2.1 Diritto di residenza | 64 |
| 4.4.2.2 Diritto al lavoro | 65 |
| 4.4.2.3 Diritto alla salute | 65 |
| 4.4.2.4 Diritto alla sicurezza sociale | 66 |
| 4.4.2.5 Documenti di identità e di viaggio | 68 |
| 4.5 CONCLUSIONI | 68 |
| 5. PREVENZIONE E RIDUZIONE DELL'APOLIDIA | 70 |
| 5.1 INTRODUZIONE | 70 |
| 5.2 QUADRO GIURIDICO NAZIONALE | 71 |
| 5.3 EVITARE L'APOLIDIA ALLA NASCITA | 72 |
| 5.3.1 Minori nati da genitori italiani | 72 |
| 5.3.2 Minori altrimenti apolidi nati in Italia | 72 |
| 5.3.3 Trovatelli | 75 |
| 5.3.4 Nascita su nave o aereo | 76 |
| 5.4 RINUNCIA, PERDITA E PRIVAZIONE DELLA CITTADINANZA | 76 |
| 5.4.1 Rinuncia alla cittadinanza | 76 |
| 5.4.2 Perdita della cittadinanza | 77 |
| 5.4.3 Privazione della cittadinanza | 79 |
| 5.5 RIDUZIONE DELL'APOLIDIA | 82 |
| 5.5.1 Naturalizzazione | 82 |
| 5.5.2 Altre modalità | 87 |
| 5.6 CONCLUSIONI | 88 |
| 6. APOLIDIA IN ITALIA: SINTESI E RACCOMANDAZIONI | 89 |
| Allegati | 94 |
| Allegato I: Modulo di domanda per la procedura di determinazione dell'apolidia | 94 |
| Allegato II: Elenco degli stakeholder consultati | 98 |

RICONOSCIMENTI

L'UNHCR è grato a tutti gli apolidi che hanno accettato di essere intervistati o che hanno partecipato alla formazione di gruppi di discussione e hanno condiviso le loro testimonianze. Il loro contributo è stato essenziale per il rapporto. Per proteggere il loro anonimato, i loro nomi sono stati cambiati. Siamo grati a tutti coloro che ci hanno aiutato a entrare in contatto con queste persone.

L'UNHCR desidera esprimere il suo sincero apprezzamento ai numerosi attori italiani che hanno dedicato il loro tempo e le loro competenze a questo studio: ai rappresentanti del Ministero dell'Interno e dell'Avvocatura dello Stato, dell'Istituto Nazionale di Statistica, della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, delle organizzazioni non governative, in particolare ai membri del Tavolo Apolidia, e ai legali. Sono troppi per poterli citare singolarmente. Tutti gli stakeholder consultati per questo studio sono elencati nell'Allegato II.

Si apprezza inoltre il generoso contributo di competenza e tempo fornito dagli avvocati Giulia Perin e Paolo Farci, nonché da Renato Calvigioni e Romano Minardi dell'Associazione Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe (ANUSCA).

ABBREVIAZIONI

Agenda 2030 Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

CEDAW Convenzione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne

CEDU Convenzione europea dei diritti dell'uomo

CGUE Corte di Giustizia dell'Unione Europea

CoE Consiglio d'Europa

Convenzione del 1954 Convenzione sullo status degli apolidi del 1954

Convenzione del 1961 Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961

Convenzione sui rifugiati del 1951 Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951

CRC Convenzione sui diritti del fanciullo

CRPD Convenzione sui diritti delle persone con disabilità

DL Decreto Legge

DPR Decreto del Presidente della Repubblica

ECN Convenzione europea sulla cittadinanza

ECtHR Corte europea dei diritti dell'uomo

GAP Piano d'azione globale per porre fine all'apolidia

ICCPR Patto internazionale sui diritti civili e politici

ICERD Convenzione internazionale sull'eliminazione della discriminazione razziale

ICMW Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie

ISTAT Istituto Nazionale di Statistica

MAECI Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

MIUR Ministero dell'Istruzione

MSNA Minori non accompagnati

MSAL Ministero della Salute

SSN Sistema sanitario nazionale

NRIS Strategia nazionale di integrazione dei Rom

SDGs Obiettivi di sviluppo sostenibile

SDP Procedura di determinazione dell'apolidia

UNGA Assemblea Generale delle Nazioni Unite

UNHCR Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

URSS Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche

1. INTRODUZIONE

“Ogni individuo ha diritto a una cittadinanza” Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, art. 15.

Si stima che milioni di persone siano apolidi in tutto il mondo - persone che non sono considerate cittadini da nessuno Stato nell’applicazione della sua legislazione.¹ Gli apolidi si trovano in qualsiasi regione del mondo, Europa compresa. Secondo i dati disponibili, centinaia di migliaia di apolidi vivono in Europa,² spesso con uno status irregolare o precario che li espone a vulnerabilità e abusi dei diritti umani.

L’apolidia è una violazione dei diritti umani in sé, che ha un impatto grave e duraturo sul godimento di una vasta gamma di diritti umani. Oltre a essere esclusi dai diritti riservati ai cittadini, come il diritto di voto, gli apolidi devono affrontare barriere spesso insormontabili nel godere dell’accesso ai diritti fondamentali, tra cui il diritto al lavoro, all’istruzione, a un alloggio adeguato, all’assistenza sanitaria, alla vita familiare, alla proprietà e alla libertà di movimento. Gli apolidi possono essere impossibilitati a sposarsi, a viaggiare o persino a muoversi liberamente all’interno della propria città - rischiando detenzioni prolungate e ripetute -, a ereditare proprietà o persino ad accedere a servizi di base che la maggior parte delle persone dà per scontati, come aprire un conto bancario o registrare una carta SIM.

L’Italia non fa eccezione al fenomeno dell’apolidia. Secondo le stime, sono circa 3.000 gli apolidi o le persone a rischio di apolidia che vivono attualmente in Italia (cfr. sezione 3.2). Al 31 dicembre 2023, l’Eurostat registra 593 apolidi con un permesso di soggiorno valido che vivono in Italia, ma questa cifra include solo le persone che sono riuscite a ottenere il riconoscimento formale dello status di apolide. Sebbene i dati e le stime disponibili forniscano alcune indicazioni sulla popolazione apolide residente in Italia, la mancanza di dati qualitativi e quantitativi accurati rimane una delle principali sfide per comprendere appieno la portata dell’apolidia in Italia.

Questo studio mira a comprendere meglio il fenomeno dell’apolidia in Italia, esaminando gli aspetti sociali e giuridici dell’apolidia, il sistema di protezione degli apolidi e le misure di prevenzione dell’apolidia. Lo studio cerca anche di approfondire l’esperienza degli apolidi che vivono in Italia. L’UNHCR spera che la ricerca aumenti la consapevolezza sull’apolidia a tutti i livelli, promuovendo sinergie tra gli attori interessati, fornendo consigli per migliorare l’identificazione e la protezione degli apolidi, la riduzione e la prevenzione dell’apolidia e il quadro giuridico relativo a questi temi.

1.1 STRUTTURA DEL RAPPORTO

Questa mappatura dell’apolidia in Italia mira a fornire una panoramica e un’analisi quantitativa e qualitativa dei profili degli apolidi e delle persone a rischio di apolidia in Italia, ed esamina la legislazione, le pratiche e le procedure esistenti che regolano il riconoscimento del loro status e il godimento dei diritti fondamentali. Il rapporto mette in luce gli aspetti positivi di come viene affrontata l’apolidia in Italia e di come si garantisce agli apolidi l’accesso ai diritti e alla loro protezione in linea con la Convenzione del 1954, nonché le lacune e le sfide attuali, e propone raccomandazioni alle autorità italiane sui possibili modi per migliorare la tutela degli apolidi in Italia.

Il rapporto è suddiviso in sei capitoli. L’introduzione ne fornisce una breve panoramica, definisce l’ambito dello studio e le definizioni chiave utilizzate e descrive la metodologia di ricerca. Il capitolo 2 fornisce una panoramica dell’apolidia come problema globale, discutendo le sue cause e le sue conseguenze, e descrive il quadro giuridico internazionale e il ruolo dell’UNHCR nell’affrontare

1 Per i dati più recenti, si veda il “Global Trends Report” dell’UNHCR pubblicato annualmente a giugno, cfr. <https://www.unhcr.org/global-trends>.

2 *Ibidem*.

l'apolidia. Il capitolo 3 fornisce un'analisi quantitativa della dimensione dell'apolidia in Italia, attingendo ai dati e alle stime disponibili, e cerca di descrivere i profili delle persone apolide e a rischio di apolidia e le sfide che devono affrontare in termini di accesso ai diritti e ai servizi. Il capitolo 4 analizza le vie esistenti per identificare e proteggere gli apolide in Italia e analizza se il loro trattamento e la loro tutela siano conformi agli obblighi dell'Italia ai sensi della Convenzione del 1954. Il capitolo 5 esamina il quadro giuridico nazionale in materia di prevenzione e riduzione dell'apolidia e la sua conformità agli standard e agli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione del 1961. L'ultimo capitolo contiene alcune osservazioni conclusive e propone delle raccomandazioni alle autorità italiane.

1.2 AMBITO DI APPLICAZIONE E DEFINIZIONI

La cittadinanza è il legame giuridico tra un individuo e uno Stato, che si traduce in diritti e doveri reciproci. Secondo il diritto internazionale, gli Stati hanno un'ampia discrezionalità nel decidere i principi per l'acquisizione, la rinuncia o la revoca della cittadinanza, nonché nel definire il contenuto effettivo di tale legame. Come minimo, la cittadinanza è generalmente associata al diritto di ingresso, rientro e residenza nel territorio dello Stato. La cittadinanza è anche un diritto umano in sé, sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e da molti tra i principali strumenti di diritto internazionale dei diritti umani.

L'apolidia è la condizione di una persona priva di cittadinanza, o come definita dall'art. 1(1) della Convenzione del 1954: "una persona che non è considerata come cittadino da nessuno Stato nell'applicazione della sua legislazione".³ Privi di un legame giuridico con uno Stato, gli apolide non possono beneficiare della protezione garantita ai cittadini e possono incontrare ostacoli nell'accesso ai diritti umani fondamentali. Per questi motivi, il diritto internazionale fornisce un quadro giuridico per la loro tutela. In alcuni contesti, come ad esempio in Italia - dove le procedure di determinazione dell'apolidia esistenti consentono il riconoscimento formale dello status di apolide - il termine apolide *de facto* viene utilizzato insieme a quello di apolide *di diritto* per distinguere tra le persone che non hanno ottenuto il riconoscimento formale dello status da quelle che invece sono riuscite a ottenerlo. A differenza del termine "apolide" come definito nell'art. 1(1) della Convenzione del 1954, il termine "apolide *de facto*", menzionato esclusivamente nell'Atto finale della Convenzione del 1961 e relativo all'"effettività" della propria cittadinanza, non fa scattare alcun obbligo di protezione ai sensi della Convenzione del 1954, né di altri strumenti internazionali pertinenti.⁴ Pertanto, è importante che coloro che soddisfano la definizione di apolide di cui all'art. 1, comma 1, della Convenzione del 1954 siano riconosciuti come tali e non vengano erroneamente definiti apolide *di fatto*.

Secondo la Convenzione del 1954, gli Stati aderenti hanno l'obbligo implicito di identificare gli apolide, al fine di garantire loro l'accesso ai diritti e alla relativa protezione.⁵ Attualmente, 30 Stati nel mondo hanno istituito procedure di determinazione dell'apolidia, tra cui l'Italia. L'accertamento della rispondenza di un individuo alla definizione di apolide ai sensi dell'art. 1, par. 1, della Convenzione del 1954 1(1) della Convenzione del 1954 dovrebbe essere limitata allo Stato o agli Stati con cui questi ha un legame rilevante, in particolare per nascita nel territorio, discendenza, matrimonio, adozione o residenza abituale. Inoltre, la determinazione dell'apolidia richiede un'analisi della legislazione pertinente, come la legge o le leggi sulla cittadinanza, nonché le leggi secondarie, decreti ministeriali, i regolamenti e le ordinanze, e l'accertamento di come queste vengono effettivamente applicate nella

3 Articolo 1, Convenzione sullo status degli apolide, New York, 1954. La definizione di apolide fa parte del diritto internazionale consuetudinario. Un'analisi esaustiva della definizione di apolide ai sensi dell'art. 1(1) della Convenzione del 1954 è disponibile in: UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolide", 2014, par. 18 - 56, cfr. <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>.

4 Per ulteriori informazioni sul concetto di apolidia *de facto* si rimanda a UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolide", 2014, para. 7; UNHCR, "UNHCR and De Facto Statelessness", 2010, si veda <https://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>; UNHCR, "Expert Meeting - The Concept of Stateless Persons under International Law ("Prato Conclusions")", maggio 2010, si veda <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html>.

5 Si noti che un individuo è apolide dal momento in cui sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 1(1) della Convenzione del 1954. Pertanto, l'accertamento dell'apolidia o il riconoscimento dello status di apolide hanno natura dichiarativa, piuttosto che costitutiva.

pratica, comprendendo aspetti sia di fatto che di diritto.⁶ Infine, la determinazione dell'apolidia non deve essere un esercizio storico o predittivo: la presenza o meno della cittadinanza di un individuo deve essere valutata al momento della determinazione ai sensi della Convenzione del 1954.

A causa delle difficoltà nell'identificazione degli apolidi e nell'accesso alle procedure di determinazione dell'apolidia, oltre agli apolidi formalmente riconosciuti, il presente rapporto affronta anche la situazione degli apolidi che non riescono ad accedere a una procedura di determinazione dell'apolidia, oltre alle persone a rischio di apolidia. Ciò include le persone registrate come di cittadinanza sconosciuta o indeterminata, poiché gli apolidi possono essere talvolta registrati sotto queste categorie. Il presente rapporto non si concentra sugli apolidi che sono in procedura d'asilo o che beneficiano di protezione internazionale come rifugiati riconosciuti o titolari di protezione sussidiaria in Italia. Tuttavia, include i dati disponibili sul numero di persone apolidi o a rischio di apolidia nel sistema di asilo.

1.3 METODOLOGIA

La metodologia adottata per questo studio ha previsto una fase di desk research seguita dall'analisi dei dati quantitativi, della legislazione e della giurisprudenza rilevante, a seguito di incontri con le parti interessate, interviste e gruppi di discussione con le persone interessate. Il presente rapporto si basa su attività di ricerca condotte tra il 2019 e il 2022 e su una precedente mappatura per uso interno condotta nel 2011 e aggiornata nel 2014. Dove possibile, sono stati inclusi gli sviluppi e i dati statistici più recenti (disponibili a novembre 2024).

Analisi quantitativa

Le informazioni statistiche utilizzate in questo rapporto provengono da fonti pubblicamente disponibili che raccolgono dati demografici, sull'asilo e sull'immigrazione, in primo luogo l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ed Eurostat. L'analisi è stata poi integrata con dati provenienti da altre fonti, tra cui il Ministero dell'Interno, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Giustizia. Per quanto riguarda i dati sull'asilo, si è fatto riferimento ai dati pubblicati da Eurostat e dall'UNHCR sul suo portale web dedicato.

Ricerca legale

La legislazione, la politica e la prassi italiana in materia di apolidia sono state esaminate per analizzare la conformità dell'Italia alle Convenzioni del 1954 e del 1961. Le principali fonti legislative nazionali analizzate nel presente studio sono state la Legge sulla cittadinanza italiana e i suoi regolamenti attuativi⁷ e il Testo Unico sull'Immigrazione e i suoi regolamenti attuativi.⁸ Lo studio ha coinvolto anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione, in particolare sulle questioni relative all'accertamento dell'apolidia e al trattenimento degli apolidi. Nell'analisi del quadro normativo e amministrativo in materia di apolidia, è stata prestata particolare attenzione alla misura in cui questo risponda alla necessità di identificare e proteggere gli apolidi e di prevenire e ridurre l'apolidia. L'analisi legale è stata integrata dallo studio della letteratura italiana in materia di apolidia e cittadinanza in generale.

Incontri con gli stakeholder e richieste di informazioni

La presente mappatura ha tratto grande beneficio dagli incontri con i rappresentanti dei ministeri del Governo, degli enti della pubblica amministrazione, delle organizzazioni della società civile e degli avvocati specializzati in immigrazione (un elenco di tutti gli stakeholder consultati per questo studio è riportato nell'Allegato II). È stato somministrato un sondaggio alle organizzazioni della società civile membri del Tavolo di lavoro della società civile sull'apolidia (Tavolo Apolidia)⁹ e ad altre organizzazioni

6 Per un'analisi completa dei criteri di determinazione dell'apolidia, si rimanda a: UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", 2014.

7 Legge n. 91 del 5 febbraio 1992; DPR n. 572 del 12 ottobre 1993 e DPR n. 362 del 18 aprile 1994.

8 Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 e Decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999.

9 Il Tavolo Apolidia è una rete di ONG e di esperti che lavorano sul tema dell'apolidia, facilitata dall'UNHCR, si veda www.tavoloapolidia.org. I suoi membri sono: A Buon Diritto Onlus; Associazione 21 luglio Onlus; Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione; Avvocato Paolo Farci; Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus; Comunità di S. Egidio; Croce Rossa Italiana - Comitato per l'Area Metropolitana di Roma; Croce Rossa Italiana - Comitato per l'Area Metropolitana di Roma; Centro Europeo per i Diritti dei Rom; Clinica di Diritto dei Diritti Umani e delle Migrazioni dell'International University College di Torino; Kiwanis Distretto

che lavorano occasionalmente con gli apolidi.¹⁰ Date le informazioni ancora limitate sull'apolidia disponibili in Italia, le esperienze e le conoscenze condivise da questi soggetti hanno fornito una visione particolarmente preziosa della situazione degli apolidi in Italia.

Interviste e gruppi di discussione con le persone interessate

Al fine di ottenere una migliore comprensione della situazione reale e dei problemi degli apolidi in Italia, sono state condotte interviste e gruppi di discussione con apolidi e persone a rischio di apolidia.¹¹ Le domande hanno normalmente riguardato argomenti quali le cause dell'apolidia, l'interazione con gli enti pubblici competenti e l'accesso ai diritti umani. Inoltre, questo studio si basa sulle testimonianze di persone apolidi che si sono rivolte all'UNHCR o al Tavolo Apolidia in cerca di consigli per affrontare la loro situazione.¹² Per proteggere l'identità degli apolidi consultati dall'UNHCR, i nomi delle persone citate nel presente rapporto sono stati modificati. Tutte le persone intervistate o che hanno partecipato ai gruppi di discussione sono state informate sugli obiettivi della mappatura e sugli standard di riservatezza e anonimato applicati e hanno dato il loro consenso alla pubblicazione delle loro storie da parte dell'UNHCR.

Italia - San Marino; Save the Children Italia; Unione Italiana Apolidi.

10 Hanno risposto all'indagine le seguenti organizzazioni e singoli esperti: A Buon Diritto Onlus; Associazione 21 luglio Onlus; Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione; Caritas Milano; Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus; Comunità di S. Egidio; Avvocato Paolo Farci; Avvocato Maurizio Veglio; Save the Children Italia.

11 Ai fini di questo studio, l'UNHCR ha organizzato tre focus group, a Roma, Napoli e uno tenutosi virtualmente. Il presente rapporto si basa anche sulle testimonianze raccolte nel corso delle consultazioni annuali condotte con gli apolidi e sulle testimonianze dei beneficiari delle "Statelessness Legal Clinics" finanziate dall'UNHCR - un progetto attuato a partire dal 2021 da Programma Integra in collaborazione con l'Università Roma Tre, l'Università Federico II di Napoli e l'International University College di Torino.

12 Dal 2017 alla fine del 2024 l'UNHCR ha fornito sostegno a poco più di 230 persone apolidi o a rischio di apolidia che vivono in Italia. Si tratta di persone che hanno chiesto sostegno direttamente all'UNHCR o attraverso il Tavolo Apolidia.

2. L'APOLIDIA NEL MONDO

L'apolidia è un fenomeno globale, presente in ogni regione del mondo. Inizialmente inteso come una mera anomalia giuridica, è stato sempre più riconosciuto come una violazione dei diritti umani con un impatto grave e duraturo. Nel corso del XX secolo, la comunità internazionale ha iniziato a negoziare un quadro giuridico per affrontarla, culminato nell'adozione della Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 e della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961. Attualmente, milioni di persone sono ancora apolidi e ogni giorno nascono minori apolidi in tutto il mondo, poiché l'apolidia viene ancora trasmessa da una generazione all'altra. Gli apolidi sono spesso intrappolati in un circolo vizioso di esclusione, povertà ed emarginazione che può riguardare anche intere comunità e, nelle circostanze più drammatiche, può essere causa di spostamenti forzati che, a loro volta, possono alimentare tensioni internazionali.

Una maggiore attenzione verso l'apolidia e la protezione degli apolidi e un maggiore impegno da parte degli Stati, promosso anche dalla Campagna dell'UNHCR #IBelong per porre fine all'apolidia lanciata nel 2014, hanno portato a miglioramenti e sviluppi positivi in alcune parti del mondo, ma molte sfide sono ancora aperte, come ad esempio la discriminazione su base di genere, della razza, dell'etnia, della religione radicata nelle leggi sulla cittadinanza o il fatto che l'apolidia colpisca in modo sproporzionato le persone appartenenti a minoranze.

Le sezioni seguenti di questo rapporto esaminano le cause dell'apolidia, le sue principali conseguenze in termini di impatto sull'accesso ai diritti individuali e di intere comunità, il quadro giuridico internazionale e regionale di riferimento e forniscono una descrizione delle caratteristiche principali del mandato dell'UNHCR in materia di apolidia.

2.1 CAUSE DELL'APOLIDIA

L'apolidia ha un'ampia gamma di cause, che possono essere generalmente raggruppate in tre categorie principali: discriminazione su base etnica, razziale, di genere o religiosa; lacune e conflitti nelle leggi sulla cittadinanza o ostacoli di natura burocratico-amministrativa; dissoluzione e successione di Stati o trasferimento di territorio tra Stati.

La discriminazione per motivi di etnia, razza, genere o religione è una delle principali cause di apolidia a livello globale. Le leggi sulla cittadinanza di oltre 80 Paesi nel mondo contengono disposizioni discriminatorie sulla base della razza, dell'etnia, della religione, dell'età, del sesso, del genere, della disabilità, della lingua e dell'orientamento sessuale, dell'identità e dell'espressione di genere e delle caratteristiche sessuali (SOGIESC), che comportano la negazione o la privazione arbitraria della cittadinanza.¹³ Almeno 24 Paesi hanno leggi sulla cittadinanza che non consentono alle donne di trasmettere la loro cittadinanza ai figli sulla stessa base degli uomini.¹⁴ Oltre il 75% della popolazione apolide conosciuta al mondo appartiene a gruppi minoritari¹⁵ e la discriminazione è spesso un fattore di fondo.

Anche i conflitti tra le leggi sulla cittadinanza di diversi Stati possono portare all'apolidia, quando l'applicazione dei diversi approcci che esse contengono - come lo *ius sanguinis* e lo *ius soli* - lascia una persona senza la possibilità di acquisire una cittadinanza. Le lacune nelle leggi sulla cittadinanza

13 UNHCR, "Background Note on Discrimination in Nationality Laws", ottobre 2021, si veda <https://www.refworld.org/reference/themreport/unhcr/2021/en/123937>.

14 UNHCR, "Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2024", 8 marzo 2024, si veda <https://www.refworld.org/reference/themreport/unhcr/2024/en/147696>. Per ulteriori informazioni, visitare il sito web della Campagna globale per l'uguaglianza dei diritti di cittadinanza: <https://equalnationalityrights.org/>.

15 Questa percentuale si basa sulle statistiche relative alle popolazioni apolidi incluse nello UNHCR Global Trends Report del 2016 che sono note per appartenere a una minoranza etnica, religiosa o linguistica. Per maggiori informazioni sulle minoranze apolidi, si veda: UNHCR, "This is Our Home" Stateless Minorities and their Search for Citizenship", 2017, si veda <https://www.refworld.org/docid/59e4a6534.html>.

o nella loro applicazione, come la mancanza di garanzie contro l'apolidia alla nascita o in caso di rinuncia, perdita o revoca della cittadinanza, possono dare origine a nuovi casi di apolidia, così come alla trasmissione dell'apolidia da una generazione all'altra. Anche gli ostacoli amministrativi, burocratici e pratici possono portare all'apolidia, quando persone che altrimenti avrebbero i requisiti richiesti non sono in grado di seguire le procedure e compiere i passi necessari per ottenere conferma del possesso di una cittadinanza.

Anche la successione di Stati è tra le principali cause di apolidia, in particolare nel contesto europeo, per esempio a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. I nuovi Stati indipendenti hanno la prerogativa di definire chi è un cittadino. Alcuni individui possono non soddisfare i nuovi requisiti o essere intenzionalmente esclusi dalla possibilità di acquisire una cittadinanza, rimanendo così apolidi.

Infine, la mancata registrazione della nascita è un altro fattore cruciale che può esporre le persone al rischio di apolidia. Senza prove di informazioni vitali, come il luogo di nascita e la parentela, può essere estremamente difficile stabilire i legami rilevanti con uno Stato e dimostrare il diritto a una cittadinanza, soprattutto in situazioni di sfollamento.

2.2 CONSEQUENZE DELL'APOLIDIA

L'apolidia è una grave violazione dei diritti umani che può influire su innumerevoli aspetti della vita di una persona: ottenere un certificato di nascita, andare a scuola, ricevere assistenza sanitaria, creare una famiglia, guadagnarsi da vivere o ereditare una proprietà. Anche se tutti hanno diritto a godere dei diritti umani fondamentali, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo status di immigrato, e in assenza di discriminazioni, gli apolidi spesso non godono dei diritti fondamentali di cui godono i cittadini. La mancanza di una cittadinanza non è solo una questione di status giuridico o di documenti d'identità, ma anche un problema di diritti umani con un impatto serio e duraturo su ogni aspetto della vita quotidiana delle persone colpite, creando sfide che possono impedire loro di realizzare il loro pieno potenziale e di svolgere un ruolo attivo nella società. Oltre a essere esclusi dai diritti riservati ai cittadini, come il diritto di voto, gli apolidi devono affrontare barriere spesso insormontabili che possono impedire l'accesso a un'ampia gamma di diritti umani, tra cui ricevere un'istruzione, affittare una casa, registrare una proprietà, trovare un impiego formale, avere pieno accesso ai programmi di protezione sanitaria e sociale, muoversi liberamente o creare una famiglia. In molti casi, gli apolidi hanno problemi a ottenere documenti di identificazione personale o un permesso di soggiorno. In mancanza di tali documenti, il godimento dei diritti fondamentali è fortemente ostacolato. In alcuni casi, gli apolidi hanno incontrato problemi nell'ottenere certificazioni o titoli di studio relativi alla loro istruzione, impedendo loro di proseguire gli studi ed eventualmente di ottenere migliori risultati occupazionali. Spesso si limitano a cercare lavoro nel settore informale, dove sono vulnerabili allo sfruttamento e a condizioni di lavoro non sicure e sono costretti ad accettare salari di sussistenza senza la protezione delle reti di sicurezza sociale. In genere, gli apolidi non possono accedere al mercato abitativo formale e devono rivolgersi al mercato abitativo informale, ai rifugi di emergenza o alle case abusive. Tutte queste soluzioni offrono di solito condizioni al di sotto degli standard e una limitata sicurezza di tenuta della proprietà, con rischi significativi di sfratto e di perdita dell'alloggio. Oltre a limitare le prospettive abitative, l'apolidia spesso ostacola l'accesso ai diritti di proprietà in generale, vanificando i tentativi di acquisire beni e servizi che la maggior parte delle persone dà per scontati, come l'acquisto di un'auto, di una carta SIM telefonica o l'apertura di un conto bancario. Spesso gli apolidi non possono sposarsi legalmente. Quando le salvaguardie contro l'apolidia alla nascita mancano o non sono debitamente attuate, l'apolidia viene trasmessa ai figli, facendo temere per il loro futuro o addirittura portando le persone apolidi a rinunciare al desiderio di costruire una famiglia. Inoltre, gli apolidi rischiano di essere sottoposti a detenzione amministrativa per periodi prolungati o ripetuti e di essere oggetto di provvedimenti di espulsione, anche senza che vi sia un Paese in cui possano essere rimpatriati.

L'impatto dell'apolidia non si limita alla sfera individuale. Può colpire le famiglie, ostacolando il trasferimento di proprietà come le eredità, e può persino costituire una minaccia per l'unità familiare. Quando l'apolidia colpisce intere comunità, può esporle al rischio di sfruttamento o di traffico di esseri

umani. Oltre il 75% della popolazione apolide conosciuta al mondo appartiene a gruppi minoritari.¹⁶ Quando l'apolidia colpisce comunità che già soffrono di discriminazione, questa può avere effetti devastanti, esacerbando le vulnerabilità e perpetuando un circolo vizioso di invisibilità, povertà ed emarginazione. In casi estremi, l'apolidia può persino portare a instabilità, persecuzione, sfollamento forzato e conflitti.

2.3 IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE E REGIONALE

Storicamente, con l'istituzione di un ordine internazionale basato sugli Stati nazionali in seguito alla Pace di Westfalia del 1648 e in linea con i principi di sovranità e autodeterminazione, la cittadinanza è stata considerata una stretta prerogativa degli Stati. In generale, nel decidere le norme volte a definire il proprio gruppo di cittadini, gli Stati hanno optato per uno di questi approcci principali, o per una loro combinazione:

Nascita sul territorio (*ius soli*);

Discendenza (*ius sanguinis*);

Quando vengono attuati e combinati nella pratica, questi principi possono portare a risultati diversi. Ad esempio, alla luce delle circostanze personali (luogo di nascita, cittadinanza dei genitori, ecc.) e delle leggi sulla cittadinanza degli Stati con cui ha legami rilevanti, una persona può avere diritto a più cittadinanze ed essere considerata cittadino da più di uno Stato. D'altra parte, in alcuni casi una persona può non soddisfare i criteri che regolano l'acquisizione della cittadinanza di nessuno degli Stati con cui abbia un legame rilevante e quindi non essere considerata cittadina di nessuno Stato: è un apolide. È il caso, ad esempio, di una persona nata in uno Stato che regola rigidamente l'acquisizione della cittadinanza in base al principio *dello ius sanguinis* da genitori che possiedono la cittadinanza di uno Stato che conferisce la cittadinanza esclusivamente alle persone nate sul proprio territorio (*ius soli*).

Nella prima metà del XX secolo, è stato sempre più accettato il fatto che il margine di discrezionalità degli Stati in materia di cittadinanza dovesse essere soggetto a limitazioni¹⁷ e ciò si è riflesso nello sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani dopo la Seconda guerra mondiale, che ha definito il diritto alla cittadinanza e gli standard internazionali correlati. Per la prima volta, il diritto alla cittadinanza è stato sancito dall'articolo 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Oltre a riconoscere che "ogni individuo ha diritto a una cittadinanza" (articolo 15, comma 1), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo stabilisce anche il divieto di privazione arbitraria della cittadinanza (articolo 15, comma 2), limitando di fatto la discrezionalità degli Stati in questo campo.

Oltre alla UDHR, diversi trattati internazionali vincolanti in materia di diritti umani riaffermano il diritto alla cittadinanza e definiscono gli standard pertinenti. Tra questi, la Convenzione internazionale sull'eliminazione della discriminazione razziale (ICERD),¹⁸ il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR),¹⁹ la Convenzione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW),²⁰ la Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC),²¹ la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICMW)²² e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD)²³ L'Italia è parte di tutti i trattati citati, tranne l'ICMW. Nel loro insieme,

16 *Ibidem*.

17 Cfr. l'articolo 1 della Convenzione dell'Aia su alcune questioni relative al conflitto tra leggi sulla cittadinanza, 13 aprile 1930, Società delle Nazioni, Serie dei trattati, vol. 179, pag. 89.

18 Articolo 5. L'Italia ha ratificato la Convenzione internazionale sull'eliminazione della discriminazione razziale con la legge n. 654 del 13 ottobre 1975.

19 Articolo 24, paragrafo 3. L'Italia ha ratificato il Patto internazionale sui diritti civili e politici con la legge n. 881 del 25 ottobre 1977.

20 Articolo 9. L'Italia ha ratificato la Convenzione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne con la legge n. 132 del 14 marzo 1985.

21 Articolo 7. L'Italia ha ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo con la legge n. 176 del 27 maggio 1991.

22 Articolo 29. Come indicato nel testo, l'Italia non ha ratificato l'ICMW.

23 Articolo 18. L'Italia ha ratificato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità con la legge n. 18 del 3 marzo 2009.

questi trattati definiscono gli standard internazionali sul diritto alla cittadinanza, che comportano:

- Il diritto di ogni bambino di essere registrato alla nascita e di acquisire una cittadinanza (ICCPR, CRC);
- Il divieto di discriminazione (ICERD, CEDAW, ICMW, CRPD);
- Il diritto di cambiare cittadinanza (UDHR, CEDAW, CRPD);
- Il divieto di privazione arbitraria della cittadinanza (UDHR, ICERD, CEDAW, CRC, CRPD).

Oltre alle norme e agli standard internazionali in materia di diritti umani sul diritto alla cittadinanza, due convenzioni delle Nazioni Unite dedicate all'apolidia completano il quadro giuridico internazionale pertinente, contenendo disposizioni volte a proteggere gli apolidi e a ridurre l'apolidia. La Convenzione sullo status degli apolidi del 1954, entrata in vigore nel 1960 e ratificata dall'Italia nel 1962,²⁴ definisce l'apolide secondo il diritto internazionale - una definizione che è ormai parte del diritto internazionale consuetudinario - e elenca i diritti connessi a tale status. Il documento si concentra sull'identificazione e la protezione degli apolidi, stabilendo norme e misure per garantire loro il godimento dei diritti fondamentali. I diritti in essa contenuti devono essere garantiti a tutte le persone che soddisfino la definizione di apolide, indipendentemente dal riconoscimento dello status (che ha natura meramente dichiarativa), e devono essere estesi agli apolidi in base al loro grado di attaccamento a uno Stato aderente. È importante notare che la Convenzione del 1954 stabilisce un principio generale di base sul trattamento degli apolidi - essi devono essere trattati in modo favorevole almeno quanto gli stranieri che possiedono una cittadinanza - e prevede il diritto all'identità e ai documenti di viaggio. Stabilisce inoltre l'obbligo per gli Stati aderenti di facilitare per quanto possibile la loro naturalizzazione.

D'altra parte, la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia si concentra sulle misure per prevenire e ridurre l'apolidia ed è entrata in vigore nel 1975. La Convenzione descrive in dettaglio le garanzie che dovrebbero essere incorporate nelle leggi sulla cittadinanza degli Stati contraenti per evitare l'apolidia alla nascita e successivamente nella vita in caso di rinuncia, ritiro o privazione della cittadinanza. Proibisce inoltre la privazione arbitraria della cittadinanza per motivi di razza, etnia, religione o opinione politica. L'Italia ha aderito alla Convenzione del 1961 nel 2015.²⁵

Oltre a questi strumenti, la Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati (Convenzione sui rifugiati del 1951) e il suo Protocollo del 1967 si applicano agli apolidi che soddisfino la definizione di rifugiato. L'Italia ha aderito a entrambi questi strumenti.²⁶ Anche se non tutti gli apolidi sono rifugiati, un apolide che sia anche un rifugiato beneficia della protezione offerta ai rifugiati dalla Convenzione del 1951 e dal suo Protocollo del 1967.

Al fine di fornire una guida legale interpretativa in relazione alle due convenzioni sull'apolidia per i governi, le ONG, gli operatori del diritto, i decisori, il sistema giudiziario e altri soggetti che lavorano sull'apolidia, a partire dal 2012 l'UNHCR ha pubblicato cinque Linee guida sull'apolidia. Nel giugno 2014, le Linee guida sull'apolidia n. da 1 a 3 sono state aggiornate e sostituite dal Manuale sulla protezione degli apolidi. Il manuale tratta la definizione di apolide, le procedure per la determinazione dell'apolidia e lo status giuridico degli apolidi a livello nazionale.²⁷ Le Linee guida UNHCR sull'apolidia n. 4 trattano la prevenzione dell'apolidia alla nascita ai sensi della Convenzione del 1961,²⁸ mentre le Linee guida sull'apolidia n. 5, pubblicate a maggio 2020, si concentrano sugli standard in materia di perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961.²⁹

È inoltre importante sottolineare la rilevanza dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (Agenda 2030) e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) per la protezione degli apolidi e la prevenzione

24 Ratificato con Legge n. 306 del 1° febbraio 1962.

25 Aderito con la Legge n. 162 del 29 settembre 2015.

26 L'Italia ha ratificato la Convenzione del 1951 con la legge n. 722 del 24 luglio 1954 e il Protocollo del 1967 con la legge n. 95 del 14 febbraio 1970.

27 UNHCR, "Manuale sulla protezione degli apolidi", giugno 2014.

28 UNHCR, "Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness", 2012, cfr. <https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

29 UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 5: perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia", maggio 2020, cfr. <https://www.refworld.org/docid/5ec5640c4.html>.

dell'apolidia. L'Agenda 2030, adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, offre una visione universale, inclusiva, innovativa e basata sui diritti umani per lo sviluppo sostenibile, applicabile a tutti i Paesi. Tra gli SDGs e gli Obiettivi specifici che possono contribuire a prevenire e ridurre l'apolidia, a condizione che siano attuati correttamente, figurano in particolare l'SDG 5, Obiettivo 5.1, che riguarda l'eliminazione della discriminazione di genere, e l'SDG 16, Obiettivo 16.9, che invita gli Stati a fornire un'identità legale a tutti, a partire dalla registrazione delle nascite.

A livello europeo, il Consiglio d'Europa ha adottato due strumenti di particolare rilevanza per la questione dell'apolidia. La Convenzione europea sulla cittadinanza, firmata ma non ratificata dall'Italia, è entrata in vigore nel 2000 e stabilisce che le norme sulla cittadinanza di ogni Stato parte si basino, tra l'altro, sul principio di evitare l'apolidia. Pur avendo un campo di applicazione più ampio, che copre una serie di questioni relative all'acquisizione e alla perdita della cittadinanza, questo strumento contiene garanzie simili a quelle presenti nella Convenzione del 1961. La Convenzione europea per evitare l'apolidia in relazione alla successione di Stati, di cui l'Italia non è parte, è entrata in vigore nel 2009. Stabilisce le regole per l'acquisizione della cittadinanza al fine di prevenire l'apolidia nel contesto della successione di Stati. Oltre a queste due convenzioni specifiche, va sottolineata la crescente rilevanza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per la prevenzione dell'apolidia e la protezione degli apolidi. Sebbene il diritto alla cittadinanza non sia esplicitamente un diritto sancito dalla convenzione, nell'ultimo decennio la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente riconosciuto che l'impatto della negazione della cittadinanza sull'identità sociale di una persona può comportare una violazione dell'articolo 8 della CEDU, che sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare.³⁰

2.4 RUOLO DELL'UNHCR

L'UNHCR è stato istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1950 e ha iniziato a operare nel 1951.³¹ Il mandato dell'UNHCR in materia di apolidia era inizialmente limitato agli apolidi che erano rifugiati, come stabilito dal comma 6(A)(II) dello Statuto dell'UNHCR e dall'articolo 1(A-2) della Convenzione sui rifugiati del 1951.³² In questa veste, l'UNHCR ha partecipato alla stesura della Convenzione del 1954, sebbene non sia stato esplicitamente menzionato né nella Convenzione del 1954 né in quella del 1961. Per svolgere le funzioni previste dagli articoli 11 e 20 della Convenzione del 1961,³³ il mandato dell'UNHCR è stato ampliato per tutelare le persone che rientrano nei termini di tale Convenzione dalle risoluzioni UNGA 3274 (XXIX) del 1974 e 31/36 del 1976. All'Ufficio sono state affidate responsabilità per gli apolidi in generale in base alla Conclusione n. 78 del Comitato esecutivo dell'UNHCR, approvata dalla Risoluzione 50/152 del 1995 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Successivamente, con la risoluzione 61/137 del 2006, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la Conclusione n. 106 del Comitato esecutivo, che definisce quattro ampie aree di responsabilità per l'UNHCR: l'identificazione, la prevenzione e la riduzione dell'apolidia e la protezione degli apolidi. Nell'ambito del suo mandato globale sull'apolidia, le principali attività dell'UNHCR consistono in: mappatura e raccolta di informazioni sulla portata, cause e conseguenze dell'apolidia; promozione del godimento dei diritti umani fondamentali da parte degli apolidi e promozione dell'adesione alla Convenzione del 1954; sostegno a modifiche legislative e procedurali che consentano agli apolidi di acquisire una cittadinanza e di beneficiare dei diritti che ne derivano; promozione di salvaguardie e altre pratiche che aiutino a prevenire l'apolidia e promozione dell'adesione alla Convenzione del 1961.

Sulla base dello slancio fornito dal cinquantesimo anniversario della Convenzione del 1961 e dal

30 Per una panoramica della giurisprudenza CEDU in materia, si rimanda ai siti web dello European Network on Statelessness (www.statelessness.eu) e del Tavolo Apolidia (www.tavoloapolidia.org).

31 Assemblea generale delle Nazioni Unite, "Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati", 14 dicembre 1950, cfr. <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>.

32 UNGA, "Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati", paragrafo 6(A)(ii), e articolo 1(A)2 della Convenzione sui rifugiati del 1951. Entrambe le fonti si riferiscono a persone apolidi che soddisfano i criteri della definizione di rifugiato.

33 L'articolo 11 della Convenzione del 1961 prevede l'istituzione di un organismo "al quale la persona che richiede il beneficio della presente Convenzione può rivolgersi per l'esame della sua domanda e per l'assistenza nella presentazione della stessa all'autorità competente".

sessantesimo anniversario della Convenzione del 1954,³⁴ nel novembre 2014 l'UNHCR ha lanciato la Campagna #IBelong per porre fine all'apolidia.³⁵ La Campagna #IBelong mira a porre fine all'apolidia entro dieci anni, identificando e proteggendo gli apolidi, risolvendo le situazioni di apolidia esistenti e prevenendo l'insorgere di nuovi casi.³⁶ Con il lancio della Campagna #IBelong, l'UNHCR ha pubblicato il *Piano d'azione globale per porre fine all'apolidia: 2014 - 2024 (GAP)*, un quadro orientativo che comprende 10 azioni per affrontare l'apolidia in tutto il mondo, sviluppato in consultazione con gli Stati, la società civile e le organizzazioni internazionali. Nel corso degli anni, il Piano d'azione globale si è rivelato un quadro efficace, in grado di guidare gli Stati e gli altri attori nella lotta contro l'apolidia. In risposta all'evolversi della situazione, l'UNHCR ha rivisto e aggiornato il piano e nell'ottobre 2024 ha pubblicato il *Piano d'azione globale per porre fine all'apolidia 2.0 (GAP 2.0)*, che è stato sviluppato in consultazione con le principali parti interessate e include un'azione aggiuntiva.³⁷ Le 11 azioni incluse nel GAP 2.0 dovrebbero essere attuate principalmente dagli Stati, che sono incoraggiati a intraprendere una o più azioni e a sviluppare e attuare, in base ai loro contesti, Piani d'azione nazionali con il supporto dell'UNHCR e di altri stakeholder:

- Azione 1: Risolvere le principali situazioni di apolidia.
- Azione 2: Garantire che nessun bambino nasca apolide.
- Azione 3: Eliminare la discriminazione di genere dalle leggi sulla cittadinanza.
- Azione 4: Prevenire il diniego, la perdita o la privazione della cittadinanza per motivi etnici, razziali, religiosi, politici e altri motivi discriminatori.
- Azione 5: Prevenire l'apolidia nei casi di successione di Stati.
- Azione 6: Nel contesto migratorio, determinare l'apolidia e proteggere e facilitare la naturalizzazione degli apolidi.
- Azione 7: Garantire la registrazione delle nascite per prevenire l'apolidia.
- Azione 8: Rilasciare la documentazione sulla cittadinanza a chi ne ha diritto per evitare l'apolidia.
- Azione 9: Aderire alle Convenzioni ONU sull'apolidia.
- Azione 10: Migliorare i dati quantitativi e qualitativi sulle popolazioni apolidi.
- Azione 11: Garantire che gli apolidi possano godere dei loro diritti.

Nell'ambito della Campagna #IBelong, l'UNHCR ha rafforzato le sue attività di sensibilizzazione e di creazione di sinergie, ha intensificato la sua attività operativa sul campo e ha migliorato l'identificazione e la promozione di buone pratiche, collaborando con i governi e i partner di tutto il mondo per sostenere l'attuazione del GAP e raggiungere gli obiettivi della Campagna.

Giunti a metà della Campagna #IBelong, l'UNHCR ha convocato un Segmento globale di alto livello sull'apolidia nell'ambito della riunione del suo Comitato esecutivo nell'ottobre 2019.³⁸ Lo scopo principale dell'incontro è stato quello di dare agli Stati e alle altre parti interessate l'opportunità di evidenziare i principali risultati ottenuti nell'affrontare l'apolidia dal lancio della Campagna e di fornire impegni concreti per affrontare l'apolidia nei restanti 5 anni. In occasione del Segmento di alto livello sull'apolidia sono state presentate in totale 360 promesse di impegno, di cui 252 da 66 Stati, 70 da organizzazioni della società civile e 38 da organizzazioni internazionali e regionali.³⁹

Nonostante la fine della Campagna #IBelong nel 2024, questo non segna la fine degli sforzi della comunità internazionale per affrontare il problema dell'apolidia e garantire protezione e soluzioni

34 Nel dicembre 2011, in occasione del cinquantesimo anniversario della Convenzione del 1961, l'ACNUR ha organizzato un evento ministeriale a Ginevra durante il quale diversi Stati si sono impegnati. Si veda: UNHCR, "Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons - Pledges 2011", ottobre 2012, cfr. <http://www.refworld.org/docid/50aca6112.html>.

35 Per ulteriori informazioni, visitare il sito: <https://www.unhcr.org/ibelong/>.

36 UNHCR, "Global Action Plan to End Statelessness: 2014 - 2024", novembre 2014, cfr. <https://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>.

37 UNHCR, "Global Action Plan to End Statelessness 2.0", ottobre 2024, cfr. <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2024/en/148761>.

38 Per ulteriori informazioni, visitare il sito: <https://www.unhcr.org/ibelong/high-level-segment-statelessness/>.

39 Per l'elenco completo e l'analisi degli impegni, visitare: <https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/> e <https://www.unhcr.org/ibelong/high-level-segment-on-statelessness-results-and-highlights/>.

agli apolidi. L'UNHCR continuerà a sostenere i Paesi lungo i quattro pilastri del suo mandato. Inoltre, nell'ottobre 2024, per sfruttare i successi, lo slancio e le lezioni apprese dalla Campagna #IBelong, l'UNHCR ha lanciato l'Alleanza Globale per porre fine all'apolidia⁴⁰, con l'obiettivo di promuovere una maggiore collaborazione tra gli attori interessati, compresi gli Stati, le persone apolidi, le agenzie delle Nazioni Unite e la società civile, per accelerare l'attuazione di soluzioni a contrasto dell'apolidia. L'Alleanza globale per porre fine all'apolidia è una piattaforma multistakeholder guidata dall'UNHCR, che mira a creare un mondo libero dall'apolidia in cui tutti godano del diritto a una cittadinanza senza discriminazioni. Fa parte della "Nostra agenda comune" del Segretario generale delle Nazioni Unite ed è allineata agli Obiettivi di sviluppo sostenibile. L'Alleanza è aperta a un'ampia gamma di soggetti interessati, tra cui governi, organizzazioni regionali, organizzazioni di apolidi, agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni parlamentari, gruppi e network della società civile, organizzazioni religiose e altri. L'Alleanza sottolinea l'importanza di coinvolgere coloro che sono colpiti dall'apolidia, e le organizzazioni guidate da apolidi possono essere membri e rappresentati nel Consiglio consultivo dell'Alleanza globale.

Il presente studio, intrapreso nel quadro dell'Azione 10 del GAP 2.0 (Migliorare i dati quantitativi e qualitativi sulle popolazioni apolidi) e degli obiettivi più ampi dell'Alleanza Globale, fa parte degli sforzi dell'UNHCR per sostenere il Governo italiano nel migliorare l'identificazione e la protezione degli apolidi e delle persone a rischio di apolidia che vivono in Italia.

40 Si veda <https://statelessnessalliance.org/>.

3. IL VOLTO DELL'APOLIDIA IN ITALIA

3.1 INTRODUZIONE

L'impegno dell'Italia per la protezione degli apolidi può essere fatto risalire almeno agli anni Cinquanta, quando in Tribunale si ebbero i primi riconoscimenti formali dello status di apolide (si veda il paragrafo 4.3). Tra i 22 firmatari della Convenzione del 1954, l'Italia l'ha ratificata nel 1962, due anni dopo la sua entrata in vigore. Oltre alla possibilità di chiedere il riconoscimento dello status di apolide per via giudiziaria, nel 1993 l'Italia ha introdotto una procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia, riaffermando il proprio impegno e ponendosi all'avanguardia in termini di identificazione degli apolidi, tra i pochi Paesi al mondo in cui tali procedure sono state istituite. Più recentemente, l'Italia ha rilanciato i suoi sforzi per la riduzione e la prevenzione dell'apolidia, esplorando possibili soluzioni per le comunità Rom colpite dall'apolidia e dall'incertezza dello status giuridico nell'ambito delle Strategie nazionali per l'inclusione dei Rom 2012-2020 e 2021-2030, e aderendo alla Convenzione del 1961 alla fine del 2015.⁴¹ 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.

Anche in presenza di meccanismi dedicati all'identificazione degli apolidi, la consapevolezza e le informazioni sulla situazione effettiva degli apolidi in Italia sono ancora limitate e generalmente scarse. Ciò si riflette anche in una generale mancanza di dati esaustivi sulla dimensione dell'apolidia in Italia, un problema che è tutt'altro che unico all'Italia e che ostacola gli sforzi volti a proteggere le persone apolidi in tutto il mondo.

In generale, la situazione degli apolidi non è stata inquadrata come una questione di diritti umani in Italia, cosa che ha spesso influito sulla sua priorità. Alcuni sviluppi recenti hanno gettato un po' di luce sulle persone apolidi e a rischio di apolidia, come l'adesione dell'Italia alla Convenzione del 1961 e la presentazione in Senato di un disegno di legge per la riforma della procedura amministrativa, entrambi avvenuti alla fine del 2015. Nel 2016, l'UNHCR ha facilitato la creazione del Tavolo Apolidia,⁴² un gruppo di lavoro della società civile sull'apolidia che promuove iniziative di sensibilizzazione e di advocacy volte a proteggere le persone apolidi e a trasmettere la loro voce ai decisori politici. Nel 2019 l'UNHCR ha pubblicato un rapporto sull'impatto dell'apolidia sull'accesso ai diritti umani in Italia, Portogallo e Spagna.⁴³ Anche la società civile ha contribuito al graduale aumento dell'attenzione verso l'apolidia in Italia, come confermato dal crescente numero di rapporti e pubblicazioni sull'argomento.⁴⁴ Attingendo ai dati disponibili forniti da diverse autorità e stakeholder, questo capitolo cerca di raccogliere e analizzare i dati quantitativi a disposizione per fornire un quadro il più preciso possibile della portata dell'apolidia in Italia. Tuttavia, date le diverse metodologie, categorizzazioni e divisioni dei dati raccolti, il risultato di questa analisi non mira a essere esaustivo e non deve essere considerato

41 Il termine "Rom" utilizzato nel presente studio è un termine generico e copre l'ampia diversità dei gruppi interessati in un contesto che si occupa principalmente di questioni di esclusione sociale e discriminazione, non di questioni specifiche di identità culturale. In quanto tale, ciò non significa che tutti i Rom vivano in condizioni di esclusione ed emarginazione sociale e territoriale.

42 Vedere www.tavoloapolidia.org.

43 UNHCR, "The impact of statelessness on access to human rights in Italy, Portugal and Spain", novembre 2019, cfr. https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/08/UNHCR_Impact-of-Statelessness-ITPTES_def_web.pdf

44 Dal 2015 sono stati pubblicati i seguenti rapporti e strumenti incentrati sull'apolidia: ASGI, "Out of Limbo", 2015; European Network on Statelessness, "A Study on Italy", 2015; ASGI, "La tutela degli apolidi in Italia", 2017; European Network on Statelessness e Consiglio italiano per i rifugiati, "Statelessness Index: Italia", 2018; A Buon Diritto, "Passo dopo passo: Vademecum per la regolarità del soggiorno di Rom e sinti", 2018; Associazione 21 luglio, "Fantasmi urbani", 2021. Tutte le pubblicazioni citate in questa nota sono scaricabili dal sito www.tavoloapolidia.org.

tale. Nelle sezioni seguenti, l'analisi dei dati quantitativi, della legislazione e della prassi è integrata dalle prospettive delle persone apolide consultate. Le loro storie dimostrano come la mancanza di cittadinanza si traduca in barriere quasi insormontabili che impediscono agli individui di realizzare il loro pieno potenziale. Con la sensazione di essere in perenne "stand-by", spesso vivono una vita segnata dall'incertezza, dall'emarginazione e da un accesso limitato ai diritti umani e ai servizi fondamentali.

3.1.1 Contesto storico

In Italia, la cittadinanza e la capacità giuridica sono concetti che risalgono all'epoca Romana, quando furono codificati per la prima volta nel Diritto Romano. Con l'Unità d'Italia, nel 1861, l'Italia divenne uno Stato nazionale ed ereditò lo *Statuto Albertino*, la costituzione moderatamente liberale del Regno di Piemonte e Sardegna promulgata nel 1848. *Lo Statuto Albertino* non forniva una definizione di cittadino, ma trattava la cittadinanza in termini di emancipazione civile e politica, mentre si presumeva semplicemente, come in altri Paesi europei dell'epoca, che un cittadino fosse una persona che era sempre stata tale, insieme ai suoi discendenti e alla propria coniuge, sulla base della residenza permanente, del luogo di nascita e della discendenza.⁴⁵ Il Codice civile adottato nel 1865 è stato il primo atto legislativo che ha regolato l'acquisizione della cittadinanza italiana, ha privilegiato un approccio basato sullo *ius sanguinis* e, come altre leggi sulla cittadinanza in Europa all'epoca, conteneva disposizioni discriminatorie su base di genere.⁴⁶

Considerando i nuovi modelli migratori, costituiti sia da un elevato numero di emigranti italiani sia da un crescente flusso migratorio verso l'Italia, nel 1912 fu approvata la prima legge organica sulla cittadinanza italiana.⁴⁷ Con l'obiettivo di mantenere un legame con gli emigrati italiani e di incoraggiare il loro rimpatrio, la legge n. 555 del 13 giugno 1912 (legge n. 555/1912) e il suo regolamento di attuazione (regio decreto n. 949 del 2 agosto 1912) riaffermarono lo *ius sanguinis* come principio principale che regolava l'acquisizione della cittadinanza italiana e prevedevano una procedura automatica per la riacquisizione della cittadinanza.⁴⁸ Inoltre, le caratteristiche principali della legge n. 555/1912⁴⁹ consistevano in:

- L'assoluta centralità dell'uomo come soggetto giuridico principale all'interno della famiglia e altre disposizioni discriminatorie basate sul genere. Il cambiamento dello status di cittadinanza dell'uomo riguardava direttamente e automaticamente anche la moglie e i figli, mentre le donne non potevano trasmettere la cittadinanza ai figli in modo paritario rispetto agli uomini, ma solo in circostanze particolari, come nel caso di padre sconosciuto o apolide.⁵⁰
- La presenza di diverse disposizioni che prevedevano modalità automatiche per la perdita, l'acquisizione o la riacquisizione della cittadinanza che non tenevano conto della volontà degli individui.⁵¹
- La presenza di disposizioni che, anche senza menzionarlo esplicitamente, hanno avuto il risultato di prevenire l'apolidia, come la disposizione che concede la cittadinanza alla nascita per i minori nati in Italia da genitori sconosciuti o apolide, o da genitori che non potevano trasmettere la loro cittadinanza secondo la legge del loro Stato, e una disposizione che concede la cittadinanza alla nascita ai trovatelli.⁵²
- La riduzione da sei a cinque anni del requisito di residenza per la naturalizzazione degli stranieri.⁵³

45 Per un'analisi completa del quadro storico della cittadinanza in Italia, si rimanda a: EUDO Citizenship Observatory, Zincone G., Basili M., "Country Report: Italia", settembre 2009 (revisione marzo 2013), cfr. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/19619>.

46 Articoli 4 - 15, Codice civile del Regno d'Italia, 1865, cfr. <https://www.notaio-busani.it/it-IT/codice-civile-1865.aspx>.

47 Osservatorio EUDO sulla cittadinanza, Zincone G., Basili M., "Country Report: Italia", settembre 2009 (revisione marzo 2013), p. 7; Calvigioni R., Piola T., *La cittadinanza italiana. Dalla teoria all'applicazione pratica*, Maggioli Editore, 2019, p. 10.

48 Osservatorio EUDO sulla cittadinanza, Zincone G., Basili M., "Country Report: Italia", settembre 2009 (revisione marzo 2013).

49 Per un'analisi completa della Legge n. 555/1912, si rimanda a: Calvigioni R., Piola T., *La cittadinanza italiana. Dalla teoria all'applicazione pratica*, Maggioli Editore, 2019.

50 Calvigioni R., Piola T., *La cittadinanza italiana. Dalla teoria all'applicazione pratica*, Maggioli Editore, 2019 p. 10.

51 Calvigioni R., Piola T., *La cittadinanza italiana. Dalla teoria all'applicazione pratica*, Maggioli Editore, 2019, p. 10.

52 Articolo 1, Legge n. 555 del 13 giugno 1912.

53 Articolo 4, Legge n. 555 del 13 giugno 1912.

La legge 555/1912 è rimasta in vigore per un lungo periodo, attraverso le due guerre mondiali⁵⁴ e la transizione dell'Italia da monarchia a repubblica, fino al 1992. Durante questo periodo, la legge n. 555/1912 è stata soggetta ad alcune modifiche, soprattutto in seguito alla promulgazione della Costituzione del 1948 che ha sancito definitivamente il principio della parità di genere. La sentenza della Corte Costituzionale n. 87 del 9 aprile 1975 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 10 della legge n. 555/1912 nella parte in cui prevedeva la perdita automatica della cittadinanza per la donna che acquisiva una cittadinanza straniera attraverso il matrimonio. La legge n. 151 del 19 maggio 1975 prevedeva il riacquisto della cittadinanza, tramite dichiarazione, per le donne che l'avessero persa automaticamente a causa del cambiamento di cittadinanza del marito o del matrimonio con uno straniero. Nel 1983, la Corte Costituzionale si è nuovamente pronunciata sulla legge n. 555/1912, stabilendo l'incostituzionalità delle disposizioni discriminatorie di cui agli articoli 1 e 2 che pregiudicavano il diritto delle donne a trasmettere la cittadinanza ai propri figli su base paritaria rispetto agli uomini.⁵⁵ La legge n. 123 del 21 aprile 1983 ha recepito la sentenza della Corte Costituzionale e ha stabilito la piena parità di trasmissione della cittadinanza tra uomini e donne, riconoscendo inoltre la centralità della volontà individuale in materia di acquisizione o perdita della cittadinanza.

Il 16 agosto 1992 è entrata in vigore la legge n. 91 del 5 febbraio 1992, "Nuove norme sulla cittadinanza" (legge n. 91/1992), che attualmente rimane il quadro giuridico di riferimento. Essa ha riaffermato la preminenza del principio dello *ius sanguinis*, mentre lo *ius soli* regola l'acquisizione della cittadinanza solo in circostanze residuali, ovvero le disposizioni volte a prevenire l'apolidia alla nascita. Inoltre, ha superato ogni forma di discriminazione di genere, riconoscendo alle donne pari diritti nell'acquisizione e nella trasmissione della cittadinanza, e ha riconosciuto l'importanza della volontà dell'individuo in materia di cittadinanza, limitando le disposizioni che stabiliscono la perdita, l'acquisizione o la riacquisizione automatica della cittadinanza senza alcuna forma di intervento dell'interessato.

Dal 1992, la legge n. 91/1992 è stata modificata più volte.⁵⁶ Nel 2009, la legge n. 94 del 15 luglio ha esteso i tempi necessari e introdotto ulteriori requisiti per accedere alla cittadinanza italiana attraverso il matrimonio. Il decreto legge n. 113 del 4 ottobre 2018, convertito dalla legge n. 132 del 1° dicembre 2018, ha apportato significative modifiche alla legge sulla cittadinanza, introducendo la possibilità di revocare la cittadinanza italiana in caso di condanna per particolari reati gravi, estendendo i tempi della procedura di naturalizzazione da 2 a 4 anni dalla presentazione della domanda, introducendo un requisito linguistico per accedere alla naturalizzazione e aumentando il costo della procedura a carico del richiedente da 200 a 250 euro. Infine, il Decreto Legge n. 130 del 21 ottobre 2020 ha ridotto i tempi della procedura di naturalizzazione da 4 anni a 24 mesi, prorogabili fino a un massimo di 36 mesi.

3.1.2 Il quadro giuridico nazionale

Come detto, l'Italia ha ratificato la Convenzione del 1954 nel 1962⁵⁷ e ha aderito alla Convenzione del 1961 nel 2015.⁵⁸ Le disposizioni di entrambe le Convenzioni trovano diretta applicazione in Italia in virtù delle rispettive leggi di ratifica che ne danno piena efficacia nell'ordinamento italiano.

La legge n. 91/1992 fornisce il quadro legislativo in materia di acquisizione, rinuncia e revoca della cittadinanza italiana.⁵⁹ I relativi regolamenti di attuazione sono stati adottati con il DPR n. 572 del 12

54 Per una panoramica delle disposizioni e dei regolamenti che, senza modificare la legge sulla cittadinanza, hanno influenzato l'acquisizione e la revoca della cittadinanza italiana durante il fascismo, si rimanda a: EUDO Citizenship Observatory, Zincone G., Basili M., "Country Report: Italia", settembre 2009 (revisione marzo 2013).

55 Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 28 gennaio 1983.

56 Per un'analisi completa della Legge n. 91/1992, anche in prospettiva storica, si rimanda a: Calvigioni R., Piola T., La cittadinanza italiana. Dalla teoria all'applicazione pratica, Maggioli Editore, 2019.

57 Ratificato con Legge n. 306 del 1° febbraio 1962

58 Ratificato dalla Legge n. 162 del 29 settembre 2015.

59 In questo rapporto, il termine "revoca della cittadinanza" sarà utilizzato per comprendere sia la perdita che la privazione della cittadinanza, come in UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 5: perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia".

ottobre 1993 (DPR n. 572/1993) e il DPR n. 362 del 18 aprile 1994 (DPR n. 362/1994), mentre gli aspetti relativi alla registrazione delle nascite e ai compiti degli ufficiali di stato civile sono disciplinati dal DPR n. 396 del 3 novembre 2000 (DPR n. 445/2000). Inoltre, il DPR n. 572/1993 fornisce anche il quadro giuridico che regola la procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia.

Come già detto, l'approccio prevalente nel conferimento della cittadinanza italiana alla nascita si basa sul principio dello *ius sanguinis*. L'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91/1992 recita:

"È cittadino per nascita:

a) il figlio di padre o di madre cittadini;"

La nascita sul territorio da genitori non italiani può comportare l'acquisizione della cittadinanza alla nascita (*ius soli*) solo in circostanze limitate e residuali, ovvero quando il bambino sarebbe altrimenti apolide.

Gli articoli da 1 a 10 sono dedicati a disciplinare le diverse modalità di acquisizione della cittadinanza italiana, tra cui il matrimonio, l'adozione e la naturalizzazione, mentre la revoca della cittadinanza, la rinuncia e il riacquisto sono trattati negli articoli da 10-bis a 15.

La legge n. 91/1992 contiene garanzie contro l'apolidia, sia alla nascita, per evitare che l'apolidia si trasmetta alle generazioni successive, sia in caso di revoca o rinuncia della cittadinanza. Un'analisi completa delle disposizioni volte a prevenire e ridurre l'apolidia, comprese le possibilità di acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli apolidi, è contenuta nel capitolo 5 del presente studio.

Il quadro normativo di riferimento in termini di accesso ai diritti e ai servizi è costituito dal Testo Unico sull'Immigrazione (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286) e dal suo regolamento di attuazione (Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394).

3.2 UNA PANORAMICA STATISTICA DELLA POPOLAZIONE APOLIDE IN ITALIA

Attingendo dai dati e dalle stime disponibili, questa sezione si propone di analizzare la dimensione dell'apolidia in Italia in una prospettiva quantitativa. L'assenza di iniziative specifiche di raccolta dati dedicate a quantificare l'entità dell'apolidia e il fatto che la maggior parte degli apolidi non sia formalmente riconosciuta come tale, pone una serie di sfide e ostacola la possibilità di tracciare un quadro completo. I dati devono essere raccolti da più fonti, che a loro volta spesso utilizzano diverse categorizzazioni (ad esempio, apolide, sconosciuto, indeterminato, dato non documentato), oltre a fornire diversi livelli di disaggregazione, tutti fattori che influenzano le possibilità di confronto. Ciononostante, il quadro risultante dalle diverse fonti disponibili consente di fornire approfondimenti e di rintracciare l'apolidia in vari ambiti rilevanti, come l'accesso ai servizi sanitari, la scuola, l'asilo e la detenzione.

L'analisi si concentrerà inizialmente sui dati forniti dagli enti istituzionali, come l'Istituto Nazionale di Statistica, l'Eurostat, il Ministero dell'Interno e altri ministeri competenti. Successivamente, l'attenzione si sposterà sulle stime relative all'apolidia delle comunità Rom originarie dell'ex Jugoslavia, la situazione di apolidia più prolungata nel contesto italiano. Infine, l'ultima parte di questa sezione evidenzia le carenze esistenti in termini di raccolta di dati quantitativi sull'apolidia e fornisce una panoramica dei profili di apolidia mancanti nei dati statistici.

3.2.1 Gli apolidi nei dati dell'ISTAT e di EUROSTAT

L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) è un ente pubblico di ricerca e il principale produttore di statistiche ufficiali in ambito italiano, in particolare di dati demografici e in generale sulla popolazione. I dati sulla popolazione pubblicati dall'ISTAT sono aggiornati periodicamente su base annuale e includono anche quelli sugli stranieri regolarmente residenti in Italia, con una categoria dedicata agli apolidi.⁶⁰ Analogamente, l'Eurostat pubblica i dati sui permessi di soggiorno validi alla fine di ogni anno, suddivisi per età e sesso.

60 I dati ISTAT sono aggiornati su base annuale.

3.2.1.1 Dati demografici

I dati sono raccolti attraverso le autorità locali e riflettono il numero di persone con iscrizione anagrafica in un comune italiano con cittadinanza registrata come “apolide”.⁶¹ Il numero comprende quindi solo gli apolidi formalmente riconosciuti, poiché l’Anagrafe registra la cittadinanza di una persona come “apolide” solo a fronte di presentazione di una prova che tale status sia stato formalmente riconosciuto (ad esempio, dal Ministero dell’Interno o da un Tribunale o da un’autorità straniera). I dati sono suddivisi per anno, cittadinanza, luogo di residenza e sesso.

Al 1° gennaio 2023, l’ISTAT registra 643 apolidi residenti in Italia, 345 maschi (54%) e 298 (46%) femmine.⁶²

Tabella 1 - Apolidi con iscrizione anagrafica in Italia (al 1° gennaio 2023)

| Area geografica | Maschi | Femmine | Totale |
|---------------------------------------|--------|---------|------------|
| Italia | 345 | 298 | 643 |
| Nord-Ovest | 92 | 94 | 186 |
| Piemonte | 36 | 34 | 70 |
| Liguria | 5 | 7 | 12 |
| Lombardia | 51 | 53 | 104 |
| Nord-Est | 47 | 40 | 87 |
| Provincia autonoma di Bolzano / Bozen | 3 | 0 | 3 |
| Provincia autonoma di Trento | 3 | 2 | 5 |
| Veneto | 15 | 6 | 21 |
| Friuli-Venezia Giulia | 5 | 10 | 15 |
| Emilia-Romagna | 21 | 22 | 43 |
| Centro | 124 | 100 | 224 |
| Toscana | 27 | 21 | 48 |
| Umbria | 2 | 1 | 3 |
| Marche | 4 | 5 | 9 |
| Lazio | 91 | 73 | 164 |
| Sud | 51 | 34 | 85 |
| Abruzzo | 6 | 6 | 12 |
| Campania | 11 | 16 | 27 |
| Puglia | 27 | 6 | 33 |
| Calabria | 7 | 6 | 13 |
| Isole | 31 | 30 | 61 |
| Sicilia | 15 | 14 | 29 |
| Sardegna | 16 | 16 | 32 |

In termini di distribuzione geografica, la maggior parte degli apolidi vive nel Centro Italia (224; 35%), seguito dal Nord-Ovest (186; 29%), Nord-Est (87; 14%), Sud (85; 13%) e Isole (61; 9%). Tra le Regioni italiane, con 164 apolidi (26%) il Lazio registra più di un quarto del numero complessivo di apolidi residenti in Italia. Altre Regioni con una presenza consistente di apolidi riconosciuti sono la Lombardia

61 L’ISTAT effettua una revisione dei dati trasmessi dai Comuni finalizzata a ridurre i possibili errori, che di solito riguardano le registrazioni relative ai nuovi nati la cui cittadinanza non è ancora stata confermata attraverso l’esibizione di un documento (es. passaporto). Qualora l’ISTAT ritenga che una persona sia stata erroneamente registrata come apolide, il record viene modificato con la cittadinanza della madre.

62 L’ISTAT registra anche il numero di apolidi in possesso di un permesso di soggiorno valido (570 al 1st gennaio 2024), si veda la sezione 3.2.1.2 di questo studio. Le due serie di dati differiscono in quanto i dati demografici sono raccolti e comunicati all’ISTAT dai comuni, mentre i dati sul permesso di soggiorno valido sono compilati dal Ministero dell’Interno e poi condivisi con l’ISTAT. Essendo raccolti a livello decentrato, i dati demografici sono maggiormente soggetti a possibili errori di categorizzazione e incongruenze di registrazione. Mentre i dati sui permessi di soggiorno in corso di validità sono da considerarsi più affidabili per avere un quadro del numero di apolidi riconosciuti che vivono in Italia, i dati demografici presentano un maggior livello di disaggregazione che permette di avere una panoramica dettagliata in termini di distribuzione geografica.

(104; 16%), il Piemonte (70; 11%), la Toscana (48; 8%) e l'Emilia-Romagna (43; 7%).

Tabella 2 - Comuni con 5 o più apolidi con iscrizione anagrafica (al 1° gennaio 2023)

| Comune | Maschi | Femmine | Totale |
|------------------------|--------|---------|--------|
| Roma | 71 | 53 | 124 |
| Milano | 17 | 12 | 29 |
| Castellaneta | 9 | 4 | 13 |
| Torino | 8 | 4 | 12 |
| Alghero | 5 | 6 | 11 |
| Firenze | 4 | 5 | 9 |
| Lodi | 5 | 4 | 9 |
| Palermo | 3 | 6 | 9 |
| Colleferro | 4 | 3 | 7 |
| Livorno | 5 | 2 | 7 |
| Chieti | 4 | 2 | 6 |
| La Loggia | 3 | 3 | 6 |
| Messina | 3 | 3 | 6 |
| Bari | 4 | 1 | 5 |
| Bologna | 3 | 2 | 5 |
| Carbonia | 4 | 1 | 5 |
| Reggio Emilia | 1 | 4 | 5 |
| San Germano Vercellese | 2 | 3 | 5 |

Roma è il comune italiano con il maggior numero di apolidi con iscrizione anagrafica, con 124 (19%), seguito da Milano (29; 5%).

Tabella 3 - Apolidi con iscrizione anagrafica 2014 - 2023

| Anno | Maschi | Femmine | Totale |
|------|--------|---------|--------|
| 2014 | 414 | 399 | 813 |
| 2015 | 404 | 343 | 747 |
| 2016 | 382 | 319 | 701 |
| 2017 | 376 | 339 | 715 |
| 2018 | 377 | 355 | 732 |
| 2019 | 309 | 274 | 583 |
| 2020 | 280 | 258 | 538 |
| 2021 | 221 | 210 | 431 |
| 2022 | 328 | 293 | 621 |
| 2023 | 345 | 298 | 643 |

Guardando ai dati storici degli ultimi 10 anni (2014 - 2023), l'Italia ha registrato in media 652 apolidi con iscrizione anagrafica, con una percentuale leggermente maggiore di maschi rispetto alle femmine.

3.2.1.2 Dati Eurostat e ISTAT sui permessi di soggiorno in corso di validità

Oltre ai dati demografici, sia l'Eurostat che l'ISTAT analizzano e pubblicano anche i dati relativi ai permessi di soggiorno validi.

Tabella 4a - Eurostat, Persone apolide che vivono in Italia con un permesso di soggiorno valido (al 31 dicembre 2023), sesso

| Uomo | Donna | Totale |
|------|-------|--------|
| 326 | 267 | 593 |

In termini di distribuzione di età, Eurostat registra 93 minori (16%), 430 persone (72%) nella fascia 18-59 e 70 persone (12%) nella fascia 60 e oltre.

Tabella 4b - Eurostat, Persone apolide che vivono in Italia con un permesso di soggiorno valido (al 31 dicembre 2023), età

| 0-17 | 18-59 | 60 anni e oltre | Totale |
|------|-------|-----------------|--------|
| 93 | 430 | 70 | 593 |

Per quanto riguarda il tipo di permesso di soggiorno, al 31 dicembre 2023 la maggior parte degli apolide registrati possiede un permesso di soggiorno per "Altri" motivi, categoria che include anche il permesso di soggiorno per apolidia (356; 60%)⁶³ seguito dagli apolide che possiedono un permesso di soggiorno per motivi familiari (172; 29%), 34 per motivi di lavoro (6%) e 31 (5%) per asilo o protezione sussidiaria.

Tabella 4c - Eurostat, Persone apolide che vivono in Italia con un permesso di soggiorno valido (al 31 dicembre 2023), tipologia di permesso

| Lavoro | Famiglia | Asilo/Protezione sussidiaria | Studio | Altro | Totale |
|--------|----------|------------------------------|--------|-------|--------|
| 34 | 172 | 31 | 0 | 356 | 593 |

Dal 2014 al 2023 sono state registrate in media ogni anno 604 persone con permesso di soggiorno valido e cittadinanza "apolide", con il numero più alto registrato nel 2022 (693).

Tabella 4d - Eurostat, Persone apolide che vivono in Italia con un permesso di soggiorno valido (al 31 dicembre 2014 - 2023)

| 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 606 | 668 | 622 | 573 | 575 | 550 | 552 | 609 | 693 | 593 |

L'ISTAT fornisce anche la distribuzione geografica dei permessi di soggiorno validi. Al momento della chiusura del rapporto, i dati suddivisi per luogo di residenza sono disponibili solo fino al 31 dicembre 2022. La maggior parte degli apolide in possesso di un permesso di soggiorno valido registrati dall'ISTAT vive nella Regione Lazio (201; 30%), mentre le altre Regioni che registrano una presenza rilevante sono: Lombardia (105; 16%, Piemonte (84; 12%), Toscana (51; 8%), Emilia Romagna (43; 6%),

⁶³ Eurostat non pubblica un dato separato per il numero di permessi di soggiorno validi per "motivi di apolidia", che sono inclusi nella categoria "Altro".

Tabella 5 - ISTAT, Persone apolide residenti in Italia con regolare permesso di soggiorno (al 31 dicembre 2022), distribuzione geografica⁶⁴

| Area Geografica | Totale |
|-----------------------|------------|
| Piemonte | 84 |
| Liguria | 6 |
| Lombardia | 105 |
| Trentino-Alto Adige | 10 |
| Veneto | 27 |
| Friuli-Venezia Giulia | 17 |
| Emilia-Romagna | 43 |
| Toscana | 51 |
| Umbria | 6 |
| Marche | 7 |
| Lazio | 201 |
| Abruzzo | 20 |
| Campania | 29 |
| Puglia | 15 |
| Calabria | 5 |
| Sicilia | 23 |
| Sardegna | 26 |
| Totale | 675 |

È interessante notare che, pur avendo rilevazioni separate per la Serbia e per il Montenegro, i dati ISTAT sui permessi di soggiorno validi includono anche una categoria di persone registrate come in possesso della cittadinanza di “Serbia e Montenegro”, complessivamente 4.184 persone.⁶⁵ Dato che il Montenegro ha dichiarato l’indipendenza nel 2006, è plausibile che alcune delle persone registrate in questa categoria possano essere apolide.

Non sono disponibili dati pubblici sul numero di permessi di soggiorno per “attesa apolidia” in corso di validità.

3.2.2 Altre fonti di dati istituzionali sugli apolide

Al fine di raccogliere un quadro il più possibile esaustivo, le sezioni successive di questo studio integrano i dati forniti dall’ISTAT e dall’Eurostat con ulteriori dati provenienti da altre istituzioni che entrano in contatto con gli apolide. Tra questi, i dati sugli alunni apolide nel sistema scolastico e sull’accesso alle strutture sanitarie.

⁶⁴ ISTAT and Eurostat data on valid residence permits do not coincide, with ISTAT recording 675 stateless persons overall at the end of 2022 and Eurostat recording 693.

⁶⁵ Dati al 31 dicembre 2023, l’ISTAT spiega che ciò è dovuto alla difficoltà di registrare queste persone come aventi la cittadinanza di uno o dell’altro Stato a causa delle informazioni contenute nel permesso di soggiorno.

3.2.2.1 Dati del Ministero dell'Istruzione

Il Ministero dell'Istruzione pubblica annualmente i dati sugli alunni non italiani iscritti nel sistema scolastico.⁶⁶ Questa sezione analizza i dati disponibili per gli anni scolastici dal 2018/2019 al 2022/2023.⁶⁷

Tabella 6 - Alunni apolidi e a rischio di apolidia, anni scolastici 2018/2019 - 2022/2023.

| | 18/19 | 19/20 | 20/21 | 21/22 | 22/23 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Apolide | 114 | 125 | 125 | 154 | 144 |
| Jugoslavia | 7 | 4 | 5 | 4 | 0 |
| Serbia e Montenegro | 9 | 5 | 14 | 6 | 16 |

Nell'anno scolastico 2022/2023, il Ministero dell'Istruzione riporta complessivamente 144 alunni apolidi iscritti. Inoltre, i dati includono 16 alunni registrati come cittadini di "Serbia e Montenegro", mentre per gli anni precedenti ci sono alunni registrati come cittadini di "Jugoslavia", entrambe entità statali che hanno cessato di esistere. Anche se la maggior parte degli alunni registrati sotto queste categorie probabilmente possiede una cittadinanza, è possibile che queste categorie includano apolidi o persone a rischio di apolidia che avrebbero bisogno di assistenza e supporto per ottenere conferma del possesso di una cittadinanza.

Negli anni scolastici dal 2018/2019 al 2022/2023, il numero di alunni registrati come apolidi è stato in media di 132, con un picco nell'anno scolastico 2021/2022 (154 alunni apolidi).

3.2.2.2 Dati del Ministero della Salute

Il Ministero della Salute gestisce un database sulle dimissioni ospedaliere per paese di cittadinanza che include una categoria per gli apolidi. I dati forniti dal Ministero della Salute e dall'ISTAT sono suddivisi per anno e per regione italiana. Va sottolineato che i dati includono dimissioni ospedaliere multiple, il che significa che gli individui ricoverati più di una volta in un anno vengono conteggiati ad ogni dimissione. Inoltre, alcune Regioni registrano numeri sproporzionatamente più alti rispetto alla media, probabilmente a causa di una metodologia di registrazione incoerente. Oltre ai numeri relativi alle persone classificate come "apolidi", questo paragrafo prenderà in considerazione anche le persone che potrebbero essere apolidi o a rischio di apolidia e sono classificate come cittadinanza "sconosciuta".

Tabella 7 - Dimissioni ospedaliere di persone registrate come apolidi o con cittadinanza "sconosciuta", 2018 - 2022

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---------------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
| | Apolide | Sconosciuta | Apolide | Sconosciuta | Apolide | Sconosciuta | Apolide | Sconosciuta | Apolide | Sconosciuta |
| Piemonte | 82 | 32 | 93 | 29 | 89 | 16 | 91 | 27 | 116 | 20 |
| Valle d'Aosta | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| Lombardia | 132 | 20 | 165 | 26 | 33 | 28 | 26 | 20 | 21 | 21 |
| Trentino Alto Adige | 337 | 49 | 500 | 43 | 442 | 33 | 468 | 30 | 586 | 47 |
| Veneto | 1 | 28 | 1 | 52 | 0 | 41 | 1 | 36 | 1 | 48 |
| Friuli V.G. | 180 | 149 | 87 | 127 | 54 | 169 | 197 | 303 | 86 | 145 |
| Liguria | 11 | 42 | 11 | 55 | 5 | 34 | 5 | 24 | 7 | 16 |

⁶⁶ I dati riguardano gli alunni iscritti dalla scuola materna alla scuola superiore. Si veda: <https://www.miur.gov.it/pubblicazioni>.

⁶⁷ I dati della tabella sono estratti dai rapporti statistici annuali pubblicati dal Ministero dell'Istruzione e delle Finanze, cfr. <https://www.miur.gov.it/pubblicazioni>.

| | | | | | | | | | | |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Emilia Romagna | 184 | 1 | 180 | 71 | 170 | 53 | 193 | 65 | 168 | 83 |
| Toscana | 105 | 485 | 160 | 786 | 294 | 861 | 296 | 735 | 94 | 638 |
| Umbria | 2 | 34 | 3 | 16 | 1 | 19 | 1 | 15 | 3 | 20 |
| Marche | 2 | 73 | 5 | 36 | 3 | 13 | 5 | 456 | 2 | 50 |
| Lazio | 570 | 4 | 468 | 1108 | 422 | 1588 | 312 | 429 | 352 | 239 |
| Abruzzo | 10 | 103 | 14 | 77 | 1 | 63 | 7 | 56 | 5 | 58 |
| Molise | 17 | 4 | 0 | 3 | 15 | 0 | 7 | 0 | 5 | 4 |
| Campania | 183 | 6 | 117 | 21 | 109 | 5 | 121 | 7 | 127 | 7 |
| Puglia | 0 | 2780 | 0 | 2727 | 0 | 2297 | 0 | 2399 | 0 | 2425 |
| Basilicata | 5 | 6 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 3 |
| Calabria | 0 | 32 | 0 | 39 | 0 | 28 | 1 | 43 | 0 | 33 |
| Sicilia | 380 | 87 | 441 | 85 | 297 | 148 | 604 | 527 | 1230 | 799 |
| Sardegna | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 2,202 | 3,936 | 2,245 | 5,302 | 1,936 | 5,398 | 2,335 | 5,177 | 2,806 | 4,656 |

Dal 2018 al 2022 sono state registrate, in media ogni anno, 2.305 dimissioni ospedaliere di persone classificate come aventi cittadinanza “Apolide”. In termini di distribuzione geografica, Sicilia (590), Trentino-Alto Adige (466),⁶⁸ Lazio (425), Emilia-Romagna (179) e Campania (131) sono le Regioni che hanno registrato le medie maggiori. Se si considerano i dati relativi al 2022, i più recenti disponibili, le persone “apolidi” registrate sono 2.806 e il trend della distribuzione geografica rimane sostanzialmente invariato, con la maggior parte delle presenze confermate nelle Regioni sopra citate.

Nello stesso arco temporale (2019 - 2022), ogni anno sono state dimesse in media 4.894 persone registrate come cittadinanza “Sconosciuta”, con la media annuale più alta registrata in Puglia (2.525), Toscana (701), Lazio (674), Sicilia (329), Friuli Venezia-Giulia (179). I dati relativi al 2022 confermano la tendenza nelle Regioni sopra citate.

3.2.3 Gli apolidi nelle statistiche sull’asilo

I dati ufficiali sulle domande e sulle decisioni in materia di asilo sono pubblicati periodicamente su Eurostat.⁶⁹

In termini di domande di asilo, dal 2014 al 2023 Eurostat riporta 25 domande di persone registrate come apolidi, più della metà relative al periodo 2021-2023, mentre nessuna domanda è stata presentata dal 2018 al 2020. Il set di dati contiene anche una categoria di persone registrate come di cittadinanza “sconosciuta”, che può includere anche persone apolidi o a rischio di apolidia che hanno difficoltà a dimostrare la propria cittadinanza. Secondo l’esperienza e il coinvolgimento dell’UNHCR nella procedura d’asilo in Italia, le persone classificate come di cittadinanza “sconosciuta” possono essere registrate come tali al momento della registrazione o dopo l’audizione davanti alla Commissione territoriale per l’asilo,⁷⁰ quando emergono dubbi sulla cittadinanza dichiarata, quando emergono indicatori di rischio di apolidia o nei casi in cui le persone interessate non possano fornire alcuna informazione sulla loro cittadinanza.

Tabella 8 - Richieste di asilo da parte di persone registrate come apolidi o con cittadinanza sconosciuta, 2014 - 2023

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Apolide | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 5 |

68 Il numero della Regione Trentino-Alto Adige si ottiene sommando quelli relativi alla Provincia autonoma di Bolzano e alla Provincia autonoma di Trento.

69 Si veda https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en&category=t_migr.t_migr_asy. I dati Eurostat sono arrotondati allo 0 o al 5 più vicino.

70 Al contrario, se dopo l’audizione emergono informazioni sul possesso di una cittadinanza, il relativo campo viene aggiornato di conseguenza.

| | | | | | | | | | | |
|-------------|-----|------|-----|----|-----|-----|----|-----|-----|----|
| Sconosciuta | 665 | 1405 | 290 | 45 | 995 | 225 | 50 | 480 | 120 | 55 |
|-------------|-----|------|-----|----|-----|-----|----|-----|-----|----|

Nello stesso arco di tempo (2014-2023), sono state presentate in totale 4.330 domande da persone con cittadinanza “sconosciuta”, con un picco raggiunto nel 2015 (1.405). Nel 2023, l’ultimo anno per cui sono disponibili i dati, l’Eurostat riporta 55 domande di persone registrate come di cittadinanza “sconosciuta”.

3.2.4 Persone apolidi in stato di detenzione

Il Ministero della Giustizia pubblica periodicamente i dati sulla detenzione penale, compresi quelli sulla detenzione minorile. I dati sui detenuti stranieri pubblicati dal Ministero, aggiornati su base mensile, non includono una categoria dedicata agli apolidi, ma registrano le persone con cittadinanza “Indeterminata”, categoria che, come confermato dal Ministero, include anche gli apolidi.⁷¹ Al 31 dicembre 2023, il Ministero della Giustizia riporta 16 persone registrate come di cittadinanza “Indeterminata”, 15 uomini e 1 donna.⁷²

Tabella 9 - Detenuti apolidi e altri detenuti a rischio di apolidia al 31 dicembre 2023

| Cittadinanza | Totale | Donne |
|----------------|--------|-------|
| Cecoslovacchia | 1 | 0 |
| Ex Jugoslavia | 51 | 5 |
| Indeterminata | 16 | 1 |

Altre persone che possono essere a rischio di apolidia tra la popolazione detenuta includono persone che sono state registrate con la cittadinanza di entità a cui è succeduta la nascita di nuovi Stati. Al 31 dicembre 2023, il Ministero riporta 1 persona registrata come “Cecoslovacchia” e 51 sotto “Ex Jugoslavia”.

Va notato che attualmente non esistono meccanismi di rinvio per avviare un procedura di determinazione dell’apolidia durante la detenzione penale, né la possibilità per le autorità di avviare la procedura d’ufficio.

Per quanto riguarda il sistema penale minorile, il Ministero della Giustizia pubblica dati che includono una categoria di minori “apolidi”. I dati più recenti, relativi al 2023, mostrano 2 minori all’interno del sistema penale minorile classificati come “apolidi”.⁷³

DETEZIONE AMMINISTRATIVA

Mentre gli apolidi riconosciuti e in possesso di un permesso di soggiorno non sono soggetti a detenzione amministrativa, può accadere che gli apolidi non riconosciuti o le persone a rischio di apolidia siano posti in detenzione amministrativa in attesa di un tentativo di espulsione (si veda la sezione 3.4.6). Le informazioni sulle persone in detenzione amministrativa, compresi i dati suddivisi per cittadinanza, sono pubblicate annualmente nella relazione al Parlamento del Garante nazionale per le persone private della libertà.⁷⁴ Il rapporto non contiene una categoria specifica per gli apolidi, dato che la detenzione amministrativa e l’espulsione degli apolidi sono in linea di principio contrari alla Convenzione del 1954 e al divieto di detenzione arbitraria. Complessivamente, nel 2022, l’ultimo anno per cui sono disponibili i dati, 869 persone sono state rilasciate dalla detenzione amministrativa perché non potevano essere identificate prima della scadenza della durata massima della detenzione, mentre 1.623 persone sono state rilasciate su ricorso giudiziario. Inoltre, 2 persone con cittadinanza “indeterminata” sono state ammesse nelle strutture hotspot. È possibile che alcune delle persone incluse in queste cifre possano essere apolidi.

⁷¹ Informazioni ricevute dall’Ufficio Statistiche del Ministero della Giustizia.

⁷² Dati disponibili su https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST453333.

⁷³ Dati disponibili su https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Analisi_Servizi_minorili_31.12.2023dati_convalidati_G.pdf.

⁷⁴ Vedere https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/pub_rel_par/.

3.2.5 Stime sull'apolidia tra le comunità Rom

L'Italia non raccoglie dati disaggregati su base etnica e non fornisce una cifra ufficiale del numero di Rom che vivono sul suo territorio. Secondo le stime del Consiglio d'Europa, in Italia vivono circa 150.000 Rom.⁷⁵ Tra questi, l'apolidia può rappresentare un problema per coloro che sono originari dell'ex Jugoslavia e per i loro discendenti. Nonostante l'assenza di dati ufficiali, nell'ultimo decennio sono stati fatti diversi tentativi di stimare l'entità dell'apolidia tra queste comunità.

Nel 2008, l'Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione (ISPO) ha stimato che circa 20.000-25.000 giovani Rom residenti in Italia fossero privi di cittadinanza.⁷⁶ Nel 2011, la Commissione per i Diritti Umani del Senato, sulla base dei dati raccolti dalla Comunità di S. Egidio,⁷⁷ ha pubblicato una nuova stima sull'apolidia tra i Rom, indicando in circa 15.000 i giovani Rom apolidi o a rischio di apolidia originari dell'ex Jugoslavia.⁷⁸ Questo dato ha suscitato ampio interesse, essendo l'unico disponibile, ed è stato citato anche in un rapporto del Commissario per i diritti umani del CoE a seguito della sua visita in Italia nel 2011.⁷⁹ Nel 2017, Tavolo Apolidia ha pubblicato un documento di advocacy congiunto che stimava in Italia una forbice tra i 3.000 e i 15.000 apolidi, per lo più appartenenti alle comunità Rom.⁸⁰ La stima aggiornata è stata frutto delle competenze e delle informazioni messe a disposizione dai vari attori coinvolti nel gruppo di lavoro.

Nel febbraio 2021, l'Associazione 21 luglio⁸¹ ha pubblicato uno studio quantitativo sulla situazione giuridica dei Rom originari dell'ex Jugoslavia e dei loro discendenti che vivono in insediamenti, formali o spontanei.⁸² Grazie ai dati raccolti in prima persona visitando gli insediamenti o forniti dalle autorità locali, l'Associazione 21 luglio ha potuto valutare la situazione giuridica di 2.666 dei circa 7.300 Rom originari dell'ex Jugoslavia e dei loro discendenti che vivono negli insediamenti, un campione che rappresenta il 36,5% della popolazione complessiva. Lo studio classifica poi la popolazione in base al grado di documentazione, ovvero se in possesso o meno di un passaporto, di un permesso di soggiorno valido o scaduto, di riconoscimento formale dello status di apolide o se in attesa di esito della procedura di determinazione dell'apolidia. Analizzando le diverse categorie, è possibile capire quante persone sono apolidi o a rischio di apolidia.⁸³ Complessivamente, 627 persone possono essere classificate come apolidi o a rischio di apolidia, ovvero il 23,5% del campione, di cui 358 minori. Utilizzando lo stesso rapporto sulla popolazione totale di circa 7.300 persone, è possibile stimare che circa 1.715 Rom che vivono in insediamenti formali o informali in Italia sono apolidi o a rischio di apolidia, di cui circa 950 sono minori. Va notato che, come dimostrano i dati contenuti nel rapporto dell'Associazione 21 luglio, una buona parte di queste persone (480, di cui 260 minori) vive in insediamenti nella città di Roma.

Come detto, queste stime si riferiscono solo alle persone che vivono negli insediamenti formali o informali e non includono i Rom originari dell'ex Jugoslavia e i loro discendenti che risiedono altrove, come ad esempio coloro che vivono con contratti di affitto informali, in alloggi informali e coloro che hanno abbandonato gli insediamenti negli ultimi anni - circa 2.300 persone hanno lasciato gli

75 Consiglio d'Europa, "Stime e numeri ufficiali dei Rom in Europa", luglio 2012, cfr. <https://www.coe.int/en/web/Roma-and-travellers/publications>.

76 Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione, "Italiani, Rom e sinti a confronto, una ricerca quali-quantitativa", 2008.

77 La Comunità di S. Egidio è una ONG italiana con status consultivo ECOSOC, attualmente membro del Tavolo Apolidia.

78 Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia", 2011, cfr. <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20Rom,%20sinti%20e%20caminanti.pdf>.

79 Consiglio d'Europa, "Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa a seguito della sua visita in Italia dal 26 al 27 maggio 2011", 7 settembre 2011, cfr. <https://rm.coe.int/16806db80c>.

80 Tavolo Apolidia, "Documento di Advocacy Congiunto", dicembre 2017. Il documento di advocacy congiunto è stato aggiornato nel 2020, l'ultima versione è disponibile su https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2020/08/Advocacy-Paper-Tavolo-Apolidia_v2020_def.pdf.

81 L'Associazione 21 luglio è una ONG italiana che si occupa di diritti dei Rom e di deprivazione infantile, attualmente membro del Tavolo Apolidia.

82 Associazione 21 luglio, "Fantasmi urbani. Lo status giuridico dei cittadini Rom originari della Jugoslavia che vivono in insediamenti in Italia", febbraio 2021, cfr. <https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2021/02/fantasmi-urbani-edit.pdf>.

83 Sono state incluse le seguenti categorie: persone prive di passaporto e di permesso di soggiorno; persone prive di passaporto ma con permesso di soggiorno - valido o scaduto; apolidi formalmente riconosciuti; persone che hanno avviato un SDP; figli di persone che rientrano nelle categorie precedenti.

insediamenti in anni recenti.⁸⁴ Molto probabilmente molte di queste persone non sono apolidi o a rischio di apolidia, ma gli attori consultati hanno confermato che tra coloro che hanno abbandonato gli insediamenti, molti non sono riusciti a ottenere un alloggio formale, in alcuni casi probabilmente anche a causa dell'incertezza dello status giuridico. Un tentativo di stimare l'apolidia tra questo gruppo può essere effettuato applicando lo stesso rapporto risultante dal rapporto dell'Associazione 21 luglio (23,5%), con il risultato di circa 540 altre persone apolidi o a rischio di apolidia tra le comunità Rom originarie dell'ex Jugoslavia. In conclusione, l'UNHCR stima che in Italia vivano complessivamente circa 2.250 Rom apolidi o a rischio di apolidia.⁸⁵

3.2.6 Dati mancanti e apolidi non presenti nei dati statistici

Anche se le varie fonti di dati disponibili analizzate finora forniscono preziosi spunti di riflessione sulla dimensione quantitativa della popolazione apolide italiana, non sono sufficienti a restituire un quadro esaustivo della portata dell'apolidia in Italia. È intrinsecamente difficile rintracciare gli apolidi non formalmente riconosciuti, soprattutto se privi di permesso di soggiorno e se vivono in condizioni di marginalità.

Come descritto nella sezione precedente di questo studio, nel corso degli anni sono stati compiuti diversi sforzi per stimare il numero di Rom apolidi che vivono negli insediamenti, ma sforzi simili non sono stati estesi ad altri gruppi interessati dall'apolidia, come ad esempio gli apolidi non Rom originari dell'ex Jugoslavia o dell'ex URSS.

Tabella 10 - Persone di origine palestinese e persone originarie di Cuba residenti in Italia, 2023

| Cittadinanza | Permessi di soggiorno ⁸⁶ | Rifugiati ⁸⁷ | Richiedenti asilo ⁸⁸ |
|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| Cuba | 23,887 | 148 | 552 |
| Persone di origine palestinese | 1,452 | 826 | 117 |

Altri gruppi numericamente rilevanti che possono essere colpiti dall'apolidia,⁸⁹ come confermato anche dalla giurisprudenza esistente e dagli stakeholder consultati, includono persone originarie della Cina (Tibet), Cuba e le persone di origine palestinese.⁹⁰ I dati disponibili comprendono sia i dati relativi all'asilo che il numero di persone in possesso di un permesso di soggiorno valido. Nonostante i dati disponibili su due di questi gruppi di popolazione (Tabella 10), in assenza di ulteriori sforzi di identificazione, non sono sufficienti per comprendere in che misura l'apolidia possa effettivamente riguardarli. Non sono invece disponibili dati quantitativi sulle persone originarie della Cina (Tibet). Inoltre, alcuni dei dati analizzati nelle sezioni precedenti contengono una categoria per la cittadinanza "sconosciuta" o simile. Sebbene questo possa indicare un rischio di apolidia per alcune delle persone incluse in tali categorie, non è possibile valutare ulteriormente il numero di persone effettivamente colpite. Inoltre, alcuni dei dati analizzati contengono cittadinanze di ex Stati o entità non statali, che potrebbero nascondere situazioni di apolidia.

Inoltre, esaminando i dati sull'asilo, è possibile osservare un numero rilevante di persone provenienti da Paesi che ospitano situazioni di apolidia di vasta entità e protratte nel tempo o in cui vivono minoranze

84 I dati sugli abitanti degli insediamenti formali e informali sono pubblicati annualmente dall'Associazione 21 luglio nel suo Rapporto annuale, cfr. www.21luglio.org.

85 Questa stima comprende sia gli apolidi con riconoscimento formale dello status che quelli che ne sono privi, nonché le persone a rischio di apolidia.

86 I dati sui permessi di soggiorno in corso di validità sono pubblicati dall'ISTAT e dall'Eurostat, si veda la sezione 3.2.1.2. Dati al 1st gennaio 2023..

87 I dati su richiedenti asilo e rifugiati sono pubblicati dall'UNHCR, si veda <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

88 *Ibidem*.

89 Per una panoramica dei profili degli apolidi in Italia, si rimanda alle sezioni 3.3.2 e 3.3.3 del presente studio.

90 A seconda delle circostanze, alcune persone di origine palestinese possono essere a maggior rischio di apolidia, come ad esempio i rifugiati palestinesi provenienti dalla Siria o dal Libano. In Italia esiste un precedente, sia in termini di giurisprudenza che di decisioni emesse dal Ministero dell'Interno, di riconoscimento dello status di apolide ai richiedenti di origine palestinese.

note di apolidi, o con leggi sulla cittadinanza discriminatorie su base di genere o dell'etnia che possono portare all'apolidia, ma tali dati non sono di per sé sufficienti per rintracciare effettivamente gli apolidi al loro interno.

Tabella 11 - Rifugiati e richiedenti asilo in Italia provenienti da paesi selezionati, 2023⁹¹

| Paese di origine | Rifugiati | Richiedenti asilo |
|------------------------------------|-----------|-------------------|
| Bangladesh+ | 2,321 | 27,768 |
| Costa d'Avorio# | 3,265 | 5,842 |
| Iran (Repubblica Islamica dell')*+ | 1,493 | 236 |
| Iraq*+ | 5,576 | 1,218 |
| Liberia* | 262 | 189 |
| Libia* | 1,144 | 293 |
| Libano* | 147 | 130 |
| Malesia* | 5 | 0 |
| Myanmar+ | 57 | 20 |
| Nepal* | 63 | 239 |
| Somalia* | 7,978 | 831 |
| Repubblica Araba Siriana *+ | 3,603 | 375 |
| Togo* | 710 | 220 |
| Yemen* | 150 | 27 |

*Paesi in cui l'apolidia può sorgere a causa di discriminazioni di genere secondo la legge sulla cittadinanza;⁹² + Paesi con rinomate minoranze di apolidi;# Paesi che ospitano situazioni di apolidia ampie e prolungate.

Come mostra la tabella, in alcuni casi i numeri sono piuttosto modesti, ma alcuni dei Paesi di origine elencati registrano invece numeri considerevoli. Mentre i richiedenti asilo apolidi possono avviare una procedura di determinazione dell'apolidia nel momento in cui la loro richiesta di asilo venga respinta e rimangano privi di protezione, ciò spesso non accade quando una persona ottiene invece lo status di rifugiato o un'altra forma di protezione. Questo significa che generalmente queste situazioni sfuggono completamente alle statistiche sull'apolidia e sono estremamente difficili da rintracciare.⁹³

Altri gruppi di popolazione che potrebbero essere colpiti dall'apolidia includono persone originarie dell'Eritrea⁹⁴ e del Sahara Occidentale.⁹⁵

Tabella 12 - Rifugiati e richiedenti asilo in Italia provenienti da Eritrea e Sahara occidentale, 2023⁹⁶

| Paese di origine | Rifugiati | Richiedenti asilo |
|--------------------|-----------|-------------------|
| Eritrea | 3,472 | 398 |
| Sahara occidentale | 0 | 0 |

91 See <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

92 Per un'analisi completa sulla discriminazione di genere nelle leggi sulla cittadinanza, si rimanda a: UNHCR, "Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2024", 8 marzo 2024, si veda <https://www.refworld.org/reference/themreport/unhcr/2024/en/147696>.

93 La mancanza di informazioni sulle procedure di determinazione dell'apolidia, l'assenza di un meccanismo di riferimento tra procedura di asilo e procedura di determinazione dell'apolidia e l'assunto che il regime di protezione internazionale per i rifugiati e i beneficiari di forme complementari di protezione offra uno standard di protezione più elevato rispetto allo status di apolide, sono i principali fattori che determinano un numero limitato di richiedenti asilo o rifugiati apolidi che avviano una procedura di determinazione dell'apolidia.

94 Le cause alla base del rischio di apolidia della comunità eritrea residente in Italia sono descritte nel paragrafo 3.3.3 di questo studio.

95 A seconda delle circostanze individuali, le persone saharawi possono essere colpite dall'apolidia.

96 See <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

Mentre i dati sull'asilo registrano un numero considerevole di persone originarie dell'Eritrea, solo 5 rifugiati originari del Sahara occidentale sono stati registrati nel 2022 e 0 nel 2023. Come già menzionato in precedenza, anche in questo caso sarebbero necessari ulteriori sforzi di profilazione per comprendere meglio la portata dell'apolidia tra queste popolazioni.

Infine, l'apolidia o il rischio di apolidia può riguardare anche i minori originari dei Paesi sopra citati, soprattutto se appartengono a minoranze apolide o se non sono in grado di fornire alcun documento o certificato di nascita per dimostrare il loro legame con lo Stato di provenienza. Ad esempio, secondo i dati comunicati all'UNHCR, in Costa d'Avorio i minori rappresentano il 54% della popolazione apolide conosciuta.⁹⁷

Table 13 – UAC in Italy originating from selected countries, as of 31 December 2023⁹⁸

| Paese di origine | Totale |
|------------------|--------|
| Bangladesh | 383 |
| Costa d'Avorio | 1,261 |
| Eritrea | 453 |
| Iran | 8 |
| Somalia | 172 |

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali raccoglie e pubblica dati sui minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti in Italia.⁹⁹ Come per gli altri gruppi di popolazione analizzati, le informazioni disponibili non sono tuttavia sufficienti per trarre conclusioni sulla misura in cui l'apolidia possa effettivamente riguardarli.¹⁰⁰

3.3 IL PROFILO DEGLI APOLIDI IN ITALIA

Come evidenziato nelle sezioni precedenti di questo studio, nonostante la disponibilità relativamente ampia di fonti che includono una categoria per gli apolide nei loro dati, i dati quantitativi sull'apolidia in Italia risentono di metodologie di registrazione e categorizzazione incoerenti, della mancanza di coordinamento tra le diverse fonti di dati e dell'assenza di uno sforzo dedicato volto a migliorare l'effettiva disponibilità dei dati. Ciò influisce sulla possibilità di ottenere un quadro completo del numero effettivo di apolide e persone a rischio di apolidia in Italia.

Carenze simili riguardano anche la disponibilità di dati qualitativi sull'apolidia. Le informazioni disponibili pubblicamente sui profili degli apolide e delle persone a rischio di apolidia che vivono in Italia sono molto scarse. Poche ONG hanno tentato di far luce su questa violazione dei diritti umani e sul suo impatto sulle persone colpite, ma la maggior parte di questi sforzi si è concentrata sull'apolidia tra le comunità Rom, che vantano una residenza abituale di lunga data, mentre minore attenzione è stata dedicata all'apolidia nel contesto migratorio.¹⁰¹

Le sezioni seguenti di questo studio forniscono una breve panoramica della distribuzione geografica degli apolide e delle persone a rischio di apolidia, sulla base dei dati disponibili discussi in precedenza e delle informazioni raccolte dagli attori consultati. La parte successiva esamina i profili degli apolide e

97 UNHCR, "Global Trends - Forced Displacement in 2019", giugno 2022, pag. 46, cfr. <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>.

98 The table lists only the countries already included in Tables 10,11 and 12 for which data on UAC is available.

99 Vedere <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.

100 Un iniziale sforzo in questo senso è stato effettuato dal CeSPI, che nell'ottobre 2021 ha pubblicato un rapporto sul tema (si veda: https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf_11apolidia_e_minori_stranieri_non_accompagnati.pdf) e nel dicembre 2023 ha ulteriormente approfondito la situazione dei minori ivoiriani in Italia (si veda: https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf_17_costa_davorio_e_apolidia_-_lunardini.pdf)

101 Per una panoramica dei rapporti pubblicati sull'apolidia in Italia, si rimanda al sito web del Tavolo Apolidia (www.tavoloapolidia.org).

delle persone a rischio di apolidia che vivono in Italia, distinguendo a seconda che l'apolidia sia sorta in un contesto migratorio o tra le popolazioni con residenza abituale di lunga data in Italia, definite popolazioni *in situ*.

3.3.1 Distribuzione geografica degli apolidi in Italia

Analizzando i dati disponibili che prevedono una suddivisione geografica,¹⁰² è possibile valutare i modelli di distribuzione geografica della popolazione apolide in Italia. Sebbene i vari gruppi di dati indichino distribuzioni geografiche leggermente diverse, è possibile individuare alcune tendenze comuni. In generale, la Regione Lazio emerge come l'area in cui vive il maggior numero di apolidi in Italia, come confermato da diversi set di dati forniti sia dall'ISTAT che dal Ministero della Salute. A seguire, le Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana sembrano avere un numero significativo di presenze, una tendenza confermata dalle serie di dati disponibili, anche se queste Regioni non sono sempre elencate nello stesso ordine. Ultime, con numeri inferiori rispetto alle altre, ma comunque con dimensioni degne di attenzione, sono le Regioni Campania e Veneto. Le informazioni acquisite dagli stakeholder consultati confermano una presenza significativa di persone apolidi o a rischio di apolidia nelle regioni Lazio, Campania e Piemonte.

Limitando l'analisi all'apolidia tra le comunità Rom originarie dell'ex Jugoslavia, secondo le informazioni raccolte la Regione Lazio e il Comune di Roma in particolare sono i luoghi in cui vive la maggior parte degli apolidi o a rischio di apolidia appartenenti a tali comunità.

3.3.2 Popolazioni apolidi *in situ*

Molti apolidi non hanno mai attraversato una frontiera e, riconoscendo il loro profondo legame con uno Stato, possono essere considerati nel "loro Paese", nel senso previsto dall'articolo 12, comma 4, dell'ICCPR e di conseguenza possono essere definiti popolazioni apolidi *in situ*.¹⁰³ Tali persone comprendono individui che risiedono abitualmente e da lungo tempo in uno Stato che spesso è il loro Paese di nascita.¹⁰⁴

Come confermato dagli stakeholder consultati, dai vari dati raccolti e dall'esperienza dell'UNHCR nel fornire assistenza agli apolidi in Italia, il principale gruppo di popolazione colpito dall'apolidia è costituito dai Rom originari dell'ex Jugoslavia e dai loro discendenti. L'afflusso in Italia di Rom originari dell'ex Jugoslavia può essere fatto risalire a tre principali ondate migratorie, la prima avvenuta negli anni '60, poi negli anni '80 - dopo la morte di Josip Broz Tito - e un'ultima ondata, probabilmente la più significativa in termini numerici, a partire dal 1991 con lo scoppio del conflitto.¹⁰⁵

In base alle informazioni raccolte, anche consultando direttamente le persone interessate, è possibile individuare alcuni profili ricorrenti tra i Rom apolidi o a rischio di apolidia originari dell'ex Jugoslavia e i loro discendenti:

- Persone nate nell'ex Jugoslavia che non hanno mai acquisito la cittadinanza della RSFJ, ad esempio perché non sono state registrate alla nascita;
- Persone nate nell'ex Jugoslavia che hanno acquisito la cittadinanza della RSFJ, ma che poi non hanno acquisito nessuna delle cittadinanze degli Stati successori;
- Persone nate in Italia da genitori aventi la cittadinanza di uno degli Stati successori della RSFJ, ma non registrati presso l'autorità consolare competente;¹⁰⁶

¹⁰² Si veda la sezione 3.2 e le relative sottosezioni di questo studio.

¹⁰³ UNHCR, Manuale sulla protezione degli apolidi, 2014, par. 1, 58, 142, 164. Si veda anche: Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, Commento generale n. 27: Libertà di movimento (articolo 12), 1999, cfr. <https://digitallibrary.un.org/record/366604?ln=en>.

¹⁰⁴ *Ibidem*, par. 1, 164.

¹⁰⁵ Associazione 21 luglio, Fantasma Urbani, dicembre 2020, p. 8. Per una panoramica storica completa dei modelli migratori delle comunità Rom verso l'Italia, si rimanda a: Piasere L., Pontrandolfo S. (a cura di), Italia Romani, vol.III, I Rom di antico insediamento dell'Italia centro-meridionale, 2002; Piasere L., Saletti Salza C. (a cura di), Italia Romani, vol.IV, La diaspora Rom della ex Jugoslavia, 2004; Piasere L., I Rom d'Europa, 2004; Piasere L., Pontrandolfo S. (a cura di), Italia Romani, vol.VI, Le migrazioni dei Romeni in Italia, 2016.

¹⁰⁶ Alcune di queste persone non hanno rispettato la scadenza per registrarsi presso le autorità competenti e hanno perso la possibilità di essere iscritte nel registro dei cittadini, mentre altre potrebbero essere ancora idonee a registrarsi e potrebbero beneficiare di

- Discendenti, spesso nati in Italia, di coloro che rientrano nelle categorie precedenti;
- Persone nate in Italia che non possono recuperare l'atto di nascita per mancanza di informazioni sul luogo di nascita e difficoltà a risalire al luogo stesso.

I principali Paesi con cui hanno legami sono la Bosnia-Erzegovina, la Serbia e il Kosovo (S/RES/1244 (1999)), con casi residuali di legami con Croazia, Montenegro e Macedonia settentrionale.

Gli stakeholder consultati e la giurisprudenza confermano che circa il 50%-70% dei Rom apolidi o a rischio di apolidia che hanno cercato un sostegno legale o che hanno avviato una procedura di determinazione dell'apolidia sono nati e cresciuti in Italia.

La causa dell'apolidia tra le comunità Rom originarie dell'ex Jugoslavia può essere generalmente ricondotta alla disgregazione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia e alle difficoltà nell'ottenere la cittadinanza dei nuovi Stati. Tuttavia, nonostante la residenza abituale di lunga data, molti Rom originari dell'ex Jugoslavia e i loro discendenti nati in Italia hanno incontrato difficoltà nell'acquisire la cittadinanza italiana, sia alla nascita che in età avanzata.¹⁰⁷ Allo stesso modo, solo pochi di loro sono riusciti a ottenere il riconoscimento formale dello status di apolide.¹⁰⁸ Di conseguenza, l'apolidia o l'incertezza dello status giuridico che espone al rischio di apolidia si trasmettono di generazione in generazione. Nel condurre le consultazioni con i Rom apolidi o a rischio di apolidia, l'UNHCR ha incontrato in varie occasioni minori appartenenti fino alla quarta generazione, nati apolidi in Italia.

La posizione dell'UNHCR è che, alla luce della residenza abituale di lunga data in Italia, che in molti casi è anche il loro Paese di nascita, questo gruppo di popolazione deve essere considerato come una popolazione apolide *in situ* e che le soluzioni volte ad affrontare la loro situazione dovrebbero essere adattate di conseguenza.

Oltre ai Rom, le informazioni raccolte indicano anche altri apolidi originari dell'ex Jugoslavia che vivono in Italia, con un'incidenza numerica notevolmente inferiore. Tra questi, ad esempio, anche persone originarie della Slovenia (i cosiddetti "cancellati").

Infine, l'apolidia riguarda anche le persone originarie dell'ex URSS, che generalmente sono arrivate in Italia durante o subito dopo la sua dissoluzione, e che generalmente possono anche loro essere considerate *in situ*, data la lunga permanenza in Italia.

3.3.3 L'apolidia nel contesto migratorio

Sebbene la popolazione apolide *in situ* rappresenti la maggior parte degli apolidi in Italia, l'apolidia emerge anche nel contesto migratorio.

Secondo le informazioni raccolte dagli stakeholder e dagli attori istituzionali consultati, nonché dalla giurisprudenza accessibile e in base ai profili incontrati dall'UNHCR nell'espletamento del suo mandato, la maggior parte degli apolidi nel contesto migratorio proviene da Cina (Tibet)¹⁰⁹ e da Cuba¹¹⁰ e comprende inoltre persone di origine palestinese. È poi possibile rintracciare profili di apolidi, sebbene con minore rilevanza numerica, tra persone provenienti da:¹¹¹ Afghanistan, Camerun, Costa d'Avorio, Egitto, Kuwait (Bidoon), Libano, Liberia, Marocco, Niger (Tuareg), Ruanda, Siria (Curdi), Turchia.

Oltre a questi profili, come discusso nella sezione 3.2.6, esaminando i dati sull'asilo, è possibile

assistenza quando si rivolgono alle autorità consolari, soprattutto se prive di documenti (gli apolidi e gli attori coinvolti, consultati riferiscono che alcune autorità consolari si rifiutano di fornire assistenza in assenza di un permesso di soggiorno valido).

107 Per un'analisi completa delle difficoltà di acquisizione della cittadinanza alla nascita se altrimenti apolidi o di accesso alla cittadinanza a 18 anni per chi è nato in Italia o più avanti negli anni in virtù della residenza, si rimanda al capitolo 5 di questo studio.

108 Come illustrato nel paragrafo 3.2.1.2, l'Eurostat registra attualmente 593 apolidi con regolare permesso di soggiorno residenti in Italia.

109 Tutti gli apolidi incontrati dall'UNHCR provenienti dalla Cina (Tibet) hanno raggiunto l'Italia con un titolo di viaggio rilasciato dalle autorità indiane.

110 Le persone originarie di Cuba che non vi fanno ritorno entro 24 mesi (il termine era di 11 mesi prima della riforma della Legge n. 1312 del 20 settembre 1976, "Ley de Migración", avvenuta nel 2012 ed entrata in vigore nel 2013) o che hanno stabilito la residenza all'estero senza rispettare le leggi e i regolamenti cubani, perdono il diritto di entrare e risiedere liberamente nel Paese. Anche se la cittadinanza non viene formalmente ritirata e il passaporto viene rinnovato dal Consolato, per entrare a Cuba è necessaria un'autorizzazione speciale. La giurisprudenza italiana, culminata con la sentenza della Corte di Cassazione (25212/2013), riconosce lo status di apolide ai cubani che sono considerati "emigrados" dalle autorità cubane e a cui è stata negata l'autorizzazione al reingresso.

111 Almeno un caso documentato con riconoscimento formale dello status.

identificare afflussi di persone provenienti da Paesi che ospitano situazioni di apolidia di vasta entità e protratte nel tempo, dove vivono note minoranze apolidi, o con leggi sulla cittadinanza discriminatorie su base di genere o etnica che possono portare all'apolidia. Senza ulteriori sforzi dedicati alla loro identificazione, le informazioni non sono sufficienti per tracciare un quadro completo dei profili colpiti dall'apolidia nel contesto italiano. Per quanto riguarda le minoranze note colpite dall'apolidia, in Italia l'UNHCR è a conoscenza di casi di richiedenti asilo con le seguenti origini: Rohingya,¹¹² Bidoon, Tuareg, Curdi Faili, Curdi siriani, Sahrawi, Hazara. Inoltre, in base alle informazioni raccolte, l'UNHCR ritiene che il rischio di apolidia possa riguardare in particolare i richiedenti asilo originari della Costa d'Avorio.¹¹³ L'apolidia o il rischio di apolidia possono riguardare anche i MSNA originari dei Paesi citati in precedenza e nella sezione 3.2.6 di questo studio, soprattutto se appartengono a minoranze apolidi o se non sono in grado di fornire alcun documento o certificato di nascita per dimostrare il loro legame con uno Stato. Anche se i MSNA in Italia hanno diritto a un permesso di soggiorno per minore età e possono anche chiedere asilo attraverso la procedura dedicata, è nel loro interesse valutare se sono effettivamente in possesso di una cittadinanza ed eventualmente affrontare le situazioni di apolidia o di rischio di apolidia il prima possibile e prima del raggiungimento della maggiore età.

Inoltre, alcune delle parti interessate consultate hanno riferito di una piccola casistica di persone provenienti da vari Paesi africani prive di documenti e a rischio di apolidia a causa della mancanza di prove, e dell'impossibilità di ottenerne, dei loro legami rilevanti con uno Stato. La comunità eritrea può essere interessata da questo problema, come riferito da alcuni dei suoi membri incontrati dall'UNHCR, soprattutto per quanto riguarda le persone nate vicino al confine con il Sudan e successivamente sfollate, la cui nascita non è mai stata registrata e a cui non è mai stata rilasciata alcuna forma di documentazione dalle autorità eritree o sudanesi.

Come menzionato nella sezione 3.2.6, solitamente i richiedenti asilo apolidi avviano la procedura di determinazione dell'apolidia se la loro richiesta di asilo viene respinta e non viene loro concessa alcuna forma di protezione, mentre ciò spesso non accade quando una persona ottiene lo status di rifugiato o un'altra forma di protezione.

3.4 LE SFIDE AFFRONTATE DAGLI APOLIDI NELL'ACCESSO AI DIRITTI UMANI¹¹⁴

Come accennato, oltre ai dati quantitativi, anche le informazioni qualitative sulle condizioni di vita degli apolidi e delle persone a rischio di apolidia, su come l'apolidia influisca sulla loro esistenza e sulla loro vita quotidiana, sono scarse, con una conseguente limitata consapevolezza della loro situazione. La mancanza di informazioni sull'apolidia non si limita al pubblico in generale, ma coinvolge anche molti attori rilevanti come, tra gli altri, funzionari pubblici, erogatori di servizi, assistenti sociali, ufficiali di stato civile, avvocati e operatori paralegali. La mancata conoscenza dell'apolidia, delle sue implicazioni e del suo impatto ha effetti tangibili sulla vita delle persone apolidi, che, nel migliore dei casi, devono spiegare ripetutamente la loro situazione o, nel peggiore, si vedono negare l'accesso a un diritto o a un servizio a cui dovrebbero avere diritto.

Le persone apolidi in Italia possono trovarsi prive di protezione, a seconda che abbiano ottenuto o meno il riconoscimento formale dello status. Se non sono riusciti a concludere positivamente una delle complesse procedure di determinazione dell'apolidia disponibili in Italia,¹¹⁵ il loro accesso ai diritti e ai servizi è subordinato al tipo di permesso di soggiorno di cui sono in possesso, se ne hanno uno. La generale mancanza di consapevolezza sull'apolidia e di informazioni su come accedere a diritti e servizi

112 All'UNHCR risulta che, per prassi, i Rohingya originari del Bangladesh siano spesso registrati come cittadini del Bangladesh.

113 Oltre alla limitata giurisprudenza che riconosce lo status di apolide alle persone originarie della Costa d'Avorio, l'UNHCR dispone di informazioni sui richiedenti asilo originari della Costa d'Avorio la cui condizione di apolidia o di rischio di apolidia è emersa durante la procedura di asilo. Inoltre, in base alle informazioni raccolte, all'UNHCR risulta che solo una parte dei richiedenti asilo rigettati originari della Costa d'Avorio riceve la conferma della cittadinanza e la documentazione dalle autorità consolari. Per una panoramica completa sui problemi di cittadinanza e apolidia in Costa d'Avorio, si veda: UNHCR, "Statelessness and Nationality in Côte d'Ivoire - A Study for UNHCR", dicembre 2016, cfr. <https://www.refworld.org/docid/58594d114.html>.

114 Al fine di proteggere l'identità degli apolidi consultati dall'UNHCR, i nomi delle persone citate nel presente rapporto sono stati modificati.

115 La sezione 4.3 di questo studio è dedicata alle procedure di determinazione dell'apolidia disponibili in Italia.

incide ulteriormente sulla situazione degli apolidi non riconosciuti, che spesso riferiscono di avere difficoltà a trovare un supporto legale adeguato e qualificato per affrontare la loro situazione.

In molti casi, coloro, privi di riconoscimento dello status, che sono riusciti a regolarizzare il proprio soggiorno hanno ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari.¹¹⁶ Questo tipo di permesso di soggiorno è stato abolito alla fine del 2018 dal decreto legge n. 113/2018.¹¹⁷ Anche se il decreto legge n. 130/2020 ha esteso le caratteristiche del permesso di soggiorno per motivi di "protezione speciale" rendendolo simile a quello abolito nel 2018, molti apolidi hanno incontrato difficoltà nel rinnovo del permesso di soggiorno nel periodo da ottobre 2018 a ottobre 2020.¹¹⁸ In alcuni casi, senza la possibilità di rinnovare il vecchio permesso o di farsi rilasciare un diverso tipo di permesso di soggiorno, ciò ha improvvisamente comportato l'irregolarità del soggiorno, aggravando ulteriormente situazioni spesso già segnate da povertà ed emarginazione.

Gli apolidi non riconosciuti e privi di permesso di soggiorno sono esposti a ulteriore vulnerabilità. Tra loro, alcuni non hanno neanche un documento di identificazione personale.¹¹⁹ Durante le consultazioni con gli apolidi e le persone a rischio di apolidia, l'UNHCR ha incontrato, tra gli altri, persone prive di documenti, tra cui molti minori, nati e cresciuti in Italia, la cui esistenza giuridica è riconosciuta solo da un certificato di nascita, giovani genitori in possesso di carte d'identità scadute o esclusivamente di fotografie autenticate,¹²⁰ persone con fotocopie di passaporti scaduti rilasciati da Stati che non esistono più, come l'URSS o la RSFJ.

Inoltre, i Rom apolidi o a rischio di apolidia, anche se in possesso di un permesso di soggiorno valido, possono incontrare ostacoli nell'ottenere l'iscrizione anagrafica perché, come riferito all'UNHCR, alcuni comuni si rifiutano di registrare l'iscrizione anagrafica negli insediamenti Rom. In alcuni casi, anche la mancanza del passaporto ha comportato difficoltà nell'iscrizione anagrafica,¹²¹ nonostante un parere del Ministero dell'Interno confermi la possibilità di utilizzare ai fini dell'identificazione il permesso di soggiorno per "rifugiati, richiedenti asilo e persone in circostanze simili, che di solito sono prive di passaporto".¹²²

Attingendo dalle informazioni raccolte dagli attori consultati, come ONG e avvocati, e dagli stessi apolidi, attraverso consultazioni dedicate e nell'ambito delle attività di consulenza legale agli apolidi svolte dall'UNHCR, le parti seguenti di questo studio esaminano le principali sfide affrontate dagli apolidi privi di riconoscimento formale dello status nell'accesso ai diritti e ai servizi fondamentali.¹²³

116 In generale, il permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato rilasciato anche in assenza di passaporto, ma ciò è stato soggetto a pratiche non coerenti ed è dipeso dalla Questura competente. Gli apolidi che sono anche richiedenti asilo, rifugiati o beneficiari di protezione sussidiaria hanno diritto a un permesso di soggiorno per tali motivi.

117 Articolo 1, Decreto Legge n. 113/2018 del 4 ottobre 2018.

118 In questo lasso di tempo, le ONG aderenti al Tavolo Apolidia hanno segnalato un aumento del numero di persone che chiedono supporto per ottenere il riconoscimento dello status di apolide. Va notato che non tutte le persone precedentemente in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari hanno potuto regolarizzare il loro soggiorno ottenendo un permesso di soggiorno per motivi di "protezione speciale" dopo la sua introduzione nell'ottobre 2020.

119 Nonostante le disposizioni dell'articolo 27 della Convenzione del 1954, l'Italia non rilascia documenti d'identità agli apolidi presenti sul territorio, ma solo a quelli regolarmente soggiornanti. Per ottenere un documento d'identità è necessaria l'iscrizione anagrafica in un comune e gli stranieri (compresi gli apolidi non riconosciuti) devono essere in possesso di un permesso di soggiorno valido.

120 Le fotografie possono essere autenticate davanti a un pubblico ufficiale in un ufficio comunale. Anche se non sono riconosciute come una forma valida di documento di identificazione, molti apolidi privi di qualsiasi tipo di documentazione hanno scelto di procurarsene una per poter esibire qualcosa che li identifichi in caso di controlli di polizia.

121 La richiesta di un passaporto o di un documento d'identità equivalente all'atto dell'iscrizione anagrafica da parte degli stranieri trova fondamento negli articoli 6, paragrafo 3, e 14 del D.P.R. n. 223 del 30 maggio 1989.

122 Parere del Ministero dell'Interno del 4 luglio 2006, cfr. <http://www.servizidemografici.interno.it>.

123 L'accesso ai diritti da parte degli apolidi formalmente riconosciuti è trattato nella seconda parte del Capitolo 4 di questo studio.

3.4.1 Istruzione

L'istruzione è un diritto costituzionale sancito dagli articoli 33 e 34 della Costituzione italiana, che affermano che "la scuola è aperta a tutti".¹²⁴ Di conseguenza, i minori stranieri e apolidi sono equiparati ai cittadini italiani per quanto riguarda l'accesso all'istruzione e l'iscrizione a scuola¹²⁵ e hanno il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione¹²⁶. Questo quadro normativo garantisce che tutti i minori residenti in Italia, compresi i minori apolidi non riconosciuti e indipendentemente dal possesso di un permesso di soggiorno valido,¹²⁷ abbiano accesso all'istruzione. Inoltre, la mancanza di documenti personali non deve impedire l'iscrizione a scuola che, in virtù degli articoli 45(1) e 45(2) del D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, può essere effettuata "con riserva". L'iscrizione con riserva non deve pregiudicare la possibilità di ottenere le certificazioni degli studi compiuti e, in assenza di prova contraria, tali titoli devono essere prodotti con i dati anagrafici utilizzati all'atto dell'iscrizione.¹²⁸ Anche l'accesso alle misure volte a sostenere il diritto allo studio, come i pasti gratuiti, il trasporto scolastico o i buoni per l'acquisto di libri, dovrebbe essere esteso a tutti i minori indipendentemente dal permesso di soggiorno o dalla documentazione personale.¹²⁹ Tuttavia, l'attuazione di tali misure è solitamente decentrata a livello locale e in alcuni casi le autorità locali vincolano la possibilità di accedere al possesso della residenza anagrafica, un requisito spesso difficile o addirittura impossibile da soddisfare per i minori apolidi non riconosciuti.¹³⁰

Gli adulti extracomunitari, compresi gli apolidi, non beneficiano delle stesse disposizioni rivolte ai minori, pertanto il loro accesso all'istruzione è subordinato al possesso di un permesso di soggiorno valido.¹³¹ Se il requisito è soddisfatto, l'accesso all'istruzione e alle misure di sostegno è garantito a parità di condizioni con i cittadini italiani.¹³² Gli adulti apolidi non riconosciuti e privi di permesso di soggiorno sono quindi esclusi dalla possibilità di accedere all'istruzione. Anche in presenza di un permesso di soggiorno, possono incontrare ostacoli dovuti alla mancanza del passaporto e difficoltà nell'accesso a misure di sostegno allo studio, come le borse di studio, a causa della richiesta di produrre certificazioni di reddito rilasciate dal Paese di origine.¹³³ Nel caso in cui un minore apolide privo di un permesso di soggiorno valido raggiunga la maggiore età mentre è iscritto a scuola, ciò non dovrebbe impedirgli di ottenere le certificazioni degli studi effettuati.¹³⁴ Tuttavia, in assenza di chiare disposizioni di legge che regolino tali circostanze, alcuni apolidi privi di permesso di soggiorno, come segnalato all'UNHCR, potrebbero essere esclusi dal sostenere gli esami finali e ottenere le relative certificazioni. Nella maggior parte dei casi, il problema è stato risolto grazie alla flessibilità delle commissioni d'esame e dei funzionari scolastici. Tuttavia, alcune delle persone incontrate dall'UNHCR hanno dovuto rinunciare a ottenere le certificazioni dei loro studi, fattore che ha notevolmente limitato le loro possibilità di proseguire con l'istruzione superiore e, di conseguenza, di avere migliori prospettive di lavoro.

124 Articolo 34 della Costituzione italiana.

125 Articolo 38, comma 1, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; articolo 45, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

126 Articolo 1, commi 2 e 3, decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 del 15 aprile 2005; art. 1, comma 1, D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226; art. 1, comma 622, L. 27 dicembre 2006, n. 296; Ministero dell'Istruzione, D.M. 22 agosto 2007, n. 139.

127 Articolo 6, comma 2, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998. Il diritto dei minori a essere iscritti a scuola anche in assenza di un permesso di soggiorno è stato ribadito anche nella Circolare del Ministero dell'Istruzione n. 375 del 25 gennaio 2013.

128 Articolo 45, comma 2, D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999.

129 Articolo 38, comma 1, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

130 Come menzionato nella sezione 3.4 del presente studio, l'iscrizione anagrafica è preclusa alle persone prive di un permesso di soggiorno valido, mentre gli apolidi non riconosciuti in possesso di un permesso di soggiorno possono comunque incontrare ostacoli dovuti alla mancanza di un passaporto o, se vivono in un insediamento Rom, a causa delle pratiche restrittive di alcune autorità locali nella procedura di iscrizione anagrafica.

131 Articoli 38, comma 5, 39, comma 1 e 39, comma 5, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

132 *Ibidem*, articoli 39(1) e 39(5); articolo 46(5), D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999.

133 Articolo 46, comma 5, D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999.

134 Tale interpretazione deriva da un approccio costituzionalmente orientato e tiene conto anche degli obblighi internazionali dell'Italia. Il Consiglio di Stato è giunto ad una conclusione simile nella sentenza n. 1734 del 27 febbraio 2007, e il Ministero dell'Istruzione ha ribadito in due diverse comunicazioni, del 7 giugno 2009 e del 13 giugno 2013, che la mancanza di un permesso di soggiorno non deve essere adottata come motivo di esclusione dagli esami finali.

MILENA

"Sono esausta, devo affrontare ostacoli per ogni cosa perché non ho documenti".

Milena, madre di due figli, priva di permesso di soggiorno e in possesso solo di un certificato di nascita e di una fotografia autenticata, era una studentessa modello che ha frequentato attivamente la scuola fino a 14 anni. Dopo l'esame finale, non potendo esibire un documento d'identità, nonostante fosse nata in Italia, la scuola non le ha rilasciato la certificazione e di conseguenza non ha potuto proseguire gli studi, cosa che oggi ricorda come il suo più grande rimpianto.

In situazioni di estrema privazione, dove l'accesso all'istruzione può essere già compromesso, l'apolidia gioca un ruolo aggravante, esacerbando le vulnerabilità delle famiglie colpite.¹³⁵

ANTON

"Sono stato in prigione e, mentre ero in carcere, ho potuto riprendere a studiare e ho sostenuto due esami. Quando sono stato rilasciato, sono diventato di nuovo invisibile".

Gli apolidi senza documenti non possono iscriversi all'università e, di conseguenza, non possono accedere a 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. È nato in Libano ed è cresciuto in affidamento prima di trasferirsi in Italia per seguire gli studi universitari, quando improvvisamente si è ritrovato apolide. Nonostante fosse uno studente modello, con un buon curriculum accademico fino a quel momento, ha ricordato come sia caduto gradualmente in depressione e sia stato infine arrestato per reati minori. Paradossalmente, questo gli ha permesso di riprendere brevemente gli studi. Attualmente è in attesa dell'accertamento dell'apolidia, ma gli è stato negato un permesso di soggiorno temporaneo nelle more della procedura.

3.4.2 Occupazione

Gli apolidi non riconosciuti che sono riusciti a ottenere un permesso di soggiorno che consente di lavorare (ad esempio, per protezione speciale), possono firmare un contratto e ottenere un impiego regolare o impegnarsi in un lavoro autonomo. Tra gli apolidi non formalmente riconosciuti consultati, coloro che sono riusciti a ottenere un impiego regolare hanno riportato di non aver mai menzionato l'apolidia con i loro datori di lavoro o con i colleghi, per paura che ciò potesse portare a conseguenze negative.

¹³⁵ Come discusso nel paragrafo 3.3.2, la maggior parte delle persone apolidi o a rischio di apolidia appartenenti alle comunità Rom vive in insediamenti spesso con condizioni di vita al di sotto degli standard e in situazioni di povertà, fattori che incidono profondamente sul diritto allo studio e sull'accesso all'istruzione. L'Associazione 21 luglio Onlus, una ONG parte del Tavolo Apolidia, ha pubblicato diversi rapporti che documentano le sfide affrontate dagli alunni Rom; per maggiori informazioni, visitare il sito: www.21luglio.org.

FEDERIKO

Federiko, un apolide padre di quattro figli nato e cresciuto in Italia, aveva una condanna penale ed è stato affidato ai servizi sociali come alternativa alla detenzione. Ha ricordato come questa sia stata la prima volta nella sua vita in cui ha avuto un lavoro regolare. Dopo aver ottenuto un contratto di lavoro a tempo indeterminato, quando la misura alternativa è cessata, è stato licenziato per mancanza di documenti e ha dovuto cercare nuovamente lavoro nel settore informale. Fortunatamente, dopo alcuni anni è riuscito a ottenere un permesso di soggiorno e una carta d'identità, grazie ai quali ha potuto iniziare un impiego regolare come giardiniere.

Le persone apolidi prive di documenti sono escluse dal mercato del lavoro regolare e possono svolgere solo attività informali. Molte delle persone consultate hanno condiviso la loro frustrazione per il fatto di essere limitate a cercare lavoro nel settore informale, dove sono vulnerabili allo sfruttamento e a condizioni di lavoro non sicure e sono spesso costrette ad accettare salari di sussistenza senza la protezione di reti di sicurezza sociale. Senza l'iscrizione al sistema di previdenza sociale, non possono accumulare una pensione, il che crea preoccupazione per il loro pensionamento. Trovare un lavoro, anche nel mercato informale, si è spesso rivelato un compito difficile e, in molti casi, le persone consultate hanno dovuto fare affidamento sulle loro reti familiari e di comunità come unico modo per assicurarsi una fonte di reddito. I Rom apolidi consultati hanno riferito di ulteriori ostacoli nella ricerca di un impiego, posti da pregiudizi negativi e discriminazione. Molti di loro sono impegnati in mercati informali dell'usato, per lo più vendendo vestiti e altri beni che riescono a recuperare.

MONICA

Monica, una giovane apolide madre di due figli che vive in un insediamento informale alla periferia di Napoli, non ha alcun documento, a parte il certificato di nascita. Durante la ricerca di un lavoro, ha ricordato che le è stata offerta la possibilità di fare uno stage in una sartoria, ma quando il proprietario ha capito che non aveva documenti, ha ritirato l'offerta. Ha raccontato all'UNHCR come questa ennesima delusione l'abbia scoraggiata a cercare altre opportunità di lavoro formale. Ora lavora irregolarmente e si lamenta del fatto che il suo stipendio è ben al di sotto della media.

Tra gli apolidi incontrati dall'UNHCR, coloro che erano abituati ad avere un lavoro formale, prima di ritrovarsi apolidi, sono stati particolarmente colpiti anche in termini di impatto emotivo, essendo improvvisamente impossibilitati a proseguire il loro percorso professionale e privati di una fonte di reddito.

3.4.3 Salute

L'accesso all'assistenza sanitaria è esteso a tutti in Italia,¹³⁶ ma le modalità differiscono a seconda del possesso e della tipologia di un permesso di soggiorno valido.

Le persone apolide non riconosciute in possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità hanno in generale il diritto-dovere di iscriversi al Sistema Sanitario Nazionale (SSN) al pari dei cittadini italiani.¹³⁷ L'iscrizione è valida fino alla data di scadenza del permesso di soggiorno¹³⁸ e deve avvenire nel Comune di residenza anagrafica o secondo il luogo di residenza riportato sul permesso di soggiorno.¹³⁹ Tuttavia, in alcuni casi la mancanza di residenza anagrafica, la mancanza di informazioni sulle procedure e l'eterogeneità delle prassi esistenti possono causare ostacoli e impedire l'iscrizione al SSN di persone apolide o a rischio di apolidia prive di riconoscimento formale ma in possesso di un permesso di soggiorno.¹⁴⁰ Inoltre, come già menzionato in questo studio, molte di queste persone avevano un permesso di soggiorno per motivi umanitari che è stato abolito nell'ottobre 2018. Come confermato in una circolare del Ministero della Salute¹⁴¹ se non hanno potuto convertirlo alla scadenza in un altro tipo di permesso di soggiorno, la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale è stata cessata di conseguenza.

Gli stranieri extracomunitari, compresi gli apolide e le persone a rischio di apolidia, che non possiedono un permesso di soggiorno valido non possono iscriversi al SSN, ma hanno accesso alle cure urgenti ed essenziali.¹⁴² Per cure urgenti si intendono "trattamenti non rinviabili senza pericolo di vita o danno alla salute dell'individuo", mentre per cure essenziali si intendono "trattamenti, terapie ed esami diagnostici relativi a patologie non immediatamente pericolose né a breve termine, ma che potrebbero successivamente comportare danni alla salute o pericolo di vita".¹⁴³ Inoltre, è garantito l'accesso all'assistenza sanitaria in gravidanza, alle vaccinazioni, alla tutela della salute dei minori, alle misure di prevenzione delle malattie internazionali, alla prevenzione e al trattamento delle malattie infettive, alla prevenzione dell'abuso di sostanze e alla riabilitazione.¹⁴⁴ Quando accedono per la prima volta a una struttura sanitaria, alle persone prive di permesso di soggiorno viene rilasciato un codice "STP" (Straniero Temporaneamente Presente),¹⁴⁵ valido per sei mesi e rinnovabile, utilizzato per prescrivere farmaci e trattamenti e tenere la cartella clinica del paziente.¹⁴⁶ La legge prevede che non sia necessario un permesso di soggiorno valido per accedere alle strutture sanitarie,¹⁴⁷ e vieta esplicitamente di segnalare alle autorità i pazienti privi di permesso di soggiorno.¹⁴⁸ Nel caso in cui l'interessato non disponga di mezzi finanziari, l'accesso alle cure urgenti o essenziali è garantito

136 Articolo 32, Costituzione italiana; Il principio che l'assistenza sanitaria essenziale debba essere garantita a tutti è stato ribadito in diverse sentenze della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato: Corte Suprema di Cassazione, sentenze n. 20561 del 22 settembre 2006, n. 1531 del 24 gennaio 2008 e n. 14500 del 10 giugno 2013; Consiglio di Stato, sentenze n. 4863 del 26 luglio 2010.

137 L'articolo 34, comma 1, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione) elenca le tipologie di permessi di soggiorno che consentono tale diritto.

138 Articolo 42, comma 4, D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999. 394 del 31 agosto 1999. L'iscrizione al SSN si rinnova automaticamente al momento del rinnovo del permesso di soggiorno.

139 Articolo 34, comma 7, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; articoli 42, commi 1 e 2, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. 394 del 31 agosto 1999.

140 Mentre la possibilità di iscriversi al Servizio sanitario nazionale in assenza di residenza anagrafica è prevista dalle disposizioni elencate nella nota n. 143, la circolare del Ministero della Salute n. 5 del 24 marzo 2000 sembra limitare questa possibilità solo alle iscrizioni di prima istanza e ad alcuni titolari di permesso di soggiorno. Inoltre, le persone prive di residenza anagrafica non hanno accesso alla carta d'identità, complicando ulteriormente l'iscrizione.

141 Ministero della Salute, Circolare del 24 luglio 2019.

142 Articolo 35, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; articolo 43, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

143 Ministero della Sanità, Circolare n. 5 del 24 marzo 2000.

144 Articolo 35, comma 3, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286; articolo 43, comma 2, Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394; Ministero della Salute, Circolare n. 4 del 18 luglio 1999. 394 del 31 agosto 1999; Ministero della Sanità, Circolare n. 5 del 24 marzo 2000.

145 Il codice STP può essere rilasciato anche in mancanza di qualsiasi forma di documentazione personale.

146 Articolo 43, comma 3, D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999.

147 Articolo 6, comma 2, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

148 Articolo 35, comma 5, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

gratuitamente secondo gli stessi criteri adottati per i cittadini italiani indigenti.¹⁴⁹

Oltre a quanto previsto dall'articolo 35, comma 3, lettera b), i minori privi di permesso di soggiorno dovrebbero beneficiare dell'iscrizione completa al SSN in virtù dell'articolo 63, comma 4, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017 e come previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012.¹⁵⁰ Non tutte le Regioni hanno recepito l'Accordo e, nella prassi, diversi minori, anche apolidi e a rischio di apolidia, sono esclusi da tale diritto, in molti casi per la difficoltà di ottenere il codice fiscale, necessario per iscriversi al SSN. In questi casi, viene loro rilasciato un tesserino STP analogamente agli adulti.

BARBARA

Barbara è una giovane madre di due figli che vive in un insediamento informale Rom con il marito. Lui ha ottenuto il riconoscimento dello status di apolide, ma Barbara sta ancora raccogliendo la documentazione necessaria per avviare la procedura. A causa dell'assenza di riconoscimento dello status, entrambe le sue figlie non hanno acquisito la cittadinanza italiana alla nascita. Nonostante i ripetuti tentativi, non sono riuscite a ottenere il codice fiscale e non sono iscritte al Servizio sanitario nazionale, il che significa che Barbara non può recarsi da un pediatra di fiducia e deve affidarsi ai servizi forniti dal locale consultorio familiare.

La maggior parte degli apolidi privi di documenti e delle persone a rischio di apolidia incontrati dall'UNHCR, soprattutto negli insediamenti Rom, ha riferito di aver fatto affidamento su un codice STP per accedere all'assistenza sanitaria. Tra questi, molti sono minori nati e cresciuti in Italia. La mancanza di informazioni, soprattutto nel caso di persone al di fuori della portata delle ONG o di altre reti di supporto, e la paura di essere denunciati alla Polizia o che i figli possano essere messi in custodia sono i fattori principali riportati da coloro evitano di usufruire dell'assistenza sanitaria salvo rivolgersi al pronto soccorso esclusivamente in caso di emergenze.

3.4.4 Alloggio e proprietà

A differenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, agli apolidi non viene offerto un alloggio nell'ambito di un sistema di accoglienza dedicato. Solo gli apolidi non riconosciuti in possesso di un permesso di soggiorno e di un documento d'identità possono accedere al mercato immobiliare e sottoscrivere un contratto d'affitto. Gli stessi requisiti, oltre alla residenza anagrafica - che può risultare difficile da ottenere anche se si è in possesso di un permesso di soggiorno,¹⁵¹ sono necessari per richiedere un alloggio di edilizia residenziale pubblica. Di conseguenza, gli apolidi privi di documenti sono esclusi da entrambe le opportunità e devono rivolgersi al mercato informale, agli alloggi di emergenza o alle occupazioni,¹⁵² spesso in condizioni al di sotto degli standard, tutte soluzioni abitative con una limitata sicurezza di tenuta e che li espongono al rischio di sfratto e di rimanere privi di alloggio. Alcuni degli apolidi consultati hanno sottolineato il ruolo fondamentale svolto dalle loro reti di parenti e amici nel trovare un alloggio o nel far registrare i contratti a nome di qualcun altro.

La maggior parte dei Rom apolidi non riconosciuti incontrati dall'UNHCR vive in insediamenti autorizzati per soli Rom, dove le unità abitative sono assegnate dalle autorità locali, oppure in insediamenti spontanei. Tali insediamenti sono spesso situati nelle periferie delle città, lontani dai servizi di base e le unità abitative

149 Articolo 35, comma 4, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.; Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 marzo 2008, Allegato 12.

150 L'articolo 63, comma 4, e l'Accordo Stato-Regioni prevedono entrambi il diritto-dovere di iscrizione al SSN per i minori privi di permesso di soggiorno. Si veda anche: Ministero della Salute, Circolare del 24 luglio 2019.

151 Si rimanda alla sezione 3.4 del presente studio per un'analisi degli ostacoli incontrati dagli apolidi non riconosciuti per registrare la propria residenza in un comune.

152 Va notato che, ai sensi dell'art. 5 del Decreto Legge n. 47 del 28 marzo 2014, coloro che vivono in alloggi occupati non hanno diritto all'iscrizione anagrafica, escludendoli così dall'accesso a una serie di servizi.

presentano spesso condizioni abitative inferiori agli standard e sovraffollamento. Molte delle persone consultate hanno evidenziato le difficoltà a trovare un alloggio alternativo e a lasciare gli insediamenti, poiché i loro sforzi sono influenzati dalla discriminazione e dai pregiudizi negativi diffusi e ulteriormente ostacolati dall'apolidia.

Oltre a dover affrontare prospettive abitative limitate, le persone apolide prive di documenti incontrano difficoltà nell'accesso ai diritti di proprietà in generale. Molte delle persone consultate hanno sottolineato come l'apolidia ostacoli i loro tentativi di acquisire beni per i quali è necessario un contratto o una registrazione, come l'acquisto di un'auto o di una carta SIM telefonica e l'apertura di un conto bancario. Spesso devono affidarsi ad amici o parenti per completare la documentazione a loro nome, rendendoli soggetti ai rischi insiti in questa pratica, compresa l'azione penale.

3.4.5 Vita familiare

Come evidenziato in altre sezioni di questo studio, in molti casi e soprattutto tra i Rom apolide non riconosciuti, l'apolidia viene trasmessa dai genitori ai figli anche se questi ultimi sono nati in Italia. La paura e la preoccupazione che i figli debbano affrontare le stesse difficoltà e che l'apolidia possa influire sul loro futuro sono emerse in modo evidente tra i genitori apolide non riconosciuti consultati dall'UNHCR. Alcuni di loro hanno persino condiviso il senso di colpa nei confronti dei figli per la situazione in cui sono cresciuti o hanno dichiarato che avrebbero pianificato le loro scelte in modo diverso se avessero avuto una piena comprensione della loro condizione e delle sue conseguenze. L'apolidia incide anche sul diritto di sposarsi, poiché gli apolide non riconosciuti, anche se in possesso di un permesso di soggiorno, non possono procedere alla pubblicazione dei bandi di matrimonio per i quali viene richiesto un documento d'identità,¹⁵³ una prova di cittadinanza¹⁵⁴ e una documentazione straniera che certifichi l'assenza di impedimenti al matrimonio¹⁵⁵. Il desiderio di sposarsi è una priorità per molte delle coppie apolide incontrate dall'UNHCR, sia giovani che hanno da poco dato alla luce un bambino o che hanno intenzione di allargare la famiglia, sia coppie di anziani che si stanno avvicinando alla vecchiaia.

3.4.6 Libertà di movimento e rischio di detenzione arbitraria

Senza un permesso di soggiorno valido, gli apolide non riconosciuti e le persone a rischio di apolidia sono considerati irregolari e trattati secondo le norme sull'immigrazione, esponendoli al rischio di essere colpiti da un ordine di allontanamento e sottoposti a detenzione amministrativa, nonostante l'assenza di prospettive realistiche di rimpatrio.

Il Testo Unico sull'Immigrazione fornisce il quadro giuridico che regola l'espulsione e il trattenimento degli immigrati.¹⁵⁶ In quanto Stato membro dell'Unione europea, l'Italia è inoltre giuridicamente vincolata dalla Direttiva n. 115/2008, che costituisce il principale strumento giuridico dell'UE in materia ed è stata parzialmente recepita dal Decreto Legge n. 89 del 23 giugno 2011.¹⁵⁷ I provvedimenti di espulsione sono emessi dal Prefetto territorialmente competente e possono essere impugnati davanti al Giudice di Pace.¹⁵⁸ Una persona destinataria di un decreto di espulsione può essere trattenuta e gli apolide privi di documenti e le persone a rischio di apolidia sono particolarmente esposti a questo rischio, poiché tra i possibili motivi di trattenimento vi sono la mancanza di passaporto e la necessità di effettuare ulteriori controlli sull'identità o sulla cittadinanza dell'individuo.¹⁵⁹ I provvedimenti di trattenimento sono emessi dal Questore territorialmente competente.¹⁶⁰ La legge prevede possibili alternative al

153 Articolo 51, DPR n. 396 del 3 novembre 2000.

154 *Ibidem*.

155 Articolo 116 del Codice civile. Tale requisito è invece derogato nel caso di apolide formalmente riconosciuti.

156 Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998. La presente sezione di questo studio si concentra sui provvedimenti di allontanamento amministrativo emessi dal Prefetto competente nei confronti di persone irregolarmente soggiornanti (art. 13, comma 2, D.Lgs. 286/1998).

157 Decreto legge n. 89 del 23 giugno 2011, convertito dalla legge n. 129 del 2 agosto 2011.

158 Articolo 13, comma 2 e articolo 13, comma 8, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

159 Articolo 13, comma 4-bis, e articolo 14, comma 1, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

160 Articolo 14, comma 1, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

trattenimento amministrativo,¹⁶¹ ma secondo gli stakeholders consultati queste sono raramente offerte nella pratica, soprattutto in assenza di passaporto. I provvedimenti di trattenimento devono essere sottoposti a revisione giudiziaria davanti al giudice di pace territorialmente competente entro 48 ore dall'emissione.¹⁶² Le persone con determinate vulnerabilità se ritenute incompatibili con il trattenimento, non possono esserne sottoposte,¹⁶³ ma l'identificazione dell'apolidia non è considerata come parte dell'identificazione delle vulnerabilità. Tutte le persone sottoposte a detenzione amministrativa devono ricevere informazioni, per iscritto e in una lingua che si suppone ragionevolmente comprensibile, sui motivi della detenzione e ricevere una lista di avvocati disponibili.¹⁶⁴ Il trattenimento, se ritenute incompatibili con il trattenimento, non possono esserne sottoposte è inizialmente imposto per 90 giorni e può essere successivamente prorogato per ulteriori 90 giorni sempre su revisione giudiziaria, fino a una durata massima di 540 giorni.¹⁶⁵ La convalida giudiziaria e le proroghe del trattenimento possono essere impugnate davanti alla Corte di Cassazione; il ricorso è limitato alle questioni di diritto e non può riguardare il merito.¹⁶⁶ Il ricorso non ha effetto sospensivo e la persona interessata rimane in stato di detenzione amministrativa in attesa dell'esito, che in genere viene raggiunto in circa 12 mesi - oltre la durata massima della detenzione amministrativa. Se emergono nuovi elementi, l'interessato può chiedere il riesame del provvedimento di trattenimento davanti al giudice di pace.¹⁶⁷ L'assistenza legale a carico dello Stato è disponibile per tutte le persone soggette a un provvedimento di espulsione, indipendentemente dal reddito.¹⁶⁸ Nella prassi, nei centri di detenzione amministrativa non è consentito l'uso di telefoni cellulari, ma l'ente gestore fornisce schede telefoniche per utilizzare i telefoni pubblici disponibili nei locali. Ciononostante, gli avvocati segnalano forti difficoltà a contattare i loro clienti in detenzione amministrativa.

La legge non prevede garanzie per evitare la detenzione di persone apolide prive di un riconoscimento formale dello status e di un permesso di soggiorno. Tuttavia, la Direttiva UE n. 115/2008 richiede che il trattenimento amministrativo sia giustificato dall'esistenza di una ragionevole prospettiva di rimpatrio,¹⁶⁹ ma questo non è stato trasposto in un requisito di identificare e confermare un Paese di rimpatrio prima di emettere un provvedimento di trattenimento.

Non esiste un meccanismo formale di rinvio a una procedura di determinazione dell'apolidia dalla detenzione amministrativa né la possibilità di avviare la procedura d'ufficio. Gli apolide non riconosciuti possono richiedere di avviare la procedura di determinazione dell'apolidia mentre si trovano in detenzione amministrativa, ma le informazioni su questa possibilità sono generalmente scarse o del tutto assenti e, secondo gli avvocati consultati, i tentativi sono ostacolati dalle difficoltà di comunicare con l'esterno e di recuperare la documentazione pertinente durante il trattenimento.

È importante notare che la Corte di Cassazione ha affrontato le questioni relative al trattenimento degli apolide non riconosciuti in due sentenze. Nel 2015, la Corte ha stabilito che, nel convalidare il trattenimento amministrativo, il giudice di pace deve prendere in considerazione l'assenza di ragionevoli prospettive di rimpatrio, come nel caso degli apolide non riconosciuti.¹⁷⁰ La Corte di Cassazione ha poi chiarito ulteriormente la sua posizione sul divieto di espulsione degli apolide nella sentenza n. 16489 del 19 giugno 2019, in cui ha affermato che tale divieto deve essere esteso anche agli apolide non riconosciuti quando la loro situazione di apolidia emerge chiaramente dalle informazioni e dalla documentazione disponibili.

A conclusione del periodo di detenzione amministrativa, sia per la scadenza della durata massima

161 Articolo 14, comma 1-bis, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

162 Articolo 14, comma 3 e articolo 14, comma 4, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

163 Articolo 7, comma 5, decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015.

164 Articolo 14, comma 2, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

165 Articolo 14, comma 5, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

166 Articolo 14, comma 6, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

167 Articolo 15(3), Direttiva UE n. 115 del 16 dicembre 2008.

168 Articolo 13, comma 5-bis, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

169 Articolo 15(4), Direttiva UE n. 115 del 16 dicembre 2008.

170 Corte Suprema di Cassazione, sentenza n. 19201 del 28 settembre 2015, cfr. https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-19201_2015.pdf.

del trattenimento¹⁷¹ sia per aver impugnato con successo il provvedimento di trattenimento, gli apolidi non riconosciuti non beneficiano di alcuna forma di protezione da un nuovo trattenimento e possono essere nuovamente colpiti da un ordine di espulsione e ripetutamente posti in detenzione amministrativa.

ROBERTA

Roberta è nata in Italia ma ha solo un certificato di nascita e nessun documento di identità. Ha due figli che hanno acquisito la cittadinanza italiana tramite il padre. Senza permesso di soggiorno, teme di spostarsi e non può viaggiare, mentre il resto della sua famiglia sì. Roberta ha raccontato che una volta è stata trattenuta per 24 ore nell'ufficio della Polizia locale, ma poi è stata rilasciata quando la Polizia si è resa conto che non aveva la cittadinanza e quindi un eventuale tentativo di espulsione non sarebbe stato esecutivo. Da allora non assiste nemmeno alle partite di calcio dei suoi figli, perché non vuole rischiare di essere nuovamente detenuta.

La mancanza di tutele adeguate e il conseguente rischio di essere esposti a ripetuti periodi di detenzione amministrativa sono emersi chiaramente dalle esperienze degli apolidi privi di documenti incontrati dall'UNHCR. L'apolidia incide profondamente sulla loro libertà di movimento e li rende costantemente preoccupati di possibili controlli, costringendoli in alcuni casi a limitare gli spostamenti a quelli essenziali o a evitare particolari aree. Alcune delle persone senza documenti consultate hanno vissuto fermi temporanei da parte della polizia¹⁷² o periodi di detenzione amministrativa, anche tra coloro che sono nati in Italia. Mentre alcuni di loro sono stati rilasciati solo al raggiungimento della durata massima del trattenimento, l'UNHCR è anche a conoscenza di alcuni casi in cui apolidi privi di documenti hanno impugnato con successo la convalida del trattenimento o sono stati rilasciati su istanza di riesame.

3.5 CONCLUSIONI

Come illustrato nella prima parte di questo capitolo, sono disponibili diversi dataset che contengono informazioni quantitative sugli apolidi che vivono in Italia. Tuttavia, metodologie diverse, possibili errori di categorizzazione a diversi livelli e incoerenze rendono difficile il confronto tra i vari dati, ostacolando gli sforzi per ottenere una panoramica quantitativa completa della popolazione apolide in Italia. Inoltre, alcuni set di dati includono registrazioni di persone con cittadinanza "Sconosciuta" o "Indeterminata", categorie che potrebbero nascondere un potenziale rischio di apolidia, ma che necessiterebbero di ulteriori sforzi di profilazione per comprendere fino a che punto possano esserne effettivamente interessate. Allo stesso modo, sarebbero necessari ulteriori sforzi, incluso già dalla fase di registrazione, per individuare possibili situazioni di apolidia e comprenderne a fondo l'entità tra i richiedenti asilo provenienti da Paesi con leggi discriminatorie sulla cittadinanza, che ospitano situazioni di apolidia di vasta entità o in cui vivono minoranze apolidi note.

171 Qualora l'ordine di allontanamento non possa essere eseguito prima della scadenza del trattenimento amministrativo, l'interessato viene generalmente invitato a lasciare volontariamente il territorio italiano entro sette giorni (articolo 14, comma 5-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). L'inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio può comportare un procedimento penale e una multa (articolo 14, comma 5-ter e articolo 14, comma 5-quinquies, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

172 La polizia può trattenere temporaneamente fino a 24 ore una persona che si rifiuti di fornire informazioni sulla propria identità o che sia ragionevolmente sospettata di aver fornito informazioni o documenti falsi sulla propria identità (art. 11, D.L. 21 marzo 1978, n. 59, convertito dalla legge 18 maggio 1978, n. 191). Nonostante le disposizioni dell'articolo 27 della Convenzione 54, l'Italia non rilascia documenti d'identità agli apolidi presenti sul territorio ma solo a quelli regolarmente soggiornanti. Per ottenere un documento d'identità è necessaria l'iscrizione anagrafica in un Comune e gli stranieri (compresi gli apolidi non riconosciuti) devono essere in possesso di un permesso di soggiorno valido.

L'unico gruppo di popolazione colpito dall'apolidia per il quale sono disponibili maggiori informazioni quantitative è rappresentato dalle comunità Rom originarie dell'ex Jugoslavia e dai loro discendenti nati in Italia. Le stime indicano questa minoranza come la popolazione più colpita, in termini numerici, dall'apolidia tra quelle che vivono in Italia. Secondo le informazioni raccolte, la Regione Lazio, e in particolare il Comune di Roma, sono i luoghi in cui vive la maggior parte delle persone apolide o a rischio di apolidia appartenenti a queste comunità. Come discusso, oltre ad avere un legame di lunga data, una parte considerevole di questo gruppo di popolazione è nata e cresciuta nel Paese. Pertanto, l'UNHCR considera questa parte di popolazione come una popolazione apolide *in situ*, la cui situazione dovrebbe essere affrontata come tale attraverso misure adeguate.

Complessivamente, oltre ai Rom originari dell'ex Repubblica federale di Jugoslavia e ai loro discendenti, i profili principali in termini di rilevanza numerica sono costituiti dagli apolide provenienti dall'ex URSS, da Cuba, dalla Cina (Tibet) e dalle persone di origine palestinese.

Tra le diverse serie di dati analizzate, i dati Eurostat sui permessi di soggiorno validi sono i più affidabili per quanto riguarda il numero di apolide formalmente riconosciuti che vivono in Italia. Per fornire una stima realistica dell'apolidia in Italia, i dati sui permessi di soggiorno validi (593) dovrebbero essere considerati come punto di partenza. Poi bisogna prendere in considerazione le stime aggiornate sull'apolidia tra le comunità Rom (2.250)¹⁷³. Inoltre, vanno considerati gli altri profili discussi in questo capitolo, come gli apolide provenienti dall'ex URSS, da Cuba, dalla Cina (Tibet) e le persone di origine palestinese, oltre ad altri profili con minore rilevanza numerica.¹⁷⁴ Sulla base delle informazioni raccolte dagli stakeholder consultati, comprese le discussioni tenute nell'ambito del Tavolo Apolidia, e dell'esperienza dell'UNHCR nel fornire assistenza agli apolide in Italia, questi ultimi profili costituiscono una minoranza della popolazione apolide complessiva.¹⁷⁵ Di conseguenza, l'UNHCR stima in circa 3.000 persone la popolazione complessiva apolide o a rischio di apolidia che vive attualmente in Italia.

Purtroppo, con le informazioni disponibili non è possibile avere una stima completa che possa cogliere appieno la portata dell'apolidia in Italia, anche nel contesto migratorio. Nonostante i vari indicatori, sarebbero necessari ulteriori sforzi di profilazione per rivedere la stima e includere anche i richiedenti asilo apolide o a rischio di apolidia, in particolare quelli appartenenti a minoranze apolide,¹⁷⁶ o originari di Paesi con situazioni di apolidia di vasta entità, o con leggi sulla cittadinanza discriminatorie su base di genere o dell'etnia, nonché le persone registrate come cittadinanza "Sconosciuta", tutte categorie che realisticamente includono anche alcuni apolide.

In termini di distribuzione geografica, sebbene i diversi dati evidenzino lievi differenze, è possibile individuare alcune tendenze comuni. In generale, la Regione Lazio emerge come l'area in cui vive il maggior numero di apolide, seguita dalle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana che sembrano avere un numero significativo di presenze. Ultime, con un numero inferiore di presenze registrate, ma comunque con una dimensione degna di attenzione, sono le Regioni Campania e Veneto. Le informazioni raccolte dagli stakeholder confermano in generale la distribuzione geografica sopra descritta, con una presenza significativa di persone apolide o a rischio di apolidia segnalata nelle regioni Lazio, Campania e Piemonte.

L'accesso ai diritti e ai servizi da parte degli apolide non riconosciuti può risultare difficile e spesso sostanzialmente limitato. Come discusso nella seconda parte di questo capitolo, gli apolide privi di un riconoscimento formale dello status sono esposti a lacune di protezione e la loro situazione dipende in larga misura dalla documentazione e dall'eventuale permesso di soggiorno in loro possesso. Ulteriori ostacoli derivano da una pervasiva mancanza di informazioni sull'apolidia, che coinvolge funzionari pubblici, erogatori di servizi e gli stessi apolide, e dalla difficoltà di reperire un supporto

173 Complessivamente, l'UNHCR stima che in Italia vivano circa 2.250 Rom apolide o a rischio di apolidia, cfr. sezione 3.2.5 del presente studio. Questa stima comprende sia gli apolide con riconoscimento formale dello status che quelli che ne sono privi, nonché le persone a rischio di apolidia. I Rom apolide con riconoscimento formale dello status sono già inclusi nei dati Eurostat e Istat sui permessi di soggiorno validi.

174 Si veda la sezione 3.3.3 del presente studio.

175 Secondo l'esperienza dell'UNHCR nel fornire assistenza agli apolide che vivono in Italia, la percentuale di apolide non riconosciuti che non appartengono a comunità Rom è di circa il 15%.

176 Si veda la sezione 3.2.6 del presente studio.

legale qualificato per affrontare questa condizione e perseguire soluzioni adeguate.

Gli apolidi non riconosciuti e privi di un permesso di soggiorno valido sono esposti a ulteriori vulnerabilità, vivendo spesso in condizioni di povertà ed emarginazione. Non hanno accesso al mercato formale del lavoro e immobiliare, devono superare barriere per ottenere certificati relativi all'istruzione e non rimanere indietro rispetto ai loro coetanei e sono costantemente a rischio di detenzione amministrativa. Tra questi, alcuni sono privi di qualsiasi forma di documentazione personale, tra cui minori nati e cresciuti in Italia la cui esistenza giuridica è riconosciuta solo da un certificato di nascita, giovani genitori in possesso di carte d'identità scadute o fotografie autenticate, persone con fotocopie di passaporti scaduti rilasciati da Stati che non esistono più.

In attesa di soluzioni adeguate, è fondamentale che gli apolidi privi di documenti che vivono in Italia godano almeno del nucleo minimo di diritti previsti dalla Convenzione del 1954, compreso l'accesso ai documenti d'identità, e siano protetti dal rischio di essere sottoposti a provvedimenti di espulsione o a detenzione arbitraria.

4. DETERMINAZIONE DELL'APOLIDIA

4.1 INTRODUZIONE

L'Italia ha ratificato la Convenzione del 1954 nel 1962, con la legge n. 306 del 1° febbraio. Per garantire l'accesso ai diritti e alla protezione a qualsiasi persona "che non sia considerata come cittadina da nessuno Stato per applicazione della propria legislazione" nell'ambito della propria giurisdizione, gli Stati parte della Convenzione del 1954 hanno l'obbligo implicito di identificare gli apolidi. La posizione dell'UNHCR è che l'istituzione di una procedura di determinazione dell'apolidia sia il mezzo più efficiente per gli Stati parte della Convenzione del 1954 per identificare i beneficiari di tale Convenzione, e ciò si riflette nell'Azione 6 del GAP. A livello regionale europeo, l'importanza di identificare debitamente gli apolidi e migliorare la loro protezione è stata ribadita anche dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella risoluzione n. 1989 del 2014,¹⁷⁷ e dal Consiglio dell'Unione Europea nelle Conclusioni sull'apolidia del 4 dicembre 2015.¹⁷⁸

Dato che la Convenzione del 1954 non si pronuncia sulla progettazione e sul funzionamento delle procedure di determinazione dell'apolidia, gli Stati stessi hanno un'ampia discrezionalità in materia. Attualmente sono 30 gli Stati che hanno istituito procedure di determinazione dell'apolidia in tutto il mondo, tra cui l'Italia. Alcuni Stati hanno istituito le procedure attraverso atti legislativi o sub-legislativi, mentre altri non prevedono una base giuridica specifica per la procedura.¹⁷⁹ In termini di ubicazione, la prassi degli Stati è varia e comprende procedure centralizzate o decentrate. In alcuni casi, la competenza a determinare l'apolidia ricade sotto le autorità preposte all'immigrazione o all'asilo, mentre alcuni Stati, come l'Italia, hanno scelto di porla sotto l'autorità dell'organismo responsabile per le questioni di cittadinanza. Attualmente, solo pochi Stati prevedono la possibilità di avviare una procedura di determinazione dell'apolidia d'ufficio o hanno istituito meccanismi di coordinamento tra le determinazioni dello status di rifugiato e di quello di apolide.

Per adempiere all'obbligo degli Stati di identificare e proteggere gli apolidi e per ottemperare agli obblighi derivanti dalla Convenzione del 1954, le procedure di determinazione dell'apolidia dovrebbero essere eque ed efficienti e dovrebbero portare a uno status giuridico che consenta la residenza e garantisca il godimento dei diritti umani fondamentali e dia accesso a un canale di naturalizzazione facilitata. Per assistere i governi, i decisori politici e gli altri attori rilevanti nell'interpretazione e nell'applicazione della Convenzione del 1954, in modo da facilitare l'identificazione e il trattamento adeguato dei suoi beneficiari, l'UNHCR ha pubblicato delle linee guida sulle procedure di determinazione dell'apolidia, che sono state poi sostituite dal Manuale UNHCR sulla protezione degli apolidi.¹⁸⁰ Il manuale stabilisce le garanzie procedurali che dovrebbero essere predisposte nelle procedure di determinazione dell'apolidia, nonché gli standard di accesso alle procedure e di valutazione delle prove, compresi lo

¹⁷⁷ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 1989(2014), aprile 2014, cfr. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20871&lang=en>.

¹⁷⁸ Consiglio dell'Unione europea, "Conclusioni sull'apolidia", dicembre 2015, cfr. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>.

¹⁷⁹ Per una panoramica delle principali caratteristiche delle procedure esistenti e delle relative buone pratiche, si veda: UNHCR, "Good Practices Paper - Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons", luglio 2020, cfr. <https://www.refworld.org/docid/5f203d0e4.html>.

¹⁸⁰ Le "Linee guida UNHCR sull'apolidia n. 2: Procedure per la determinazione dell'apolidia" sono state pubblicate per la prima volta nel 2012 e successivamente aggiornate e sostituite, insieme alle Linee guida n. 1 (La definizione di "apolide") e alle Linee guida n. 3 (Lo status degli apolidi a livello nazionale) dal Manuale UNHCR sulla protezione degli apolidi, pubblicato nel 2014.

standard e l'onere della prova.

I diritti sanciti dalla Convenzione del 1954 dovrebbero essere estesi agli apolidi in base al loro grado di attaccamento a uno Stato. È importante notare che la Convenzione del 1954 stabilisce un principio generale di base sul trattamento degli apolidi – ovvero che questi devono essere trattati almeno come gli stranieri che possiedono una cittadinanza - e prevede il diritto a documenti di identità e al titolo di viaggio. Stabilisce inoltre l'obbligo per gli Stati parte di facilitare per quanto possibile la naturalizzazione degli apolidi. Inoltre, la Convenzione del 1954 stabilisce un'ampia gamma di diritti civili, economici, sociali e culturali che possono essere raggruppati nelle seguenti categorie:

- status giuridico, compreso lo status personale, diritti di proprietà, diritto di associazione e accesso ai tribunali;
- occupazione retribuita, come il lavoro dipendente, il lavoro autonomo e l'accesso alle libere professioni;
- welfare, compresi l'istruzione pubblica, l'alloggio, l'assistenza sanitaria e la sicurezza sociale; e
- misure amministrative, come l'assistenza amministrativa, la libertà di circolazione e la protezione dall'espulsione.

Questo capitolo analizza le vigenti procedure amministrative e giudiziarie di determinazione dell'apolidia, lo status dei richiedenti nelle more della procedura e quello degli apolidi riconosciuti a livello nazionale, e la conformità dell'Italia agli standard e agli obblighi internazionali in materia.

4.2 QUADRO GIURIDICO NAZIONALE

Come già menzionato, l'Italia ha ratificato la Convenzione del 1954 nel 1962 attraverso la Legge n. 306, che ha recepito la Convenzione del 1954 nell'ordinamento italiano, il che significa che le disposizioni della Convenzione del 1954, compresa la definizione di apolide contenuta nell'articolo 1(1),¹⁸¹ trovano diretta applicazione in Italia. Tuttavia, in Italia manca un quadro giuridico organico sulla protezione degli apolidi e sull'accertamento dell'apolidia, per cui le misure esistenti che regolano le questioni relative all'apolidia sono contenute in diversi strumenti giuridici.

Attualmente esistono due percorsi alternativi per richiedere il riconoscimento dello status di apolide in Italia, una procedura amministrativa posta sotto l'autorità del Ministero dell'Interno e una procedura giudiziale di fronte al Tribunale civile. I riferimenti legislativi per la procedura amministrativa si trovano negli strumenti giuridici che regolano la cittadinanza, ovvero la legge n. 91 del 5 febbraio 1992 (legge n. 91/1992, legge sulla cittadinanza italiana) e il DPR n. 572 del 12 ottobre 1993 (DPR 572/1993, Regolamento di attuazione della legge n. 91/1992). Sebbene la legge n. 91/1992 preveda esplicitamente gli apolidi tra i beneficiari delle sue disposizioni, essa tace sulle modalità di determinazione dell'apolidia. La questione è invece affrontata nell'articolo 17 del DPR 572/1993, che recita:

“Il Ministero dell'interno può certificare la condizione di apolidia, su istanza dell'interessato corredata della seguente documentazione:

- a) atto di nascita;*
- b) documentazione relativa alla residenza in Italia;*
- c) ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide.*

2. È facoltà del Ministero dell'interno di richiedere, a seconda dei casi, altri documenti.”

La procedura giudiziale di determinazione giudiziale non è invece esplicitamente prevista in nessuno strumento giuridico esistente che regoli l'apolidia o la cittadinanza. La base giuridica della possibilità di rivolgersi al giudice ordinario per l'accertamento dello status di apolide si trova nell'art. 9 del Codice di procedura civile,¹⁸² che conferma la competenza del Tribunale, tra gli altri, in relazione a questioni riguardanti lo status personale degli individui. In assenza di disposizioni esplicite che regolino la procedura giudiziaria, le sue caratteristiche procedurali sono state definite dalla giurisprudenza,

¹⁸¹ La definizione di apolide contenuta nell'articolo 1 della Convenzione del 1954 fa parte del diritto internazionale consuetudinario e, in quanto tale, è considerata di rango costituzionale nell'ordinamento italiano in virtù dell'articolo 10 della Costituzione italiana.

¹⁸² Regio Decreto n. 1443 del 28 ottobre 1940.

principalmente della Corte di Cassazione. Inoltre, il decreto legge n. 13/2017,¹⁸³ convertito nella legge n. 46/2017,¹⁸⁴ ha introdotto 26 sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, alle quali sono state attribuite competenze anche in materia di determinazione dell'apolidia.

Nel novembre 2015, la Commissione per i diritti umani del Senato italiano, insieme all'UNHCR e al Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), ha depositato una proposta di legge sull'accertamento dell'apolidia.¹⁸⁵ Il disegno di legge mirava a riformare la procedura amministrativa, incorporando tutte le garanzie procedurali previste dal Manuale dell'UNHCR sulla protezione degli apolidi, e a fornire un quadro completo, equo ed efficiente per l'accertamento dell'apolidia e la protezione degli apolidi. Dopo il deposito, il progetto di legge è stato assegnato alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, ma l'esame non si è concluso e il progetto di legge non è stato adottato entro la fine della legislatura.

4.3 PROCEDURE DI DETERMINAZIONE DELL'APOLIDIA

Per essere eque ed efficienti e per garantire che tutti gli apolidi beneficino dell'attuazione della Convenzione del 1954, le procedure di determinazione dell'apolidia¹⁸⁶ dovrebbero essere accessibili a chiunque si trovi nel territorio di uno Stato, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno e senza limiti di tempo. Le informazioni sulla procedura e i servizi di orientamento devono essere disponibili per i potenziali richiedenti in una lingua a loro comprensibile. Poiché molti individui non sono consapevoli di essere apolidi, si raccomanda che le autorità governative siano autorizzate ad avviare la procedura di determinazione d'ufficio quando vengono contattate da individui che presentano forti indicatori di apolidia, in particolare se si tratta di minori non accompagnati. In alternativa, le autorità che entrano in contatto con persone che potrebbero essere apolidi, devono informarle della possibilità di richiedere il riconoscimento dello status di apolide. Inoltre, le procedure dovrebbero prendere in considerazione le esigenze particolari dei richiedenti, in particolare quando il richiedente è un minore o una persona con disabilità, aspetti che influiscono sulla capacità dell'individuo di prendere parte alla procedura su base paritaria.

Le procedure di determinazione dell'apolidia devono essere predisposte per legge per assicurare equità e trasparenza e devono includere garanzie procedurali di base. La seconda parte del Manuale sulla protezione degli apolidi delinea un elenco completo di garanzie procedurali da predisporre. Alcune delle garanzie procedurali fondamentali sono:

- accesso ad un colloquio;
- assistenza linguistica - interpretariato;
- assistenza legale;
- il rispetto delle specifiche esigenze di protezione di donne, minori e persone con disabilità;
- un chiaro termine per l'adozione di una decisione a fronte della presentazione di una domanda di riconoscimento dello status di apolide;
- il diritto di ricevere una decisione per iscritto con una spiegazione dei motivi per cui è stata presa;
- il diritto di ricorrere in appello, sia in punto di fatto che di diritto, contro il rigetto in prima istanza di una domanda.

In termini di valutazione della domanda e tipi di prove ammesse, le autorità chiamate a determinare

183 Decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017.

184 Legge n. 46 del 13 aprile 2017.

185 Disegno di legge n. 2148, depositato in Senato il 26 novembre 2015, cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00967066.pdf>.

186 Il Manuale UNHCR sulla protezione degli apolidi è uno strumento per interpretare e applicare la Convenzione del 1954 e per facilitare l'identificazione e il trattamento adeguato degli apolidi. Inoltre, per una panoramica completa degli elementi chiave delle procedure di determinazione dell'apolidia e delle buone prassi di alcuni Paesi che hanno istituito tali procedure, si rimanda a: UNHCR, "Good Practices Paper - Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons", luglio 2020.

lo status di apolide devono considerare tutte le prove disponibili, orali e scritte, relative alla richiesta di un individuo. Data la natura dell'apolidia, i richiedenti lo status di apolide spesso non sono in grado di supportare la loro richiesta con molte prove documentali. L'UNHCR raccomanda che le procedure di determinazione dell'apolidia prevedano una condivisione dell'onere della prova tra il richiedente e gli esaminatori. Ciò significa che sia il richiedente che le autorità dello Stato in cui avviene la determinazione condividono la responsabilità di effettuare gli sforzi ragionevolmente necessari per stabilire se il richiedente è considerato cittadino di un Paese¹⁸⁷. Come per l'onere della prova, lo standard della prova necessario per determinare l'apolidia deve tenere conto delle difficoltà insite nella condizione di apolide, in particolare considerando le conseguenze di un errato rigetto della domanda. Si consiglia pertanto agli Stati di adottare lo stesso standard della prova richiesto per la determinazione dello status di rifugiato, ovvero che il riconoscimento dell'apolidia venga garantito quando si stabilisce in "misura ragionevole" che un individuo non è considerato cittadino da nessuno Stato per applicazione della sua legislazione.

Come menzionato nella sezione precedente di questo rapporto, l'Italia prevede due percorsi alternativi per l'accertamento dell'apolidia, una procedura amministrativa e una giudiziaria. Va notato che l'accertamento dell'apolidia può avvenire anche nell'ambito della procedura di asilo, al fine di valutare correttamente le richieste di asilo ai sensi della Convenzione sui rifugiati del 1951, ma si tratta di una determinazione di natura esclusivamente incidentale che non comporta il riconoscimento formale dello status di apolide. Attualmente, l'Italia non prevede un meccanismo di coordinamento tra le procedure di determinazione dello status di apolide e di rifugiato.

I paragrafi seguenti si concentrano sulle due procedure di determinazione dell'apolidia disponibili in Italia, descrivendone le caratteristiche e analizzandone la conformità agli standard e agli obblighi internazionali in materia di identificazione degli apolidi.

4.3.1 La procedura amministrativa

La procedura amministrativa trova fondamento nell'articolo 17 del DPR 572/1993, il regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza (legge n. 91/1992). La norma pone la procedura sotto l'autorità del Ministero dell'Interno,¹⁸⁸ che può certificare l'apolidia su richiesta dell'interessato. Il Ministero dell'Interno è l'autorità competente anche per la determinazione dello status di rifugiato (RSD),¹⁸⁹ ma le due procedure non sono correlate - un meccanismo di rinvio è attualmente in fase di sviluppo in collaborazione con l'UNHCR. Il richiedente il riconoscimento dello status di apolide deve compilare il modulo di domanda (Allegato I)¹⁹⁰ e poi presentarlo alla Prefettura competente in base alla propria residenza o inviarlo direttamente al Ministero dell'Interno, tramite raccomandata o posta elettronica certificata. In entrambi i casi la decisione viene presa a livello centrale dal Ministero dell'Interno. L'articolo 17 del DPR 572/1993 elenca anche i requisiti e la documentazione necessaria per accedere alla procedura, ovvero il certificato di nascita, la documentazione relativa alla residenza in Italia e tutta la documentazione di supporto a sostegno della richiesta di riconoscimento dello status di apolide.

Secondo le disposizioni del Ministero dell'Interno, nei casi di richiesta della cittadinanza italiana per naturalizzazione,¹⁹¹ la "residenza" del richiedente deve essere intesa come residenza legale, il che significa che l'interessato deve essere regolarmente soggiornante e avere ottenuto l'iscrizione anagrafica. Fino a poco tempo fa, la posizione e la prassi del Ministero dell'Interno nell'applicazione delle disposizioni dell'art. 17 del DPR 572/1993 prevedeva che gli stessi criteri si applicassero anche

187 Tale valutazione dovrebbe essere limitata al paese o ai paesi con cui il richiedente ha legami rilevanti, in particolare in virtù della nascita nel territorio, della discendenza o della residenza.

188 La procedura di determinazione dell'apolidia è sotto l'autorità del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze.

189 L'autorità di riferimento per quanto riguarda la procedura di asilo è la Commissione nazionale per il diritto d'asilo, sempre parte del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.

190 Il modulo amministrativo per la richiesta di riconoscimento dello status di apolide è disponibile sul sito http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/modulo_apolidia_21.11.2022_con_allegati.pdf.

191 Circolare del Ministero dell'Interno n. K.60.1 del 28 settembre 1993, cfr. https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/serviziconsolari/cittadinanza/circk60-1_1993.pdf. Il contenuto della circolare del Ministero dell'Interno è confermato da due pareri del Consiglio di Stato, rispettivamente n. 2482/92 e 347/93 del 30 novembre 1992 e del 17 maggio 1993.

all'accertamento dell'apolidia, il che comportava che per accedere alla procedura i richiedenti dovevano possedere un permesso di soggiorno valido e presentare un certificato di residenza, altrimenti la domanda veniva dichiarata inammissibile e respinta. È importante notare che, a partire dal 2021, il Ministero dell'Interno ha modificato la sua posizione e attualmente accetta le domande anche di persone residenti in Italia che possono dimostrare la loro effettiva presenza ma non hanno un permesso di soggiorno.¹⁹² Va sottolineato anche che, a partire dal 2023, il Ministero dell'Interno esercita un certo livello di flessibilità anche in relazione alla richiesta di un certificato di nascita, effettuando una valutazione caso per caso.

Tutti i documenti presentati con il modulo di domanda devono essere tradotti e legalizzati. A seguito di una valutazione iniziale, anche in merito all'ammissibilità, il Ministero dell'Interno può chiedere al richiedente documentazione aggiuntiva per integrare la domanda di apolidia. Ciò può riguardare, ad esempio, la documentazione relativa alla cittadinanza dei genitori del richiedente o altra documentazione di supporto. Durante la successiva fase di valutazione, il Ministero dell'Interno invia una richiesta di parere al Ministero degli Affari Esteri (MAECI) in merito alla legislazione straniera rilevante e alla sua applicazione pratica. Il MAECI a sua volta verifica, attraverso la rete diplomatica negli Stati con cui il richiedente ha legami rilevanti e solitamente coinvolgendo le autorità straniere competenti, le informazioni sulla posizione dell'interessato e sulle prassi relative all'attuazione delle disposizioni rilevanti della legge sulla cittadinanza.

Una volta conclusa la valutazione e tenuto conto del parere del MAECI, il Ministero dell'Interno può prendere una decisione e riconoscere lo status di apolide o respingere la domanda. Le decisioni vengono prese per iscritto e sono motivate. Nei casi in cui il Ministero dell'Interno non sia riuscito a raccogliere prove sufficienti per concludere la valutazione e giungere a una decisione finale, a causa della mancata risposta da parte delle autorità straniere o dell'impossibilità di reperire le prove documentali richieste, la domanda non può procedere oltre e viene dichiarata "Improcedibile".

In caso di decisione negativa, il richiedente può presentare ricorso, sia in punto di fatto che di diritto, presso la competente Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE.¹⁹³ Eventuali successivi ricorsi possono essere presentati alla Corte d'appello competente e alla Corte di Cassazione.

In termini di durata, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 58 del 21 marzo 2013, che regola i termini dei diversi procedimenti amministrativi, stabilisce un termine di 180 giorni.¹⁹⁴ L'eventuale richiesta di documentazione aggiuntiva sospende i suddetti termini.¹⁹⁵ Dalle testimonianze raccolte, attualmente la durata della procedura, che in ogni caso è influenzata anche dalla complessità della situazione del richiedente, è di circa 18 – 24 mesi. Tuttavia, in alcuni casi eccezionali di persone apolide che l'UNHCR ha incontrato, l'accertamento dell'apolidia ha ampiamente superato i termini sopra indicati.

Non sono previsti contributi per il richiedente il riconoscimento dello status di apolide per via amministrativa, a parte una marca da bollo da 16 euro da allegare alla domanda, e gli unici costi riguardano la traduzione e legalizzazione della documentazione di supporto e le spese di spedizione della raccomandata se il richiedente decide di spedire la domanda invece di presentarla tramite posta elettronica certificata o tramite la Prefettura.

Come già detto, l'Italia manca di un quadro giuridico organico in materia di apolidia. L'unico testo di legge che regola la procedura amministrativa è l'articolo 17 del DPR 572/1993, che tace su molti aspetti importanti e non predispone tutte le garanzie procedurali fondamentali previste dal Manuale UNHCR sulla protezione degli apolide. Anche se non ci sono limiti di tempo per presentare una domanda, fino a poco tempo fa l'accesso alla procedura era limitato ai richiedenti in possesso di iscrizione anagrafica

192 Per ritenere la domanda ammissibile, il Ministero dell'Interno chiede di dimostrare la mera presenza in Italia.

193 Le Sezioni specializzate dei Tribunali sono state introdotte e investite della competenza in materia di apolidia con il Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito dalla Legge n. 46 del 13 aprile 2017. La competenza territoriale è determinata in base al luogo di residenza del ricorrente.

194 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 21 marzo 2013, Allegato I.

195 La sospensione del termine in attesa della presentazione di documentazione aggiuntiva non è esplicitamente prevista dalla legge, ma è anche indicata in calce al modulo di richiesta (si veda Allegato I).

e di un certificato di nascita, limitando sostanzialmente il bacino di potenziali richiedenti apolidi che potevano chiedere il riconoscimento dello status attraverso questa procedura. Grazie ai recenti miglioramenti e al cambio di posizione del Ministero dell'Interno, il bacino dei potenziali richiedenti è stato esteso a tutti coloro che si trovano sul territorio italiano, ma tutti questi sviluppi positivi sono stati adottati come prassi e non formalizzati attraverso, ad esempio, l'adozione di una circolare dedicata o di procedure operative standard. Le domande presentate per conto dei minori sono dichiarate inammissibili in quanto il Ministero dell'Interno considera la domanda come un atto personale che non ammette rappresentanza.¹⁹⁶ Le informazioni sulla procedura sono poco diffuse, spesso insufficienti o limitate al contenuto dell'art. 17 del DPR 572/1993 e solo in lingua italiana. L'assenza della possibilità per le autorità statali di avviare d'ufficio la procedura aumenta il rischio che le persone che non sanno di essere apolidi perdano l'opportunità di veder riconosciuto formalmente il proprio status.

La procedura non tiene conto di eventuali esigenze di protezione specifiche dei richiedenti, come i minori o le persone con disabilità, e questo può ostacolare la capacità dell'individuo di affrontare la procedura in maniera equa.

In assenza di un colloquio, che non è previsto in nessun caso durante la procedura amministrativa, la decisione su una domanda di apolidia si basa esclusivamente sulla documentazione di supporto presentata, ma questa spesso non è disponibile per gli apolidi a causa delle difficoltà intrinseche che devono affrontare per ottenerla, limitando così le prospettive di un esito positivo.

I richiedenti non possono avvalersi di alcuna forma di interpretariato o di traduzione per la compilazione del modulo di domanda, che è disponibile solo in lingua italiana e deve essere compilato di conseguenza. Naturalmente, i richiedenti possono ricorrere all'assistenza di un avvocato, ma poiché si tratta di una procedura amministrativa, non è possibile accedere al patrocinio a spese dello Stato, che è limitato ai procedimenti giudiziari.

È auspicabile che l'accertamento dell'apolidia sia condotto il più rapidamente possibile, soprattutto considerando che la durata della procedura prolunga il periodo trascorso dal richiedente in una posizione di insicurezza. Come già accennato, il termine della procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia è fissato per legge (180 giorni), mentre da quanto viene riportato all'UNHCR nella pratica richiede in media 18-24 mesi per concludersi. Sebbene il termine fissato dalla legge sia in linea con gli standard dell'UNHCR, la durata effettiva della procedura supera le raccomandazioni dell'UNHCR, secondo cui una procedura di determinazione dell'apolidia dovrebbe concludersi entro 6 mesi dalla presentazione della domanda, in circostanze eccezionali estendibili a 12 mesi nel caso in cui si debbano richiedere ulteriori informazioni sullo status di cittadinanza dell'individuo ad altri Stati.¹⁹⁷

La legge tace sull'onere della prova. Nella prassi, l'onere della prova spetta principalmente al richiedente, che deve allegare tutta la documentazione pertinente disponibile per comprovare la sua richiesta di apolidia. Il Ministero dell'Interno non ha poteri di indagine, limitando la sua possibile collaborazione con il richiedente a una richiesta di parere al MAECI.

L'UNHCR raccomanda che l'accertamento dell'apolidia adotti lo stesso standard della prova richiesto nella procedura di asilo, ovvero che venga riconosciuto lo status nel momento in cui gli elementi di riscontro disponibili consentano di stabilire a un livello ragionevole che il richiedente non è considerato come cittadino da nessuno Stato per applicazione della sua legislazione.¹⁹⁸ Come per l'onere della prova, le questioni relative allo standard della prova non sono affrontate dalla legge, con conseguente mancanza di chiarezza e trasparenza.

In conclusione, la procedura amministrativa presenta alcuni vantaggi, come la possibilità di presentare la domanda tramite la Prefettura o direttamente al Ministero dell'Interno tramite posta elettronica certificata e in assenza di tasse. Tuttavia, come discusso in precedenza, soffre anche di alcune carenze che ne compromettono parzialmente l'efficacia e non è pienamente in linea con gli standard dell'UNHCR sulla determinazione dell'apolidia. Secondo gli stakeholder consultati, la procedura amministrativa è caratterizzata da un approccio restrittivo e da un tasso di riconoscimento

196 European Migration Network, "Misurare i progressi per affrontare il problema della migrazione".

L'apolidia nell'UE e in Georgia", 2021, pag. 5, https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-10/00_eu_inform_statelessness_en.pdf.

197 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", 2014, par. 74 - 75.

198 *Ibidem*, par. 91.

relativamente basso. Oltre a sostenere il menzionato disegno di legge volto a riformare la procedura amministrativa, nel 2023 l'UNHCR ha firmato un Protocollo d'intesa con la Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze e la Commissione nazionale per l'asilo. Il Protocollo ha stabilito un quadro di cooperazione tecnica finalizzato a migliorare la procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia, in particolare per quanto riguarda la valutazione delle prove, gli aspetti relativi all'onere e allo standard della prova e l'elaborazione di procedure operative standard volte a predisporre un meccanismo di rinvio tra la procedura di asilo e quella di determinazione dell'apolidia.

4.3.2 La procedura giudiziaria

In mancanza di un quadro giuridico organico in materia di apolidia e analogamente alla procedura amministrativa, la procedura giudiziaria non è esplicitamente prevista dalla legge, pertanto è stata la giurisprudenza, principalmente della Corte di Cassazione, a definirne le caratteristiche procedurali. La base giuridica della possibilità di avviare un procedimento giudiziario per l'accertamento dello status di apolide si trova nell'articolo 9 del Codice di procedura civile,¹⁹⁹ che assegna, tra le altre cose, al Tribunale civile la competenza in materia di status personale degli individui.

Un procedimento giudiziario per l'accertamento dell'apolidia esiste in Italia da prima della ratifica della Convenzione del 1954, avvenuta nel 1962.²⁰⁰ In passato, in assenza di disposizioni specifiche che inquadrassero la natura del procedimento giudiziario di determinazione dell'apolidia, le opinioni dei giuristi erano discordanti sul fatto che il procedimento dovesse iniziare sotto forma di procedimento ordinario o camerale, con il Ministero dell'Interno come controparte o meno e se potesse essere avviato indipendentemente da una precedente decisione negativa a conclusione della procedura amministrativa. Nel 2008, la Corte di Cassazione ha fatto luce su alcuni di questi aspetti fondamentali con la sentenza n. 28873 del 9 dicembre 2008.²⁰¹ La Suprema Corte ha chiarito che gli apolidi possono rivolgersi direttamente al giudice ordinario per chiedere il riconoscimento dello status di apolide, in alternativa alla procedura amministrativa. Pur confermando la competenza del giudice ordinario, la sentenza del 2008 non ha affrontato il tipo di procedimento da seguire per l'accertamento dell'apolidia, una lacuna finalmente colmata dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 7614 del 4 aprile 2011.²⁰² In questa sentenza la Corte di Cassazione ha chiarito che l'accertamento dell'apolidia dovesse seguire il procedimento ordinario, con il Ministero dell'Interno come controparte, e non un procedimento camerale, poiché il ricorso a procedimenti non contenziosi o ad altri procedimenti speciali deve essere giustificato da una normativa specifica. Come ulteriore conseguenza di questa sentenza, l'accertamento dell'apolidia è rientrato nella competenza del Tribunale civile di Roma, in quanto sede del Ministero dell'Interno, centralizzando così di fatto la procedura. La centralizzazione del procedimento presso il Tribunale civile di Roma ha consentito un graduale consolidamento delle competenze in materia di determinazione dell'apolidia, tuttavia ha posto un ulteriore ostacolo per gli apolidi che chiedevano il riconoscimento dello status, che da quel momento hanno dovuto avviare il procedimento a Roma e nominare un avvocato del foro di Roma indipendentemente dal loro luogo di residenza. Nel 2017, con il Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017 (D.L. n. 13/2017),²⁰³ sono state introdotte 26 sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, alle quali è stata attribuita la competenza anche in materia di determinazione dell'apolidia.²⁰⁴ Inoltre, il DL n. 13/2017 ha stabilito esplicitamente che l'accertamento giudiziale dell'apolidia dovesse avvenire con procedimento sommario di cognizione²⁰⁵ - un procedimento speciale volto ad accelerare e standardizzare il processo. La sezione specializzata del tribunale competente è individuata in base al luogo di residenza del richiedente, il che significa che la procedura non è più di competenza esclusiva del Tribunale civile di Roma. Inoltre, l'articolo

199 Regio Decreto n. 1443 del 28 ottobre 1940 (Codice di procedura civile).

200 Si vedano, ad esempio: Corte d'Appello di Ancona, sentenza del 13 giugno 1950; Tribunale di Taranto, decreto del 19 febbraio 1954; cfr. <http://www.apolidia.org/attachments/article/101/Decr.%20Trib.%20Taranto%2019.02.1954.pdf>.

201 Corte di Cassazione, sentenza n. 28873 del 9 dicembre 2008, cfr. https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-SU-28873_2008.pdf.

202 Corte di Cassazione, sentenza n. 7614 del 4 aprile 2011, cfr. https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-7614_2011.pdf.

203 Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito in Legge n. 46 del 13 aprile 2017.

204 Articolo 3, comma 2, decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46.

205 Articoli 702-bis - 702-quater, Codice di procedura civile.

2, comma 1, del DL n. 13/2017 stabilisce un obbligo di formazione per i giudici assegnati alle sezioni specializzate del tribunale, che dovranno partecipare periodicamente a corsi di formazione tenuti dalla Scuola superiore della magistratura in collaborazione con l'UNHCR e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.²⁰⁶ A partire dal 1 marzo 2023, l'accertamento giudiziale dell'apolidia avviene secondo un procedimento semplificato di cognizione, in virtù dell'art. 15 del decreto legislativo n. 149/2022 che ha abrogato il procedimento sommario di cognizione. In termini di determinazione dell'apolidia, i due procedimenti sono molto simili e la novità non comporta alcun cambiamento sostanziale.

La procedura giudiziaria è accessibile a chiunque in Italia, anche alle persone prive di documenti e indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, e senza limiti di tempo. L'unico requisito è la necessità di essere assistiti da un avvocato per avviare il procedimento.²⁰⁷ Il patrocinio a spese dello Stato è disponibile per i richiedenti, anche in assenza di iscrizione anagrafica, ma talvolta gli apolidi possono incontrare difficoltà legate alla presentazione di tutta la documentazione richiesta,²⁰⁸ comprese le certificazioni consolari sulla loro situazione finanziaria.²⁰⁹ Per l'avvio del procedimento è richiesto un contributo di 518 euro,²¹⁰ salvo nei casi in cui i richiedenti usufruiscano del patrocinio a spese dello Stato.

Dopo aver raccolto tutta la documentazione pertinente, comprese le certificazioni rilasciate dagli uffici consolari dello Stato o degli Stati con cui il richiedente ha legami rilevanti, l'avvocato può presentare la domanda presso la sezione specializzata del tribunale competente, individuata in base al luogo di residenza del richiedente. L'istanza conterrà un'analisi che tocca sia i punti di fatto che di diritto, comprese le disposizioni rilevanti contenute nelle leggi sulla cittadinanza e nei regolamenti di attuazione, e sarà supportata da tutta la documentazione di cui il richiedente dispone. L'avvocato può presentare una richiesta di audizione del richiedente e dei testimoni, che può essere respinta se ritenuta irrilevante dal giudice.²¹¹

La durata della procedura varia a seconda del carico di lavoro di ciascuna sezione del tribunale specializzato, ma in genere è compresa tra uno e due anni. Il richiedente può impugnare una decisione negativa, sia in punto di fatto che di diritto, presso la Corte d'appello competente. Un successivo e definitivo ricorso può essere presentato alla Corte Suprema di Cassazione. Essendo la controparte nel procedimento, le stesse vie di ricorso sono disponibili anche per il Ministero dell'Interno.

In diverse sentenze la Corte di Cassazione ha fatto diretto riferimento alla definizione di apolide contenuta nell'articolo 1 della Convenzione del 1954, riconoscendo la natura dichiarativa del riconoscimento dello status di apolide nella sentenza n. 4823 del 4 maggio 2004, principio recentemente ribadito nella sentenza n. 16489 del giugno 2019.

In linea di principio, l'onere della prova ricade sul richiedente,²¹² tuttavia la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha successivamente stabilito come debba invece applicarsi un onere della prova condiviso. Nella sentenza n. 4262 del 3 marzo 2015, la Corte di Cassazione ha chiarito che nell'accertamento dell'apolidia l'onere della prova deve essere considerato condiviso, facendo esplicito riferimento alle analogie tra l'accertamento dell'apolidia e quello dello status di rifugiato, e che il giudice può e deve ricorrere al proprio potere istruttorio per collaborare con il richiedente nel colmare le lacune probatorie.²¹³ Giurisprudenza simile è stata successivamente ribadita nelle sentenze della Corte di Cassazione n. 28153/2017, 1183/2018 e 16114/2019.²¹⁴

206 I corsi di formazione organizzati dalla Scuola superiore della magistratura in collaborazione con l'UNHCR includono solitamente un modulo sull'apolidia.

207 Articolo 82 del Codice di procedura civile. A parte alcune eccezioni, in Italia è necessario nominare un avvocato per avviare un procedimento giudiziario.

208 Articoli 76-79, DPR n. 115 del 30 maggio 2002.

209 Di solito gli apolidi sono esonerati dal presentare tali certificazioni attraverso un'autodichiarazione, ma questa prassi non è attuata in modo coerente da tutti gli Ordini degli avvocati. In caso di decisione di inammissibilità da parte dell'Ordine degli avvocati, è possibile presentare ricorso al giudice.

210 Articolo 13, DPR n. 115 del 30 maggio 2002.

211 Sebbene tali richieste siano solitamente accolte, in alcuni casi il giudice può ritenere irrilevante l'audizione di testimoni, e ciò può essere dannoso per il richiedente, soprattutto se privo di prove documentali.

212 Articolo 2697, Regio Decreto n. 262 del 16 marzo 1942 (Codice Civile).

213 Corte di Cassazione, sentenza n. 4262 del 3 marzo 2015, cfr. https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-4262_2015.pdf.

214 Corte di Cassazione, Sentenza n. 28153 del 24 novembre 2017, si veda https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-28153_2017.pdf; Corte di Cassazione, Sentenza n. 1183 del 18 gennaio 2018, si veda <https://tavoloapolidia.org/app/uplo->

La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha affrontato ampiamente anche le questioni relative ai tipi di prove e agli standard probatori nell'accertamento dell'apolidia. Nel corso degli anni, la giurisprudenza²¹⁵ aveva già stabilito che le domande di apolidia dovessero essere valutate esclusivamente in relazione allo Stato o agli Stati con cui il richiedente ha un legame rilevante, e questo è stato poi ribadito nelle sentenze della Corte di Cassazione n. 15679/2013 e 28153/2017.²¹⁶ La Corte di Cassazione ha inoltre ribadito in varie sentenze che le prove per l'accertamento dell'apolidia non devono essere limitate alla documentazione formale, come le certificazioni che confermano la formale perdita della cittadinanza, poiché l'apolidia può essere provata anche attraverso prove fattuali.²¹⁷ Inoltre, la Corte di Cassazione ha riconosciuto che l'accertamento dell'apolidia comporta questioni sia di fatto che di diritto, sottolineando l'importanza di valutare le prassi degli Stati e di non limitare l'analisi alle leggi sulla cittadinanza, poiché anche se un richiedente può essere considerato un cittadino secondo la lettera della legge, in pratica può essergli negata la cittadinanza e di conseguenza dovrebbe essere riconosciuto come apolide.²¹⁸ Oltre a dimostrare la mancanza di cittadinanza, la Corte ha ripetutamente ribadito che i richiedenti devono anche provare di non essere nella posizione giuridica o fattuale di acquisire la cittadinanza dello Stato o degli Stati con cui hanno legami rilevanti.²¹⁹ La sentenza n. 28153/2017, che fornisce una motivazione dettagliata alla base di questo requisito, fa esplicito riferimento all'articolo 2, comma 1, del DPR n. 572/1993 e all'articolo 2, comma 2, del DPR n. 572/1993 . 572/1993²²⁰ e ai paragrafi 153-156 del Manuale UNHCR sulla protezione degli apolidi, al fine di distinguere tra persone che possono avere diritto a una cittadinanza attraverso una procedura non discrezionale che è una mera formalità (cioè una dichiarazione di volontà) e persone che invece dovrebbero attenersi a requisiti onerosi, come l'obbligo di essere fisicamente presenti nel Paese. In pratica, per soddisfare questo requisito i richiedenti non devono limitarsi a presentare una certificazione consolare che attesti che non sono iscritti nel registro dei cittadini dello Stato o degli Stati con cui hanno legami rilevanti, ma dovrebbero anche includere un'analisi approfondita della legge o delle leggi sulla cittadinanza pertinenti. Nel caso in cui, in base alla lettera della legge, risultino idonei a ottenere tale cittadinanza, i richiedenti dovrebbero anche dimostrare di aver tentato senza successo di ottenere la conferma della cittadinanza di tale/i Stato/i attraverso le procedure disponibili, ad esempio essendosi visti rifiutare il rilascio di un passaporto.

La posizione dell'UNHCR prevede la possibilità che, laddove un individuo riconosciuto come apolide abbia una prospettiva realistica di ottenere protezione altrove, come l'acquisizione o la riacquisizione della cittadinanza attraverso una semplice procedura non discrezionale che rappresenta una mera formalità, gli Stati possano prevedere uno status di natura più transitoria, in vista del perseguimento di tale soluzione.²²¹ Tuttavia, questa possibilità non dovrebbe influenzare la determinazione dell'apolidia, che non dovrebbe essere un esercizio storico o predittivo.²²² In quest'ottica, in alcuni casi può essere opportuno aspettarsi che i richiedenti supportino la loro richiesta dimostrando di non aver potuto

ads/2018/10/Cassazione-28153_2017.pdf; Corte di Cassazione, Sentenza n. 16114 del 14 giugno 2019, si veda https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2020/01/Cassazione-16114_2019.pdf. Si noti che nella sentenza n. 16114/2019 la Corte di Cassazione ha anche affermato che laddove non sia stato possibile colmare le lacune probatorie anche dopo che il giudice ha fatto ricorso al proprio potere istruttorio, ciò non dovrebbe, di per sé, comportare il riconoscimento dell'apolidia.

215 Si veda ad esempio: Corte d'Appello di Milano, decreto del 9 aprile 2001, in *Famiglia e Diritto*, 2001, n. 6, p. 627; Corte d'Appello di Roma, sentenza del 22 aprile 2003, in *Corriere Giuridico*, 2003, vol. 20, pp. 1482 - 1487.

216 Corte Suprema di Cassazione, Sentenza n. 15679 del 21 giugno 2013, si veda https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-15679_2013.pdf; Corte Suprema di Cassazione, Sentenza n. 28153 del 24 novembre 2017.

217 Corte Suprema di Cassazione, Sentenza n. 14918 del 20 marzo 2007, si veda https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-14918_2007.pdf; Corte Suprema di Cassazione, Sentenza n. 25212 dell'8 novembre 2013, si veda https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-25212_2013.pdf; Corte Suprema di Cassazione, Sentenza n. 12643 del 17 giugno 2016, si veda https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2018/10/Cassazione-12643_2016.pdf.

218 Corte Suprema di Cassazione, sentenza n. 28153 del 24 novembre 2017.

219 Corte di Cassazione, sentenza n. 15679 del 21 giugno 2013; Corte di Cassazione, sentenza n. 28153 del 24 novembre 2017; Corte di Cassazione, sentenza n. 1183 del 18 gennaio 2018.

220 Si rimanda alla sezione 4.3.1 per una panoramica delle disposizioni pertinenti dell'articolo 2, comma 1, del DPR n. 572/1993.

221 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", 2014, par. 153 - 157.

222 *Ibidem*, par. 50.

ottenere la conferma della cittadinanza dallo Stato o dagli Stati con cui hanno legami rilevanti, oltre a certificazioni consolari che attestino la loro mancata iscrizione nei registri dei cittadini. Una persona può infatti essere considerata cittadino anche senza essere stata iscritta nei registri anagrafici. Diversamente, una persona che, al momento dell'accertamento dell'apolidia, non fosse considerato come cittadino da nessuno Stato, per quanto possa avere una prospettiva realistica di acquisire o riacquisire una cittadinanza attraverso una procedura semplice, rapida e non discrezionale, dovrebbe essere in ogni caso riconosciuta come apolide.²²³

Le principali difficoltà che i richiedenti il riconoscimento dello status di apolide possono incontrare nell'affrontare la procedura giudiziaria riguardano la generale carenza di informazioni sull'apolidia e sulle procedure, la possibilità di acquisire la documentazione rilevante, soprattutto presso gli uffici consolari, e la difficoltà a reperire i testi di alcune leggi sulla cittadinanza, in particolare se di entità statali non più esistenti.

L'expertise in materia di apolidia è generalmente limitato e solo pochi avvocati in Italia hanno competenze adeguate sull'apolidia e sulla procedura giudiziaria e hanno acquisito una conoscenza approfondita del suo funzionamento. Come riferito da alcuni degli apolidi consultati, anche se consapevoli della possibilità di chiedere il riconoscimento dello status di apolide davanti a un giudice, i potenziali richiedenti spesso faticano a reperire un supporto legale qualificato, rischiando di perdere tempo e probabilmente denaro nei casi in cui la loro richiesta di riconoscimento dello status di apolide non dovesse essere debitamente preparata.

ADIN

Adin si è rivolto alla procedura giudiziaria nel 2013, con il supporto di un avvocato specializzato in immigrazione che ha inizialmente presentato la domanda presso il Tribunale di Brescia. Il suo procedimento è stato poi spostato al Tribunale di Roma per motivi di competenza, provocando un certo ritardo. La pratica è rimasta in sospenso fino al 2019, quando è stata respinta a causa di errori contenuti nella domanda presentata dall'avvocato. Purtroppo, quando Adin è venuto a conoscenza degli errori contenuti nella sua domanda, il termine per presentare il ricorso era già scaduto. Nel 2020 Adin si è rivolto al Tavolo Apolidia descrivendo la sua situazione e chiedendo un supporto qualificato. Ha quindi dovuto presentare una nuova domanda e avviare nuovamente la procedura di determinazione dell'apolidia, che si è poi conclusa positivamente.

I consolati non sono sempre disponibili a rilasciare certificazioni e documentazione sullo status di cittadinanza. In alcuni casi, questi certificati contengono formulazioni vaghe che possono essere considerate troppo generiche per essere accettate dal Tribunale, mentre in altri casi i funzionari consolari possono fornire le informazioni richieste oralmente ma non produrre documentazione scritta. Alcuni degli stakeholder consultati hanno riferito che in alcune occasioni i funzionari consolari si sono rifiutati di rispondere alle richieste di persone prive di un valido permesso di soggiorno in Italia, mentre in altre hanno rifiutato completamente l'assistenza, anche in presenza di documentazione che suggerisce un legame rilevante con lo Stato, come ad esempio un passaporto scaduto, e hanno istruito le persone a rivolgersi invece alle autorità italiane competenti per l'immigrazione.

Inoltre, le leggi sulla cittadinanza non sono sempre facili da ottenere, soprattutto se non sono pubblicate in una gazzetta online o conservate in archivi digitali, e spesso non sono facilmente disponibili in inglese o in italiano, complicando ulteriormente l'analisi dello status di cittadinanza del richiedente.²²⁴

223 *Ibidem*, par. 153 - 154.

224 Le leggi sulla cittadinanza di alcuni Stati con cui molti richiedenti l'apolidia hanno un legame rilevante sono state pubblicate, nella loro versione italiana legalizzata, sul sito del Tavolo Apolidia. Si veda www.tavoloapolidia.org.

LAILA

Laila, nata nel 1965 nella Repubblica socialista sovietica ucraina e trasferita in Italia nel 1996, è arrivata con un passaporto dell'URSS e inizialmente ha potuto regolarizzare il suo soggiorno. Dopo essersi vista rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno alla scadenza, è rimasta in una situazione di irregolarità per diversi anni. Nel 2019 si è rivolta all'ambasciata ucraina per chiarire il suo status. Presentando il passaporto dell'URSS scaduto, non le è stato offerto alcun supporto consolare ed è stata indirizzata alla Questura italiana. Nonostante le sue richieste, non ha potuto ottenere alcuna forma di documentazione sul suo status di cittadinanza.

Rispetto alla procedura amministrativa, la procedura giudiziaria prevede maggiori garanzie procedurali, ad esempio in termini di accesso o possibilità di essere ascoltati, ed è maggiormente in linea con gli standard dell'UNHCR sulla determinazione dell'apolidia. Tuttavia, le informazioni sulla procedura non sono ampiamente disponibili e solo pochi avvocati offrono una solida competenza in materia di apolidia, i richiedenti possono non ricevere un permesso di soggiorno in attesa della procedura, i costi possono essere considerevoli se il richiedente non è idoneo o gli viene negato il patrocinio a spese dello Stato e la procedura, nonostante i miglioramenti derivanti dalla de-centralizzazione avvenuta nel 2017 con l'istituzione delle sezioni specializzate, continua spesso a essere eccessivamente lunga. È importante sottolineare come nel corso degli anni la giurisprudenza della Corte di Cassazione abbia gradualmente chiarito molti aspetti fondamentali e contribuito a migliorare la procedura giudiziaria, tuttavia va notato che l'Italia ha un sistema di diritto civile in cui i principi stabiliti dalla giurisprudenza possono essere trascurati da decisioni future.

4.4 DIRITTI DEI RICHIEDENTI E DEGLI APOLIDI RICONOSCIUTI

Questa sezione esamina lo status dei richiedenti il riconoscimento dello status di apolide nelle more della procedura e degli apolidi riconosciuti, e il loro accesso ai diritti in Italia. Il presente studio non prende in considerazione tutti i diritti previsti dalla Convenzione del 1954, ma si concentra su una serie di diritti particolarmente significativi per gli apolidi. Sulla base delle informazioni disponibili, questa sezione analizza anche in che misura il sistema italiano per l'identificazione e la protezione degli apolidi sia conforme agli obblighi previsti dalla Convenzione del 1954.

4.4.1 Diritti dei richiedenti nelle more della procedura di determinazione dell'apolidia

Secondo gli standard dell'UNHCR, un individuo in attesa di determinazione dell'apolidia dovrebbe avere diritto, come minimo, a tutti i diritti della Convenzione del 1954 basati sul trovarsi sotto la giurisdizione o sulla presenza sul territorio, nonché a quelli previsti per gli apolidi che si trovano "legalmente" in uno Stato parte.²²⁵ Questi includono, tra le altre cose, i documenti d'identità, il diritto al lavoro autonomo, la libertà di movimento e la protezione contro l'espulsione.²²⁶ Inoltre, date le analogie tra la Convenzione di Ginevra del 1951 e la Convenzione del 1954, è auspicabile che le persone in attesa di determinazione dell'apolidia ricevano lo stesso standard di trattamento dei richiedenti asilo la cui domanda è in esame nello stesso Stato.²²⁷

In Italia, a seconda delle circostanze individuali, i richiedenti lo status di apolide possono essere in

225 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", 2014, par. 135, 145. Secondo il manuale dell'UNHCR (par. 135) e come confermato dalla storia della stesura della Convenzione del 1954, i richiedenti lo status di apolide che accedono a una procedura di determinazione devono essere considerati "legalmente nel" territorio di uno Stato parte.

226 Si veda: Convenzione del 1954, articoli 4, 12, 13, 16(1), 18, 20, 22, 25, 26, 27, 31, 32.

227 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", 2014, para. 145.

possesto di uno specifico permesso di soggiorno temporaneo per “attesa apolidia”,²²⁸ di un permesso di soggiorno per altri motivi (ad esempio, per protezione speciale) o possono anche non avere alcun titolo di soggiorno. I diritti di cui godono e la possibilità di accedervi effettivamente sono strettamente legati al tipo di permesso di soggiorno eventualmente in possesso.

Ai sensi dell’articolo 11, comma 1 quater, del DPR 394/1999, in Italia i richiedenti il riconoscimento dello status di apolide, attraverso la procedura amministrativa o giudiziaria, possono ottenere un permesso di soggiorno temporaneo nelle more della procedura (permesso di soggiorno per “attesa apolidia”) solo se già in possesso di regolare permesso di soggiorno.²²⁹ Questo criterio limita fortemente la possibilità di ottenere tale permesso di soggiorno per molti richiedenti apolidi, che spesso non sono in possesso di alcun permesso di soggiorno. Se da un lato questa disposizione sembra voler consentire a chi si trova in Italia per altri motivi (studio, lavoro) e si trova improvvisamente apolide di beneficiare di un permesso di soggiorno in attesa dell’accertamento dell’apolidia, dall’altro trascura completamente la situazione delle persone apolidi, magari nate e cresciute in Italia, che non hanno alcun titolo di soggiorno e sono di conseguenza impossibilitate ad accedere al permesso di soggiorno per attesa apolidia. Il permesso di soggiorno temporaneo previsto dall’articolo 11, comma 1 quater, del DPR 394/1999 viene rilasciato dalla Questura competente dietro presentazione di altro titolo di soggiorno e dell’attestazione dell’avvio di una procedura di determinazione dell’apolidia. Sebbene la legge non si esprima sulla sua durata e su altri aspetti, solitamente ha una durata di 6 mesi ed è rinnovabile.

Un’altra strada per ottenere un permesso di soggiorno per attesa apolidia per coloro che hanno avviato la procedura giudiziaria consiste nell’avanzare una richiesta di misura cautelare ex art. 700 c.p.c. direttamente al giudice. Con l’avvio del procedimento, l’avvocato può depositare tale richiesta argomentando come la mancanza di un permesso di soggiorno esponga il richiedente a un danno grave e irreparabile, come ad esempio il rischio di essere sottoposto a detenzione amministrativa. I giudici delle sezioni specializzate dei tribunali non hanno risposto a tali richieste con una prassi omogenea, dando luogo a un approccio territorialmente disomogeneo in cui alcune sezioni specializzate generalmente accolgono tale richiesta, mentre altre la respingono. Se accolta, il giudice ordina alla Questura competente di rilasciare un permesso di soggiorno per attesa apolidia.

La prassi delle Questure può essere diversa e portare a incongruenze e risultati diversi a seconda del luogo di residenza dei richiedenti. In genere, la Questura rilascia il permesso di soggiorno temporaneo previsto dall’art. 11 del DPR 394/1999 anche ai richiedenti sprovvisti di altro permesso di soggiorno, rinunciando in pratica al requisito in quanto il rilascio è stato disposto da un giudice. In altri casi, la Questura ha invece rilasciato direttamente un permesso di soggiorno per apolidia²³⁰ ma di durata limitata, di solito 6 mesi.

Si noti che, in base al disegno di legge n. 2148,²³¹ volto a migliorare la procedura amministrativa in termini di conformità agli standard internazionali, chiarezza e trasparenza, i richiedenti lo status di apolide avrebbero diritto a un permesso di soggiorno temporaneo nelle more della procedura, della durata di 6 mesi e rinnovabile.

Inoltre, anche se in possesso di un permesso di soggiorno valido, i richiedenti lo status di apolide possono incontrare difficoltà a ottenere l’iscrizione anagrafica in un comune, aspetto che a sua volta impedisce di ottenere un documento di identità e può ostacolare l’accesso ai servizi gestiti a livello locale.²³²

Date le analogie in termini di carenza di protezione e accesso ai diritti e ai servizi tra gli apolidi privi di riconoscimento formale e i richiedenti lo status di apolide che non hanno potuto ottenere un permesso di soggiorno,²³³ le sezioni seguenti si concentreranno solo su alcuni aspetti peculiari relativi all’accesso ai diritti e ai servizi fondamentali da parte dei richiedenti lo status di apolide in possesso di un permesso di soggiorno per attesa apolidia.

228 Si veda la sezione 4.4.1.1.

229 Articolo 11, comma 1-c, D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999. 394 del 31 agosto 1999. L’articolo 11, comma 1-c, stabilisce che il permesso di soggiorno per attesa apolidia, può essere rilasciato “allo straniero già titolare di un permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata della procedura di determinazione”.

230 Per una descrizione dettagliata del permesso di soggiorno per apolidia, si veda la sezione 4.4.2 del presente rapporto.

231 Per una descrizione del disegno di legge n. 2148 si rimanda alla sezione 4.2 del presente rapporto.

232 Per un’analisi delle principali difficoltà nell’ottenere l’iscrizione anagrafica quando si è sprovvisti di passaporto, si rimanda alla sezione 3.4 del presente studio.

233 Un’analisi delle principali sfide affrontate dagli apolidi non riconosciuti per accedere ai diritti fondamentali è contenuta nella sezione 3.4 di questo studio.

4.4.1.1 Trattenimento ed espulsione

La detenzione di routine degli individui che richiedono il riconoscimento dello status di apolide è arbitraria.²³⁴ In linea con gli obiettivi e le finalità della Convenzione del 1954, e come confermato dalla storia redazionale della Convenzione, i richiedenti lo status di apolide che entrino in una procedura di determinazione dovrebbero essere considerati “legalmente nel” territorio di uno Stato parte²³⁵. Pertanto, la condizione di richiedente il riconoscimento dello status di apolide dovrebbe garantire la protezione contro l’espulsione, in linea con l’articolo 31 della Convenzione del 1954. Inoltre, come buona prassi, per garantire la trasparenza e l’efficacia della procedura di determinazione dell’apolidia, la presentazione di una domanda di riconoscimento dello status di apolide dovrebbe avere un effetto sospensivo sui provvedimenti di allontanamento e assicurare il diritto di soggiorno per la durata della procedura.²³⁶

Come descritto nella sezione precedente di questo studio, il quadro giuridico italiano prevede un permesso di soggiorno per attesa apolidia.²³⁷ Tuttavia, i requisiti di ammissibilità, ossia l’essere già in condizione di soggiorno regolare per altri motivi, ne limitano notevolmente la portata e impediscono a molti apolidi di ottenerlo. I richiedenti il riconoscimento dello status di apolide che si rivolgono alla procedura giudiziaria possono ottenere un permesso temporaneo in attesa della procedura se il giudice approva la richiesta,²³⁸ ma approcci e pratiche disomogenee fanno sì che tali richieste vengano a volte respinte, a seconda della sezione specializzata del tribunale competente in base al luogo di residenza del richiedente.

I richiedenti che non ricevono un permesso per attesa apolidia né hanno diritto al soggiorno per altri motivi sono trattati come migranti irregolari, privi di protezione ed esposti al rischio di detenzione amministrativa e a tentativi di espulsione, analogamente agli apolidi non riconosciuti.²³⁹

Come indicato nel paragrafo 3.4.6 di questo studio, in Italia i migranti irregolari possono essere sottoposti a detenzione amministrativa fino a 18 mesi in attesa del tentativo di espulsione. Trascorso tale termine senza che sia avvenuto il rimpatrio, l’individuo deve lasciare autonomamente il territorio italiano. Se non sono in grado di regolarizzare la propria residenza una volta scaduto il periodo di detenzione amministrativa, analogamente agli apolidi non riconosciuti, i richiedenti lo status di apolide rischiano di essere nuovamente detenuti e di essere soggetti a ripetuti tentativi di espulsione.

È importante notare che nel 2019 la Corte di Cassazione ha stabilito che il divieto di espulsione di un apolide, previsto dall’articolo 31 della Convenzione del 1961, si applica anche ai richiedenti il riconoscimento dello status di apolide nelle more della procedura la cui situazione di apolidia emerga chiaramente dalle informazioni e dalla documentazione disponibili.²⁴⁰

4.4.1.2 Diritto al lavoro nelle more della procedura

L’articolo 18 della Convenzione del 1954 prescrive che gli apolidi che si trovino “legalmente” nel territorio di uno Stato contraente, compresi quindi coloro che hanno avviato una procedura di determinazione,²⁴¹ dovrebbero avere il diritto di esercitare un’attività lavorativa autonoma.

Il permesso di soggiorno per attesa apolidia di cui all’art. 11 del DPR n. 394/1999 non è esplicitamente elencato nel Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull’Immigrazione) o nel DPR 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento attuativo del TUI) tra quelli che consentono di lavorare. Le informazioni raccolte dai diversi stakeholder consultati confermano che, nella prassi, la maggior parte dei richiedenti apolidi in possesso di un permesso di soggiorno per attesa apolidia non ha potuto ottenere un impiego formale, mentre solo alcuni di loro sono riusciti a ottenere un contratto di

234 UNHCR, Manuale sulla protezione degli apolidi, 2014, para. 112.

235 *Ibidem*, par. 135.

236 *Ibidem* par. 72, 112, 135, 145; UNHCR, “Good Practices Paper Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures for the Protection of Stateless Persons”, 2020, p. 13.

237 Articolo 11, comma 1-c, D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999. Per una descrizione dettagliata delle disposizioni in esso contenute, si rimanda alla sezione 4.4.1 del presente rapporto.

238 Si rimanda alla sezione 4.4.1 del presente rapporto.

239 Il rischio di detenzione ed espulsione per gli apolidi non riconosciuti è trattato nella sezione 3.4.6 del presente rapporto.

240 Corte di Cassazione, sentenza n. 16489 del 19 giugno 2019, cfr. https://tavoloapolidia.org/app/uploads/2019/08/Cassazione-16489_2019.pdf.

241 UNHCR, “Manuale per la protezione delle persone apolidi”, giugno 2014, para. 135.

lavoro, di solito per collaborazione domestica in case private. Non avendo la possibilità di accedere al mercato del lavoro formale anche se in possesso di un permesso di soggiorno valido, la maggior parte dei richiedenti il riconoscimento dello status di apolide è costretta a cercare fonti di reddito informali. Come menzionato nella sezione 4.4.1 di questo studio, può accadere che ai richiedenti il riconoscimento dello status di apolide venga rilasciato direttamente un permesso di soggiorno per apolidia, in tal caso hanno diritto a lavorare.²⁴²

Il decreto legge n. 130 del 21 ottobre 2020 (DL n. 130/2020) ha modificato l'articolo 6 del Testo Unico sull'Immigrazione e ha previsto la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per attesa apolidia in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.²⁴³ Sebbene questo possa essere uno sviluppo positivo per i richiedenti apolidi in cerca di occupazione, in assenza di chiare linee guida di attuazione, potrebbe essere loro impedito di beneficiare della conversione a causa dell'assenza di un passaporto, uno dei requisiti per il rilascio di un permesso di soggiorno.²⁴⁴

In termini di accesso al lavoro nelle more della procedura, lo standard di trattamento delle persone in possesso di un permesso di soggiorno per attesa apolidia differisce da quello dei richiedenti asilo in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo per tali motivi. Infatti, i richiedenti asilo possono svolgere un'attività lavorativa regolare dopo 6 mesi dalla presentazione della domanda, se non è ancora stata presa una decisione.²⁴⁵

4.4.1.3 Accesso all'assistenza sanitaria nelle more della procedura

La Convenzione del 1954 riconosce il diritto ad avere lo stesso accesso dei cittadini dello Stato contraente al soccorso e all'assistenza pubblica,²⁴⁶ compresa l'assistenza medica, agli apolidi "legalmente soggiornanti"²⁴⁷, ma non lo estende a coloro che si trovino "legalmente" nel territorio di uno Stato parte, come nel caso degli apolidi che hanno avviato una procedura di accertamento e sono in possesso di un permesso di soggiorno per attesa apolidia.²⁴⁸

A differenza del permesso di soggiorno per richiedenti asilo, il permesso di soggiorno per attesa apolidia (art. 11 del DPR n. 394/1999) non è tra quelli elencati nel Testo Unico sull'Immigrazione che comprendono il diritto-dovere di iscriversi gratuitamente al Sistema Sanitario Nazionale (SSN)²⁴⁹ a parità di condizioni con i cittadini italiani.²⁵⁰ Secondo gli stakeholder consultati, il fatto che il permesso di soggiorno per attesa apolidia non sia esplicitamente elencato nel Testo Unico sull'Immigrazione non dovrebbe comportare l'esclusione dall'iscrizione obbligatoria al SSN, poiché la situazione dei richiedenti il riconoscimento dello status di apolide dovrebbe essere equiparata a quella dei richiedenti asilo. Tuttavia, come riferito all'UNHCR, in assenza di un quadro normativo preciso e di informazioni chiare, i richiedenti il riconoscimento dello status di apolide in possesso di un permesso di soggiorno per attesa apolidia possono incontrare ostacoli nella pratica quando tentano di iscriversi al SSN o possono avere esiti diversi a seconda delle prassi prevalenti nel loro luogo di residenza.

Nel caso in cui venga rifiutata l'iscrizione obbligatoria al SSN, è possibile effettuare l'iscrizione volontaria, previo pagamento di una quota annuale di 2.000 euro,²⁵¹ o sottoscrivere un'assicurazione sanitaria privata a scelta.²⁵² L'iscrizione volontaria al SSN è annuale e deve essere rinnovata di

242 Tuttavia, in queste situazioni i richiedenti il riconoscimento dello status di apolide possono ancora incontrare ostacoli dovuti alla mancanza di un passaporto o di un documento d'identità.

243 Articolo 6, comma 1bis-c), Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

244 Articolo 9, comma 3-bis, D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394. 394 del 31 agosto 1999.

245 Articolo 22, Decreto Legislativo n. 142 del 18 agosto 2015. Il permesso di soggiorno per richiedenti asilo è un permesso temporaneo di 6 mesi, che può essere rinnovato più volte fino al termine della procedura.

246 Articolo 23 della Convenzione del 1954.

247 Per un'analisi del requisito del "soggiorno legale" previsto dalla Convenzione del 1954, si rimanda a: UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", 2014, para. 137.

248 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", para. 135.

249 Va notato che mentre l'iscrizione è gratuita, i servizi vengono pagati in base al reddito.

250 L'articolo 34 del Testo Unico sull'Immigrazione elenca le tipologie di permessi di soggiorno che consentono tale diritto.

251 Articolo 34, comma 3, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; articolo 42, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. 394 del 31 agosto 1999.

252 Articolo 34, comma 3, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

conseguenza. L'importo richiesto per l'iscrizione volontaria al SSN potrebbe essere troppo oneroso per alcuni apolidi in possesso del permesso di soggiorno per attesa apolidia, che potrebbero quindi limitarsi ad affidarsi al codice STP per accedere all'assistenza sanitaria,²⁵³ analogamente agli apolidi privi di permesso di soggiorno.²⁵⁴

4.4.2 Diritti delle persone riconosciute come apolidi

La Convenzione del 1954 stabilisce gli standard minimi di trattamento di cui devono godere gli apolidi. Per alcuni diritti, la Convenzione impone agli Stati contraenti di trattare gli apolidi allo stesso modo dei cittadini. In altri casi, richiede che gli apolidi siano trattati come gli stranieri in generale o che beneficino del trattamento più favorevole disponibile per gli stranieri. L'ampia gamma di diritti civili, sociali, economici e culturali sanciti dalla Convenzione del 1954 dovrebbe essere estesa agli apolidi in modo graduale e condizionato, in base al loro grado di attaccamento allo Stato. Alcune disposizioni si applicano a tutti gli apolidi sotto la giurisdizione dello Stato,²⁵⁵ altri diritti sono condizionati al fatto che l'apolide si trovi "legalmente", "soggiorni legalmente" o "risieda abitualmente" nello Stato.²⁵⁶ L'apolide è considerato "legalmente nello" Stato quando la sua presenza è (temporaneamente o permanentemente) autorizzata dallo Stato, sia attraverso un permesso esplicito sia attraverso l'assenza di un divieto.²⁵⁷ Per essere "legalmente soggiornanti" in uno Stato è necessaria una maggiore durata della presenza nel Paese, ma non è richiesta la residenza permanente. Gli apolidi che abbiano ottenuto un permesso di soggiorno di una durata maggiore di pochi mesi rientrano in questa categoria.²⁵⁸ La "residenza abituale" richiede una residenza stabile e fattuale nello Stato. Questa categoria comprende gli apolidi a cui sia stata concessa la residenza permanente, ma si applica anche alle persone prive di permesso di soggiorno che si sono stabilite in un Paese, essendovi nate o avendovi risieduto per un certo numero di anni, e che hanno l'aspettativa di continuare a risiedervi.²⁵⁹

Lo status di un apolide ai sensi dell'ordinamento nazionale dovrebbe anche riflettere le disposizioni rilevanti in materia di diritti umani, che integrano il regime di protezione stabilito dalla Convenzione del 1954.²⁶⁰ Tutte le persone, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo status di immigrazione, apolidi inclusi, dovrebbero avere pieno godimento dei diritti umani fondamentali. Inoltre, la non discriminazione è un principio generale del diritto internazionale sui diritti umani e include il divieto di discriminazione sulla base della cittadinanza. Mentre alcune disposizioni del diritto internazionale sui diritti umani riproducono i diritti presenti nella Convenzione del 1954, altre prevedono uno standard di trattamento migliore o diritti non presenti affatto nella Convenzione.

In Italia, il Testo Unico sull'Immigrazione costituisce il principale quadro giuridico di riferimento per il trattamento degli apolidi formalmente riconosciuti come tali. L'articolo 1 include esplicitamente gli apolidi tra i soggetti della sua attuazione,²⁶¹ che sono generalmente equiparati ai cittadini extracomunitari, pur ricordando che devono prevalere norme e standard più favorevoli derivanti dal

253 Articolo 43, comma 1, D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999. 394 del 31 agosto 1999.

254 Per una descrizione accurata dell'accesso all'assistenza sanitaria da parte delle persone apolidi o a rischio di apolidia in possesso di un codice STP, si rimanda alla sezione 3.4.3 del presente studio.

255 Si tratta dei diritti allo status personale, alla proprietà, all'accesso ai tribunali, al razionamento, all'istruzione pubblica, all'assistenza amministrativa e alla naturalizzazione facilitata. La libertà di religione e il diritto ai documenti d'identità sono tutelati per tutti coloro che si trovino fisicamente nel territorio dello Stato.

256 Per un'analisi completa dei diritti e degli standard di trattamento previsti dalla Convenzione del 1954, si rimanda alla Parte Terza del Manuale UNHCR sulla protezione degli apolidi.

257 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", par. 134-135. I diritti estesi alle persone che si trovano legalmente in uno Stato riguardano il lavoro autonomo, la libertà di movimento all'interno dello Stato e la protezione dall'espulsione.

258 *Ibidem*, paragrafi 136-137. I diritti estesi alle persone che soggiornano legalmente nello Stato sono quelli alla libertà di associazione, al lavoro, all'esercizio delle professioni liberali, all'accesso agli alloggi pubblici, all'assistenza pubblica, ai diritti del lavoro e alla sicurezza sociale e ai documenti di viaggio.

259 *Ibidem*, par. 138-139. I diritti estesi una volta che l'apolide ha la residenza abituale nello Stato sono quelli relativi alla protezione dei diritti artistici e della proprietà intellettuale e i diritti relativi all'accesso ai tribunali, compresa l'assistenza legale e l'assistenza per la costituzione di cauzioni o il pagamento delle spese legali.

260 Si noti tuttavia che il pieno godimento dei diritti umani è facilitato dal possesso di una cittadinanza, che dovrebbe essere considerata come un "diritto abilitante", da cui la necessità di una protezione specifica per gli apolidi nella forma della Convenzione del 1954.

261 Articolo 1, comma 1, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

diritto interno, comunitario o internazionale.²⁶²

Il principale ostacolo all'accesso ai diritti e ai servizi segnalato dagli apolidi formalmente riconosciuti incontrati dall'UNHCR in Italia, è una pervasiva mancanza di informazioni sull'apolidia e sulle sue implicazioni. In molti casi, nonostante fossero in possesso di un permesso di soggiorno valido e di un titolo di viaggio, questi sono stati accolti con pregiudizio e diffidenza, hanno dovuto affrontare continue domande sulla loro condizione e spiegare ripetutamente la loro situazione. Il riconoscimento dello status di apolide ha rappresentato un importante punto di svolta, che ha dato loro speranza e ha aperto la strada a diversi cambiamenti positivi nella loro vita. Hanno potuto smettere di sentirsi "in attesa", cercare un lavoro regolare e recuperare la facoltà di poter determinare il proprio futuro e sentirsi più sicuri. Tuttavia, le difficoltà che continuano ad affrontare, ricordano costantemente come la loro condizione limiti le loro opportunità e che "solo quando si ha una cittadinanza si è una persona libera"²⁶³ e si può definitivamente relegare l'apolidia al passato.

Un esame esaustivo dell'accesso a tutti i diritti contemplati dalla Convenzione del 1954 e dal diritto internazionale sui diritti umani esula dall'ambito di questo studio; in questa sezione, invece, viene preso in considerazione una piccola gamma di diritti particolarmente significativi per gli apolidi.

4.4.2.1 Diritto di residenza

Sebbene la Convenzione del 1954 non richieda esplicitamente agli Stati di concedere a una persona riconosciuta apolide il diritto di residenza, la concessione di tale permesso risponderebbe all'oggetto e alle finalità della Convenzione. Senza diritto di residenza, le persone interessate continuerebbero a essere a rischio di espulsione e non potrebbero godere appieno dei diritti garantiti dalla Convenzione del 1954 e dal diritto internazionale sui diritti umani. Pertanto, l'UNHCR raccomanda agli Stati di concedere alle persone che concludono positivamente una procedura di determinazione dell'apolidia un permesso di soggiorno valido per almeno due anni, sebbene permessi di durata maggiore siano preferibili a tutela della stabilità.²⁶⁴

Il quadro normativo italiano non contiene una disposizione che disciplini il permesso di soggiorno per apolidia. Il Testo Unico sull'Immigrazione, il principale quadro normativo di riferimento per la regolamentazione delle tipologie e del rilascio dei permessi di soggiorno, tace su quale tipo di permesso di soggiorno debba essere rilasciato alle persone riconosciute come apolidi attraverso una delle procedure disponibili. Tuttavia, alle persone che concludono positivamente una procedura e sono formalmente riconosciute come apolidi viene rilasciato un permesso di soggiorno rinnovabile per apolidia, in diretta applicazione della Convenzione del 1954. Il permesso di soggiorno per apolidia viene rilasciato dalla Questura competente dietro presentazione di una prova di riconoscimento dello status di apolide. La mancanza di un quadro giuridico organico di riferimento comporta alcune disomogeneità a livello territoriale, ad esempio in termini di durata di tali permessi di soggiorno. Nella prassi, agli apolidi riconosciuti viene generalmente rilasciato un permesso di soggiorno valido per 2 o 5 anni, a seconda del luogo di rilascio. Un'altra prassi che risulta dall'assenza di un chiaro quadro giuridico, ma che secondo le informazioni raccolte si riferisce per lo più al passato ed è stata gradualmente superata, consiste nel rilascio ad apolidi riconosciuti di un permesso di soggiorno per motivi diversi dall'apolidia (ad esempio, residenza elettiva). A seconda del tipo di permesso di soggiorno rilasciato, ciò poteva comportare ostacoli nel godimento di alcuni dei diritti garantiti dalla Convenzione del 1954.

La proposta di legge n. 2148²⁶⁵ affronta le lacune derivanti dall'assenza di un quadro giuridico organico, regolamentando il permesso di soggiorno per, prevedendo un permesso rinnovabile valido per 5 anni ed equiparando pienamente gli apolidi ai rifugiati in termini di accesso a diritti e servizi.

Nonostante il rilascio del permesso di soggiorno per apolidia, alcune delle persone incontrate dall'UNHCR hanno continuato ad avere un accesso limitato ad alcuni diritti e servizi, a causa delle difficoltà nell'ottenere l'iscrizione anagrafica nel comune di residenza. Ciò è solitamente legato

262 Articolo 1, comma 3, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

263 Dari Tjupa, ex apolide che ha acquisito la cittadinanza italiana nel dicembre 2019.

264 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", par. 147 - 152.

265 Per una descrizione del disegno di legge n. 2148 si rimanda alla sezione 4.2 del presente studio.

alla mancanza di un alloggio adeguato, poiché la legge vieta di perfezionare l'iscrizione anagrafica in alloggi non a norma, in insediamenti informali o in occupazioni informali,²⁶⁶ o, nel caso di Rom apolidi che vivono in insediamenti formali, deriva da prassi restrittive attuate dalle autorità locali che impediscono loro di registrare la residenza in tali insediamenti.

4.4.2.2 Diritto al lavoro

La Convenzione del 1954 prevede il diritto di intraprendere un'attività lavorativa autonoma (articolo 18) e dipendente (articolo 17), nonché il diritto di esercitare le libere professioni (articolo 19). Tali diritti sono estesi agli apolidi in modo graduale, con il diritto al lavoro autonomo riconosciuto agli apolidi "legalmente nello" Stato contraente, mentre il diritto di svolgere un'attività lavorativa dipendente e di esercitare libere professioni è concesso agli apolidi "legalmente soggiornanti". Inoltre, la Convenzione del 1954 prevede che gli apolidi che soggiornino legalmente nel territorio di uno Stato contraente debbano ricevere lo stesso trattamento dei cittadini per quanto riguarda le condizioni lavorative (articolo 24, comma 1-a). Va notato che l'Italia ha attualmente due riserve relative agli articoli 17 e 18 della Convenzione del 1954, il che implica che le disposizioni ivi contenute sono considerate solo come raccomandazioni.²⁶⁷

Come già accennato nella sezione precedente di questo studio, il permesso di soggiorno per apolidia viene rilasciato, all'esito positivo di una procedura, in diretta applicazione della Convenzione del 1954 e manca di un quadro giuridico nazionale di riferimento. Di conseguenza, il permesso di soggiorno per apolidia non è esplicitamente elencato tra quelli che consentono di lavorare nel Testo Unico sull'Immigrazione o nei suoi regolamenti attuativi. Ciononostante, gli apolidi in possesso di tale permesso sono nella prassi autorizzati a lavorare, in diretta applicazione della Convenzione del 1954. Ciò include il diritto di impegnarsi sia nel lavoro autonomo che in quello dipendente, il diritto di esercitare le libere professioni e il diritto di iscriversi nelle liste di collocamento. Inoltre, i lavoratori stranieri e apolidi beneficiano di un trattamento e di diritti uguali a quelli dei lavoratori italiani in virtù dell'articolo (2(3)) del Testo Unico sull'Immigrazione, che ribadisce lo standard stabilito dalla Convenzione ILO n. 143 del 24 giugno 1975.²⁶⁸

Alcuni degli apolidi incontrati dall'UNHCR hanno ricordato che, anche con il riconoscimento formale dello status, continuano a incontrare difficoltà nel trovare un impiego, soprattutto qualificato. La mancanza di conoscenza e di informazioni sull'apolidia, così come la diffidenza e i pregiudizi, hanno ostacolato i loro sforzi per assicurarsi una fonte di reddito formale e hanno influito sulle loro prospettive di lavoro. In molti casi hanno avuto la sensazione che i potenziali datori di lavoro non conoscessero la loro condizione e tendessero a paragonarla a quella degli immigrati irregolari, mentre in alcuni casi i colloqui di lavoro si sono concentrati quasi esclusivamente sul loro status giuridico e le domande relative alle competenze sono state praticamente ignorate. Oltre a una generale carenza di informazioni sull'apolidia, tale diffidenza e pregiudizio possono essere rafforzati anche dalla mancanza di un chiaro quadro giuridico di riferimento che regoli l'accesso al lavoro dei titolari di un permesso di soggiorno per apolidia, aspetto che può complicare il processo di assunzione e scoraggiare i potenziali datori di lavoro.

4.4.2.3 Diritto alla salute

La Convenzione del 1954 stabilisce l'obbligo per gli Stati contraenti di garantire agli apolidi "legalmente soggiornanti"²⁶⁹ lo stesso accesso dei cittadini al soccorso pubblico e all'assistenza.²⁷⁰ Sebbene il significato effettivo di "soccorso pubblico" possa variare a seconda dei contesti e delle legislazioni nazionali, in genere comprende anche nozioni di assistenza medica. Secondo il Manuale UNHCR sulla protezione degli apolidi, le persone riconosciute come apolidi attraverso una procedura di determinazione, con o senza permesso di soggiorno, devono essere considerate come

266 Articolo 5, Decreto Legge n. 47 del 28 marzo 2014.

267 Si veda https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en.

268 Ratificato dall'Italia con la legge n. 158 del 10 aprile 1981.

269 Per un'analisi del requisito del "soggiorno legale" previsto dalla Convenzione del 1954, si rimanda a: UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", par. 137.

270 Articolo 23 della Convenzione del 1954.

“legittimamente soggiornanti” nel territorio dello Stato contraente.²⁷¹

Gli apolidi formalmente riconosciuti, in possesso di un permesso di soggiorno per apolidia, hanno il diritto-dovere di iscriversi al Sistema Sanitario Nazionale (SSN) a parità di condizioni con i cittadini italiani - anche ai fini dell'esenzione dalle spese, in virtù dell'articolo 34, commi 1 e 2, del Testo Unico sull'Immigrazione e della Circolare del Ministero dell'Interno n. 5 del marzo 2000. 5 del 24 marzo 2000.²⁷²

Come si è detto nel paragrafo 4.4.2.1 di questo studio, è accaduto, soprattutto in passato, che ad alcuni apolidi riconosciuti sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi diversi dall'apolidia. Quando questo non rientra tra i permessi di soggiorno che danno diritto all'iscrizione al SSN elencati nel Testo Unico sull'Immigrazione²⁷³, come ad esempio nel caso del permesso di soggiorno per residenza elettiva, l'interessato può iscriversi volontariamente al SSN o sottoscrivere un'assicurazione sanitaria privata.²⁷⁴ In mancanza di mezzi finanziari sufficienti, deve affidarsi a un codice STP, analogamente agli apolidi non riconosciuti privi di permesso di soggiorno.

Inoltre, anche quando è stato rilasciato un permesso di soggiorno per apolidia, alcune delle persone consultate hanno riferito di essere riuscite a godere del diritto-dovere di iscrizione al SSN solo dietro presentazione di una prova di lavoro o di iscrizione alle liste delle persone in cerca di occupazione.²⁷⁵ Questo sembra essere legato al fatto che, mentre la Circolare n. 5 del 24 marzo 2000 assimila, in termini di iscrizione al SSN, il permesso di soggiorno per apolidia al permesso di soggiorno per protezione internazionale, ciò non è chiaramente previsto da alcuna disposizione di legge e lascia spazio all'interpretazione.

4.4.2.4 Diritto alla sicurezza sociale

L'articolo 24, comma 1-b, della Convenzione del 1954 prevede che gli Stati contraenti accordino agli apolidi che soggiornano legalmente sul loro territorio lo stesso trattamento riservato ai cittadini per quanto riguarda l'accesso alla sicurezza sociale. La Convenzione del 1954 elenca in dettaglio i regimi di sicurezza sociale ai quali gli apolidi regolarmente soggiornanti dovrebbero avere accesso su base paritaria rispetto ai cittadini, compresi, tra gli altri, quelli relativi a: maternità, malattia, invalidità, disoccupazione²⁷⁶ e anzianità.

La mancanza di un chiaro quadro normativo che regoli i diritti degli apolidi riguarda anche gli aspetti legati all'accesso ai regimi di protezione sociale. L'articolo 41 del Testo Unico sull'Immigrazione garantisce l'accesso ai regimi di protezione sociale agli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno di almeno un anno, a parità di condizioni con i cittadini italiani.²⁷⁷ Tuttavia, l'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, restringe ampiamente la gamma dei regimi di protezione sociale accessibili agli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno di almeno un anno, limitando l'accesso ai titolari di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Nel corso degli anni, un'ampia giurisprudenza, anche da parte della Corte Costituzionale, si è pronunciata in più occasioni riguardo alle disposizioni dell'articolo 80, comma 19, della legge n. 288/2000, riaffermando il diritto dei titolari di permesso di soggiorno non di lungo periodo - compresi

271 UNHCR, “Manuale per la protezione delle persone apolidi”, 2014, para. 137.

272 Sebbene l'articolo 34 del Testo Unico sull'Immigrazione non elenchi esplicitamente il permesso di soggiorno per apolidia tra quelli che garantiscono tale diritto, la Circolare del Ministero della Salute n. 5 del marzo 2000 stabilisce che i titolari di un permesso di soggiorno per apolidia sono assimilati ai titolari di un permesso di soggiorno per protezione internazionale e hanno il diritto-dovere di iscriversi al SSN.

273 Articolo 34, comma 1-b, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

274 I criteri, i costi e la procedura per l'iscrizione volontaria al SSN sono stati trattati nel paragrafo 4.4.1.3 del presente studio, in relazione alle persone in possesso di un permesso di soggiorno per attesa apolidia.

275 Questa circostanza è prevista dall'articolo 34, comma 1-bis, del Testo Unico sull'Immigrazione, che prevede che lo straniero in possesso di un valido permesso di soggiorno, anche se non rientra tra quelli che danno diritto all'iscrizione al SSN di cui all'articolo 34, comma 1-ter, ha accesso a tale diritto quando svolge un'attività lavorativa formale, un'attività di lavoro autonomo o è iscritto alle liste di collocamento.

276 I lavoratori apolidi sono equiparati ai cittadini in termini di accesso alla disoccupazione e ai relativi regimi, si veda la sezione 4.4.2.3 di questo studio.

277 Articolo 41, Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

i titolari di un permesso di soggiorno per apolidia - di accedere a molti dei regimi di protezione sociale esistenti, come, ad esempio, quelli relativi all'invalidità, alla maternità e ai nuclei familiari numerosi.²⁷⁸ Tuttavia, i richiedenti possono ancora trovarsi di fronte a un primo rifiuto da parte dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e devono ricorrere in tribunale.

È importante notare che la pensione di anzianità²⁷⁹ ("Assegno sociale") non rientra tra i regimi di protezione sociale estesi ai titolari di permesso di soggiorno non permanente dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha recentemente confermato il requisito di ammissibilità relativo al possesso di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.²⁸⁰ Ciò incide sulla possibilità di accedere alla pensione da parte degli apolidi in possesso di un permesso di soggiorno per apolidia, la cui domanda potrebbe essere inizialmente respinta dall'INPS e dovrebbero successivamente presentare un ricorso in Tribunale. Sebbene sia probabile che tale ricorso abbia un esito positivo, sia in applicazione diretta dell'articolo 24 della Convenzione del 1954, sia in virtù delle clausole di equiparazione contenute nel diritto dell'UE,²⁸¹ la giurisprudenza disponibile in materia è attualmente molto limitata. Inoltre, l'articolo 20, comma 10, del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 ha introdotto un ulteriore requisito di 10 anni di residenza legale ininterrotta per accedere all'assegno sociale.²⁸² Nonostante siano spesso nati e cresciuti in Italia o abbiano legami di lunga data con il Paese, gli apolidi potrebbero essere colpiti in modo sproporzionato da questa disposizione, poiché in molti casi sono riusciti a ottenere un permesso di soggiorno e a ottenere l'iscrizione anagrafica solo al momento del riconoscimento dello status, il che significa che i periodi di residenza precedenti non verrebbero presi in considerazione al momento di valutare l'ammissibilità.

SVETLANA

Svetlana è nata nell'ex Jugoslavia nel 1958, ma non ha potuto acquisire la cittadinanza di nessuno degli Stati successori dopo la sua dissoluzione. Nel 2013 ha concluso positivamente il procedimento giudiziario di determinazione dell'apolidia e ha ottenuto un permesso di soggiorno per apolidia. Poiché si sta avvicinando alla vecchiaia, di recente ha iniziato a informarsi sull'accesso alla pensione di anzianità, non avendo fonti di reddito. Le è stato comunicato che non ne avrebbe avuto diritto e le è stato consigliato di chiedere la naturalizzazione. Purtroppo, anche questa strada le è preclusa, poiché i requisiti aggiuntivi introdotti alla fine del 2018 prevedono che Svetlana debba sostenere un test di lingua per accedere alla naturalizzazione, ma lei è analfabeta.

Anche se gli apolidi hanno diritto alla sicurezza sociale, l'esercizio effettivo di tale diritto nella pratica può essere ostacolato dalla mancanza di un quadro giuridico chiaro e da possibili rifiuti che devono essere impugnati in tribunale con l'assistenza di un avvocato qualificato. Va notato che, a differenza degli apolidi, i beneficiari di protezione internazionale beneficiano di un quadro giuridico chiaro che garantisce loro l'accesso alla protezione sociale su base paritaria rispetto ai cittadini italiani, in virtù dell'articolo 27 del Decreto Legislativo n. 251 del 19 novembre 2007. Una disposizione analoga rivolta agli apolidi ridurrebbe gli ostacoli esistenti e garantirebbe loro un trattamento effettivamente in linea con la Convenzione del 1954.

278 Per una panoramica completa del regime giuridico che regola l'accesso degli stranieri alla protezione sociale in Italia e delle varie sentenze in materia, si rimanda a: Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Stranieri e Accesso alle Prestazioni Sociali, luglio 2020, cfr. <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Il-Manuale.pdf>.

279 L'assegno sociale è disciplinato dall'articolo 3, comma 6, della legge n. 335 dell'8 agosto 1995; si tratta di una misura di sostegno al reddito per le persone di età superiore ai 67 anni che non dispongono di altri mezzi finanziari, attualmente pari a 5.983,64 euro.

280 Mentre alcuni Tribunali italiani hanno riconosciuto il diritto di accedere a tale misura anche quando si è in possesso di un permesso di soggiorno di almeno 1 anno, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 50 del 2019, ha confermato il requisito di ammissibilità relativo al possesso di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Tuttavia, la questione è ancora oggetto di un ricorso giurisdizionale pendente presso alcuni Tribunali italiani e potrebbe essere deferita alla CGUE per valutare eventuali profili di incompatibilità con la Direttiva UE 98/2011.

281 In particolare l'articolo 12 della Direttiva UE 98/2011.

282 Il requisito dei dieci anni di residenza si applica a tutti i richiedenti, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

4.4.2.5 Documenti di identità e di viaggio

La Convenzione del 1954 stabilisce che gli apolidi che si trovano sul territorio di uno Stato contraente hanno diritto al rilascio di documenti d'identità.²⁸³ Il requisito di trovarsi "sul territorio" non implica il possesso di un permesso di soggiorno, ma richiede semplicemente che un individuo soddisfi la definizione di apolide di cui alla Convenzione del 1954 e che sia presente sul suo territorio. Inoltre, l'articolo 28 della Convenzione del 1954 riconosce il diritto a un titolo di viaggio agli apolidi che "soggiornino legalmente" nel territorio di uno Stato contraente.

In Italia, il rilascio di un documento d'identità avviene presso l'Ufficio Anagrafe locale e richiede l'iscrizione anagrafica, che a sua volta può essere ottenuta dai cittadini stranieri solo se in possesso di un permesso di soggiorno valido. Gli apolidi in possesso di un permesso di soggiorno per apolidia hanno quindi il diritto di registrare la propria residenza in un Comune e quindi di ottenere la carta d'identità. Come menzionato nelle sezioni precedenti di questo studio, alcuni apolidi possono incontrare difficoltà se vivono in alloggi occupati o non a norma, in quanto ciò può complicare o addirittura impedire l'iscrizione anagrafica.

Il rilascio di un titolo di viaggio per apolidi non è disciplinata dal diritto nazionale, ma agli apolidi formalmente riconosciuti ne viene rilasciato uno in diretta applicazione della Convenzione del 1954.²⁸⁴ Contestualmente alla richiesta del permesso di soggiorno per apolidia presso la Questura competente, gli apolidi possono richiedere anche il titolo di viaggio. Il rilascio del titolo di viaggio è soggetto a una tassa complessiva di 116 euro, suddivisa in 42,50 euro per il costo del titolo di viaggio²⁸⁵ e 73,50 euro per le spese amministrative²⁸⁶. I titoli di viaggio per gli apolidi rilasciati dalle autorità italiane sono in linea con le specifiche stabilite nelle linee guida congiunte ICAO-UNHCR "Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons".²⁸⁷

Anche se in possesso di un titolo di viaggio valido, alcuni degli apolidi consultati dall'UNHCR hanno condiviso la loro frustrazione per essere stati ripetutamente e ampiamente interrogati sul loro status e sui loro documenti quando viaggiavano. In molti casi, le autorità che li hanno fermati non erano a conoscenza dell'esistenza di documenti di viaggio per apolidi. Hanno anche riferito di varie difficoltà nel viaggiare all'estero a causa di complicazioni, lunghe procedure di rilascio dei visti e della scarsa informazione sull'apolidia e sui documenti di viaggio per apolidi da parte delle autorità, con conseguenti ripetute domande e lunghi tempi di attesa all'ingresso/uscita.

4.5 CONCLUSIONI

Come discusso nella prima parte di questo capitolo, l'Italia è tra i pochi Paesi al mondo che hanno istituito procedure di determinazione dell'apolidia, rispondendo alle finalità della Convenzione del 1954, fornendo meccanismi volti a identificare debitamente gli apolidi per garantire loro protezione e l'accesso ai diritti. Tuttavia, entrambi i percorsi di riconoscimento dello status a disposizione degli apolidi in Italia, uno giudiziario e uno amministrativo, sono caratterizzati da alcune lacune e carenze strutturali relative alle garanzie procedurali e alle questioni di onere e standard della prova. Questo, insieme a una pervasiva mancanza di informazioni e alla difficoltà di reperire un'assistenza legale adeguata e qualificata, fa sì che solo un numero limitato di apolidi residenti in Italia venga identificato e venga loro formalmente riconosciuto lo status di apolide, la maggior parte dei quali attraverso la procedura giudiziaria. Come discusso nel capitolo 3 di questo studio, gli apolidi privi di un riconoscimento formale dello status sono esposti a lacune di protezione e hanno un accesso limitato a diritti e servizi. Indirettamente, le carenze della procedura e il conseguente basso numero di apolidi riconosciuti contribuiscono all'insorgere di nuovi casi di apolidia, poiché i figli di genitori apolidi non riconosciuti faticano a beneficiare delle esistenti salvaguardie contro

283 Articolo 27 della Convenzione del 1954.

284 L'articolo 21 della legge n. 1185 del 21 novembre 1967 prevede la possibilità di rilasciare "passaporti speciali, lasciapassare o altri documenti simili equivalenti a un passaporto" a stranieri e apolidi quando ciò è previsto da accordi internazionali.

285 Articolo 1, Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Interno del 14 settembre 2015, cfr. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/2015_Ministero_Finanze_Decreto_14_sett_adequamento.pdf.

286 Articolo 18, Legge n. 1185 del 21 novembre 1967.

287 ICAO e UNHCR, "Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons", febbraio 2017, cfr. <https://www.refworld.org/pdfid/52b166a34.pdf>.

l'apolidia alla nascita.

Inoltre, come indicato nelle sezioni di questo studio che analizzano i profili degli apolidi, mentre i richiedenti asilo apolidi solitamente avviano una procedura di determinazione dell'apolidia se la loro domanda di asilo viene respinta e non viene loro concessa alcuna forma di protezione, ciò spesso non accade quando una persona ottiene invece lo status di rifugiato o un'altra forma di protezione. Queste persone, in assenza di qualsiasi segnale che evidenzia la loro condizione, sono estremamente difficili da rintracciare e possono incontrare difficoltà dovute all'apolidia in futuro, oltre a sfuggire completamente alle statistiche sull'apolidia. Tali situazioni trarrebbero grande beneficio da un meccanismo di rinvio tra le procedure di determinazione dello status di rifugiato e di apolide, che garantirebbe la valutazione di entrambe le richieste e la conseguente concessione delle relative forme di protezione, contribuendo anche a migliorare i dati quantitativi e qualitativi sull'entità dell'apolidia tra i richiedenti asilo che raggiungono l'Italia.

Come descritto nella seconda parte di questo capitolo, il trattamento dei richiedenti il riconoscimento dello status di apolide non è pienamente allineato agli standard della Convenzione del 1954. L'accesso ai diritti in attesa dell'accertamento dell'apolidia può rivelarsi difficile, in particolare nelle situazioni in cui ai richiedenti non viene rilasciato un permesso di soggiorno per attesa apolidia. Anche se in possesso di tale permesso, i richiedenti possono incontrare difficoltà e, nonostante le analogie, sono trattati in modo meno favorevole rispetto ai richiedenti asilo.

Una volta riconosciuti, in genere gli apolidi vengono trattati secondo gli standard stabiliti dalla Convenzione del 1954. Le difficoltà che incontrano nella pratica sono legate alla mancanza di informazioni e di un quadro giuridico chiaro e completo che regoli il permesso di soggiorno per apolidia e il livello di protezione di cui gli apolidi dovrebbero beneficiare.

La maggior parte delle lacune e dei problemi di protezione discussi in questo capitolo potrebbero essere affrontati attraverso l'adozione di un quadro giuridico completo che preveda una procedura di determinazione trasparente ed efficace, nonché un contesto di protezione migliore che garantisca un trattamento pienamente in linea con la Convenzione del 1954 agli apolidi e alle persone in attesa di determinazione dello status.

5. PREVENZIONE E RIDUZIONE DELL'APOLIDIA

5.1 INTRODUZIONE

L'identificazione e la protezione degli apolidi è di fondamentale importanza per garantire che possano uscire dall'invisibilità e godere dell'accesso ai diritti fondamentali, tuttavia, costituendo di per sé una violazione dei diritti umani, la comunità internazionale ha riconosciuto che l'apolidia dovrebbe essere prevenuta e, in ultima istanza, eliminata. Ad oggi, il divieto di privazione arbitraria della cittadinanza e il relativo principio per cui l'apolidia deve essere prevenuta sono ampiamente considerate norme di diritto internazionale consuetudinario.²⁸⁸

La prevenzione dell'apolidia implica che si affrontino le due cause principali per evitare l'insorgere di nuovi casi e impedire la trasmissione dell'apolidia alle generazioni successive. Ciò può includere misure volte a colmare le lacune nella legislazione sulla cittadinanza o nella sua attuazione pratica, a promuovere e garantire l'accesso alla registrazione delle nascite e alla documentazione personale, in particolare a quella che costituisce la prova della cittadinanza, per coloro che ne hanno diritto. Le salvaguardie contro l'apolidia nelle leggi e nelle prassi amministrative sono fondamentali per garantire che non si verifichino situazioni di apolidia, né alla nascita né in seguito.

La riduzione dell'apolidia richiede l'individuazione di soluzioni volte a consentire agli apolidi di acquisire una cittadinanza, come riforme giuridiche, sforzi dedicati a verificare il possesso di una cittadinanza e procedure di naturalizzazione che facilitino il più possibile l'acquisizione della cittadinanza da parte degli apolidi.

Gli Stati contraenti della Convenzione del 1961 sono tenuti a predisporre nella loro legislazione nazionale salvaguardie chiare, dettagliate e concrete per prevenire l'apolidia. La Convenzione del 1961 è l'unico strumento universale che richiede di stabilire regole sull'acquisizione, la rinuncia, la perdita e la privazione della cittadinanza al fine di evitare l'apolidia. Lo scopo principale della Convenzione del 1961 è quello di prevenire l'apolidia, in particolare alla nascita, che a sua volta dovrebbe portare a una riduzione dell'apolidia nel corso del tempo.

Il riconoscimento dello status di apolide e la conseguente protezione, in linea con la Convenzione del 1954, non sono equivalenti alla protezione derivante dal possesso di una cittadinanza. L'identificazione effettiva degli apolidi e la loro protezione, garantendo il pieno godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione del 1954, devono essere comunque considerate misure temporanee e non devono sostituire l'obiettivo di ridurre, e infine eliminare, l'apolidia attraverso l'acquisizione di una cittadinanza. Gli Stati contraenti della Convenzione del 1954 hanno l'obbligo di facilitare "per quanto possibile" l'integrazione degli apolidi nel tessuto sociale, economico e culturale della società e la loro naturalizzazione, facendo "ogni sforzo per accelerare i procedimenti di naturalizzazione e per ridurre per quanto possibile gli oneri e i costi di tali procedimenti".²⁸⁹

A livello regionale, il quadro di riferimento per la prevenzione e la riduzione dell'apolidia è completato da due trattati regionali adottati dal Consiglio d'Europa (CoE): la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 (CEN) e la Convenzione del 2006 per evitare l'apolidia in relazione alla successione di Stati. La CEN contribuisce alla prevenzione dell'apolidia stabilendo principi e regole chiare in relazione all'acquisizione, al riacquisto, alla perdita e alla privazione della cittadinanza, vietando la privazione della cittadinanza quando questa renderebbe un individuo apolide.²⁹⁰ Inoltre, gli Stati parti della CEN sono tenuti a facilitare la naturalizzazione degli apolidi "legalmente e abitualmente residenti sul loro

288 UNHCR, "Expert Meeting - Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality ("Tunis Conclusions")", marzo 2014, par. 2, cfr. <https://www.refworld.org/docid/533a754b4.html>.

289 Articolo 32, Convenzione sullo status di apolide.

290 La CEN prevede un'eccezione solo nel caso in cui l'acquisizione della cittadinanza sia il risultato di una frode.

territorio”.²⁹¹ Sulla base delle disposizioni della CEN, la Convenzione del 2006 per evitare l’apolidia in relazione alla successione di Stati stabilisce norme specifiche per prevenire l’insorgere dell’apolidia in tale contesto. L’Italia non ha aderito a nessuno di questi trattati del Consiglio d’Europa.

La CEDU non prevede il diritto alla cittadinanza, ma in più occasioni la Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU) si è pronunciata su questioni relative all’acquisizione e alla privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 8 (vita privata e familiare) e 14 (non discriminazione).²⁹²

Per quanto riguarda la Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE), questa ha riconosciuto che l’elaborazione delle norme volte a regolare l’acquisizione e la perdita della cittadinanza è in linea di principio una prerogativa degli Stati membri, ma l’esercizio di tale sovranità deve tenere in debito conto il diritto dell’UE.²⁹³ Quando gli Stati membri adottano decisioni che privano un individuo della cittadinanza dell’UE, la CGUE ha stabilito che tali decisioni rientrano nell’ambito del diritto dell’UE e sono “suscettibili di un controllo giurisdizionale effettuato alla luce del diritto dell’Unione”.²⁹⁴ Per essere legittime, le misure che privano un individuo della cittadinanza dell’UE non devono essere arbitrarie e devono soddisfare un rigoroso test di proporzionalità,²⁹⁵ in particolare valutando “le conseguenze che la decisione comporta per l’interessato e, se del caso, per i suoi familiari”²⁹⁶ e garantendo che la perdita della cittadinanza sia coerente con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, in particolare con il diritto al rispetto della vita familiare, unitamente all’obbligo di tutelare l’interesse superiore del minore.²⁹⁷

Il presente capitolo analizza il quadro giuridico, le procedure e le prassi italiane in materia di prevenzione e riduzione dell’apolidia, valutandone la conformità agli standard della Convenzione del 1961. Dopo una prima panoramica del quadro giuridico nazionale in materia di prevenzione e riduzione dell’apolidia, il capitolo si concentra sulla prevenzione dell’apolidia alla nascita e sulle garanzie contro l’apolidia in caso di perdita, rinuncia o privazione della cittadinanza. Infine, il capitolo valuta le possibilità esistenti per gli apolidi di acquisire la cittadinanza italiana.

5.2 QUADRO GIURIDICO NAZIONALE

L’Italia ha formalmente aderito alla Convenzione del 1961 nel dicembre 2015, a seguito dell’adozione della legge n. 162 del 29 settembre 2015. L’Italia ha fatto una dichiarazione al momento dell’adesione alla Convenzione del 1961 per mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza anche quando ciò risultasse in apolidia, come previsto dall’articolo 8, tuttavia al momento dell’adesione non erano in vigore esplicite disposizioni di legge sulla privazione della cittadinanza.

A livello regionale, l’Italia non è parte dei trattati del CoE sull’apolidia, anche se, come menzionato nella sezione 2.3, ha firmato la Convenzione europea sulla nazionalità il 6 novembre 1997.

Le disposizioni rilevanti per la prevenzione e la riduzione dell’apolidia sono contenute nella Legge sulla cittadinanza (Legge n. 91/1992) e nel suo regolamento di attuazione (DPR n. 572/1993), che prevedono garanzie contro l’apolidia sia alla nascita che in età avanzata, nonché la possibilità di chiedere la naturalizzazione a condizioni facilitate per gli apolidi. A seconda delle circostanze, gli apolidi possono beneficiare di ulteriori percorsi per l’acquisizione della cittadinanza italiana, soprattutto se nati e cresciuti in Italia.

291 Articolo 6, paragrafo 4-g, Convenzione europea sulla cittadinanza.

292 Per un elenco completo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo su questioni relative alla cittadinanza e all’apolidia, consultare i siti web dello European Network on Statelessness (www.statelessness.eu) e del Tavolo Apolidia (<https://tavoloapolidia.org/apolidia-italia/giurisprudenza/>).

293 Corte di giustizia dell’Unione europea, Micheletti, causa C-369/90, 7 luglio 1992; Mesbah, causa C-179/98, 11 novembre 1999; Chen, C-200/02, 19 ottobre 2004; Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010; Tjebbes, C-221/17, 12 marzo 2019.

294 Corte di giustizia dell’Unione europea, Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010, para. 48. Lo stesso principio viene poi riaffermato in Tjebbes, C-221/17, 12 marzo 2019.

295 Corte di giustizia dell’Unione europea, Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010; e Tjebbes, C-221/17, 12 marzo 2019.

296 Corte di giustizia dell’Unione europea, Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010, para. 56.

297 Corte di giustizia dell’Unione europea, Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010; e Tjebbes, C-221/17, 12 marzo 2019.

5.3 EVITARE L'APOLIDIA ALLA NASCITA

5.3.1 Minori nati da genitori italiani

L'articolo 4 della Convenzione del 1961 stabilisce i principi e le garanzie volte a prevenire l'apolidia quando un bambino nasce all'estero da un cittadino di uno Stato contraente. Quando un bambino nato al di fuori del territorio dello Stato contraente sarebbe altrimenti apolide, tale Stato ha l'obbligo, ai sensi della Convenzione del 1961, di concedergli la cittadinanza alla nascita, per operazione di legge, o attraverso una procedura che può essere soggetta a determinate e limitate condizioni, elencate nell'articolo 4, comma 2.²⁹⁸

La legge italiana sulla cittadinanza adotta lo *ius sanguinis* come principio principale per regolare l'acquisizione della cittadinanza italiana:

“ È cittadino per nascita:

*a) il figlio di padre o di madre cittadini;”*²⁹⁹

Pertanto, i minori nati da cittadini italiani all'estero acquisiscono la cittadinanza italiana alla nascita per operazione di legge. La loro nascita deve essere dichiarata e registrata, “senza indugio”, anche presso l'autorità consolare italiana competente, in modo da essere inseriti nell'anagrafe dei cittadini italiani.³⁰⁰ Le autorità consolari trasmettono poi la dichiarazione al Comune italiano competente per le trascrizioni necessarie.³⁰¹

La cittadinanza italiana può essere acquisita anche attraverso il riconoscimento della filiazione, volontario o risultante da una decisione giudiziaria, in virtù dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 91/1992.³⁰² In questi casi, il minore acquisisce la cittadinanza italiana di diritto con effetto retroattivo (*ex tunc*).³⁰³

Allo stesso modo, un minore adottato da un cittadino italiano acquisisce la cittadinanza italiana.³⁰⁴ In questo caso il minore è considerato cittadino italiano a partire dal momento in cui l'atto di adozione, emesso da un Tribunale per i minorenni italiano o da un'autorità straniera competente, produce i suoi effetti.³⁰⁵

5.3.2 Minori altrimenti apolidi nati in Italia

La pietra miliare degli sforzi per prevenire l'apolidia tra i minori è la salvaguardia contenuta nell'articolo 1 della Convenzione del 1961.³⁰⁶ L'articolo 1 conferisce a un bambino che sarebbe altrimenti apolide

298 Tali condizioni sono: che la domanda sia presentata prima che il richiedente raggiunga una determinata età (non inferiore a 23 anni); che la persona abbia risieduto abitualmente nel territorio per un determinato periodo (non superiore a 3 anni) immediatamente precedente alla presentazione della domanda; che la persona non sia stata condannata per un reato contro la sicurezza nazionale e che sia sempre stata apolide. Fatte salve tali condizioni, nessuna domanda ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della Convenzione del 1961 può essere respinta.

299 Articolo 1, comma 1-bis, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

300 Articolo 15, DPR n. 396 del 3 novembre 2000.

301 Articolo 17, DPR n. 396 del 3 novembre 2000.

302 L'articolo 2, comma 1, si applica solo nel caso in cui il riconoscimento della filiazione riguardi un minore; nel caso in cui l'interessato sia maggiorenne, si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 2, della legge n. 91/1992.

303 Ministero dell'Interno, Circolare n. K.60.1 dell'11 novembre 1992. Se il genitore che riconosce la filiazione era cittadino italiano prima della nascita del figlio, allora si considera che il figlio abbia acquisito la cittadinanza italiana alla nascita, diversamente, se il genitore ha acquisito la cittadinanza italiana in una fase successiva ma precedente al riconoscimento, allora il figlio è considerato cittadino italiano da quel momento in poi. Inoltre, la Corte di Cassazione ha riconosciuto che il riconoscimento della filiazione opera *ex tunc* nelle sentenze: Corte di Cassazione, sentenza n. 1196 del 20 maggio 1961 e sentenza n. 1584 del 18 marzo 1981.

304 Articolo 3, comma 1, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

305 Ministero dell'Interno, Circolare n. K.28.4 del 13 novembre 2000.

306 Per un'analisi completa degli standard di prevenzione dell'apolidia infantile derivanti dalla Convenzione del 1961, si rimanda a: UNHCR, “Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness”, dicembre 2012.

il diritto di acquisire la cittadinanza dello Stato di nascita e fornisce agli Stati contraenti due opzioni alternative per concedere la cittadinanza ai minori che sarebbero altrimenti apolidi se nati sul loro territorio. Uno Stato può concedere la cittadinanza automaticamente per operazione di legge; in alternativa, uno Stato può concedere la cittadinanza a tali individui in un secondo momento a fronte di una richiesta, che però può essere soggetta solo a limitate condizioni.³⁰⁷

Le disposizioni della Convenzione del 1961 devono essere lette e interpretate tenendo conto degli sviluppi del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale sui diritti umani. Di fondamentale importanza per determinare la portata degli obblighi della Convenzione del 1961 per prevenire l'apolidia tra i minori è la CRC. L'articolo 7 della Convenzione stabilisce che ogni bambino ha il diritto di acquisire una cittadinanza. Chi ha redatto la CRC ha visto un chiaro legame tra questo diritto e la Convenzione del 1961 e ha quindi specificato nell'articolo 7, comma 2, della CRC che *“gli Stati contraenti assicurano l'attuazione di questi diritti in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali pertinenti in questo campo, in particolare quando il bambino sarebbe altrimenti apolide”*. L'articolo 8 della Convenzione stabilisce che ogni bambino ha il diritto di conservare la propria identità, compresa la cittadinanza. L'articolo 3 della CRC stabilisce un principio generale e si applica congiuntamente agli articoli 7 e 8, richiedendo che tutte le azioni riguardanti i minori, anche nel campo della cittadinanza, siano intraprese tenendo in primaria considerazione l'interesse superiore del bambino. Dagli articoli 3 e 7 della CRC si evince che un bambino non deve rimanere apolide per un periodo prolungato: un bambino deve acquisire la cittadinanza alla nascita o il prima possibile dopo la nascita.

La legge italiana sulla cittadinanza (legge n. 91/1992) appare in linea con le disposizioni sulla prevenzione dell'apolidia per i minori nati in Italia di cui all'articolo 1 della Convenzione del 1961. L'articolo 1, comma 1-bis, della legge n. 91/1992 recita infatti:

“ È cittadino per nascita:

[...]

b) chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono”.

Tale formulazione mira a prevenire l'insorgere dell'apolidia quando il bambino nasce da genitori apolidi o se i genitori possiedono una cittadinanza, ma non possono conferirla ai loro figli.

La parte seguente di questa sezione si concentra sulle modalità di attuazione pratica di tali disposizioni.

MINORI NATI DA GENITORI APOLIDI

L'articolo 1, comma 1-b, della legge n. 91/1992 riconosce la cittadinanza italiana alla nascita ai minori nati da genitori apolidi in modo automatico, per operazione di legge. Tuttavia, nella pratica la disposizione viene applicata solo su iniziativa dei genitori, ai quali viene richiesto, al momento della registrazione della nascita, di presentare la prova del riconoscimento dello status di apolide.³⁰⁸ Se i genitori sono in grado di produrre la prova del riconoscimento dello status di apolide, l'Ufficiale di stato civile procede all'attribuzione della cittadinanza italiana. Tuttavia, in assenza di tale prova da parte di uno o di entrambi i genitori, le disposizioni dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge n. 91/1992 non vengono applicate e il bambino non acquisisce immediatamente la cittadinanza italiana alla nascita. Anche in presenza di indicatori di potenziale apolidia dei genitori, non esiste, né nella legge né nella prassi, una procedura volta a determinare se il bambino sarebbe altrimenti apolide. In assenza di sforzi volti a determinare se il bambino abbia acquisito la cittadinanza di un altro Stato, legare l'attuazione delle tutele esistenti esclusivamente alla richiesta di una prova di riconoscimento dello status di apolide da parte dei genitori significa limitare la valutazione al fatto che i genitori di un bambino siano apolidi, senza considerare debitamente se il bambino abbia effettivamente acquisito una cittadinanza o meno.

³⁰⁷ Articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione del 1961.

³⁰⁸ Ministero dell'Interno, “La cittadinanza italiana. La normativa, le procedure, le circolari”, 2003, p. 18.

Di conseguenza, la prassi esistente è contraria ai termini della Convenzione del 1961, che all'articolo 1 obbliga uno Stato contraente a concedere la propria cittadinanza a una persona nata sul suo territorio che sarebbe altrimenti apolide.³⁰⁹

Come discusso nel capitolo precedente di questo studio, a causa dei limiti delle procedure di determinazione dell'apolidia esistenti e delle difficoltà che gli apolidi incontrano nell'affrontarle,³¹⁰ compresa una generale mancanza di informazioni e di disponibilità di supporto qualificato, solo una parte della popolazione apolide in Italia è riuscita a ottenere il riconoscimento formale dello status. Gli apolidi che danno alla luce un bambino in Italia e che invece non sono in grado di produrre la prova del riconoscimento dello status, come confermato dalle testimonianze raccolte dall'UNHCR e dagli stakeholder consultati, non riescono a beneficiare delle tutele contro l'apolidia alla nascita e trasmettono la loro condizione ai figli.

È importante notare che giurisprudenza recente ha riconosciuto retroattivamente la cittadinanza italiana alla nascita ai figli di genitori apolidi che hanno ottenuto il riconoscimento formale dello status dopo la nascita.³¹¹ A partire dal 2021, questo approccio è stato abbracciato anche dal Ministero dell'Interno, rappresentando un passo importante per affrontare la situazione dei molti minori apolidi nati in Italia da genitori apolidi, in particolare tra le comunità Rom. Nonostante questo importante sviluppo, non risulta però che il Ministero dell'Interno abbia informato gli ufficiali di stato civile a livello locale sulla sua nuova posizione in materia, ad esempio attraverso una circolare dedicata. Di conseguenza, continuano a verificarsi casi in cui l'Ufficiale di stato civile respinge la richiesta e l'unica strada possibile rimane quella di richiedere l'applicazione della tutela presso il Tribunale - cosa che ritarda sostanzialmente l'esito e può anche avere un effetto deterrente.

MINORI NATI DA GENITORI CHE NON POSSONO TRASMETTERE LA PROPRIA CITTADINANZA AI FIGLI

Le disposizioni dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge n. 91/1992 sono volte a prevenire l'insorgere dell'apolidia anche nelle situazioni in cui uno o entrambi i genitori possiedano la cittadinanza, ma non possono trasmetterla ai figli. In questi casi, la cittadinanza italiana si acquisisce per operazione di legge, tuttavia anche in questa circostanza l'attuazione pratica della disposizione si basa sull'iniziativa dei genitori, che devono, al momento della registrazione della nascita, comprovare il mancato conferimento della cittadinanza ai figli attraverso prove documentali.³¹² Tali prove documentali possono includere il testo della legge o delle leggi sulla cittadinanza pertinenti e una dichiarazione consolare che confermi che il bambino non ha acquisito la cittadinanza. Inoltre, l'articolo 2, comma 1, del DPR n. 572/1993 (Regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza) specifica che la suddetta disposizione non si applica se la cittadinanza dei genitori non viene trasmessa al figlio a causa del mancato adempimento di mere formalità amministrative (ad esempio la registrazione della nascita presso le autorità consolari competenti) o della mancata dichiarazione di volontà.³¹³ Pertanto, la tutela contro l'apolidia alla nascita si applica esclusivamente nel caso in cui il mancato trasferimento della cittadinanza al bambino sia legato a requisiti sostanziali, come, ad esempio, la necessità di prendere la residenza nel Paese o nei Paesi di cittadinanza dei genitori. Una volta ricevuta la documentazione di supporto, l'Ufficiale di stato civile la trasmette alla Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze del Ministero dell'Interno per l'esame e la valutazione. In attesa della valutazione, il bambino dovrebbe essere registrato nel registro demografico con la dicitura "cittadinanza indeterminata", ma nella prassi viene spesso registrata

309 UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 4: garantire il diritto di ogni bambino ad acquisire una cittadinanza attraverso gli articoli 1-4 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia", dicembre 2012, para. 18.

310 Per un'analisi completa delle procedure di determinazione dell'apolidia amministrativa e giudiziaria, si rimanda alla sezione 4.3 del presente studio.

311 Si veda, ad esempio, Tribunale di Roma, sentenza del 28 gennaio 2019; Tribunale di Brescia, ordinanza del 15 luglio 2020; Tribunale di Roma, ordinanza del 16 febbraio 2021.

312 Ministero dell'Interno, "Massimario per l'Ufficiale di Stato Civile", 2014, pag. 48.

313 L'UNHCR ritiene accettabile non concedere la cittadinanza ai minori in queste circostanze, ma in questi casi raccomanda di fornire assistenza ai genitori per avviare la relativa procedura presso le autorità del loro Stato o degli Stati di cittadinanza. Si veda: UNHCR, Linee guida sull'apolidia n. 4: Garantire il diritto di ogni bambino ad acquisire una cittadinanza attraverso gli articoli 1-4 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, dicembre 2012, par. 24 - 26.

la cittadinanza dei genitori. Secondo le informazioni raccolte dagli stakeholder consultati, nonostante il termine di 20 giorni previsto dalla legge (art. 16, legge n. 241/1990), la valutazione effettuata dal Ministero dell'Interno tende a eccedere i termini e in alcuni casi l'esito non ha avuto la forma di un attestato ufficiale ma di una semplice comunicazione. In caso di esito negativo, è sempre possibile presentare ricorso in Tribunale.

Nel caso di minori nati da genitori rifugiati, se la cittadinanza dei genitori può essere acquisita esclusivamente attraverso una procedura di registrazione o di altro tipo presso le autorità straniere, ciò risulterebbe impossibile proprio a causa della natura stessa dello status di rifugiato, che impedisce ai genitori rifugiati di contattare le proprie autorità consolari.³¹⁴ In tali circostanze, l'UNHCR raccomanda di applicare la salvaguardia di cui all'articolo 1 della Convenzione del 1961 quando il figlio di un rifugiato sarebbe altrimenti apolide.³¹⁵ Il Ministero dell'Interno, a seguito di una valutazione caso per caso, concede la cittadinanza alla nascita ai minori nati da rifugiati che non possono trasmettere la propria cittadinanza, esonerandoli dal presentare una dichiarazione consolare a sostegno. Va notato che, in virtù dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 91/1992, i rifugiati sono equiparati agli apolidi per quanto riguarda l'applicazione di tale legge, il che significa che dovrebbero poter beneficiare anche della disposizione che concede la cittadinanza italiana alla nascita ai minori nati da genitori apolidi (analizzata nei paragrafi precedenti di questa sezione). Tuttavia, il Ministero dell'Interno adotta un'interpretazione restrittiva dell'articolo 16, comma 2, e ritiene che solo i minori nati da rifugiati apolidi possano ottenere la cittadinanza italiana alla nascita in virtù di tale disposizione.³¹⁶ All'UNHCR non risulta che siano disponibili precedenti o giurisprudenza in materia.

5.3.3 Trovatelli

L'articolo 2 della Convenzione del 1961 stabilisce che, in assenza di prova contraria, i trovatelli individuati sul territorio di uno Stato contraente devono essere "considerati come nati su tale territorio da genitori aventi la cittadinanza di tale Stato", garantendo così che acquisiscano una cittadinanza alla nascita.

La legge italiana sulla cittadinanza (legge n. 91/1992) tratta l'acquisizione della cittadinanza italiana dei trovatelli in virtù dell'articolo 1, comma 2, stabilendo che, in assenza di prova dell'acquisizione di un'altra cittadinanza,³¹⁷ il figlio di genitori ignoti trovato sul territorio acquisisce la cittadinanza italiana alla nascita. La legge non parla di eventuali soglie di età per l'applicazione dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 91/1992. Tuttavia, il Ministero dell'Interno ha ritenuto che tale disposizione sia applicabile solo ai neonati o ai minori molto piccoli, presupponendo che siano nati in Italia.³¹⁸ Recente giurisprudenza ha respinto la rigida interpretazione del Ministero dell'Interno e ha concesso la cittadinanza italiana a una persona trovata in giovane età.³¹⁹ È interessante notare che il Ministero dell'Interno non ha proposto ricorso avverso questa decisione e l'UNHCR è stato informato che il Ministero dell'Interno ha successivamente adottato una nuova posizione che prevede che la disposizione sui trovatelli copra tutti i minori (fino a 18 anni).

L'UNHCR raccomanda che i minori nati nel territorio di uno Stato contraente senza avere un genitore legalmente riconosciuto come tale (cioè perché il bambino è nato da genitori che hanno scelto di non riconoscerlo), siano trattati come trovatelli e acquisiscano immediatamente la cittadinanza dello Stato di nascita.³²⁰ Il quadro giuridico italiano si pone totalmente in linea con questo approccio e affronta queste situazioni in virtù delle disposizioni dell'articolo 1, comma 1-b, della legge n. 91/1992, che concede la cittadinanza alla nascita ai figli di genitori ignoti.³²¹

314 La situazione è diversa per i minori nati da rifugiati, che alla nascita acquisiscono automaticamente la cittadinanza dei genitori. Questi minori sono stati spesso considerati come apolidi de facto.

315 UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 4: garantire il diritto di ogni bambino ad acquisire una cittadinanza attraverso gli articoli 1-4 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia", dicembre 2012, par. 27 - 28.

316 Ministero dell'Interno, "La cittadinanza italiana. La normativa, le procedure, le circolari", 2003, pp. 19-20.

317 Si tratta di un requisito negativo; in pratica, il tutore del minore non ha l'onere di dimostrare la mancanza di una cittadinanza.

318 Ministero dell'Interno, "La cittadinanza italiana. La normativa, le procedure, le circolari", 2003, p. 23. Il Ministero dell'Interno raccomanda che gli adulti trovati sul territorio senza alcuna prova di cittadinanza siano trattati come apolidi.

319 Cfr. Tribunale di Napoli, Ordinanza del 2 marzo 2022.

320 UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 4: garantire il diritto di ogni bambino ad acquisire una cittadinanza attraverso gli articoli 1-4 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia", dicembre 2012, para. 61.

321 Va notato che il quadro normativo italiano prevede la possibilità di partorire in anonimato (articolo 30, comma 1, del DPR n. 396 del 3 novembre 2000), un fattore che con ogni probabilità contribuisce a limitare i casi di abbandono neonatale.

5.3.4 Nascita su nave o aereo

La Convenzione del 1961 prevede che le nascite avvenute su navi o aeroplani si considerino avvenute nel territorio dello Stato contraente di cui la nave batte bandiera o in cui l'aeroplano è registrato.³²² L'Italia non ha recepito tale disposizione nella propria legislazione nazionale, tuttavia avendo dato piena esecuzione alla Convenzione del 1961 in virtù della legge di ratifica n. 162 del 29 settembre 2015, le sue disposizioni trovano diretta applicazione nell'ordinamento italiano.

Gli articoli 39 e 41 del DPR n. 396 del 3 novembre 2000 (DPR n. 396/2000) regolano gli aspetti relativi alle nascite avvenute su navi e aerei. L'articolo 39 stabilisce che le nascite avvenute durante i viaggi in mare o in aereo devono essere registrate entro 24 ore e rimanda agli articoli pertinenti del Codice della Navigazione (Regio Decreto n. 327 del 30 marzo 1942) per quanto riguarda i doveri del capitano della nave o dell'aereo. I capitani delle navi agiscono come ufficiali di stato civile durante la navigazione e come tali hanno il dovere di registrare gli atti di stato civile, compresi i certificati di nascita.³²³ Le copie degli atti di stato civile registrati in mare devono essere presentate alle autorità portuali o consolari del primo porto di sbarco per la successiva trascrizione nei relativi registri civili.³²⁴ I comandanti degli aerei hanno l'obbligo di registrare nel giornale di bordo le nascite avvenute sugli aerei e di presentare una dichiarazione alle autorità aeroportuali o consolari al momento dell'atterraggio, che a loro volta trasmetteranno la dichiarazione del comandante all'Ufficio di stato civile competente per le trascrizioni richieste.³²⁵

Negli ultimi anni, alcuni minori sono nati durante il transito in mare nel tentativo di raggiungere l'Italia.³²⁶ Secondo le informazioni ricevute dalle parti interessate e dalle attività di monitoraggio dell'UNHCR, queste nascite sono state debitamente registrate al momento dello sbarco.

5.4 RINUNCIA, PERDITA E PRIVAZIONE DELLA CITTADINANZA

Le sezioni seguenti analizzano il quadro giuridico e la prassi italiana in materia di rinuncia, perdita e privazione della cittadinanza alla luce degli obblighi previsti dalla Convenzione del 1961. Mentre la rinuncia alla cittadinanza implica la volontà dell'interessato, la revoca della cittadinanza può avvenire indipendentemente dalle intenzioni degli interessati e può assumere la forma della perdita o della privazione della cittadinanza, a seconda che sia determinata automaticamente da una condizione o sia il risultato dell'iniziativa di uno Stato.³²⁷

Nel 2020, l'UNHCR ha distribuito *le Linee guida sull'apolidia no. 5: Perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia*, che hanno ulteriormente elaborato standard e principi con l'obiettivo di fornire una guida interpretativa agli Stati e ad altri attori rilevanti per l'applicazione degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961.

5.4.1 Rinuncia alla cittadinanza

Quando la legge ammette la rinuncia alla cittadinanza, la Convenzione del 1961 richiede che "tale rinuncia non comporti la perdita della cittadinanza",³²⁸ a meno che l'interessato non possieda, acquisisca o abbia la prova di avere la certezza di acquisire un'altra cittadinanza.

Il quadro normativo italiano consente la rinuncia alla cittadinanza e prevede garanzie contro l'insorgere dell'apolidia quando ciò avviene. Si può rinunciare alla cittadinanza italiana in tre circostanze: persone

322 Articolo 3, Convenzione del 1961.

323 Articolo 203, Regio Decreto n. 327 del 30 marzo 1942; articolo 41, Decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 3 novembre 2000. 396 del 3 novembre 2000.

324 Articoli 207 e 210, Regio Decreto n. 327 del 30 marzo 1942; articolo 41, Decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 3 novembre 2000. 396 del 3 novembre 2000.

325 Articoli 835 e 836, Regio Decreto n. 327 del 30 marzo 1942; articolo 41, DPR n. 396 del 3 novembre 2000. 396 del 3 novembre 2000.

326 L'UNHCR ha informazioni su 27 nascite avvenute in transito verso l'Italia da gennaio 2016 a settembre 2024.

327 UNHCR, "Linee guida sull'apolidia no. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness", maggio 2020, par. 9.

328 Articolo 7, paragrafo 1, lettera a), Convenzione del 1961.

che acquisiscano o possiedano un'altra cittadinanza e stabiliscano la loro residenza all'estero;³²⁹ figli naturalizzati al raggiungimento della maggiore età;³³⁰ figli adottati, la cui adozione è stata revocata dopo il raggiungimento della maggiore età.³³¹

L'articolo 11 della legge n. 91/1992 consente la doppia cittadinanza e previene l'apolidia prevedendo la possibilità di rinunciare alla cittadinanza italiana solo nel caso in cui l'interessato possieda o acquisisca un'altra cittadinanza e stabilisca la propria residenza all'estero.

I figli naturalizzati possono rinunciare alla cittadinanza italiana al raggiungimento della maggiore età. In questo caso, la legislazione italiana evita nuovi casi di apolidia, prevedendo che tale rinuncia possa avvenire solo nel caso in cui l'interessato possieda già un'altra cittadinanza.³³²

Nel caso in cui la revoca dell'adozione avvenga dopo il raggiungimento della maggiore età, l'individuo può rinunciare alla cittadinanza italiana entro un anno da tale revoca e solo se possiede o riacquista un'altra cittadinanza,³³³ evitando così l'insorgere dell'apolidia.

La rinuncia alla cittadinanza italiana si effettua presso le competenti autorità consolari all'estero o presso l'Ufficio di stato civile del Comune di residenza in Italia.³³⁴ La procedura prevede il pagamento di una tassa di 250 euro e la presentazione della relativa documentazione, come ad esempio: certificato di nascita, certificato di cittadinanza italiana, documentazione relativa al possesso della cittadinanza straniera o alla certezza di acquisirla, documentazione attestante la residenza legale all'estero.³³⁵

5.4.2 Perdita della cittadinanza

La Convenzione del 1961 stabilisce un divieto generale di perdita della cittadinanza quando questa rende una persona apolide.³³⁶ Gli articoli 7(4) e 7(5) stabiliscono delle strette eccezioni al divieto generale di perdita della cittadinanza che comporti l'apolidia, in due circostanze: i naturalizzati che abbiano stabilito la residenza all'estero per un periodo, prescritto dalla legge e non inferiore a sette anni consecutivi, che non dichiarino la loro intenzione di mantenere la cittadinanza;³³⁷ i cittadini nati all'estero che non stabiliscano la loro residenza nel territorio dello Stato o non si registrino presso le autorità competenti entro un anno dal raggiungimento della maggiore età.³³⁸ In questi casi, quindi una persona può essere resa apolide solo se la perdita della cittadinanza derivi dal mancato rispetto di requisiti previsti dalla legge che consentirebbero altrimenti il mantenimento della cittadinanza.

Gli articoli 5 e 6 della Convenzione del 1961 prescrivono norme aggiuntive sulla perdita della cittadinanza a seguito di un cambiamento di status personale³³⁹ o in conseguenza della perdita della cittadinanza da parte di un genitore o del coniuge,³⁴⁰ stabilendo che tale perdita debba essere subordinata al possesso o all'acquisizione di un'altra cittadinanza.

La legge italiana sulla cittadinanza (legge n. 91/1992) prevede la perdita della cittadinanza in una serie limitata di circostanze.

L'articolo 12, comma 2, disciplina la perdita della cittadinanza nel caso in cui "in tempo di guerra con uno Stato straniero, un individuo accetti o non si dimetta da una carica pubblica o da un impiego, o presti servizio militare senza esservi costretto, o abbia volontariamente acquisito la cittadinanza di tale Stato straniero".³⁴¹ Tali disposizioni che regolano la perdita della cittadinanza in tempo di guerra non richiedono un'intimazione a desistere da parte del Governo, ma si applicano automaticamente alla cessazione dello stato di guerra. Si noti che a coloro che hanno perso la cittadinanza italiana ai

329 Articolo 11, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

330 Articolo 14, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

331 Articolo 4, comma 3, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

332 Articolo 14, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

333 Articolo 4, comma 3, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

334 Articolo 8, DPR n. 572 del 12 ottobre 1993.

335 *Ibidem*.

336 Articoli 7(6) e 7(3), Convenzione del 1961.

337 Articolo 7, paragrafo 4, della Convenzione del 1961.

338 Articolo 7, paragrafo 5, della Convenzione del 1961.

339 Articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione del 1961.

340 Articolo 6 della Convenzione del 1961.

341 Articolo 12, comma 2, Legge n. 91/1992.

sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 91/1992 è precluso il riacquisto della stessa.³⁴² Nei casi di perdita della cittadinanza ai sensi dell'articolo 12, comma 2, la legge italiana sulla cittadinanza non prevede garanzie contro l'apolidia e, di conseguenza, l'applicazione di tali disposizioni può portare all'insorgere di nuovi casi di apolidia.

Un'ulteriore disposizione sulla perdita della cittadinanza è contenuta nell'articolo 3, comma 3, della legge n. 91/1992, che stabilisce che in caso di revoca dell'adozione per cause imputabili all'adottato, l'interessato perde la cittadinanza italiana se possiede o riacquista un'altra cittadinanza.³⁴³ La perdita della cittadinanza ai sensi dell'articolo 3, comma 3, vieta il futuro riacquisto della cittadinanza italiana, come previsto dall'articolo 13, comma 2, della legge n. 91/1992.

Come già detto, la Convenzione del 1961 limita rigorosamente le circostanze in cui la perdita della cittadinanza possa rendere un individuo apolide. I motivi di perdita della cittadinanza ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 91/1992 non sono conformi alle eccezioni al divieto generale di perdita della cittadinanza quando questa risulti in apolidia, previste dall'articolo 7, commi 4 e 5, della Convenzione del 1961.

Diversamente, come previsto dall'articolo 5, comma 1, della Convenzione del 1961, la perdita della cittadinanza ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 91/1992 è subordinata al possesso o all'acquisizione di un'altra cittadinanza, prevenendo così adeguatamente l'insorgere dell'apolidia.

Oltre alle disposizioni di legge che regolano la perdita della cittadinanza, gli individui possono perdere la cittadinanza italiana a causa di una decisione giudiziaria di rescissione della filiazione.³⁴⁴ In assenza di disposizioni di legge che regolino le circostanze relative all'annullamento del riconoscimento della filiazione in termini di status di cittadinanza, l'argomento è ancora oggetto di dibattito tra esperti e studiosi.³⁴⁵ Il Ministero dell'Interno afferma che, qualora la rescissione della filiazione sia stata pronunciata per mancanza di veridicità e riguardi una persona che aveva acquisito la cittadinanza italiana in virtù di tale filiazione, tutti gli atti relativi all'acquisizione della cittadinanza sono conseguentemente nulli.³⁴⁶ Nel caso in cui l'interessato non sia in possesso di un'altra cittadinanza né possa acquisire la cittadinanza italiana in virtù dell'articolo 1, comma 1 - b), della legge n. 91/1992,³⁴⁷ questo è reso apolide.³⁴⁸ Ciò appare in netto contrasto sia con le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 1, della Convenzione del 1961, che prevede che tale perdita sia subordinata all'acquisizione o al possesso di un'altra cittadinanza, che con il divieto generale di perdita della cittadinanza qualora risulti in apolidia (articolo 7, comma 6, della Convenzione del 1961).

Ulteriori considerazioni sulle modalità automatiche di perdita della cittadinanza appaiono rilevanti anche ai sensi del diritto dell'UE, alla luce della giurisprudenza della CGUE in materia. La CGUE ha stabilito che, per essere legittime, le misure che privano un individuo della cittadinanza dell'UE non devono essere arbitrarie e devono soddisfare un rigoroso test di proporzionalità,³⁴⁹ in particolare valutando "le conseguenze che la decisione comporta per l'interessato e, se del caso, per i suoi familiari".³⁵⁰ La perdita automatica della cittadinanza può violare il principio di proporzionalità se "non dovesse consentire in alcun momento un esame individuale delle conseguenze di tale perdita per le persone interessate dal punto di vista del diritto dell'UE".³⁵¹

In conclusione, va anche notato che l'Italia è parte della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla

342 Articolo 13, comma 2, Legge n. 91/1992.

343 Articolo 3, comma 3, Legge n. 91/1992.

344 La rescissione della filiazione è regolata dagli articoli da 243-bis a 249 e da 263 a 268 del Codice Civile (Regio Decreto n. 262 del 16 marzo 1942).

345 Per una panoramica delle posizioni e degli approcci esistenti, si rimanda a: Calvigioni R., Piola T., *La cittadinanza italiana - Dalla teoria all'applicazione pratica*, Maggioli Editore, ottobre 2019, sezione 8.1.

346 Ministero dell'Interno, "Il regolamento dello stato civile: Guida all'applicazione - Massimario per l'Ufficiale di Stato Civile", 2014. Il ragionamento alla base della posizione del Ministero dell'Interno si riferisce al fatto che, poiché il riconoscimento della filiazione produce effetti *ex tunc*, lo stesso vale anche per la rescissione della filiazione.

347 Per un'analisi dettagliata delle garanzie contro l'apolidia alla nascita, si rimanda alla sezione 5.3 del presente studio.

348 Potrebbe essere, ad esempio, il caso di un bambino nato in Italia da madre apolide non riconosciuta e padre italiano, la cui paternità venisse successivamente revocata.

349 Corte di giustizia dell'Unione europea, Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010; e Tjebbes, C-221/17, 12 marzo 2019.

350 Corte di giustizia dell'Unione europea, Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010, para. 56.

351 Corte di giustizia dell'Unione europea, Tjebbes, C-221/17, para. 44, 12 marzo 2019.

riduzione dei casi di cittadinanza multipla e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza multipla (Convenzione di Strasburgo del 1963), ma ha denunciato il Capitolo I della Convenzione nel 2009.³⁵² Pertanto, a partire dal 4 giugno 2010, le disposizioni della Convenzione di Strasburgo del 1963 che prevedevano la perdita della cittadinanza in caso di acquisizione o riacquisizione della cittadinanza di uno degli Stati contraenti non sono più applicate in Italia.

5.4.3 Privazione della cittadinanza

L'articolo 8 della Convenzione del 1961 limita rigorosamente la possibilità degli Stati contraenti di privare un individuo della cittadinanza quando ciò risulti in apolidia. Inoltre, l'articolo 9 stabilisce un divieto generale di privazione arbitraria della cittadinanza. Come accennato, l'UNHCR ha elaborato ulteriormente gli standard e i principi sulla privazione della cittadinanza nelle *Linee guida sull'apolidia no. 5: Perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia*.

L'Italia, la cui adesione alla Convenzione del 1961 risale al 2015, ha introdotto disposizioni sulla privazione della cittadinanza attraverso il Decreto Legge n. 113/2018 che ha modificato la legge sulla cittadinanza (Legge n. 91/1992) introducendo l'art. 10-bis.³⁵³ L'art. 10-bis della Legge n. 91/1992 prevede che la cittadinanza concessa allo straniero o all'apolide per elezione, matrimonio o naturalizzazione, possa essere revocata in caso di condanna per gravi reati contro la personalità dello Stato,³⁵⁴ quali l'appartenenza a un'organizzazione terroristica, l'eversione, gli attentati terroristici e altri gravi reati contro la struttura dello Stato, anche se la privazione della cittadinanza comporti l'apolidia. Tale privazione può avvenire entro tre anni dalla condanna definitiva attraverso un Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero dell'Interno.

Ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Convenzione del 1961, al momento della firma, della ratifica o dell'adesione, gli Stati contraenti possono specificare l'intenzione di mantenere il diritto di privare una persona della propria cittadinanza per una serie di motivi limitati, già esistenti nell'ordinamento interno in quel momento, anche se la privazione renderebbe la persona apolide.³⁵⁵ La dichiarazione di uno Stato contraente ai sensi dell'articolo 8, comma 3, deve specificare su quale dei motivi di cui all'articolo 8, comma 3, lo Stato contraente si baserà per privare una persona della sua cittadinanza, anche se ciò la renderebbe apolide.³⁵⁶ Come già detto, il motivo in questione deve anche essere "esistente nell'ordinamento interno in quel momento", ossia al momento della firma, della ratifica o dell'adesione. L'Italia ha depositato una dichiarazione in tal senso al momento dell'adesione,³⁵⁷ ma i motivi di revoca della cittadinanza, anche se considerati ammissibili ai sensi della Convenzione del 1961,³⁵⁸ non erano presenti nell'ordinamento italiano in quel momento e sono stati introdotti dal Decreto Legge n. 113/2018 in una fase successiva.

L'articolo 8, comma 4, della Convenzione del 1961 stabilisce che uno "Stato contraente non può esercitare il potere di privazione consentito dai paragrafi 2 o 3 del presente articolo se non in

352 Vedere <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/043/signatures>.

353 Articolo 14 (1 - d), Decreto Legge n. 113 del 4 ottobre 2018, convertito dalla Legge n. 132 del 1 dicembre 2018.

354 Ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 91/1992, i reati che possono dar luogo alla privazione della cittadinanza sono quelli previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a), n. 4, del codice di procedura penale e dagli artt. 270-ter e 270-quinquies.2 del codice penale.

355 Gli standard dell'UNHCR sugli obblighi degli Stati contraenti ai sensi dell'articolo 8(3) della Convenzione del 1961 sono trattati in: UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 5: perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia", maggio 2020, par. 43-48 e 54-75.

356 UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 5: perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia", maggio 2020, para. 55.

357 Articolo 2, comma 2, Legge n. 162/2015. Va notato che la dichiarazione dell'Italia ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della Convenzione del 1961 fa un ampio riferimento all'intenzione di mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza, ma non specifica su quali motivi all'interno dell'articolo 8, paragrafo 3, si baserà per privare una persona della sua cittadinanza, anche se ciò la renderebbe apolide.

358 Articolo 8, paragrafo 3 (a - ii), Convenzione del 1961: "la persona ha tenuto una condotta gravemente lesiva degli interessi vitali dello Stato". Per un'analisi completa della soglia prevista dall'articolo 8(3) (a - ii), si veda: UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 5: perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia", maggio 2020, par. 61 - 68.

conformità alla legge, che deve garantire all'interessato il diritto a un equo processo da parte di un tribunale o di un altro organo indipendente". I possibili rimedi contro la privazione della cittadinanza ai sensi dell'articolo 10-bis della legge n. 91/1992 includono un ricorso di front alla competente Sezione del Tribunale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione, che, come già menzionato in questo studio, ha competenza anche in materia di cittadinanza.³⁵⁹ L'interessato può anche avere l'opportunità di presentare argomentazioni difensive in attesa della decisione finale del Ministero dell'Interno su tale privazione. Il Ministero dell'Interno ha condiviso i dati relativi alle privazioni avvenute dal 2019 al 2023.³⁶⁰ Complessivamente, la misura di privazione è stata utilizzata 4 volte, 1 nel 2019 e 3 nel 2023, nei confronti di 3 cittadini italo-marocchini e 1 cittadino italo-egiziano, e nessuno di loro è stato reso apolide.

Un'ulteriore disposizione sulla privazione della cittadinanza è contenuta nell'articolo 12, comma 1, che disciplina la privazione della cittadinanza derivante da forme di fedeltà a uno Stato estero in tempo di pace.³⁶¹ Ai sensi dell'articolo 12, comma 1, "perde la cittadinanza il cittadino italiano che, avendo accettato una carica pubblica o un impiego presso uno Stato estero o un'organizzazione internazionale di cui l'Italia non è parte, o prestando servizio militare presso uno Stato estero, non si attenga entro il termine previsto dall'ordine impartito dal Governo italiano di cessare da tale carica, impiego o servizio militare".³⁶² L'articolo 9 del DPR n. 572/1993 stabilisce che l'ordine di desistenza di cui all'articolo 12, comma 1, della legge n. 91/1992 ha la forma di decreto del Ministero dell'Interno ed entra in vigore con la notifica all'interessato.³⁶³ Se l'individuo non ottempera all'ordine di desistenza ricevuto, la privazione della cittadinanza ha effetto dal giorno successivo alla scadenza del termine ivi previsto.³⁶⁴ Si noti che a coloro che sono stati privati della cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge n. 91/1992, può essere inibito il riacquisto della stessa con un decreto del Ministero dell'Interno, approvato dal Consiglio di Stato, emesso per gravi e oggettivi motivi entro un anno dal momento in cui l'interessato avrebbe diritto alla riacquisizione della cittadinanza.³⁶⁵ Nei casi di privazione della cittadinanza ai sensi dell'articolo 12, comma 1, la legge italiana sulla cittadinanza non prevede salvaguardie contro l'apolidia e, di conseguenza, l'attuazione di tali disposizioni può portare all'insorgere di nuovi casi di apolidia.

I motivi di privazione della cittadinanza ai sensi dell'art. 12(1) rientrano in parte tra quelli ammessi dall'art. 8(3) della Convenzione del 1961, mentre i servizi resi o gli emolumenti ricevuti da un'entità che non costituisce uno Stato, come un'organizzazione internazionale, non rientrano nell'ambito dell'art. 8(3). Tuttavia, per mantenere il diritto di privare una persona della cittadinanza per tali motivi, anche se la privazione la renderebbe apolide, uno Stato contraente dovrebbe specificare l'intenzione di mantenere i poteri di privazione in una dichiarazione presentata al momento della firma, della ratifica o dell'adesione. Come già accennato, la dichiarazione di uno Stato contraente ai sensi dell'articolo 8, comma 3, deve specificare su quale dei motivi previsti lo Stato contraente si baserà per privare una persona della sua cittadinanza. La dichiarazione dell'Italia ai sensi dell'articolo 8, comma 3, fa un ampio riferimento all'intenzione di mantenere i poteri di privazione, ma non specifica su quale dei motivi di cui all'articolo 8, comma 3, si baserà per privare una persona della sua cittadinanza, anche

359 Articolo 3, comma 2, Decreto Legge n. 13 del 17 febbraio 2017. Si noti che i successivi ricorsi possono essere presentati alla Corte d'Appello e, in ultima istanza, alla Corte Suprema di Cassazione.

360 Si veda <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM02/Audizioni/leg19.com02.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ide-Ges.37686.20-05-2024-14-58-57.889.doc>.

361 Va notato che l'articolo 12, paragrafo 1, adotta la terminologia "perdita" della cittadinanza, ma secondo l'approccio della Convenzione del 1961, si deve fare riferimento al concetto di "perdita" per quanto riguarda la decadenza automatica della cittadinanza, per operazione di legge e senza interferenza dello Stato, e alla "privazione" per gli atti amministrativi e giudiziari delle autorità nazionali competenti che invocano una disposizione della legge sulla cittadinanza per revocare la cittadinanza. Per questi motivi, le disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, sono analizzate nella sezione sulla privazione della cittadinanza di questo rapporto.

362 Articolo 12, comma 1, Legge n. 91/1992.

363 Articolo 9, comma 1, DPR n. 572/1993.

364 Articolo 9, comma 2, DPR n. 572/1993.

365 Articolo 13, comma 3, legge n. 91/1992. L'articolo 13, comma 1 sexies, della legge n. 91/1992 prevede che coloro che abbiano perso la cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 12, comma 1, possano riacquisirla previa dichiarazione dopo 2 anni di residenza ininterrotta in Italia e a condizione che dimostrino di aver abbandonato l'ufficio o l'impiego pubblico o il servizio militare oggetto dell'ordine di desistenza. L'articolo 11, comma 1, del DPR n. 372/1993 stabilisce che tale prova deve essere presentata al Ministero dell'Interno.

se ciò la dovesse rendere apolide.

Un altro aspetto rilevante, privo di un chiaro quadro giuridico di riferimento, riguarda i casi in cui la revoca della cittadinanza derivi da una acquisizione fraudolenta. Ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera b), della Convenzione del 1961, uno Stato può privare una persona della cittadinanza "se la cittadinanza dovesse essere stata ottenuta con falsa dichiarazione o frode", nonostante il divieto generale di privare la cittadinanza quando ciò renderebbe una persona apolide di cui all'articolo 8(1). L'UNHCR raccomanda che, nel processo di bilanciamento dei legittimi interessi dello Stato contraente e dell'individuo, la natura o la gravità della frode o della falsa dichiarazione sia soppesata rispetto alle conseguenze della revoca della cittadinanza, inclusa l'apolidia.³⁶⁶ Come già detto, non esiste un quadro giuridico chiaro che disciplini la privazione della cittadinanza quando un individuo fosse accusato di acquisizione fraudolenta. Viene avviato un procedimento penale per frode e, dopo la condanna definitiva, il Pubblico Ministero presenta al Tribunale civile una richiesta di cancellazione dell'atto che ha conferito la cittadinanza italiana.³⁶⁷ La persona interessata viene quindi informata di tale procedimento e può presentare argomentazioni difensive. Non viene effettuata alcuna valutazione sistematica della proporzionalità della misura o delle conseguenze della revoca della cittadinanza, anche se l'interessato può includere tali considerazioni nella sua difesa. Quando la cittadinanza viene revocata a causa di una acquisizione fraudolenta, essa opera *ex tunc*, il che significa che tutti gli atti successivi che discendono dall'atto iniziale, come ad esempio l'acquisizione ex articolo 14 della legge n. 91/1992 della cittadinanza in capo ai figli dell'individuo colpito, sono considerati non validi e analogamente revocati. In assenza di garanzie, se in seguito a tale misura si dovesse risultare apolide, ciò costituirebbe una violazione dell'articolo 6 della Convenzione del 1961.

Va notato che le disposizioni della Convenzione del 1961 sulla privazione della cittadinanza devono essere lette anche in linea con gli obblighi internazionali dello Stato in materia di diritti umani, in particolare il diritto alla cittadinanza e il divieto di privazione arbitraria, che si riflettono in numerosi trattati internazionali ampiamente ratificati.³⁶⁸

Infine, come ricordato nella sezione precedente in relazione alla perdita della cittadinanza, quando gli Stati membri dell'UE adottano decisioni che privino un individuo della cittadinanza dell'UE, la CGUE ha stabilito che tali decisioni rientrano nell'ambito del diritto dell'UE e sono "susceptibili di un controllo giurisdizionale effettuato alla luce del diritto dell'Unione",³⁶⁹ che richiede un rigoroso test di proporzionalità che comporta una valutazione individuale per stabilire se la privazione della cittadinanza dell'UE "incida in modo sproporzionato sul normale sviluppo della sua vita familiare e professionale".³⁷⁰ La valutazione di proporzionalità richiede anche che le decisioni sulla privazione della cittadinanza siano coerenti con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in particolare con il diritto al rispetto della vita familiare e all'obbligo di tutelare l'interesse superiore del minore.³⁷¹

366 UNHCR, "Linee guida sull'apolidia n. 5: perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia", maggio 2020, para. 52.

367 La base giuridica di tale procedura è rintracciabile nell'articolo 95 del DPR 396/2000, che disciplina i procedimenti giudiziari volti alla modifica o alla cancellazione degli atti di stato civile. Poiché il procedimento si riferisce in senso lato agli atti di stato civile e non è inquadrato come pertinente alla privazione della cittadinanza, l'articolo 95 del DPR 396/2000 assegna la competenza in materia al Tribunale ordinario anziché alla Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione, altrimenti competente in materia di cittadinanza.

368 Per un'analisi completa degli standard del diritto internazionale sui diritti umani in materia di revoca della cittadinanza, si rimanda alla Sezione III delle "Linee guida dell'UNHCR sull'apolidia n. 5: perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5-9 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia".

369 Corte di giustizia dell'Unione europea, Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010, para. 48. Lo stesso principio viene poi riaffermato in Tjebbes, C-221/17, 12 marzo 2019.

370 Corte di giustizia dell'Unione europea, Tjebbes, C-221/17, para. 44, 12 marzo 2019

371 Corte di giustizia dell'Unione europea, Rottmann, causa C-135/08, 2 marzo 2010; e Tjebbes, C-221/17, 12 marzo 2019.

5.5 RIDUZIONE DELL'APOLIDIA

5.5.1 Naturalizzazione

L'articolo 32 della Convenzione del 1954 prevede l'obbligo per gli Stati contraenti di facilitare nei limiti del possibile la naturalizzazione degli apolidi. La Convenzione del 1954 fornisce alcuni dettagli sulle misure che gli Stati dovrebbero attuare per adempiere alle disposizioni dell'articolo 32, come ad esempio "accelerare le procedure di naturalizzazione e ridurre per quanto possibile gli oneri e i costi di tali procedure".³⁷²

Di norma, gli stranieri extracomunitari possono acquisire la cittadinanza italiana per naturalizzazione dopo 10 anni di residenza legale ininterrotta,³⁷³ mentre gli apolidi possono accedere alla naturalizzazione dopo 5 anni di residenza legale ininterrotta.³⁷⁴ La procedura di naturalizzazione, prevista dall'articolo 9, comma 1, della legge n. 91/1992, comporta una serie di requisiti e conferisce un ampio potere discrezionale al Ministero dell'Interno. In primo luogo, per poter beneficiare del requisito dei 5 anni di residenza ai sensi dell'articolo 9, comma 1-e, l'individuo deve aver ottenuto il riconoscimento formale dello status di apolide, altrimenti potrà essere naturalizzato solo dopo 10 anni di residenza legale ininterrotta, come gli stranieri non comunitari. Ai sensi dell'articolo 1 del DPR n. 572/1993 (Regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza), per "residenza legale" si deve intendere sia il possesso di un permesso di soggiorno valido sia l'iscrizione anagrafica in un comune italiano.³⁷⁵ Sebbene la legge non richieda espressamente una residenza ininterrotta, il Consiglio di Stato ha confermato che per poter ottenere la naturalizzazione il periodo di residenza legale prescritto deve essere continuativo.³⁷⁶ Per quanto riguarda il momento in cui l'interessato può iniziare a contare gli anni di residenza legale necessari per richiedere la naturalizzazione, il Ministero dell'Interno fornisce un'interpretazione restrittiva del requisito e ritiene che il periodo di 5 anni debba iniziare a partire dalla data del riconoscimento formale dello status di apolide, indipendentemente da eventuali anni precedenti di residenza legale.³⁷⁷ Questa interpretazione è stata discussa da esperti e studiosi, dato che, a differenza dell'articolo 9(1-b) che riguarda la naturalizzazione degli adulti adottati, l'articolo 9(1-e) non prevede esplicitamente requisiti aggiuntivi su quando debba iniziare il conteggio degli anni di residenza legale.³⁷⁸ La questione non è stata oggetto di un'ampia giurisprudenza ed è stato possibile reperire una sola sentenza, emessa dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, che ha dichiarato illegittima la decisione del Ministero dell'Interno di dichiarare inammissibile la domanda di naturalizzazione di un apolide sulla base del fatto che i periodi di residenza legale precedenti al riconoscimento dello status di apolide non dovrebbero essere presi in considerazione.³⁷⁹ Tale approccio sarebbe conforme allo spirito della Convenzione del 1954 e alle disposizioni di cui all'articolo 32, rispondendo al suo scopo e finalità in termini di riduzione dell'apolidia.

Oltre al periodo di residenza legale, devono essere soddisfatti ulteriori requisiti per richiedere la naturalizzazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1-e, della legge n. 91/1992. L'articolo 9, comma 1, prescrive un requisito linguistico, ossia la conoscenza certificata della lingua italiana almeno al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER).³⁸⁰ Inoltre,

372 Articolo 32 della Convenzione del 1954.

373 Articolo 9, comma 1-f, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

374 Articolo 9, comma 1-e, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

375 Ciò è stato ribadito anche nella Circolare del Ministero dell'Interno n. K.60.1 del 28 settembre 1993.

376 Consiglio di Stato, 1st Sezione, parere n. 2800/95 del 22 febbraio 1995 e parere n. 363/95 del 1° marzo 1995.

377 Ministero dell'Interno, "La cittadinanza italiana. La normativa, le procedure, le circolari", 2003, pag. 53. Secondo le informazioni ricevute, all'UNHCR risulta che l'interpretazione del Ministero dell'Interno del requisito dei 5 anni di residenza rimane attualmente invariata.

378 L'argomento principale riguarda il fatto che, laddove l'intenzione del legislatore fosse stata quella di specificare un momento preciso da cui far partire il conteggio degli anni di residenza legale, ciò è stato esplicitamente previsto dalla legge, come nel caso della naturalizzazione degli adulti adottati ai sensi dell'articolo 9, comma 1-b, della legge n. 91/1992.

379 Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sentenza n. 10920 del 6 dicembre 2001.

380 Il requisito linguistico di cui all'articolo 9(1) è stato introdotto nel 2018 dal Decreto Legge n. 113 del 4 ottobre 2018. Ulteriori informazioni sulla sua attuazione sono contenute nella Circolare del Ministero dell'Interno n. 666 del 25 gennaio 2019.

l'articolo 9, comma 1, stabilisce che la cittadinanza italiana "può essere concessa" agli stranieri che soddisfino i criteri prescritti. Ne consegue un ampio potere discrezionale del Ministero dell'Interno in termini di concessione della cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 9(1),³⁸¹ che, di conseguenza, effettua una valutazione individuale del grado complessivo di integrazione nel tessuto sociale del richiedente, estendendo quindi la valutazione al reddito disponibile e ai precedenti penali, anche se questi non sono requisiti esplicitamente previsti dalla legge.

Il criterio di reddito per avere diritto alla naturalizzazione è fissato a un minimo di 8.263,31 euro, aumentato a 11.362,05 euro in presenza di un coniuge a carico, con un ulteriore aumento di 516,46 euro per ogni figlio a carico.³⁸²

Come già detto, l'assenza di condanne penali non rientra tra i requisiti previsti dalla legge per la naturalizzazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1. L'articolo 6 della legge n. 91/1992 impedisce la naturalizzazione di persone condannate per determinati reati o che rappresentino una minaccia per la sicurezza, ma le disposizioni ivi contenute sono riferite alla naturalizzazione per matrimonio ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 91/1992. Tuttavia, come prassi amministrativa, l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 6 è estesa per analogia anche alla naturalizzazione di cui all'articolo 9, comma 1. Pertanto, la naturalizzazione è preclusa: in caso di condanna per un reato elencato nel Codice Penale, Libro Secondo, Titolo I, Capo I, II e III (reati contro la personalità dello Stato, reati contro i diritti politici del cittadino); in caso di condanna per un reato non colposo per il quale la legge prevede una pena detentiva massima di 3 anni o più, o in caso di condanna superiore a 1 anno per un reato non politico commesso all'estero; in presenza di una minaccia oggettiva e comprovata alla sicurezza pubblica. Inoltre, il Ministero dell'Interno può respingere le domande anche a causa di condanne penali di altra natura. Tuttavia, nel 2019 il Consiglio di Stato ha chiarito che la discrezionalità del Ministero dell'Interno non deve tradursi in un rifiuto automatico nel caso in cui il richiedente sia stato condannato per un reato, ma la motivazione alla base del rifiuto deve comprendere una valutazione delle circostanze effettive del reato commesso e delle sue implicazioni rispetto al grado di integrazione del richiedente nel tessuto sociale.³⁸³

La documentazione necessaria per richiedere la naturalizzazione³⁸⁴ ai sensi dell'articolo 9, comma 1, è elencata all'articolo 1, comma 3, del D.P.R. n. 362 del 18 aprile 1994 (Regolamento sulle procedure di acquisto della cittadinanza italiana). Si tratta del certificato di nascita, del certificato di stato di famiglia, del casellario giudiziario rilasciato dai Paesi di cittadinanza e/o di residenza abituale nonché dalle autorità italiane, del certificato di residenza. Inoltre, al momento della compilazione del modulo di domanda online, vengono richiesti un documento d'identità e la documentazione che attesti il reddito disponibile. Gli apolidi devono allegare anche una copia del provvedimento di riconoscimento del loro status. Per prassi, laddove non disponibili, gli apolidi sono esonerati, in diretta applicazione dell'articolo 25 della Convenzione del 1954, dalla presentazione del certificato di nascita e del casellario giudiziario straniero, sostituendoli rispettivamente con un atto notorio e un'autodichiarazione.

Oltre alla documentazione citata, per avviare la procedura di naturalizzazione i richiedenti, compresi gli apolidi, devono allegare la ricevuta di pagamento di un contributo di 250 euro.³⁸⁵ La durata massima della procedura è fissata dalla legge a 24 mesi, prorogabili fino a 36 mesi.³⁸⁶ In caso di

381 La natura discrezionale della procedura di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 91/1992 è stata ripetutamente affermata dai tribunali amministrativi regionali e dal Consiglio di Stato. Si veda, ad esempio: Consiglio di Stato, parere n. 2487 del 30 novembre 1992; Consiglio di Stato, 3rd Sezione, sentenze n. 5262 del 6 settembre 2018, n. 1736 del 19 marzo 2018, n. 5571 del 12 novembre 2014; Consiglio di Stato, 6th Sezione, Sentenze n. 282 del 26 gennaio 2010, n. 52 del 10 gennaio 2011no. 5913 del 9 novembre 2011.

382 Ministero dell'Interno, Circolare n. K.60.1 del 5 gennaio 2007. Per stabilire i criteri di reddito, la circolare fa riferimento all'articolo 3 del Decreto Legge n. 382 del 25 novembre 1989, che stabilisce il reddito per l'esenzione dal contributo alle spese sanitarie. Come indicato nella circolare, è possibile considerare anche il reddito dei parenti del richiedente per raggiungere il requisito minimo (limitatamente ai parenti elencati all'articolo 433 del Codice civile).

383 Consiglio di Stato, 3a Sezione, Sentenze n. 1837 del 20 marzo 2019, n. 3121 del 14 maggio 2019.

384 A partire dal 18 maggio 2015, le domande di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 91/1992 possono essere presentate solo attraverso un modulo online.

385 Articolo 9-bis (2), Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

386 Articolo 9-ter, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

rigetto della domanda, è possibile presentare una nuova domanda dopo un anno dalla data di rigetto.³⁸⁷ Alla luce dell'ampio potere discrezionale riconosciuto al Ministero dell'Interno dall'articolo 9, comma 1, della legge n. 91/1992, le decisioni negative possono essere impugnate davanti al Tribunale amministrativo e non al Tribunale civile.³⁸⁸ La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che, mentre gli aspetti relativi al merito della decisione non possono essere contestati,³⁸⁹ è ammissibile un controllo giurisdizionale su un eventuale abuso di potere, che può comprendere l'inadeguatezza della motivazione alla base della decisione.³⁹⁰

A seguito dell'emanazione del decreto del Ministero dell'Interno che concede la cittadinanza italiana, l'interessato deve prestare il giuramento previsto dall'articolo 10 della legge n. 91/1992 entro sei mesi. Si noti che nel 2017 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 10 nella parte in cui non prevede una deroga al giuramento per le persone che non sono in grado di prestarlo a causa di gravi e comprovate disabilità.³⁹¹

È importante notare che i figli minorenni di chi abbia ottenuto la cittadinanza italiana diventano cittadini italiani in virtù dell'articolo 14 della legge n. 91/1992. Per beneficiare di questa disposizione, i figli devono convivere stabilmente con il genitore naturalizzato al momento dell'acquisizione della cittadinanza italiana e la convivenza deve essere confermata dalla relativa documentazione.³⁹²

Quando gli apolidi non soddisfino i requisiti di cui all'articolo 9, comma 1-e, come ad esempio in mancanza di un riconoscimento formale dello status di apolide, possono chiedere la naturalizzazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1-f, dopo 10 anni di residenza legale ininterrotta, come gli altri cittadini non UE. Tuttavia, in questo caso potrebbero incontrare ostacoli nel produrre la documentazione necessaria, come il certificato di nascita e il casellario giudiziario, poiché non si applicherebbe la deroga di cui sopra. Considerazioni analoghe valgono per gli apolidi non riconosciuti che possono essere ammessi alla naturalizzazione ai sensi dell'articolo 9, commi 1-bis, 1-ter e 1-c della legge n. 91/1992.³⁹³

La parte successiva di questa sezione si concentrerà sulle altre vie per l'acquisizione della cittadinanza italiana che possono essere disponibili per gli apolidi, a seconda delle loro circostanze individuali.

L'articolo 5 della legge n. 91/1992 disciplina la naturalizzazione per matrimonio o unione civile,³⁹⁴ stabilendo che "*Il coniuge straniero o apolide di un cittadino italiano*" può acquisire la cittadinanza italiana dopo due anni di residenza legale in Italia o dopo tre anni se residente all'estero, con i termini suddetti ridotti della metà in presenza di figli. Inoltre, il richiedente deve dimostrare di conoscere la lingua italiana almeno al livello B1 (QCER).³⁹⁵ Come già accennato, l'articolo 6 della legge n. 91/1992 preclude la naturalizzazione per matrimonio o unione civile di persone condannate per determinati reati o che rappresentino una minaccia per la sicurezza. A differenza della naturalizzazione per residenza abituale (articolo 9, comma 1, della legge n. 91/1992), l'acquisizione della cittadinanza italiana in virtù dell'articolo 5 non è soggetta a potere discrezionale e il Ministero dell'Interno³⁹⁶ ha la facoltà di

387 Articolo 5, comma 2, DPR n. 572 del 12 ottobre 1993.

388 Alla luce degli ampi poteri discrezionali riconosciuti al Ministero dell'Interno, la naturalizzazione ai sensi dell'articolo 9, comma 1, non è considerata un diritto soggettivo e la competenza in merito a eventuali controversie spetta al Tribunale amministrativo.

389 Si veda, ad esempio: Consiglio di Stato, 3a Sezione, Sentenze n. 1874 dell'11 marzo 2016, n. 3696 del 25 agosto 2016, n. 3819 del 6 settembre 2016.

390 Si veda, ad esempio: Consiglio di Stato, 6a Sezione, Sentenza n. 3456 del 9 giugno 2006; Consiglio di Stato, 3a Sezione, Sentenza n. 4498 del 26 ottobre 2016.

391 Corte costituzionale, sentenza n. 258 del 2017.

392 Articolo 12, DPR n. 572 del 12 ottobre 1993.

393 L'articolo 9, paragrafo 1-a, prevede la naturalizzazione delle persone nate in Italia, o che hanno genitori o nonni cittadini italiani per nascita, dopo 3 anni di residenza legale ininterrotta. L'articolo 9, comma 1-b, disciplina la naturalizzazione dei maggiorenni adottati da un cittadino italiano dopo 5 anni di residenza legale ininterrotta dal momento dell'adozione. L'articolo 9, comma 1-c, prevede la naturalizzazione delle persone che hanno reso servizi allo Stato, anche all'estero, per almeno 5 anni.

394 L'articolo 1, comma 20, della legge n. 76 del 20 maggio 2016 ha esteso l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 5 della legge n. 91/1992 alle unioni civili tra coppie dello stesso sesso.

395 Articolo 9.1, Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

396 Con la direttiva ministeriale del 7 marzo 2012, il Ministero dell'Interno ha delegato ai Prefetti locali la competenza in materia di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 91/1992. Se il richiedente risiede all'estero, l'autorità spetta al Capo del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno. Il Ministro dell'Interno mantiene l'autorità sulla naturalizzazione attraverso il matrimonio o l'unione civile solo se durante la valutazione della domanda emergono elementi relativi a una potenziale minaccia per la sicurezza pubblica. In questi casi, l'eventuale rigetto della domanda deve essere avallato da un parere del Consiglio di Stato (cfr. articolo 8, comma 1, della legge n. 91/1992).

respingere solo le domande prive dei requisiti previsti dalla legge.³⁹⁷ La domanda di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 5 della Legge n. 91/1992 deve essere presentata online, la procedura costa 250 euro³⁹⁸ e deve durare al massimo 24 mesi, prorogabili fino a 36 mesi.³⁹⁹ In caso di rigetto, il richiedente deve attendere cinque anni prima di presentare un'altra domanda.⁴⁰⁰ Si noti che per gli apolidi non riconosciuti potrebbe risultare impossibile intraprendere il percorso appena descritto, per il semplice fatto che il possesso di un passaporto o di un titolo di viaggio è un requisito necessario per sposarsi o contrarre un'unione civile,⁴⁰¹ oltre alle difficoltà per ottenere un certificato di non impedimento al matrimonio da un'autorità straniera.⁴⁰²

Un'ulteriore possibilità per gli apolidi nati e cresciuti in Italia di acquisire la cittadinanza italiana è prevista dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 91/1992, che disciplina l'acquisto della cittadinanza da parte di chi ha risieduto ininterrottamente in Italia fino al raggiungimento della maggiore età. La procedura deve essere avviata con una dichiarazione presentata presso l'Ufficio di Stato civile del comune di residenza,⁴⁰³ entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, allegando l'atto di nascita e la relativa documentazione di supporto per dimostrare la residenza ininterrotta. L'acquisizione della cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 4, comma 2, non è soggetta ad alcuna forma di potere discrezionale, il che significa che se i richiedenti soddisfano il requisito della residenza, questi hanno diritto alla cittadinanza italiana senza ulteriori valutazioni, come l'accertamento dei precedenti penali o la conoscenza della lingua italiana. In passato, il requisito della residenza legale era applicato rigorosamente e le domande venivano respinte anche per mancanza di residenza anagrafica per periodi estremamente limitati. In seguito a due circolari emanate dal Ministero dell'Interno nel 2007 e a un decreto legge adottato nel 2013, è prevalsa un'interpretazione più flessibile del requisito.⁴⁰⁴ Attualmente, in virtù dell'articolo 33, comma 1, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (D.L. 69/2013), l'interessato non è limitato a presentare certificazioni di residenza anagrafica nei comuni italiani, ma può dimostrare la residenza ininterrotta attraverso qualsiasi documentazione pertinente disponibile, come, ad esempio, registri scolastici, certificati di vaccinazione, cartelle cliniche, ecc.⁴⁰⁵ Se l'accertamento del requisito della residenza, che non deve superare i 120 giorni,⁴⁰⁶ si dovesse concludere positivamente, il richiedente è considerato cittadino italiano a partire dal giorno successivo alla data della dichiarazione che ha avviato la procedura,⁴⁰⁷ senza dover prestare giuramento. Un'ulteriore novità introdotta dal DL n. 69/2013 riguarda l'obbligo per l'Ufficio di Stato civile competente di inviare una comunicazione a tutti gli interessati⁴⁰⁸ sulla possibilità di beneficiare delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 2, entro i 6 mesi precedenti il diciottesimo compleanno.⁴⁰⁹ In mancanza di tale comunicazione, il diritto di acquisire la cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 4, comma 2, può essere esercitato anche dopo il diciannovesimo compleanno.⁴¹⁰ Va notato che gli apolidi privi di riconoscimento formale possono incontrare difficoltà nel beneficiare

397 A causa della mancanza di potere discrezionale, in caso di ricorso contro un rigetto la competenza ricade sulla Sezione specializzata in materia di immigrazione del Tribunale ordinario e non il Tribunale amministrativo, come invece nel caso del rifiuto della naturalizzazione per motivi di residenza abituale. Si veda: Consiglio di Stato, 6ª Sezione, Sentenza n. 4334 dell'11 agosto 2005.

398 Articolo 9-bis (2), Legge n. 91/1992.

399 Articolo 9-ter, Legge n. 91/1992.

400 Articolo 8, comma 1, Legge n. 91/1992.

401 La richiesta di un passaporto o di un documento d'identità equivalente al momento della richiesta della pubblicazione di matrimonio trova fondamento nell'articolo 6, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989.

402 La richiesta di un certificato di non impedimento al matrimonio è disciplinata dall'articolo 116 del Codice civile. Si noti che gli apolidi formalmente riconosciuti sono esonerati dalla presentazione di tale certificato.

403 Articolo 23, comma 1, Legge n. 91/1992.

404 Le circolari del Ministero dell'Interno n. K.60.1 del 5 gennaio 2007 e no. K.64.2/13 del 7 novembre 2007; decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013, convertito dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013. Per una descrizione approfondita dei contenuti delle due circolari del Ministero dell'Interno e per un'analisi storica dell'attuazione del requisito della residenza legale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, si rimanda a: Calvigioni R., Piola T., *La cittadinanza italiana. Dalla teoria all'applicazione pratica*, Maggioli Editore, 2019, pp. 105 - 118.

405 Questo principio è stato ribadito anche dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 12380 del 17 maggio 2017.

406 Articolo 16, comma 7, DPR n. 572/1993.

407 Articolo 15, Legge n. 91/1992.

408 Come risulta dal registro di residenza.

409 Articolo 33, comma 2, decreto legge n. 69/2013.

410 *Ibidem*.

dell'accesso alla cittadinanza italiana ex art. 4(2), essenzialmente per due motivi. In primo luogo, anche se non è richiesto che l'interessato abbia avuto un permesso di soggiorno valido dalla nascita fino alla maggiore età ed è possibile documentare la residenza ininterrotta attraverso tutta la documentazione disponibile, un permesso di soggiorno valido viene solitamente richiesto al momento della dichiarazione davanti all'Ufficiale di Stato civile.⁴¹¹ In secondo luogo, può accadere che al momento della dichiarazione venga richiesto il passaporto. Non si tratta di un obbligo discendente dalla legge: sebbene l'Ufficiale di stato civile abbia il dovere di identificare il dichiarante, ciò può essere fatto con il passaporto o con qualsiasi altro documento personale equipollente, come la carta d'identità o altre possibili forme di riconoscimento personale.⁴¹²

Infine, un minore apolide può acquisire la cittadinanza italiana attraverso l'adozione, in virtù dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 91/1992, che prevede l'acquisizione automatica della cittadinanza italiana per i minori adottati da un cittadino italiano. L'articolo 3, comma 1, si applica indipendentemente dal fatto che l'adozione sia avvenuta in Italia o all'estero.⁴¹³ Il minore che benefici di queste disposizioni è considerato cittadino italiano dal momento in cui la sentenza di adozione è definitiva e produce tutti i suoi effetti.⁴¹⁴ Va notato che in alcuni casi le adozioni internazionali fallite da parte di cittadini italiani hanno contribuito a provocare casi di apolidia. Tuttavia, il problema si è verificato a causa della mancanza di tutele contro l'apolidia nei Paesi d'origine, che hanno revocato la cittadinanza prima che il bambino avesse acquisito la cittadinanza dei genitori adottivi.

Tabella 14 - Acquisizioni di cittadinanza italiana da parte di apolidi, 2013 - 2022⁴¹⁵

Tabella 14 - Acquisizioni di cittadinanza italiana da parte di apolidi, 2013 - 2022⁴¹⁶

| Anno | Maschile | Femminile | Totale |
|------|----------|-----------|--------|
| 2013 | 6 | 6 | 12 |
| 2014 | 3 | 3 | 6 |
| 2015 | 2 | 4 | 6 |
| 2016 | 8 | 4 | 12 |
| 2017 | 8 | 1 | 9 |
| 2018 | 6 | 9 | 15 |
| 2019 | 6 | 5 | 11 |
| 2020 | 3 | 2 | 5 |
| 2021 | 3 | 6 | 9 |
| 2022 | 29 | 22 | 51 |

Complessivamente, nel periodo considerato (2013-2022) hanno acquisito la cittadinanza italiana 136 apolidi, in media 13,6 all'anno, con una leggera maggioranza di maschi (54%) rispetto alle femmine (46%). Il numero più alto di acquisizioni nel periodo considerato si è verificato nel 2022, con 51 acquisizioni, in netto aumento rispetto agli anni precedenti - mentre il più basso è stato registrato nel 2020, quando solo 5 apolidi hanno acquisito la cittadinanza italiana.

411 L'UNHCR è a conoscenza di alcune eccezioni in termini di prassi in alcuni comuni, dove l'ufficiale di stato civile accetta la dichiarazione anche in assenza di un permesso di soggiorno valido. Giurisprudenza recente ha accolto questo approccio e ha riconosciuto la cittadinanza italiana a persone, nate e cresciute in Italia, prive di permesso di soggiorno e con dichiarazione respinta dall'ufficiale di stato civile. Si veda, ad esempio, Tribunale di Roma, Ordinanza del 6 giugno 2023.

412 Articolo 35, comma 2, DPR n. 445 del 28 dicembre 2000.

413 Per una descrizione approfondita delle differenze procedurali nell'attuazione dell'articolo 3, paragrafo 1, nei casi di adozione nazionale o internazionale, si rimanda a: Calvigioni R., Piola T., La cittadinanza italiana. Dalla teoria all'applicazione pratica, Maggioli Editore, 2019, pagg. 75-85.

414 Ministero dell'Interno, Circolare n. K.28.4 del 13 novembre 2000.

415 Dati Eurostat, al 31 dicembre di ogni anno.

416 Dati Eurostat, al 31 dicembre di ogni anno

5.5.2 Altre modalità

Come descritto nel Capitolo 3 di questo studio, la maggior parte della popolazione apolide o a rischio di apolidia che vive in Italia appartiene alle comunità Rom originarie dell'ex Jugoslavia che sono migrate in Italia a partire dagli anni '60 e fino agli anni '90.⁴¹⁷ Molte di queste persone, la maggior parte delle quali non ha un riconoscimento formale dello status, hanno una residenza abituale di lunga data o addirittura sono nate e cresciute in Italia e spesso non hanno mai varcato i suoi confini. Di conseguenza, possono essere considerate persone che si trovano nel loro "Paese" nel senso previsto dall'articolo 12, comma 4, del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dalla sua interpretazione da parte del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani.⁴¹⁸ Dati i loro legami di lunga data con l'Italia, il ricorso a una procedura di determinazione dell'apolidia potrebbe non essere appropriato per queste persone. L'UNHCR consiglia che, a seconda delle circostanze delle popolazioni in esame, gli Stati possano intraprendere sforzi mirati di verifica della cittadinanza.⁴¹⁹ Le procedure di verifica della cittadinanza dovrebbero essere finalizzate ad assistere gli individui nell'ottenere la prova del loro status di cittadinanza e offrire un procedimento accessibile, rapido e semplice per documentare la cittadinanza esistente, compresa eventualmente quella di un altro Stato.⁴²⁰

Nel gennaio 2013, nell'ambito dell'attuazione della Strategia Nazionale di Integrazione dei Rom (NRIS), allora appena adottata,⁴²¹ il Governo ha formato un gruppo di lavoro interministeriale sullo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti. Il mandato del gruppo di lavoro, presieduto dal Ministero dell'Interno e composto da altri ministeri competenti, nonché dall'UNHCR e da alcune ONG, era quello di proporre soluzioni per affrontare l'apolidia e l'incertezza dello status giuridico dei Rom emigrati dall'ex Jugoslavia e dei loro discendenti.⁴²² Nonostante le diverse proposte valide elaborate, il gruppo di lavoro non è riuscito a formalizzare una posizione condivisa.

Nell'ottobre 2020, la Commissione europea ha pubblicato una nuova comunicazione (COM(2020) 620) su un "Quadro strategico dell'UE per i Rom per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione per il periodo 2020-2030", chiedendo agli Stati membri di rinnovare i loro impegni attraverso l'adozione di nuovi quadri strategici fino al 2030. Il nuovo quadro strategico dell'UE richiede misure mirate per l'inclusione dei Rom apolidi e per *"porre fine all'apolidia tra i Rom garantendo la registrazione universale delle nascite e l'accesso ai documenti d'identità, procedure formali di determinazione dell'apolidia e l'accesso universale ai servizi"*.⁴²³ Il 23 maggio 2022 l'Italia ha adottato la nuova "Strategia nazionale per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e dei Sinti (2021-2030)", che include misure volte ad affrontare l'apolidia e sottolinea che i Rom apolidi o a rischio di apolidia dovrebbero essere inclusi nelle politiche di inclusione e negli sforzi di desegregazione abitativa attuati a livello nazionale.⁴²⁴

417 Per una panoramica storica dei modelli migratori delle comunità Rom verso l'Italia, si rimanda a: Piasere L., Pontrandolfo S. (a cura di), Italia Romani, vol.III, I Rom di antico insediamento dell'Italia centro-meridionale, 2002; Piasere L., Saletti Salza C. (a cura di), Italia Romani, vol.IV, La diaspora Rom della ex Jugoslavia, 2004; Piasere L., I Rom d'Europa, 2004; Piasere L., Pontrandolfo S. (a cura di), Italia Romani, vol.VI, Le migrazioni dei Romeni in Italia, 2016.

418 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", 2014, para. 164. Si veda anche: Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, "Commento generale n. 27: Libertà di movimento (articolo 12)", 1999.

419 UNHCR, "Manuale per la protezione delle persone apolidi", 2014, para. 58.

420 *Ibidem*, par. 60.

421 La Strategia nazionale di integrazione dei Rom 2102 - 2020 è stata approvata dal Consiglio dei Ministri nel febbraio 2012, in attuazione della Comunicazione della Commissione europea n. 173 del 5 aprile 2011: "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".

422 Ufficio nazionale contro la discriminazione razziale, "Strategia nazionale di integrazione dei Rom 2012 - 2020", pag. 38, cfr. <http://www.unar.it/wp-content/uploads/2014/02/Strategia-Rom-e-Sinti.pdf>.

423 Comunicazione della Commissione europea n. 620 del 7 ottobre 2020: "Un'Unione di parità:

Quadro strategico dell'UE per i Rom per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione", "Allegato I: Linee guida per la pianificazione e l'attuazione dei quadri strategici nazionali per i Rom", pag. 4, cfr. https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-Roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en.

424 Si veda <https://www.unar.it/portale/-/strategia-nazionale-di-uguaglianza-inclusione-e-partecipazione-di-Rom-e-sinti-2021-2030>.

5.6 CONCLUSIONI

Come descritto nella prima parte di questo capitolo, l'Italia ha inserito nella propria legislazione sulla cittadinanza delle tutele contro l'apolidia alla nascita e nei casi di rinuncia o revoca della cittadinanza. Le tutele contro l'apolidia alla nascita sono attuate efficacemente nei confronti dei figli di genitori sconosciuti o formalmente riconosciuti apolidi, dei trovatelli e nei casi in cui i genitori che non possono trasmettere la propria cittadinanza ai figli sono consapevoli dei requisiti e in grado di produrre la documentazione necessaria. Le lacune si verificano in particolare quando i minori nascono da genitori apolidi senza riconoscimento dello status. In questi casi, la prassi attuale si limita a valutare se i genitori del bambino siano apolidi, senza considerare se il bambino abbia effettivamente acquisito una cittadinanza o meno. Questa pratica è contraria ai termini della Convenzione del 1961, che all'articolo 1 obbliga uno Stato contraente a concedere la propria cittadinanza a una persona nata sul suo territorio che altrimenti sarebbe apolide, e comporta la trasmissione dell'apolidia alle generazioni successive. Questo è particolarmente problematico tra le comunità Rom dove, durante varie consultazioni e visite negli insediamenti, l'UNHCR ha incontrato minori appartenenti fino alla quarta generazione nata apolide in Italia. Inoltre, le informazioni sulle salvaguardie esistenti e sui relativi requisiti pratici sono scarse, il che influisce ulteriormente sulla loro effettiva applicazione.

Le salvaguardie contro l'apolidia derivante dalla rinuncia o dalla perdita della cittadinanza previste nella legge sulla cittadinanza sono generalmente in linea con le disposizioni della Convenzione del 1961, anche se l'analisi condotta nella prima parte di questo capitolo ha evidenziato le circostanze in cui la perdita della cittadinanza può portare all'insorgere di apolidia. Le disposizioni sulla privazione della cittadinanza previste dall'art. 10-bis della legge 91/1992 violano l'articolo 8 della Convenzione del 1961, poiché sono state introdotte alla fine del 2018, dopo l'adesione dell'Italia alla Convenzione. Al fine di riallinearsi ai propri obblighi, l'Italia dovrebbe includere un'eccezione alla privazione della cittadinanza qualora questa comporti l'apolidia.

La seconda parte di questo capitolo ha analizzato le possibilità di naturalizzazione esistenti per gli apolidi. L'Italia ha recepito le disposizioni dell'articolo 32 della Convenzione del 1954, prevedendo l'accesso alla naturalizzazione per gli apolidi dopo 5 anni di residenza legale, un periodo ridotto rispetto agli altri cittadini non comunitari. Tuttavia, secondo i dati disponibili, il numero di apolidi che acquisiscono la cittadinanza italiana è limitato e si potrebbero prendere in considerazione ulteriori sforzi per garantire agli apolidi un accesso effettivo alla naturalizzazione, ad esempio riducendo i tempi delle procedure di naturalizzazione ed esentandoli dagli oneri e dai requisiti linguistici, o anche considerando un regime più favorevole in termini di requisiti di residenza, come per esempio quello previsto per i cittadini dell'UE.

Come discusso nel capitolo 3 del presente studio, il principale gruppo di popolazione interessato dall'apolidia in Italia è costituito dai Rom originari dell'ex Jugoslavia e dai loro discendenti. Il fatto che possano essere considerati una popolazione apolide *in situ*, alla luce dei loro legami di lunga data con l'Italia, significa che il ricorso a una procedura di determinazione dell'apolidia potrebbe non essere appropriato per loro e che le soluzioni volte ad affrontare la loro situazione dovrebbero essere adattate di conseguenza. In questi casi, l'UNHCR consiglia agli Stati di intraprendere sforzi mirati di verifica della cittadinanza, volti ad assistere gli individui nell'ottenere la prova del loro status di cittadinanza e offrire un procedimento accessibile, rapido e semplice per documentare la cittadinanza esistente, compresa eventualmente quella di un altro Stato.

6.

APOLIDIA IN ITALIA: SINTESI E RACCOMANDAZIONI

Questa 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 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. 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.

Allegati

Allegato I: Modulo di domanda per la procedura di determinazione dell'apolidia

Istanza per la certificazione della condizione d'apolidia (ai sensi dell'art. 17, d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572)

Al Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà civili e
l'Immigrazione
Direzione centrale per i diritti civili,
la cittadinanza e le minoranze
Ufficio VII – Minoranze e apolidia
Pec: apolidiaistanze@pecdici.interno.it

Il/la sottoscritto/a _____
(cognome)

(nome)

(luogo e data di nascita)

CHIEDE

la certificazione della condizione d'apolidia.

A tal fine

DICHIARA

di essere nato/a _____
(data e luogo di nascita)

di essere residente a _____
(città) (prov.)

via _____ n. _____ c.a.p. _____

tel. _____ cell. _____ e-mail _____

PEC _____ codice fiscale _____
(se posseduto)

eventuale attività lavorativa svolta _____

- Coniugato/a il _____
(precisare le generalità, sotto)
- Non coniugato/a
- Separato/a
legalmente _____
(precisare data di separazione e generalità del coniuge separato)
- Vedovo/a o divorziato/a
- Unito/a civilmente

(barrare il quadratino di interesse)

Che il proprio nucleo familiare è così composto:

coniuge _____
(cognome e nome) nato a _____ data _____

Figlio _____
(cognome e nome) nato a _____ data _____

Figlio _____
(cognome e nome) nato a _____ data _____

Figlio _____
(cognome e nome) nato a _____ data _____

Figlio _____
(cognome e nome) nato a _____ data _____

Figlio _____
(cognome e nome) nato a _____ data _____

Figlio _____
(cognome e nome) nato a _____ data _____

Altri familiari _____
(indicare il grado di parentela)

Allega la seguente documentazione (barrare il numero di interesse):

1.
 - Atto di nascita tradotto e legalizzato (se nato all'estero);
 - Certificazione del luogo e della data di nascita (o autocertificazione) (se nato in Italia);
(barrare il quadratino di interesse)
2. Documentazione relativa alla residenza in Italia;
3. Certificazioni e/o documenti e attestazioni idonei a dimostrare lo stato d'apolidia (mancanza di qualsivoglia cittadinanza e possibilità di ottenerla) quali, ad esempio, l'attestazione negativa di cittadinanza degli Stati con i quali il sottoscritto ha avuto collegamenti significativi, anche rilasciati dalle competenti Autorità straniere, ove necessario, tradotti e legalizzati;

4. certificazioni, documenti o attestazioni relativi agli elementi di identificazione e di cittadinanza dei genitori rilasciati dalle competenti autorità straniere, ove necessario, tradotti e legalizzati, o autocertificazioni analoghe se facenti riferimento ad atti già in possesso delle Amministrazioni italiane;
5. Assenso alla trattazione dei propri dati personali che deve essere reso con un atto separato firmato dall'interessato, con il quale vengono autorizzate le Autorità italiane a trattare i dati e a richiedere ogni utile informazione in relazione alla posizione anagrafica e/o di cittadinanza dello stesso e/o dei propri genitori presso le autorità straniere di riferimento;(allegato 1 Modulo generale di assenso al trattamento dei dati)
6. Indicazione degli estremi di pagamento della marca da bollo telematica da 16€
7. Altri documenti: _____

(specificare)

Data _____

FIRMA

Dichiara, sotto la propria personale responsabilità, che quanto sopra dichiarato è veritiero, consapevole delle gravi responsabilità penali e civili, conseguenti ad autodichiarazioni mendaci.

Data _____

FIRMA

AVVERTENZE:

- Qualunque variazione di residenza o domicilio, anche temporanea, deve essere tempestivamente comunicata.
- L'Amministrazione ha facoltà di chiedere ulteriore documentazione, autocertificazione o notizia ritenuta utile e tale eventuale richiesta sospende il termine stabilito per la definizione del procedimento.

Allegato II: Elenco degli stakeholder consultati

Autorità e istituzioni

Avvocatura Generale dello Stato
Istituto Nazionale di Statistica
Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ministero della Giustizia
Ministero della Salute
Ufficio del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Organizzazioni della società civile

A Buon Diritto Onlus
Associazione 21 luglio Onlus
Associazione Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe
Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione
Caritas Milano
Caritas Roma
Centro europeo per i diritti dei Rom
Cliniche legali sull'apolidia (International University College di Torino, Università Roma Tre, Università Federico II di Napoli)
Comunità di S. Egidio
Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus
Croce Rossa Italiana - Comitato per l'Area Metropolitana di Roma Capitale
JUSTROM-Italia
Kiwanis Distretto Italia e San Marino
Save the Children Italia
Unione italiana apolidi

Legali

Avv. Federica Donati
Avv. Paolo Farci
Avv. Valerio Majone
Avv. Luigi Migliaccio
Avv. Giulia Perin
Avv. Aurora Sordini
Avv. Maurizio Veglio

statelessness

