

SINTESI NAZIONALE
LUGLIO 2020

Italia



INTRODUZIONE

L'*Index sull'apolidia* è uno strumento comparativo online (<https://index.statelessness.eu/>) che esamina la legislazione, le politiche e la prassi dei Paesi europei in materia di tutela degli apolidi e di prevenzione e riduzione dell'apolidia rispetto alle norme e alle buone pratiche internazionali. L'*Index* è stato sviluppato e viene curato dallo European Network on Statelessness (ENS),¹ una coalizione di oltre 150 organizzazioni e individui della società civile in 41 Paesi che lavorano per mettere fine all'apolidia e assicurare che gli apolidi presenti in Europa abbiano accesso ai propri diritti. L'ENS lavora con il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) e consulenti indipendenti² per la ricerca e la compilazione di informazioni comparative sull'apolidia in Italia.³ Il CIR è una organizzazione umanitaria, indipendente e senza scopo di lucro costituitasi nel 1990 con il patrocinio dell'UNHCR per coordinare le azioni in difesa dei rifugiati e dei richiedenti asilo in Italia.⁴

Per "apolide" s'intende una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione. Si tratta di un'anomalia giuridica che impedisce a più di 10 milioni di uomini, donne e bambini in tutto il mondo – e a più di mezzo milione solo in Europa – di accedere a diritti fondamentali civili, politici, economici, culturali e sociali.

Questa sintesi riassume il quadro giuridico e la policy italiana, la sua conformità alle norme internazionali, le prassi sulla tutela degli apolidi e l'approccio in tema di prevenzione e riduzione dell'apolidia. L'*Index* contempla cinque aree tematiche: Strumenti Internazionali e Regionali, Determinazione status di apolide, Dati sulla popolazione apolide, Detenzione, Prevenzione e Riduzione dell'apolidia. Questa sintesi nazionale inoltre propone diverse raccomandazioni al Governo Italiano al fine di proteggere meglio i diritti umani e la dignità degli apolidi.



STRUMENTI INTERNAZIONALI E REGIONALI

L'Italia è parte di entrambe le Convenzioni del 1954 e del 1961 sull'apolidia (anche se mantiene alcune riserve alla Convenzione del 1954), nonché di altri rilevanti strumenti internazionali e regionali in materia di diritti umani. Tuttavia, l'Italia non è parte delle Convenzioni del Consiglio d'Europa sull'apolidia (la Convenzione sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati e la Convenzione Europea sulla nazionalità). Ciò nonostante, l'Italia ha numerosi obblighi derivanti dai trattati internazionali, tra cui la protezione del diritto alla cittadinanza per tutti, la prevenzione e la riduzione dell'apolidia, il divieto di discriminazione nei confronti delle minoranze e degli apolidi e l'obbligo di registrazione della nascita di ogni bambino. Nel quadro giuridico italiano, l'entrata in vigore della ratifica dei trattati internazionali conferisce agli stessi un effetto giuridico automatico a livello nazionale, anche senza l'adozione della legislazione di attuazione.

Tutti i suddetti trattati internazionali sono pertanto considerati parte del diritto nazionale. Di conseguenza, importanti garanzie internazionali contro l'apolidia sono soggette ad applicazione diretta nel Paese.

Il Governo Italiano dovrebbe rimuovere le sue riserve alla Convenzione del 1954 e aderire alla Convenzione Europea sulla nazionalità e alla Convenzione sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati.



DATI SULLA POPOLAZIONE APOLIDE

La raccolta dati attraverso il censimento nazionale registra solamente coloro che hanno ottenuto lo status di apolide e risiedono legalmente in Italia. Peraltro, gli apolidi potrebbero rientrare in altre categorie del censimento, determinando un quadro parziale della realtà. L'apolidia in Italia non è stata mappata in modo esaustivo e il Governo non pubblica regolarmente statistiche sui rifugiati o richiedenti asilo apolidi, né sugli apolidi detenuti. Di conseguenza, i dati relativi alla dimensione della popolazione apolide in Italia sono probabilmente sottostimati.

Il Governo Italiano dovrebbe raccogliere e pubblicare dati attendibili e di tipo quantitativo sull'apolidia, che comprendano i rifugiati e i richiedenti asilo apolidi e gli altri gruppi colpiti dall'apolidia in modo sproporzionato.



DETERMINAZIONE E STATUS DI APOLIDE

La normativa italiana non fornisce una definizione di apolide, ma poiché l'Italia ha ratificato la Convenzione del 1954, e la stessa ha effetto giuridico diretto, si applica la definizione dell'articolo 1(1) della Convenzione. Il sistema italiano prevede due possibilità per accertare l'apolidia: una procedura amministrativa di competenza del Ministero dell'Interno ed una giudiziale innanzi al Tribunale civile. Non c'è alcun limite temporale per accedere alle procedure. Tuttavia, l'accesso è limitato dal fatto che le domande devono essere scritte in italiano e la procedura non può essere iniziata *ex officio*. Inoltre, nella procedura amministrativa il richiedente deve fornire un certificato di nascita, la documentazione che certifichi la residenza in Italia e che dimostri l'apolidia, ovvero una dichiarazione del proprio Paese di origine/ di precedente residenza che certifichi la mancata cittadinanza. Pertanto, nella procedura amministrativa, l'onere della prova grava esclusivamente sul richiedente.

Nella procedura giudiziale, il richiedente deve essere assistito da un avvocato che presenta la domanda in suo nome. Lo standard della prova è lo stesso della procedura di asilo. Nella procedura giudiziale sono previste garanzie come il patrocinio a spese dello Stato (sussistendone i requisiti) e il diritto del richiedente ad essere ascoltato; mentre, nella procedura amministrativa non è prevista l'assistenza legale né il diritto ad un'audizione individuale. La tutela dell'apolide nel corso della procedura è inoltre limitata in quanto il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo non è automatico ed è soggetto alle prassi delle autorità competenti. Qualora tuttavia il richiedente sia già in possesso di un permesso di soggiorno ad altro titolo, egli può beneficiare di un titolo di soggiorno temporaneo per "attesa apolidia". Le decisioni negative possono essere impugnate e coloro che hanno ottenuto lo status di apolide hanno diritto a un permesso di soggiorno, al documento di viaggio, al lavoro, alla previdenza sociale, all'assistenza sanitaria ed all'istruzione, così come alla riduzione del periodo di residenza richiesto per la naturalizzazione.

Con la sentenza n. 16489/2019, la Corte di Cassazione ha stabilito che, nelle more della procedura di riconoscimento dello status di apolidia, i richiedenti non possono essere espulsi laddove la condizione stessa di apolidia emerga chiaramente dalle informazioni o dalla documentazione in possesso delle istituzioni competenti.

Il Governo italiano dovrebbe migliorare la procedura di riconoscimento dello status di apolidia modificando la legge in modo da incorporare i diritti sanciti dalla Convenzione del 1954 e dalle norme internazionali sui diritti umani; assicurare che siano applicate le garanzie procedurali delineate nel Manuale dell'UNHCR sulla Tutela degli Apolidi, compreso l'accesso alla procedura indipendentemente dallo status giuridico nel paese, la protezione in pendenza della stessa, compreso il rilascio di un permesso di soggiorno, l'onere della prova condiviso e la garanzia che i diritti e la protezione siano concessi in linea con la Convenzione.



DETEZIONE

La normativa italiana è carente rispetto alle garanzie contro la detenzione arbitraria degli apolidi. Le persone a rischio di apolidia, o nei confronti delle quali l'apolidia non è stata formalmente accertata, potrebbero essere soggette a detenzione e considerate non regolarmente residenti sul territorio. Inoltre è bene ricordare

che non è prevista l'individuazione di un Paese di destinazione prima della detenzione. Nella prassi, la detenzione viene utilizzata prima dell'attuazione di misure alternative e non c'è un formale meccanismo di *referral* dalla detenzione alla procedura per l'accertamento dell'apolidia. Una delle tre alternative previste dalla legge alla detenzione amministrativa richiede il possesso di un passaporto o di un documento equivalente, restringendo così l'accesso a questa misura per gli apolidi. Sono previste garanzie procedurali piuttosto rilevanti, tra cui limiti temporali al trattenimento, informazioni per i detenuti, mezzi di ricorso e convalide giurisdizionali periodiche, anche se l'efficacia dell'applicazione di alcune garanzie è stata criticata. Una volta rilasciati da un centro di trattenimento, coloro che rimangono privi di uno status possono godere solo di diritti basilari e non hanno garanzie di non essere nuovamente trattenuti.

Il Governo italiano dovrebbe prendere ulteriori provvedimenti per la tutela degli apolidi contro la detenzione arbitraria, introducendo un chiaro meccanismo di referral dalla procedura di rimpatrio a quella di accertamento dell'apolidia; includendo l'apolidia come fatto giuridicamente rilevante in tutti i casi di possibile detenzione; inserendo come requisito di legge l'individuazione di un paese di destinazione prima della detenzione; considerando e applicando le misure alternative prima della decisione di detenzione; e fornendo documenti e permessi di soggiorno temporanei per proteggere le persone da futuri trattenimenti.



PREVENZIONE E RIDUZIONE

La legge italiana prevede che un bambino nato in Italia da genitori apolidi, o che non possono trasmettere la propria cittadinanza, acquisti quella italiana alla nascita. Tuttavia, nella prassi, l'applicazione di questa disposizione spesso non è automatica e i genitori devono fornire dei documenti pertinenti per ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana del figlio. I trovatelli acquistano la cittadinanza italiana ma potrebbe essere necessario provare che non ne posseggano un'altra; non c'è inoltre il rischio di apolidia durante le procedure di adozione: i bambini adottati da cittadini italiani sono considerati cittadini alla nascita. I bambini nati all'estero da cittadini italiani sono italiani per legge, ma è richiesta la registrazione e, se sono nati fuori dal matrimonio, la paternità deve essere dichiarata.

In Italia, la registrazione delle nascite è garantita di diritto e di fatto per ogni bambino nato sul territorio, tuttavia la registrazione tardiva potrebbe richiedere una procedura giudiziale. A seguito della registrazione all'Ufficio di stato civile, a tutti i bambini viene rilasciato un certificato di nascita, che non include l'indicazione della cittadinanza del bambino ma solo quella dei genitori. La cittadinanza del bambino è invece indicata al momento della registrazione all'Anagrafe ed è automaticamente registrata sulla base della cittadinanza dei genitori. Qualora questa fosse incerta, la tendenza attuale è quella di registrare una cittadinanza presunta, come quella del paese di origine dei genitori.

Alcuni rapporti hanno evidenziato l'impatto sproporzionato del rischio di apolidia in Italia sulle comunità Rom. È difficile reperire informazioni esatte, ma si stima che tra le 3.000 e le 15.000 persone potrebbero esserne colpite. Molte di queste provengono dai paesi dell'ex Jugoslavia e dai loro discendenti, ma vivono in Italia da molti anni (un numero maggiore di persone a rischio di apolidia è stato registrato a Roma, Torino e Napoli). Le stime includono persone che sono nate in Italia ma non sono riuscite ad acquisire né la cittadinanza italiana né quella di un altro paese. Sono state intraprese diverse iniziative per affrontare il rischio di apolidia tra

la popolazione Rom in Italia, tra cui una strategia nazionale per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti (2012-2020).⁵ È stato inoltre costituito un gruppo di lavoro, inclusivo della società civile, tuttavia, ad oggi non sono seguite azioni concrete da parte del Governo per affrontare l'apolidia tra le comunità Rom.

La normativa introdotta nel 2018 in materia di sicurezza nazionale e immigrazione conferisce al Governo italiano il potere di revocare la cittadinanza italiana alle persone giudicate colpevoli di specifici reati.⁶ La legge è stata criticata in quanto pone in essere una discriminazione tra i cittadini italiani per nascita e i cittadini italiani per naturalizzazione e rischia di creare nuovi casi di apolidia.

Il Governo italiano dovrebbe:

- prevenire la apolidia alla nascita in linea con la Convenzione del 1961 e fornire linee guida amministrative agli organi decisionali per tutelare il diritto di ogni bambino alla cittadinanza, garantendo che

le disposizioni che prevedono l'acquisizione automatica della cittadinanza italiana alla nascita da parte di bambini nati sul territorio da genitori apolidi o ignoti, o da genitori che non possono trasmettere la loro cittadinanza, siano applicate nella pratica in modo corretto e flessibile;

- attuare misure concrete per regolarizzare lo status giuridico delle persone appartenenti alle comunità Rom a rischio di apolidia e garantire il diritto dei bambini alla cittadinanza e all'identità giuridica, anche attraverso iniziative di sensibilizzazione e supporto legale nonché campagne di informazione proattive in collaborazione con i rappresentanti delle comunità;

- modificare la legge n. 132/2018 che prevede nuove misure per revocare la cittadinanza, eliminando la discriminazione tra cittadini per nascita e cittadini per naturalizzazione, proibendo la privazione arbitraria della cittadinanza ed evitando la revoca nei casi in cui la persona rischiasse di diventare apolide.

SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI:

Il Governo italiano dovrebbe:

- rimuovere le sue riserve alla Convenzione del 1954 e aderire alla Convenzione Europea sulla nazionalità e alla Convenzione sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati;
- raccogliere e pubblicare dati attendibili e di tipo quantitativo sull'apolidia, che comprendano i rifugiati e i richiedenti asilo apolidi e gli altri gruppi colpiti dall'apolidia in modo sproporzionato;
- migliorare la procedura di riconoscimento dello status di apolidia modificando la legge in modo da incorporare i diritti sanciti dalla Convenzione del 1954 e dalle norme internazionali sui diritti umani; assicurare che siano applicate le garanzie procedurali delineate nel Manuale dell'UNHCR sulla Tutela degli Apolidi, compreso l'accesso alla procedura indipendentemente dallo status giuridico nel paese, la protezione durante la stessa, compreso il rilascio di un permesso di soggiorno, l'onere della prova condiviso e la garanzia che i diritti e la protezione siano concessi in linea con la Convenzione.
- prendere ulteriori provvedimenti per la tutela degli apolidi contro la detenzione arbitraria, introducendo un chiaro meccanismo di *referral* dalla procedura di rimpatrio a quella di accertamento dell'apolidia; includendo l'apolidia come fatto giuridicamente rilevante in tutti i casi di possibile detenzione; inserendo come requisito di legge l'individuazione di un paese di destinazione prima della detenzione; considerando e applicando le misure alternative prima della decisione di detenzione; e fornendo documenti e permessi di soggiorno temporanei per proteggere le persone da futuri trattenimenti.
- prevenire la apolidia alla nascita in linea con la Convenzione del 1961 e fornire linee guida amministrative agli organi decisionali per tutelare il diritto di ogni bambino alla cittadinanza, garantendo che le disposizioni che prevedono l'acquisizione automatica della cittadinanza italiana alla nascita da parte di bambini nati sul territorio da genitori apolidi o ignoti, o da genitori che non possono trasmettere la loro cittadinanza, siano attuate nella pratica in modo corretto e flessibile;
- attuare misure concrete per regolarizzare lo status giuridico delle persone appartenenti alle comunità Rom a rischio di apolidia e garantire il diritto dei bambini alla cittadinanza e all'identità giuridica, anche attraverso iniziative di sensibilizzazione e supporto legale nonché campagne di informazione proattive in collaborazione con i rappresentanti delle comunità;
- modificare la legge n. 132/2018 che prevede nuove misure per revocare la cittadinanza eliminando la discriminazione tra cittadini per nascita e cittadini per naturalizzazione, proibendo la privazione arbitraria della cittadinanza ed evitando la revoca nei casi in cui la persona rischiasse di diventare apolide,
- Rafforzare le capacità delle autorità decisionali nonché degli ufficiali di stato civile e di anagrafe al fine di migliorare le loro competenze in materia di apolidia e facilitare l'accurata identificazione e la registrazione della cittadinanza.

NOTE

¹ <https://www.statelessness.eu/>

² Agnese Zucca per il 2019 e Claudia Pretto per il 2020.

³ <https://index.statelessness.eu/country/italy>

⁴ Le attività del CIR comprendono l'assistenza legale e la consulenza psico-sociale a rifugiati, apolidi e richiedenti asilo. Il CIR sostiene i gruppi particolarmente vulnerabili, come i sopravvissuti a torture, a violenza sessuale e di genere, donne e minori non accompagnati.

⁵ Strategia Nazionale per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti – Comunicazione della Commissione Europea n.173/2011
https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/ITA/INT_CCPR_ADR_ITA_22194_E.pdf

⁶ Legge 5 febbraio 1992, n. 91, Nuove norme sulla cittadinanza, modificata dalla Legge 132/18 (IT): http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2018/12/Legge-91_92-modificata-legge-132_18.pdf

CONTACT

Daniela Di Rado

Responsabile Sezione Legale, Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR)

dirado@cir-onlus.org

Nina Murray

Responsabile settore Policy & Research, European Network on Statelessness (Rete Europea sull'Apolidia)

nina.murray@statelessness.eu

