



Apolidi



Essere spogliati della cittadinanza è come essere spogliati dell'appartenenza al mondo; è come ritornare allo stato selvaggio degli uomini delle caverne o dei barbari... Un uomo che non è altro che un uomo sembra aver perso le qualità che spingevano gli altri a trattarlo come un proprio simile... essi potrebbero vivere e morire senza lasciare traccia, senza aver contribuito in nulla alla creazione di un mondo comune.

Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*

«Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza». In base all'art. 15 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 ogni persona, in ogni parte del mondo, ha il diritto di avere un legame giuridico con uno Stato. La cittadinanza conferisce alle persone un senso di identità, rendendole beneficiarie della protezione di uno Stato e titolari di numerosi diritti civili e politici. La cittadinanza è infatti descritta come «il diritto di avere diritti». Nonostante esistano fonti internazionali in materia di acquisizione, perdita o negazione della cittadinanza, milioni di persone in tutto il mondo ne sono ancora prive e sono apolidi.

Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr), oggi i dieci Paesi con più apolidi sono: Costa d'Avorio, Repubblica Dominicana, Iraq, Kuwait, Myanmar, Russia, Siria, Thailandia, Zimbabwe. Ma ci sono molti apolidi anche in tutti gli Stati che non permettono alle madri di trasmettere la propria nazionalità ai figli (nel caso in cui i padri siano sconosciuti o morti) o in Stati che sono nati che in seguito alla dissoluzione di altri Stati, come l'Urss o la Jugoslavia.

Nel novembre del 2014 è stata lanciata dall'Unhcr la campagna globale *I Belong*, volta a «risolvere entro dieci anni il problema dell'apolidia, incoraggiando gli Stati firmatari di tale campagna a eliminare ogni forma di discriminazione dalle leggi nazionali sulla cittadinanza.» Negli ultimi anni si è rafforzata a livello globale la consapevolezza che il rispetto dei diritti umani contribuisce a prevenire gli esodi di massa e gli spostamenti forzati.

In Italia e in Unione Europea la situazione è preoccupante. In seguito alla dissoluzione dell'Urss, in Lettonia si trovano circa 200mila apolidi e in Estonia 80mila. Queste persone, pur godendo di alcuni diritti previsti dalla Convenzione di New York, non possono votare alle elezioni politiche e europee e non possono essere impiegati nella Pubblica amministrazione.

Belgio, Finlandia, Francia, Grecia, Slovacchia e Spagna concedono automaticamente la cittadinanza ai bambini nati nel loro territorio, che altrimenti sarebbero apolidi. Non così Romania e Cipro. E la Gran Bretagna, che ormai è uscita dall'Unione, mantiene per molti anni i bambini in condizioni di apolidia.

Tra i migranti che arrivano in Unione Europea ci sono molti apolidi nati altrove. Se gli Stati membri non riescono a identificarli e a dare loro protezione, queste persone rimangono «in un limbo giuridico.»

Gli Stati contraenti sono invitati ad accordare agli apolidi regolarmente residenti sul loro territorio uno standard di trattamento analogo a quello accordato ai propri cittadini, in particolare per quanto riguarda la libertà di professare una religione (Art. 4), la proprietà intellettuale e industriale (Art.14), il diritto di adire i tribunali (Art. 16), l'assistenza pubblica (Art. 23), la legislazione del lavoro e la sicurezza sociale (Art. 24).

Anche se ventiquattro Stati membri dell'Unione europea hanno ratificato la Convenzione, solo Francia, Ungheria, Italia, Lettonia, Spagna, e anche il Regno Unito, hanno previsto una procedura apposita per identificare le persone apolidi e prevedere uno status che permetta loro di ottenere un permesso di soggiorno e di godere dei diritti umani fondamentali.

Nella prassi degli altri Paesi dell'Unione, in cui è assente qualsivoglia procedura di riconoscimento, le persone apolidi diventano richiedenti asilo, nel tentativo di regolarizzare la propria permanenza, rimanendo impigliate per moltissimi anni nel groviglio di norme differenti dei diversi Stati, nonostante fin dal 1999 l'Unione Europea si sia impegnata a Tampere a costruire un sistema comune di asilo, il Ceas, mai compiutamente realizzato.

Alla Convenzione del 1961 per la riduzione dell'apolidia hanno aderito Belgio e Lituania, a cui solo nel 2015 si è aggiunta l'Italia, che però aveva già firmato la Convenzione sulla nazionalità del 1997. In Italia attualmente non esistono cifre precise né ufficiali sulla popolazione apolide. Secondo le stime fornite da organizzazioni della società civile gli/le apolidi in Italia sarebbero tra i 3.000 e 15mila. Ma solo qualche centinaio ha ricevuto dallo Stato italiano lo status di "apolide".

Manca invece in Italia una disciplina organica per la protezione delle persone che siano prive di qualsiasi cittadinanza. Fondamentale nel nostro Paese il ruolo della giurisprudenza, che ha elaborato regole e principi per l'accertamento dell'apolidia e la protezione delle persone apolidi e ha fatto sì che il nostro ordinamento sia comunque riconosciuto come un modello positivo nel panorama internazionale.

Chi voglia vedersi riconosciuto lo status di apolide in Italia può seguire due vie: quella amministrativa e quella giudiziaria. La mancata riforma della legge sulla cittadinanza ha indebolito ulteriormente la risposta politica alla questione della tutela delle persone apolidi. Fortunatamente esistono sul nostro territorio associazioni e Ong, come Asgi, Comunità di Sant'Egidio, Naga e altre che assistono questi soggetti vulnerabili anche dal punto di vista giuridico.

Due categorie di persone apolidi sono particolarmente vulnerabili: i minori e le donne. Per quanto riguarda i minori sia il Patto internazionale sui diritti civili e politici (Iccpr) che la Convenzione sui diritti dell'infanzia (Cre), affermano che tutti i bambini, indipendentemente dal luogo di nascita, dovranno essere registrati immediatamente dopo la nascita e hanno diritto ad acquisire una cittadinanza.

In molti Paesi, le donne non possono trasmettere la propria nazionalità ai loro figli, anche quando il bambino nasce nel Paese di cittadinanza della madre e il padre non ha nazionalità. In questi casi, il bambino è apolide. In base alla Convenzione del 1957 sulla nazionalità delle donne sposate e la Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e la Conferenza di Pechino del 1995 queste dovranno avere gli stessi diritti degli uomini in merito alla cittadinanza dei figli.

La situazione di apolidia può dipendere da conflitti di leggi, trasferimenti di territori, norme sul matrimonio, pratiche amministrative, discriminazione, mancata registrazione alla nascita, denazionalizzazione (revoca della nazionalità da parte di uno Stato) e rinuncia (ri rifiuto della protezione statale da parte di un individuo.) Esiste uno stretto legame tra l'apolidia e lo sfollamento.

La prima condizione in cui si trovano gli/le apolidi, è quella dell'invisibilità. Non avendo cittadinanza, questi esseri umani sono senza diritti, non hanno accesso alla società e sono condannati alla marginalizzazione e all'esclusione. Questa condizione comporta che non venga riconosciuto loro il diritto fondamentale alla nazionalità né previsto il godimento dei diritti di cittadinanza, con conseguente negazione dell'identità personale. Si stima che nel mondo ci siano circa 10 milioni di apolidi, anche se la loro invisibilità giuridica rende difficile individuarli.

La condizione di apolidia non si sceglie.

Si è apolidi per una (o più) delle seguenti ragioni:

- se si è figli di apolidi o se si è impossibilitati a ereditare la cittadinanza dei genitori;
- se si è parte di un gruppo sociale cui è negata la cittadinanza sulla base di una discriminazione;
- se si è profughi/e a seguito di guerre o occupazioni militari;
- per motivi burocratici, se lo Stato di cui si era cittadini si/e è dissolto e ha dato vita a nuove entità nazionali (è questo il caso dell'ex Urss o della ex Jugoslavia);
- per incongruenze e lacune nelle leggi sulla cittadinanza dei diversi Stati.

Non potranno ottenere un lavoro regolare e non avranno accesso alle cure sanitarie e all'istruzione, non potranno ottenere la patente, affittare una casa, sposarsi, finendo per trovarsi in situazioni di sfruttamento, indigenza, detenzione ripetuta e prolungata.



Non potendo regolarizzare la loro permanenza e non avendo un Paese d'appartenenza in cui tornare, gli apolidi sono tra le popolazioni più vulnerabili all'interno dell'Unione.

L'European Network on Statelessness ha individuato una serie di strumenti affinché gli Stati riescano a proteggere le persone apolidi dalla

detenzione arbitraria e ha rimarcato la fondamentale importanza della Convenzione del 1954, secondo la quale le persone apolidi riconosciute attraverso una procedura formale hanno gli stessi diritti e benefici concessi alle persone straniere, soprattutto in merito alle professioni remunerative (Art. 17, 18 e 19), alla educazione pubblica (Art. 22), all'alloggio (Art. 21) e alla libertà di circolazione (Art. 26), grazie anche al rilascio di un titolo di viaggio.



Molte delle persone apolidi in Italia appartengono al "popolo senza stato", i Rom e i Sinti, in maggioranza bambini e bambine, originarie della ex Jugoslavia, che vivono nelle nostre regioni da moltissimo tempo. Inoltre un numero considerevole di apolidi in Italia viene da Paesi appartenenti all'ex-Urss, Palestina, Tibet, Eritrea, Etiopia e Cuba.

Famiglia Rom a Roma. Foto di Andrea Zennaro

L'ordinamento italiano contiene alcune norme fondamentali per ridurre l'apolidia alla nascita: il riferimento è in particolare all'art. 1, comma 1, lett. b) e all'art. 1, comma 2, della legge n. 91/1992: «È cittadino italiano 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, considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza.» È anche prevista la riduzione degli anni necessari alla naturalizzazione dell'apolide: prima di poter chiedere la cittadinanza per residenza, l'apolide deve attendere cinque anni, come il rifugiato politico, e non dieci anni come lo straniero che non sia cittadino dell'Unione e non rientri in altre ipotesi particolari.

L'Unhcr ha individuato 10 punti in un piano decennale (2014-2024) per porre fine all'apolidia nel mondo. Tale piano si prefigge di impegnare gli Stati a trovare una soluzione alle principali situazioni di apolidia esistenti; ad assicurare che nessun bambino nasca apolide; a rimuovere le discriminazioni di genere dalle leggi sulla nazionalità; a prevenire il diniego, la perdita e la privazione della nazionalità su basi discriminatorie; a prevenire l'apolidia nei casi di successione tra Stati; ad assicurare lo status di protezione alle persone migranti apolidi e facilitare il processo di naturalizzazione; ad assicurare la registrazione delle nascite al fine di prevenire l'apolidia; a rilasciare i documenti di nazionalità a coloro che ne hanno diritto; ad aderire alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'apolidia; a migliorare qualitativamente e quantitativamente i dati statistici sulle popolazioni apolidi.

Il compito dei e delle parlamentari di ogni Stato e dell'Unione Europea in particolare sarà quello di mettere in pratica queste indicazioni trasformandole al più presto in leggi.

