

Disposizioni concernenti la procedura per il riconoscimento dello *status* di apolidia in attuazione della Convenzione del 1954 sullo *status* delle persone apolidi

Relazione

Onorevoli Senatori. il 10 settembre 2015 l'Italia ha finalmente aderito alla Convenzione Onu sulla riduzione dell'apolidia del 1961. Si tratta di un passaggio fondamentale al fine di affrontare la questione della tutela delle persone apolidi nel nostro Paese. Oltre a questo strumento, la comunità internazionale aveva infatti adottato, in seno alle Nazioni Unite all'indomani della seconda guerra mondiale, anche la Convenzione relativa allo status delle persone apolidi del settembre 1954, ratificata dall'Italia nel 1962 .

Manca tuttavia in Italia una normativa organica affinché le persone apolidi possano effettivamente godere dei diritti, nonché adempiere ai doveri, previsti a livello internazionale. Occorre quindi continuare sulla strada intrapresa procedendo a una riforma delle procedure per il riconoscimento dello status di apolidia. Nasce da tale esigenza, questo disegno di legge, frutto del lavoro congiunto della Commissione diritti umani del Senato, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e del Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), le due organizzazioni internazionali maggiormente impegnate sul tema dell'apolidia in Italia.

Gli apolidi vivono in un limbo e spesso considerano loro stessi come dei fantasmi. Essere privi di una nazionalità, significa non avere documenti, non poter fruire dei più basilari diritti, come quello di sposarsi, di riconoscere legalmente i propri figli, di trasmettere loro una cittadinanza. Nel mondo sono almeno 10 milioni le persone senza nazionalità, di cui 3-5 milioni di bambini. In Europa ce ne sono 600mila, in Italia 15mila, per la maggior parte provenienti dall'ex Jugoslavia, ma anche da Palestina, Tibet, Eritrea, Etiopia, e dai paesi ex Urss. Numeri impressionanti, se si pensa che ogni dieci minuti viene al mondo un neonato apolide.

Il testo della Convenzione del 1954 fornisce la definizione di apolide come la "persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione" e ne delinea la cornice giuridica entro la quale inquadrare lo status delle persone apolidi nell'ordinamento nazionale degli Stati parte del trattato, per garantire una serie di garanzie e di diritti uniformi a livello internazionale. La Convenzione stabilisce un vasto elenco di diritti civili, economici, sociali e culturali da attribuire agli apolidi, suddivisi tra status giuridico (status personale, diritti di proprietà, diritto di associazione, accesso alla giustizia), accesso al lavoro retribuito (incluso impiego salariale, lavoro autonomo, accesso alle professioni liberali), stato sociale (incluso razionamento, alloggi, istruzione pubblica, soccorso pubblico, legislazione del lavoro, sicurezza sociale) e provvedimenti amministrativi (inclusi assistenza amministrativa, libertà di movimento, documenti di identità, documenti di viaggio, carico fiscale, trasferimento di beni, espulsione e naturalizzazione).

Al fine, tuttavia, di implementare la Convenzione, va da sé che vi deve essere un meccanismo, a livello nazionale, che permetta alle autorità nazionali di determinare se un determinato individuo sia da considerarsi apolide o meno ai sensi della Convenzione. Tale compito viene svolto dalle cd. procedure per la determinazione dello status di apolidia. In soli quattordici Paesi al mondo, tra cui l'Italia, sono state istituite tali procedure (i restanti tredici sono: Filippine, Francia, Georgia, Kosovo, Lettonia, Messico, Moldavia, Regno Unito, Turchia, Spagna, Svizzera, Slovacchia, Ungheria).

Il 4 novembre 2014, l'UNHCR ha lanciato la campagna "I BELONG", con l'obiettivo di porre fine entro 10 anni al problema dell'apolidia, un limbo legale devastante per dieci milioni di persone al mondo. Già nel 2012, l'Alto Commissariato ha adottato le "Linee Guida n. 2 sull'apolidia: Procedure per la determinazione dello status di apolide", sulla base delle responsabilità derivanti dal proprio mandato in materia di apolidia. Le Linee Guida definiscono una serie di garanzie che devono caratterizzare tali procedure: accesso alle procedure (senza limiti di tempo o criteri inerenti alla regolarità del soggiorno), assistenza e informazioni in una lingua comprensibile, garanzie specifiche per i minori e per le persone prive in tutto o in parte di autonomia, diritto a un colloquio individuale e a presentare una domanda scritta nonché la possibilità di richiedere assistenza per la stesura, coordinamento fra procedure per il riconoscimento dello status di apolide e quelle inerenti allo status di rifugiato. E ancora, tra i diritti del richiedente vengono individuati: il divieto di espulsione durante la procedura, la disponibilità di assistenza legale, la definizione dell'onere della prova condiviso fra il richiedente e l'autorità, il diritto di poter contattare l'UNHCR nonché quello a ricevere una decisione scritta in un lasso di tempo ragionevole.

La presente proposta legislativa segue fedelmente le indicazioni fornite dalle linee guida dell'UNHCR. Inoltre, molti interventi sono stati modulati sull'esperienza diretta degli esperti del Consiglio Italiano per i Rifugiati, da anni impegnato sul tema anche attraverso il sostegno diretto alle persone che potrebbero aver diritto al riconoscimento dello status di apolide.

Gli studi in materia realizzati dal CIR hanno approfondito alcuni aspetti fondamentali del problema: tra gli altri, lo stretto legame tra l'acquisizione della nazionalità italiana e la prevenzione dell'apolidia stessa, soprattutto in riferimento ai bambini che nascono in Italia, e le cause e le conseguenze dell'apolidia all'interno delle comunità rom. Sulla base delle evidenze emerse tanto dall'attività di supporto alle persone quanto di ricerche sul campo, il CIR ha evidenziato come l'attuale normativa presenti requisiti di accesso troppo tassativi che molte persone hanno difficoltà se non impossibilità pratica di soddisfare. Per accedere alla procedura amministrativa - indicata oggi nell'unico art. 17 del DPR 572/93 - vengono infatti richiesti l'atto di nascita e la documentazione relativa alla residenza legale in Italia che, nella prassi, si traduce nella richiesta di presentare il permesso di soggiorno e la residenza legale. E' evidente che la maggior parte dei richiedenti sono fundamentalmente esclusi dall'intraprendere tale procedimento.

L'altra strada per ottenere il riconoscimento o l'accertamento dello status di apolide è quella giudiziale, ma benché questa procedura sia frequentemente utilizzata - poiché più accessibile sotto il profilo dei requisiti richiesti - di fatto esclude coloro che sono privi di adeguate risorse economico-finanziarie per far fronte alle spese di giudizio ordinario di cognizione diretto ad accertare lo status di apolidia. Peraltro neanche per il procedimento giudiziale vi è una regolamentazione organica.

In Italia, nonostante i recenti impegni assunti in materia di apolidia, c'è ancora molto da fare: oltre alle 15.000 persone apolidi o a rischio di apolidia stimate, vi sono persone a rischio di apolidia tra i migranti e i rifugiati che stanno giungendo in questi anni in Italia, soprattutto i loro figli i quali, per varie ragioni, potrebbero non avere la possibilità di acquisire la cittadinanza dei genitori o del loro paese di provenienza. La presente proposta normativa, una volta divenuta legge dello Stato, costituirebbe un utile strumento diretto a prevenire nonché a eliminare quelle potenziali situazioni di apolidia che potrebbero in futuro coinvolgere intere comunità di persone.

Il disegno di legge si compone di 15 articoli. Più in particolare. L'art. 1 definisce unicamente i termini presenti nel Testo. L'art.2 stabilisce che l'accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di apolidia può avvenire in qualsiasi momento e per chiunque sia già presente sul territorio nazionale indipendentemente dalla sua condizione giuridica relativa al soggiorno e ciò trattandosi di una richiesta di status garantita da una Convenzione internazionale.

L'art.3 pone in capo alla Prefettura competente per territorio l'obbligo di accettare la domanda mentre l'autorità responsabile a decidere è il Ministero dell'Interno - Direzione Centrale per i diritti civili la cittadinanza e la minoranza.

L'art.4 al comma 1 consente alla Questura di rilasciare un permesso di soggiorno "per attesa apolidia" solo nei casi in cui il cittadino straniero non disponga di altro titolo di soggiorno. Con gli altri commi viene definita, in modo dettagliato, l'istruttoria a carico, nella prima fase della Prefettura e successivamente della citata Direzione Centrale del Ministero dell'Interno.

L'art.5 stabilisce il raccordo tra una richiesta di status di apolidia ed una precedente o contestuale richiesta di protezione internazionale anche al fine di estendere al richiedente le garanzie di sicurezza e di riservatezza.

L'art.6 richiama le fasi relative all'esame della domanda stessa e chiarisce la documentazione che dovrà essere portata a sostegno. Più in particolare il comma 5 consente all'Autorità responsabile di assumere comunque una decisione in merito attraverso una valutazione sulla veridicità ed attendibilità degli elementi portati a supporto della richiesta.

L'art.7 chiarisce gli ambiti dei diritti e dei doveri del richiedente nonché stabilisce i criteri per le varie comunicazioni all'interessato.

Gli artt.8 e 9 dispongono in materia di minori o di persone prive di autonomia psicofisica che dovessero chiedere lo status di apolidia richiamando le relative norme in materia di codice civile.

L'art. 11 chiarisce i contenuti dello status di apolidia ove l'istanza venga accolta in ricorrenza dei presupposti di cui al precedente art. 10. Più in particolare vengono definiti il rilascio di un permesso di soggiorno per apolidia, le analogie con i diritti garantiti ai titolari dello status di rifugiato e le modalità per la richiesta di eventuali ricongiungimenti familiari.

Gli art. 12 e 13 stabiliscono il procedimento e le motivazioni alla base di un provvedimento di revoca da parte del Ministero dell'Interno, nonché le modalità di eventuali impugnazioni sia nel caso di rigetto dell'istanza che di revoca.

L'art.14 definisce eventuali esigenze di formazione del personale e degli operatori coinvolti in una richiesta di riconoscimento di apolidia.

Con l'art.15 si dispone l'emanazione di un regolamento di attuazione.

1. Definizioni

Ai fini della presente legge si intende per:

- a) *“Apolide”*: una persona che nessuno Stato considera come proprio cittadino in applicazione della sua legislazione ai sensi dell'Art. 1.1 della Convenzione relativa allo *status* degli apolidi, adottata a New York il 28 settembre 1954;
- b) *“Convenzione del 1954”*: la Convenzione relativa allo *status* degli apolidi, adottata a New York il 28 settembre 1954 e ratificata dall'Italia con legge 1 febbraio 1962, n. 306;
- c) *“Minore non accompagnato”*: il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del DPR 9 dic. 199 n. 535;
- d) *UNHCR*: l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

2. Accesso alla procedura

Chiunque sia presente sul territorio italiano ha accesso alla procedura per la determinazione dell'apolidia indipendentemente dalla condizione di soggiorno al momento della presentazione della domanda.

3. Autorità competente

1. Il richiedente presenta l'istanza, corredata di memoria scritta, alla Prefettura – UTG competente per territorio, in qualunque momento.
2. L'autorità responsabile a decidere sul merito è il Ministero dell'Interno, Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze.

4. Presentazione della domanda e svolgimento della procedura

1. Qualora il richiedente non sia in possesso di altro titolo di soggiorno, una volta acquisita la domanda, questi viene rinviato alla Questura per il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa apolidia, valido per sei mesi e rinnovabile.
2. La Prefettura svolge l'istruttoria, convocando il richiedente per uno o più colloqui, volti a integrare la memoria anche con la seguente documentazione laddove disponibile:
 - a) Atto di nascita, ove il richiedente ne disponga;
 - b) Documentazione relativa alla permanenza in Italia del richiedente;
 - c) Copia del titolo di soggiorno, anche scaduto, ove il richiedente ne sia in possesso;
 - d) Ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolidia.
3. Con riferimento alla documentazione di cui alla lettera d), si considera valida ogni documentazione idonea ad attestare la presenza del richiedente sul territorio dello Stato, ivi inclusi certificazioni scolastiche o mediche, certificazioni rilasciate da autorità religiose, documenti relativi al lavoro, titoli di proprietà, contratti d'affitto, registri scolastici.
4. In assenza della documentazione di cui alle lettere a) e b), il richiedente può produrre dichiarazioni sostitutive di certificazioni o atti di notorietà, ai sensi degli articoli 46 e 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445.
5. Nel caso di nuclei familiari, ciascun membro della famiglia presenta un'istanza per il riconoscimento dello *status* di apolide indipendente da quella degli altri familiari.
6. In analogia con quanto previsto per il richiedente lo *status* di protezione internazionale, ai fini di garantire la più ampia informazione sui diritti e doveri connessi alla procedura e allo *status* stesso, alla presentazione dell'istanza è fornita al richiedente una informazione preliminare sui medesimi diritti e doveri.
7. L'istanza, corredata di memoria e documentazione eventualmente allegata, viene trasmessa entro tre mesi dalla presentazione al Ministero dell'interno, Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, che decide entro 120 giorni dalla ricezione della domanda, estendibili di ulteriori sei mesi qualora si renda necessario contattare autorità straniere. Il Ministero dell'interno, Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, dispone l'audizione dell'interessato tramite comunicazione effettuata dalla Prefettura - UTG territorialmente competente. L'ufficio competente può omettere l'audizione del richiedente quando ritiene di avere sufficienti motivi per accogliere la domanda di riconoscimento dello status di apolide.
8. Ai procedimenti per l'esame delle istanze di riconoscimento dello *status* di apolidia si applicano le disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti amministrativi, di cui ai capi I, ad esclusione dell'articolo 2, comma 2, II, IV-bis e V, nonché agli articoli 7, 8 e 10 del capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. Status di apolidia e protezione internazionale

1. Qualora il richiedente avanzi anche richiesta di protezione internazionale, quest'ultima deve concludersi prima della presentazione dell'istanza per il riconoscimento dell'apolidia. In tal senso, sono da prevedersi dei

meccanismi di raccordo tra la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e la procedura per il riconoscimento dello *status* di apolidia, da definirsi con il regolamento di cui all'articolo 15.

2. In nessun caso possono essere contattate le autorità di un Paese nei confronti del quale il richiedente manifesti un fondato timore di persecuzione, a meno che non sia stato accertato definitivamente che il richiedente non abbia diritto alla protezione internazionale.

6. Esame della domanda

1. L'autorità di cui all'articolo 3, comma 9, esamina, unitamente alla domanda di riconoscimento dello *status* di apolide, tutti gli elementi e l'eventuale documentazione necessari ai fini della decisione sull'istanza. L'esame è svolto in cooperazione con il richiedente, con onere della prova attenuato, e riguarda tutti gli elementi significativi della domanda.
2. Gli elementi di cui al comma 1 comprendono le dichiarazioni e tutta la documentazione, fornita dal richiedente, in merito alle circostanze individuali e sostanziali, tra cui la sua età, condizione sociale, (anche dei congiunti, se rilevante ai fini del riconoscimento), identità, precedente cittadinanza, documenti di viaggio, paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, certificati scolastici e medici, titoli di soggiorno del Paese o dei Paesi di residenza abituale, unitamente a ogni altra documentazione idonea ad attestare la condizione di apolidia.
3. L'esame della domanda consiste, inoltre, nella valutazione delle informazioni inerenti la disciplina della cittadinanza, la sua applicazione effettiva insieme a eventuali procedimenti amministrativi o giudiziari rilevanti per il caso di specie, nonché il grado di effettività delle decisioni giudiziarie nel Paese con il quale il richiedente ha legami più significativi. L'esame deve inoltre consistere in una valutazione delle circostanze sussistenti al momento della presentazione dell'istanza nel caso di specie, prescindendo da elementi storici oppure predittivi.
4. Le informazioni di cui al comma 3 devono provenire da fonti affidabili e imparziali. Sono preferite le informazioni fornite da pubbliche amministrazioni direttamente coinvolte nelle procedure per il riconoscimento della cittadinanza nello Stato considerato ai sensi del comma 3, ovvero da soggetti privati ed enti che abbiano maturato competenza nel settore. Le informazioni oggetto di valutazione devono essere aggiornate e contemporanee rispetto agli eventi presi in considerazione nell'esame dell'istanza.
5. Qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da elementi idonei ad accertarne la veridicità, essi sono considerati veritieri qualora l'autorità di cui all'articolo 7, comma 1, ritenga che:
 - a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda;
 - b) il richiedente abbia fornito tutta la documentazione pertinente che fosse nella sua disponibilità ed abbia offerto una idonea motivazione dell'eventuale carenza di altri documenti significativi;
 - c) le dichiarazioni del richiedente appaiono coerenti con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si disponga;
 - d) dai riscontri effettuati le dichiarazioni appaiono in generale attendibili.

7. Diritti e doveri del richiedente

1. Il richiedente può farsi assistere a sue spese da un avvocato e gli è garantita in ogni fase la possibilità di contattare l'UNHCR o altra organizzazione di sua fiducia competente in materia.
2. In tutte le fasi, al richiedente è garantita l'assistenza di un interprete della sua lingua madre o di altra lingua allo stesso comprensibile.
3. Il richiedente è tempestivamente informato della decisione attraverso provvedimento motivato in fatto e in diritto. Tutte le comunicazioni concernenti il procedimento sono date al richiedente nella prima lingua da lui indicata presso il domicilio da questi eletto.

8. Il minore richiedente lo *status* di apolidia

1. L'istanza per il riconoscimento dello *status* di un minore è presentata dai genitori, anche disgiuntamente, ovvero da colui che ne eserciti la responsabilità ai sensi degli articoli 343 e seguenti del Codice Civile.
2. Al minore non accompagnato che ha espresso la volontà di chiedere il riconoscimento dell'apolidia è fornita la necessaria assistenza. Allo stesso è garantita in ogni fase l'assistenza del tutore nominato ai sensi degli articoli 343 e seguenti del Codice Civile.
3. In ogni fase, il superiore interesse del minore è valutato con carattere di priorità, in conformità con gli obblighi imposti dagli strumenti internazionali.

9. Domanda presentata dall'amministratore di sostegno per le persone prive in tutto od in parte di autonomia

Per la persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, l'amministratore di sostegno di cui agli articoli 404 e seguenti del Codice Civile può presentare domanda per il riconoscimento dello *status* di apolidia in nome e per conto delle persone assistite.

10. Esito dell'istanza

1. L'istanza per il riconoscimento dello *status* di apolidia è rigettata qualora ricorrano i presupposti di cui all'articolo 1, comma 2, della Convenzione del 1954.
2. L'istanza per il riconoscimento dello *status* di apolidia è accolta ove ricorrano i presupposti di cui all'articolo 1, comma 1, della Convenzione del 1954.

11. Contenuto dello *status*

3. Le disposizioni della presente legge non pregiudicano i diritti derivanti dall'applicazione della Convenzione del 1954.

4. A seguito dell'accoglimento dell'istanza, è rilasciato un permesso di soggiorno per apolidia con validità quinquennale e rinnovabile fino all'acquisto di una cittadinanza o alla revoca ai sensi dell'articolo 12 della presente legge. In caso di revoca può essere convertito in permesso di soggiorno ad altro titolo, sussistendone i presupposti.
5. Al titolare dello *status* di apolidia si applicano i diritti e le modalità di esercizio degli stessi in analogia con quanto previsto per i titolari dello *status* di rifugiato secondo agli articoli 24, 25, 26, 27 d. lgs. n. 251/2007.
6. Il titolare dello *status* di apolidia può richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari e con la stessa procedura di cui all'articolo 29 bis d. lgs. 286/98 e succ. mod. in analogia con quanto previsto per i titolari dello *status* di rifugiato.
7. In analogia con quanto previsto per i titolari dello *status* di rifugiato, unitamente alla decisione è consegnato all'interessato un opuscolo contenente informazioni sui diritti e sugli obblighi connessi allo *status* riconosciuto, redatto in una lingua che si presume a lui comprensibile o comunque in lingua inglese, francese, spagnola o araba, con modalità da definirsi con il regolamento di cui all'articolo 15.

12. Revoca dello *status*

1. Il riconoscimento dello *status* di apolidia è revocato dal Ministero dell'Interno qualora sia successivamente accertata la sussistenza di taluna delle seguenti circostanze:
 - a) l'interessato può essere considerato cittadino di uno Stato;
 - b) l'accoglimento dell'istanza è stato determinato, in modo esclusivo, dalla valutazione di circostanze presentate in modo non veritiero o dall'omessa indicazione di altre, ovvero dalla presentazione di documentazione falsa o reticente, in assenza della quale si possa ragionevolmente evincere che l'interessato sia cittadino di uno Stato;
 - c) nei confronti dell'interessato ricorre taluno dei presupposti di cui all'articolo 1, comma 2, della Convenzione del 1954.

13. Impugnazione

Avverso le decisioni di rigetto dell'istanza o di revoca del riconoscimento dello *status* di apolidia, è ammesso ricorso innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria secondo quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

14. Formazione e diffusione delle informazioni

1. Il personale dell'amministrazione pubblica e gli operatori del settore ricevono una formazione di base per l'attuazione della disciplina secondo gli ordinamenti degli uffici e dei servizi in cui espletano la propria attività.

2. Presso i centri di identificazione ed espulsione e i centri di accoglienza, sono previsti servizi al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di riconoscimento dello *status* di apolidia.
2. Le modalità di attuazione del presente articolo sono da definirsi con il regolamento di cui all'articolo 15.

15. Regolamento d'attuazione

Con regolamento da emanarsi ai sensi dell' articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione della stessa, in particolare riguardo ai meccanismi di raccordo tra la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e la procedura per il riconoscimento dello *status* di apolidia, previa consultazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, delle associazioni interessate nonché previa acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che devono pronunciarsi entro quarantacinque giorni dalla richiesta.