

Capitolo III

DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

1. DIRITTO DI REGISTRAZIONE E CITTADINANZA¹



18. Alla luce dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.9 e in riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 29), il Comitato raccomanda all'Italia di:

- (a)** adottare misure per prevenire l'apolidia e assicurare l'efficace applicazione della legge che disciplina l'acquisizione della cittadinanza italiana alla nascita per i minorenni altrimenti apolidi;
- (b)** adottare disposizioni legislative per migliorare le procedure di determinazione dell'apolidia in conformità degli standard internazionali;
- (c)** riavviare gli incontri del gruppo di lavoro sullo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti e adottare misure per migliorare la situazione dei minorenni privi di documenti o apolidi appartenenti a queste comunità;
- (d)** prendere in considerazione l'opportunità di ratificare la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 18

L'**apolidia** spesso impedisce alle persone di accedere a diritti civili, politici, economici, sociali e culturali fondamentali ed ai servizi che ne derivano.

Solo in Europa si stimano 600.000 apolidi, sia tra coloro che migrano sia tra coloro che hanno vissuto nel medesimo luogo per generazioni².

A causa dell'alto numero di migranti e rifugiati arrivati negli ultimi anni, i bambini apolidi o a rischio apolidia sono divenuti un ambito di preoccupazione crescente in Europa³. In Italia si stima vi siano tra i 3.000 e i 15.000 individui apolidi o a rischio apolidia⁴.

Nello specifico sono in una condizione di particolare fragilità i **Minorenni Non Accompagnati (MNA)** che arrivano in Italia e in Europa non registrati alla nascita nel Paese di origine: la maggior parte dei MNA proviene da Paesi dove risultano particolarmente alti (>75%) i tassi di mancata registrazione alla nascita⁵ e questo rappresenta un ulteriore ostacolo nelle procedure di identificazione previste dalla Legge 47/2017⁶, non po-

³ UNICEF (settembre 2016), *Uprooted. The growing crisis for refugee and migrant children*; UNHCR e UNICEF (gennaio 2019), *Refugee and Migrant response in Europe, Advocacy Brief "Ending childhood statelessness in Europe"*. UNICEF e UNHCR hanno individuato alcune categorie di bambini considerate particolarmente a rischio apolidia in Europa: Bambini, migranti e richiedenti asilo, che arrivano in Europa da Paesi con una popolazione riconosciuta apolide; Bambini nati apolidi in Europa a causa della mancanza di salvaguardie contro l'apolidia alla nascita: questa categoria comprende i bambini che non hanno potuto ereditare la nazionalità dai propri genitori o che dai propri genitori hanno ereditato la condizione di apolidi (ad esempio in seguito alla dissoluzione della ex Jugoslavia o dell'ex Unione Sovietica) – è il caso dei bambini appartenenti a minoranze, come quella Rom; Bambini nati in Europa, ad alto rischio di apolidia a causa della mancata registrazione alla nascita: nonostante gli alti tassi di registrazione, non tutti i bambini nati in Europa sono registrati alla nascita.

⁴ Stime del Tavolo Apolidia, coordinato da UNHCR Italia e composto da numerose associazioni. Il Tavolo ha come obiettivo il coordinamento e la discussione di proposte operative volte al miglioramento della protezione delle persone apolidi e alla risoluzione dei casi di apolidia in Italia (<https://tavoloapolidia.org/>). In particolare si evidenzia come i nati in Italia da genitori senza permesso di soggiorno potrebbero essere a rischio di mancata registrazione (cosiddette *nascite invisibili*) a causa della Legge 94/2009, che ha introdotto il reato d'ingresso e soggiorno irregolare e successivo obbligo di denuncia per i pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio. Nonostante la Circolare esplicativa n. 19/2009 del Ministero dell'Interno, nonché la successiva Legge 67/2014 che ha di fatto depenalizzato il reato di ingresso e soggiorno irregolare autorizzando il Governo a convertire la fattispecie in una sanzione amministrativa, la Legge 94/2009 continua ad essere in vigore e potrebbe indurre in errore genitori in posizione irregolare, portandoli a non provvedere alla registrazione alla nascita dei figli per paura di essere identificati.

⁵ A livello globale, circa 230 milioni di bambini sotto i 5 anni (circa 1 su 3) non sono stati mai registrati alla nascita. Cfr. UNICEF (2013), *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*.

⁶ Legge 47/2017 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", disponibile su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>

¹ N.d.R. Nel testo vengono utilizzati come sinonimi i termini "cittadinanza" e "nazionalità".

² European Network on Statelessness, www.statelessness.eu



tendo riferire una data di nascita o comunque esibire una prova documentale, con il conseguente avvio ai fini della determinazione dell'età di un accertamento socio-sanitario con approccio multidisciplinare.

Gli obblighi degli Stati di prevenire l'apolidia dei bambini e di affrontare i casi di apolidia già esistenti derivano da vincoli internazionali⁷ ed europei riconducibili adesso anche all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che impegna i Governi ad assicurare un'identità legale a tutti, a partire dalla registrazione alla nascita (Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.9).

In tal senso si evidenzia che **l'Italia ha ratificato** la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Legge 176/1991), il Patto ONU sui diritti civili e politici (Legge 881/1977), la Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi del 1954 (Legge 306/1962), e la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961 (Legge 162/2015) che vincola gli Stati parte a tutelare i minorenni apolidi e a facilitare la loro naturalizzazione.

L'Italia non ha invece ancora ratificato la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 che mira a facilitare l'acquisizione della nazionalità e la reintegrazione nella nazionalità d'origine, limitando allo stesso tempo le possibilità di perdita della nazionalità.

In Italia, **l'acquisizione della cittadinanza** è attualmente regolamentata dalla Legge n. 91 del 5 febbraio 1992⁸, ai sensi della quale acquistano di diritto alla nascita la cittadinanza italiana coloro i cui genitori (anche soltanto uno dei due) siano cittadini italiani (c.d. modalità di acquisizione *iure sanguinis*⁹).

Nel caso il minorenne sia figlio di genitori apolidi, è necessario che entrambi i genitori abbiano ottenuto formale riconoscimento dello status di apolide, altrimenti l'apolidia viene trasmessa alla prole.

L'Italia è tra i Paesi europei che hanno delle procedure di determinazione dell'apolidia anche se manca di una normativa organica in materia che regoli gli aspetti delle due procedure esistenti (una per via amministrativa e una per via giudiziale). Tali procedure, tuttavia, risentono di alcune criticità strutturali, con la conseguenza che un numero molto limitato di persone apolidi residenti in Italia è stato effettivamente e formalmente riconosciuto come tale¹⁰. Ad esempio, i minorenni apolidi non riconosciuti possono essere iscritti alla scuola dell'obbligo, ma senza un documento che ne attesti la cittadinanza (come il passaporto), possono incontrare difficoltà nel sostenere gli esami finali e nel ricevere le relative certificazioni, di conseguenza rischiano di non essere in grado di provare il proprio grado di istruzione e continuare gli studi.

In Italia vi è inoltre un rischio riconosciuto di apolidia tra le persone appartenenti alla minoranza Rom¹¹.

Negli ultimi quindici anni, sono stati presentati in Parlamento molti progetti di legge con lo scopo sia di riformare, semplificandole ed ampliandole, le condizioni di acquisizione della cittadinanza (in base al c.d. *ius culturae*¹²), sia di riformare la procedura amministrativa di riconoscimento dello status di apolidia¹³ secondo le garanzie e gli standard fissati a livello internazionale. Nessuno di essi, purtroppo, ha completato l'iter legislativo.

⁷ Si veda anche United Nations (dicembre 2018), "Global Compact on Refugees", para. 83.

⁸ Legge 91/1992 recante "Nuove norme sulla cittadinanza", disponibile su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/02/15/092G0162/sg>

⁹ La Legge 91/1992 riconosce, seppur in via residuale, anche il criterio alternativo dello *ius soli* a: coloro che nascono nel territorio italiano e i cui genitori siano da considerarsi ignoti o apolidi; coloro che nascono nel territorio italiano e che non possono acquisire la cittadinanza dei genitori secondo quanto previsto dalla legge dello Stato di origine di questi ultimi; i figli di ignoti che vengono trovati (a seguito di abbandono) nel territorio italiano e per i quali non può essere dimostrato il possesso di un'altra cittadinanza.

¹⁰ Tavolo Apolidia (ottobre 2017), *Raccomandazioni del tavolo di lavoro sull'apolidia sulla protezione degli apolidi e sulla riduzione dell'apolidia in Italia*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Per approfondimento si veda 3° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, pag. 61, disponibile su www.grup-pocrc.net

¹³ Si veda ad esempio il Disegno di Legge S. 2148, "Disposizioni concernenti la procedura per il riconoscimento dello status di apolidia in attuazione della Convenzione del 1954 sullo status delle persone apolidi".



Alla luce delle raccomandazioni del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Parlamento** di procedere entro il termine dell'attuale Legislatura alla ratifica della Convenzione europea sulla Nazionalità del 1997 adeguando il quadro normativo esistente con l'approvazione di una legge organica sull'apolidia, al fine di riformare la procedura amministrativa di riconoscimento dell'apolidia secondo gli standard internazionali;
- 2. Al Parlamento** di approvare una riforma legislativa sull'acquisto della cittadinanza italiana che sia favorevole per tutti i minorenni;
- 3. Al Governo** di impedire la trasmissione dell'apolidia alle generazioni successive, attraverso l'effettiva applicazione delle disposizioni volte a prevenire l'apolidia alla nascita contenute nella Legge 91/1992.