

# OUT-OF-LIMB

VERSO UNO STATUS LEGALE PER LE PERSONE ROM  
PRIVE DI DOCUMENTI, APOLIDI O A RISCHIO DI APOLIDIA



**ASGI**

Associazione  
per gli Studi Giuridici  
sull'Immigrazione



# — ○ UT—OF—LIMBO ○ —

VERSO UNO STATUS LEGALE PER LE PERSONE ROM  
PRIVE DI DOCUMENTI, APOLIDI O A RISCHIO DI APOLIDIA

Rapporto a cura di *Elena Rozzi*

Con la collaborazione di *Giulia Perin, Alessandro Maiorca, Noris Morandi, Livio Neri, Elisa Morellini, Inmaculada Garcia e Giovanna Paradiso.*

Il rapporto è stato realizzato con il sostegno di Open Society Foundations, nell'ambito del progetto "OUT OF LIMBO", di cui sono partner l'Associazione 21 luglio e la Fondazione Romani Italia.

Si ringraziano tutti gli "operatori paralegali", gli avvocati e gli attivisti rom frequentanti i corsi promossi dall'Associazione 21 luglio e dalla Fondazione Romani Italia, che hanno collaborato al progetto "OUT OF LIMBO": è grazie al loro impegno, alle loro competenze e alla loro voglia di condividere i problemi incontrati, i tentativi di soluzione ed i successi conseguiti che è stato possibile raccogliere le informazioni e le storie su cui si basa questo rapporto.

Si ringrazia infine Greg Constantine per aver messo a disposizione le sue fotografie per questa pubblicazione.



Associazione  
per gli Studi Giuridici  
sull'Immigrazione

Progetto grafico di Mirza Sokolija

Le fotografie sono di Greg Constantine

Stampa: Publiworld, Torino

Finito di stampare nel mese di maggio 2015

© 2015 A.S.G.I.

[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

## INDICE

<b>I.</b>	Introduzione .....	5
<b>II.</b>	Gli ostacoli all'ottenimento di uno status legale e alcune possibili soluzioni .....	13
1.	Il riconoscimento dell'apolidia .....	13
1.1	L'accesso alla procedura e la sua durata .....	14
1.2	La prova dell'apolidia .....	15
1.3	Il permesso di soggiorno per richiesta di apolidia e per l'apolide riconosciuto .....	17
1.4	I figli di apolidi riconosciuti .....	17
2.	La tutela della vita privata e familiare come presupposto per il rilascio di un permesso di soggiorno .....	19
2.1	L'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il permesso di soggiorno per motivi umanitari .....	19
2.2	Le conseguenze positive in termini di riduzione e prevenzione dell'apolidia .....	24
3.	Il rilascio di un permesso di soggiorno a tutela dei minori .....	26
3.1	Minori in famiglia e fuori dalla famiglia .....	26
3.2	Permessi di soggiorno rilasciati su autorizzazione o proposta dell'Autorità giudiziaria minorile .....	30
4.	L'acquisto della cittadinanza italiana tra i 18 e i 19 anni .....	34
4.1	Nuovi orizzonti per i giovani rom nati in Italia .....	34
4.2	La centralità dell'iscrizione anagrafica .....	36
<b>III.</b>	Proposte per uscire dal limbo .....	43



## I. INTRODUZIONE

### **Nel limbo dell'invisibilità giuridica**

Si stima che in Italia vi siano circa 15.000 minori rom apolidi o a rischio di apolidia, figli di persone che, pur essendo nate nel nostro Paese o soggiornandovi da decenni, risultano prive di un titolo di soggiorno<sup>1</sup>.

I genitori o i nonni della maggior parte di questi bambini fuggirono dalla guerra in ex Jugoslavia negli anni '90, mentre alcuni nuclei familiari giunsero in Italia già tra gli anni '60 e '80.

Malgrado siano nati in Italia e le loro famiglie vivano nel nostro Paese da diverse generazioni, questi minori non solo non risultano cittadini italiani, ma non hanno un titolo di soggiorno né alcun documento di identità, e spesso non possiedono la cittadinanza di alcuno Stato.

Oltre alla violazione del diritto ad acquistare un'identità e una cittadinanza, sancito dall'art. 7 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, ratificata e resa esecutiva con legge n. 176/91, la mancanza di documenti implica nei confronti di questi bambini e adolescenti gravi violazioni di quei diritti che secondo la Convenzione devono essere garantiti a tutti i minori, senza discriminazioni di alcun tipo.

Il diritto alla salute, in primo luogo: in molte Regioni, infatti, i figli di cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno non possono iscriversi al Servizio Sanitario Regionale e di conseguenza accedono solo alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali e ai programmi di medicina preventiva, come gli adulti irregolarmente soggiornanti, non potendo invece accedere al pediatra di libera scelta.

Il diritto all'istruzione è garantito dalla normativa vigente a tutti i minori, a prescindere dalla regolarità del soggiorno, ma nella prassi le ragazze e i ragazzi privi di documenti non di rado incontrano difficoltà nell'isciversi alla scuola secondaria superiore o a corsi di formazione professionale e nel conseguire il titolo conclusivo del corso di studi. Ostacoli ancora più rilevanti si registrano per l'accesso dei bambini figli di genitori irregolarmente soggiornanti alla scuola dell'infanzia e all'asilo nido.

Questi minori, inoltre, spesso vivono in condizioni di grave povertà ed emarginazione sociale, in quanto i loro genitori, non avendo un permesso di soggiorno, non possono lavorare regolarmente, affittare o acquistare un alloggio né accedere all'edilizia residenziale pubblica. L'accesso alle misure di assistenza sociale, incluse quelle specificamente previste per i minori, è loro precluso. Il timore di essere espulsi, inoltre, spesso allontana i genitori irregolarmente soggiornanti da ogni contatto con i servizi sociali o con altre istituzioni.

Mentre la legge vieta l'espulsione del minore straniero (salvo il diritto a seguire il genitore espulso), non appena compiuti i diciotto anni, il giovane irregolarmente soggiornante può ricevere un provvedimento di espulsione ed essere trattenuto in un Centro di Identificazione ed Espulsione. Ragazze e ragazzi nati e cresciuti in Italia, che si sentono italiani, spesso figli di persone a loro volte nate e cresciute nel nostro Paese, rischiano così di essere espulsi nel Paese d'origine dei loro genitori o nonni, malgrado non abbiano là alcun legame familiare o sociale, non parlino la lingua di tale Paese e spesso non vi siano neanche mai stati.

---

<sup>1</sup> Commissione per i diritti umani del Senato Italiano, "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia", 2011; "Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, in seguito alla sua visita in Italia del 26-27 maggio 2011", 2011.

Anche qualora non vengono espulsi, questi ragazzi e ragazze restano comunque sul territorio italiano privi di un titolo di soggiorno e spesso senza neanche un documento di identità, il che impedisce loro di essere assunti regolarmente e di svolgere un lavoro autonomo, di firmare un contratto d'affitto o di acquisto di un'abitazione, di ottenere la patente di guida, di accedere alla maggior parte delle prestazioni fornite dai servizi sociali, di avere un medico di libera scelta, di continuare a studiare dopo la scuola dell'obbligo.

L'esclusione di questi giovani da ogni prospettiva di partecipazione alla vita economica e sociale del Paese in cui sono nati, se non nelle sue frange più marginali o in settori illegali, così come dalla sua vita culturale e politica, fa sì che difficilmente essi possano sentirsi parte di uno Stato democratico fondato sulla titolarità di diritti e sull'assunzione di doveri. L'invisibilità giuridica, che si tramanda di generazione in generazione, aggrava ulteriormente l'emarginazione di queste persone e rende impossibile l'attivazione nei loro confronti di qualsiasi intervento di promozione dell'inclusione lavorativa, abitativa e sociale.

### **Alle radici del problema**

Ma come si può spiegare la presenza, in Italia, di un numero così elevato di minori rom privi di alcun documento ad eccezione del certificato di nascita?

Secondo la legge italiana sulla cittadinanza, fondata sul principio dello *ius sanguinis*, i bambini nati in Italia da genitori entrambi privi della cittadinanza italiana non acquistano tale cittadinanza alla nascita, a meno che i genitori siano stati formalmente riconosciuti come apolidi (legge n. 91/92, art. 1).

Questi minori restano dunque stranieri o privi di ogni cittadinanza fino alla maggiore età. Solo dopo aver compiuto 18 anni possono diventare cittadini italiani, se dimostrano la residenza legale dalla nascita fino alla maggiore età, senza interruzioni, e se entro il diciannovesimo anno presentano una dichiarazione di volontà in tal senso al Comune ove risiedono (legge n. 91/92, art. 4, co. 2). Fino al 2013, tutti coloro che, essendo figli di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, non potevano dimostrare l'iscrizione anagrafica e la regolarità del soggiorno dalla nascita ai 18 anni, erano esclusi dal diritto di acquistare la cittadinanza italiana alla maggiore età. Come vedremo meglio più avanti, le disposizioni introdotte dal d.l. 69/2913 hanno enormemente facilitato la dimostrazione dei requisiti richiesti dall'art. 4, co. 2 legge 91/92, ma permangono purtroppo ancora prassi restrittive, che impediscono l'acquisto della cittadinanza a giovani che ne avrebbero il diritto.

Molti minori rom di origine slava non solo non diventano cittadini italiani ma, a differenza della maggior parte dei figli di cittadini stranieri, non acquistano neanche la cittadinanza dello Stato d'origine dei genitori e dunque non possono ottenere il passaporto o altro documento di identità estero.

Perché un minore sia riconosciuto come cittadino ad esempio della Serbia o della Bosnia, è necessario che il genitore risulti in possesso di tale cittadinanza e registri il figlio entro la maggiore età presso il Consolato serbo o bosniaco. In alcuni casi, tuttavia, i genitori non sono in grado di registrare il figlio presso il Consolato, né di ottenere il passaporto del bambino, perché non conoscono le procedure o non possono permettersi di pagare i relativi costi (tasse, spese di viaggio per

recarsi al Consolato ecc.). Inoltre, alcuni Consolati consentono l'espletamento di tali procedure solo se entrambi i genitori sono in possesso di un regolare permesso di soggiorno in Italia e del passaporto in corso di validità: dunque se anche solo uno dei due genitori è irregolarmente soggiornante o non possiede un passaporto valido, il minore non potrà essere registrato.

In alcuni casi, poi, i genitori decidono di non registrare il figlio presso il Consolato dello Stato d'origine, al fine di ridurre il rischio che possa essere espulso dopo il compimento della maggiore età: in caso di verifica dell'irregolarità del soggiorno da parte delle autorità competenti, infatti, il figlio maggiorenne potrà essere trattenuto in un CIE ma, se non è riconosciuto come cittadino da alcuno Stato, difficilmente l'espulsione potrà essere eseguita in quanto nessun Paese lo ammetterà sul proprio territorio.

Vi sono infine casi in cui il bambino non può acquistare la cittadinanza dello Stato da cui emigrarono i loro genitori o nonni, in quanto i genitori stessi non risultano cittadini. Molti rom che vivono in Italia, infatti, non hanno mai acquisito la cittadinanza di uno dei nuovi Stati derivanti dalla disgregazione della Jugoslavia. Talvolta i genitori non possono neanche provare il legame con alcuno di tali Stati in quanto non sono stati registrati alla nascita o perché i registri anagrafici della città di nascita sono andati distrutti durante la guerra degli anni '90.

In attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status degli apolidi del 1954, le persone che non sono considerate come cittadini da alcuno Stato dovrebbero essere riconosciute come apolidi da parte delle autorità italiane. Molte persone, tuttavia, non hanno sufficienti informazioni in merito alle procedure necessarie per richiedere il riconoscimento di tale status, in via amministrativa o in via giudiziaria. Nella maggior parte dei casi, inoltre, le domande presentate al Ministero dell'Interno vengono rigettate.

Di fatto, pochissimi apolidi riescono a ottenere uno status riconosciuto e, di conseguenza, un permesso di soggiorno e un documento d'identità. La maggior parte delle persone che non sono riconosciute come cittadine da alcuno Stato restano in Italia senza uno status e prive di documenti, trasmettendo questa loro condizione ai figli, che avrebbero invece diritto, ove entrambi i loro genitori venissero riconosciuti come apolidi, di acquistare la cittadinanza italiana alla nascita.

La legge italiana prevede infine alcuni casi di rilascio di un permesso di soggiorno in deroga alle disposizioni ordinarie in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri. Ad esempio, ove sussistano gravi motivi connessi allo sviluppo psico-fisico del minore, il Tribunale per i minorenni può autorizzare al soggiorno i genitori irregolarmente soggiornanti (d.lgs. n. 286/98, art. 31, co. 3). Il Questore può inoltre rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari alle persone che non possono essere espulse per seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano (d.lgs. 286/98, art. 5, co. 6). Tali disposizioni, tuttavia, sono poco applicate nella prassi, sia perché molti dei potenziali destinatari le ignorano, sia perché le autorità competenti spesso adottano un'interpretazione restrittiva della legge.

### **Le raccomandazioni internazionali e gli impegni del Governo italiano**

Negli ultimi anni, le istituzioni internazionali hanno più volte richiamato l'Italia ad affrontare il problema dello status giuridico dei rom. Numerose raccomandazioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dell'ECRI e del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del

fanciullo hanno focalizzato l'attenzione sulle gravi violazioni dei diritti delle persone rom prive di uno status legale, richiamando le autorità competenti ad intervenire con urgenza per risolvere tale problema<sup>2</sup>.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha inoltre invitato l'Italia a rispettare gli obblighi in materia di protezione degli apolidi assunti con la ratifica della Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954 e ad aderire alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia del 1961<sup>3</sup>.

Nel 2011, la Commissione per i diritti umani del Senato italiano ha evidenziato con forza la necessità di affrontare tali problemi<sup>4</sup>.

L'anno successivo, il Governo italiano, nell'ambito della Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti<sup>5</sup>, adottata in attuazione della Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011, si è impegnato a risolvere il problema dello status giuridico dei rom provenienti dall'ex Jugoslavia, con particolare riferimento all'apolidia e all'irregolarità del soggiorno, riconosciuto come uno degli ostacoli principali che impediscono l'inclusione sociale di una parte di questa minoranza, soprattutto per quanto riguarda l'accesso al lavoro e all'alloggio.

Nel contesto della Strategia, per la cui implementazione il Governo ha identificato l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) come Punto Nazionale di Contatto, nel 2013 è stato costituito il Tavolo di lavoro sullo status giuridico dei rom, formato dal Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero degli Affari Esteri, Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, UNAR e UNHCR. Il Tavolo giuridico, coordinato dal Ministero dell'Interno, si è riunito diverse volte e ha ascoltato numerose associazioni di rappresentanza dei rom e organizzazioni di tutela dei diritti di questa minoranza. In seguito al cambio di Governo, le attività del Tavolo giuridico si sono interrotte per un lungo periodo di tempo, ma tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015 i lavori si sono riavviati.

Importanti impegni per garantire la protezione degli apolidi e ridurre l'apolidia sono stati inoltre assunti dalle autorità presenti all'incontro promosso dalla Commissione per i diritti umani del Senato, da UNHCR e dal CIR in occasione del 60° anniversario della Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954<sup>6</sup>.

In attuazione di tali impegni, alla fine del 2014 è stato approvato dal Governo e presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge per l'adesione dell'Italia alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961<sup>7</sup>.

Sembrano dunque esservi le condizioni perché possano essere adottate al più presto, a livello legislativo ed amministrativo, le iniziative necessarie ad affrontare finalmente in modo efficace il problema della mancanza di uno status legale da parte di molte persone di origine rom in Italia.

<sup>2</sup> Si vedano, tra gli altri: "Rapporto di Nils Muižnieks Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa in seguito alla sua visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012", 2012; ECRI, Rapporto sull'Italia, 2012; Comitato della Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, "Osservazioni conclusive per il 3° e 4° Rapporto periodico sull'Italia", 2011.

<sup>3</sup> Si veda, tra i documenti più recenti, le "Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione degli apolidi in Italia", Roma, ottobre 2014 ([www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)).

<sup>4</sup> Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, 2011.

<sup>5</sup> Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, 2012.

<sup>6</sup> <http://unhcr.it/news/apolidia-incontro-in-occasione-del-60-degrees-anniversario-della-convenzione-del-1954-sullo-status-di-apolide>

<sup>7</sup> A.C. 2802 presentato alla Camera dei deputati il 30 dicembre 2014.

## Il progetto OUT OF LIMBO

Alla fine del 2013, grazie a un finanziamento di Open Society Foundations – Roma Initiatives Office, ASGI ha dato avvio al progetto OUT OF LIMBO, finalizzato a promuovere l'accesso a uno status legale delle persone prive di documenti e apolide di origine rom in Italia. Il progetto ha coinvolto due figure principali: gli avvocati e gli operatori paralegali.

Da una parte, hanno partecipato ad OUT OF LIMBO gli avvocati soci ASGI che in diverse città italiane da anni si occupano di riconoscimento dello status di apolide, regolarizzazione del soggiorno e acquisto della cittadinanza, tanto nella loro attività professionale quanto in specifici progetti finalizzati alla regolarizzazione del soggiorno di persone rom prive di documenti ai quali l'associazione ha partecipato a partire dal 2008 nella Provincia di Torino<sup>8</sup>.

Dall'altra parte, si è voluto sperimentare il coinvolgimento di "operatori paralegali". Negli ultimi anni, in progetti realizzati in diversi paesi del mondo è stata impiegata la figura del "community-based paralegal" (traducibile come "operatore paralegale di comunità"). E' così definita una persona che opera per promuovere l'accesso ai diritti di persone appartenenti a comunità emarginate e vulnerabili, avendo le seguenti competenze e caratteristiche: ha una conoscenza di base della normativa e delle procedure legali; è un membro della comunità o fa parte di un'organizzazione che lavora nella comunità; è in grado di comunicare idee e informazioni ai membri della comunità e di promuovere il loro empowerment in modo che acquisiscano la capacità di affrontare i problemi in modo autonomo; ha relazioni con le autorità locali e con gli avvocati<sup>9</sup>.

Queste figure possono realizzare tutta una serie di attività per le quali non è necessario essere avvocati, come raccogliere informazioni e documenti dalla persona interessata, dai suoi familiari o dalle istituzioni; accompagnare la persona presso uffici anagrafici, di stato civile, questura ecc.; stendere relazioni da allegare alle istanze ecc.

E hanno due importanti vantaggi rispetto agli avvocati: in primo luogo, hanno un rapporto di fiducia con le persone appartenenti alla comunità emarginata, conoscono il loro contesto di vita e sono in grado di comunicare con loro in modo efficace; in secondo luogo, l'operatore paralegale, nei progetti in cui viene pagato, ha un costo inferiore rispetto a quello degli avvocati.

Il progetto OUT OF LIMBO, di cui sono partner l'Associazione 21 luglio e la Fondazione Romani Italia, si è posto i seguenti obiettivi:

- a. Rafforzare le competenze legali e la capacità di advocacy degli operatori (sia rom che non) che lavorano con le comunità rom, così come le loro relazioni con avvocati esperti, in modo che possano svolgere il ruolo di "operatori paralegali" e promuovere l'accesso allo status legale delle persone rom senza documenti e apolide, assistendole nei casi individuali, supportando le autorità locali e promovendo attività di "community education".
- b. Costruire una rete nazionale di "operatori paralegali" (rom e non) impegnati a promuovere l'accesso a uno status legale delle persone rom prive di documenti e apolide in diverse città

<sup>8</sup> La Cooperativa Valdocco di Torino e alcuni Comuni e Consorzi di Comuni nella Provincia di Torino hanno promosso a partire dal 2008 alcuni progetti specifici volti a promuovere l'accesso ad uno status legale per i rom privi documenti. Tali progetti sono stati finanziati dalla Provincia di Torino, dalla Regione Piemonte, dal Ministero delle Politiche sociali, dall'Unione europea e dalla Fondazione Compagnia di San Paolo. La formazione e le altre attività realizzate nell'ambito del progetto OUT OF LIMBO si sono fondate in misura significativa sulle competenze e le esperienze sviluppate nell'ambito di tali progetti.

<sup>9</sup> Per un approfondimento sulla figura dell'"operatore paralegale di comunità", si veda: Open Society Justice Initiative, "Community-Based Paralegals: A Practitioner's Guide", 2010.

italiane, in modo che possano condividere le loro esperienze e le buone pratiche, essere più legittimati nel loro lavoro a livello locale e rafforzare la loro capacità di advocacy a livello nazionale.

- c. Promuovere cause strategiche concernenti l'accesso a uno status legale di persone rom prive di documenti e apolide, individuando i casi tra quelli riportati dai paralegali, al fine di contribuire a riforme nelle norme, nelle politiche e nelle prassi concernenti l'apolidia, l'acquisizione della cittadinanza italiana e il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, oltre che per rafforzare la fiducia dei paralegali nel fatto che la loro azione possa produrre il cambiamento.
- d. Promuovere prassi delle autorità locali più favorevoli all'accesso a uno status legale delle persone rom prive di documenti e apolide, con riferimento in particolare al riconoscimento della cittadinanza italiana e al rilascio di permessi di soggiorno in deroga alle norme generali sull'ingresso e il soggiorno (d.lgs 286/98, art. 5, co. 6, art. 31, co. 3 ecc.).
- e. Promuovere riforme della normativa e delle politiche nazionali, con riferimento in particolare al riconoscimento dello status di apolide in via amministrativa e giudiziaria.

Alla fine del 2013, ASGI, Fondazione Romanì e Associazione 21 luglio hanno diffuso un bando a livello nazionale, attraverso cui sono stati selezionati 16 aspiranti "operatori paralegali" (di cui tre di origini rom) che lavorano o svolgono attività a titolo volontario con comunità rom o con individui appartenenti a questa minoranza.

Sono stati inoltre selezionati 14 giovani rom, tra coloro che partecipavano ai due corsi per attivisti rom promossi dalla Fondazione Romanì e dall'Associazione 21 luglio, interessati ad una formazione sulle problematiche connesse allo status giuridico ed eventualmente a partecipare al progetto come "operatori paralegali".

I partecipanti provengono da tutta Italia: Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto, Trentino, Toscana, Emilia-Romagna, Calabria e Sicilia.

Nei mesi di gennaio e ottobre 2014, il gruppo così formato ha partecipato a due workshop residenziali (ciascuno della durata di due giorni) a Firenze.

Nel corso dei due workshop sono stati affrontati tutti gli aspetti fondamentali su cui deve essere formato un "operatore paralegale" che intenda supportare una persona rom nell'accesso a uno status giuridico regolare:

- il quadro giuridico: procedure per il riconoscimento dello status di apolide, tipologie di permessi di soggiorno rilasciabili in deroga alla normativa generale sull'ingresso e il soggiorno, acquisto della cittadinanza italiana, acquisto della cittadinanza degli Stati dell'ex Jugoslavia;
- metodologie di successo utilizzate da ASGI e da altre organizzazioni per promuovere l'accesso a uno status legale delle persone rom privi di documenti e apolide;
- il ruolo dell'"operatore paralegale" e le modalità per affrontare i casi individuali.

Nel corso del workshop, organizzato con l'approccio della "non formal education", sono state utilizzate metodologie quali giochi di ruolo, casi di studio, ecc. e i partecipanti sono stati stimolati a partecipare in modo molto attivo, condividendo le loro esperienze, competenze e idee.

Subito dopo il primo workshop, i partecipanti sono stati invitati a individuare da uno a tre casi di persone di origine rom privi di documenti o apolide, da supportare nel loro accesso a uno status legale: ad esempio assistendo la persona interessata nella presentazione di una domanda di permesso di soggiorno per motivi umanitari o di un'istanza per il riconoscimento dello status di apolide o nella raccolta della documentazione finalizzata alla dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana.

A ciascun “operatore legale” è quindi stato assegnato un avvocato di riferimento, con il quale confrontarsi e decidere la strategia da adottare e le azioni da realizzare, in considerazione delle problematiche emerse man mano, e al quale chiedere di curare tutti quegli aspetti per cui è necessaria l’assistenza di un legale.

Per ciascuna persona supportata, gli “operatori legali” hanno compilato e aggiornato man mano una scheda individuale, riportando tutte le informazioni raccolte, i risultati ottenuti, i problemi incontrati e le azioni intraprese per risolverli, in modo che potesse poi diventare patrimonio comune del gruppo.

Questa metodologia, fondata sulla collaborazione tra “operatori legali” e avvocati, si è rivelata a nostro avviso molto efficace.

Infine, tra i casi seguiti dagli “operatori legali” o segnalati dagli avvocati ASGI coinvolti nel progetto, sono stati selezionati tre casi che sono stati o saranno portati in giudizio come cause strategiche.

In questo rapporto, racconteremo alcune storie di persone che sono state supportate dagli “operatori legali” nel corso del progetto OUT OF LIMBO e altre di persone che sono state seguite, nel corso del progetto o precedentemente, da avvocati soci ASGI. Per ragioni di privacy, i nomi delle persone sono stati modificati.



## II. GLI OSTACOLI ALL'OTTENIMENTO DI UNO STATUS LEGALE E ALCUNE POSSIBILI SOLUZIONI

### 1. Il riconoscimento dell'apolidia

Come accennato nell'introduzione, alcune delle persone rom che vivono in Italia senza un titolo di soggiorno non possiedono la cittadinanza di alcuno Stato e sono dunque apolidi, secondo la definizione stabilita dalla Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge n. 306/1962<sup>10</sup>.

Le ragioni di tale situazione sono complesse, potendosi far risalire:

- all'insieme di problematiche derivanti dalla disgregazione dell'ex Jugoslavia all'inizio degli anni '90 (successione tra Stati, movimenti forzati di popolazioni, distruzione di archivi nel corso degli eventi bellici ecc.);
- alle normative (e relative prassi applicative) in materia di cittadinanza e di registrazione alla nascita vigenti nella Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia e successivamente negli Stati nati dalla sua disgregazione, assai più restrittive delle normative vigenti nell'ordinamento italiano;
- alle condizioni di particolare emarginazione delle minoranze rom e alle discriminazioni messe in atto nei loro confronti da alcune istituzioni<sup>11</sup>.

Considerando le situazioni più frequenti tra le famiglie rom originarie dell'ex Jugoslavia, possiamo individuare a titolo esemplificativo alcune categorie di apolidi:

- a. Persone nate in ex Jugoslavia che non hanno mai acquisito la cittadinanza della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, ad esempio perché non sono state registrate alla nascita.
- b. Persone nate in ex Jugoslavia che, pur avendo avuto la cittadinanza della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, non hanno successivamente acquisito la cittadinanza di alcuno degli Stati nati dalla sua disgregazione, in quanto non erano in grado di dimostrare i requisiti richiesti (ad esempio perché non avevano mai avuto una residenza registrata in alcuno di tali Stati o perché gli archivi di stato civile e anagrafici erano andati distrutti durante la guerra) o non hanno effettuato le pratiche entro i termini stabiliti dalle norme transitorie previste dalle leggi sulla cittadinanza dei nuovi Stati.
- c. Persone nate in Italia da genitori aventi la cittadinanza di uno degli Stati dell'ex Jugoslavia ma che non sono state registrate presso il Consolato dello Stato d'origine dei genitori, per i vari motivi già evidenziati nell'introduzione: a differenza della legge italiana, che prevede che una persona acquisti la cittadinanza italiana dalla nascita se anche solo un genitore è cittadino italiano, indipendentemente dal luogo di nascita e senza che vi siano limiti di età per la registrazione presso il Consolato italiano all'estero, le normative degli Stati dell'ex Jugoslavia prevedono norme assai più restrittive per coloro che nascono all'estero, in particolare se sono figli di coppie miste. Ad esempio, una persona nata in Italia da un cittadino bosniaco e una cittadina serba, può acquistare la cittadinanza serba se viene iscritto dai genitori presso il Consolato serbo entro la maggiore età o vi si iscrive tra i 18 e i 23 anni, mentre successivamente non può più acquistare la cittadinanza serba per discendenza<sup>12</sup>.
- d. Figli di persone che rientrano nelle categorie di cui ai punti precedenti.

<sup>10</sup> L'art. 1 di tale Convenzione definisce come "apolide" la persona che nessuno Stato considera come suo cittadino in applicazione della sua legislazione.

<sup>11</sup> Per un approfondimento si vedano: Perin, "L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari", in Bonetti et al., *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011; CIR, *Rapporto "In the sun"*, 2013.

<sup>12</sup> Legge sulla cittadinanza della Repubblica Serba, artt. 8-10.

In attuazione della Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954, le persone che non sono considerate come cittadini da alcuno Stato dovrebbero essere riconosciute come apolidi da parte delle autorità italiane e ottenere quindi un permesso di soggiorno e un documento di identità.

Si tratta, però, di un percorso a ostacoli: di fatto, pochissime delle persone che ne avrebbero diritto riescono a ottenere lo status di apolide e a regolarizzare di conseguenza la propria posizione. Dai dati forniti dal Ministero dell'Interno, risulta che dal 1998 al 2011 sono state presentate solo 640 domande di riconoscimento dello status di apolide in via amministrativa e solo 6 di queste sono state accolte.

La stragrande maggioranza delle persone che non sono considerate come cittadini da alcuno Stato restano in Italia come apolidi non riconosciuti, privo di documenti, trasmettendo questa loro condizione ai figli, che avrebbero invece diritto, ove entrambi i loro genitori venissero correttamente riconosciuti come apolidi, di acquistare la cittadinanza italiana alla nascita.

### **1.1 L'accesso alla procedura e la sua durata**

In Italia esistono due procedure per il riconoscimento dell'apolidia, una amministrativa e una giudiziaria. La prima è in pratica inaccessibile per la maggior parte degli apolidi. Il Ministero dell'Interno, infatti, richiede alla persona che voglia presentare una domanda di riconoscimento dello status di apolide di dare prova dell'iscrizione anagrafica e di un permesso di soggiorno. Si crea così un circolo vizioso: se una persona non è riconosciuta come cittadino da alcuno Stato, infatti, non può ottenere un passaporto; senza un passaporto, in generale non può ottenere un permesso di soggiorno né l'iscrizione anagrafica; senza questi due ultimi requisiti, non può presentare la domanda di riconoscimento dell'apolidia al Ministero dell'Interno. Di conseguenza, quasi tutte le domande presentate in via amministrativa vengono rigettate in quanto inammissibili.

Va sottolineato che si tratta di un'interpretazione restrittiva della normativa vigente: l'art. 17 del d.p.r. n. 572/93, infatti, prevede che il richiedente debba dimostrare la "residenza", non la "residenza legale". Le Linee guida sull'apolidia dell'UNHCR, agenzia delle Nazioni Unite competente in materia di apolidia, affermano chiaramente che chiunque sia presente sul territorio di uno Stato deve poter accedere alle procedure per la determinazione dell'apolidia, non essendovi alcun fondamento nella Convenzione per poter pretendere che i richiedenti debbano trovarsi nello Stato legalmente<sup>13</sup>. Dunque il Ministero dell'Interno, in base a una interpretazione costituzionalmente orientata, dovrebbe limitarsi a richiedere la dimostrazione della residenza di fatto sul territorio nazionale.

La maggior parte degli apolidi, non potendo accedere alla procedura in via amministrativa, fanno dunque ricorso a quella in via giudiziaria, presentando domanda di riconoscimento dello status di apolide al Tribunale ordinario. Dopo un lungo dibattito, l'orientamento prevalente, in seguito a una sentenza della Corte di Cassazione del 2011, è che il processo debba svolgersi con il rito di cognizione ordinario, chiamando in giudizio come controparte il Ministero dell'Interno, e che il giudice competente sia da individuarsi nel Tribunale di Roma e non in quello di residenza o domicilio del richiedente. Di conseguenza, ottenere il riconoscimento dell'apolidia in via giudiziaria risulta piuttosto complesso e costoso, soprattutto per i richiedenti che non vivono nella capitale<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> UNHCR; Linee guida n. 2 sull'apolidia, par. 17

<sup>14</sup> Ad esempio per un richiedente che viva a Milano e che non sia ammesso al Patrocinio a Spese dello Stato, il costo può essere stimato intorno ai 2.500 euro, tra costi del contributo per la presentazione della domanda, compenso dell'avvocato e del domiciliatario a Roma e costo degli eventuali viaggi a Roma per recarsi alle udienze (i viaggi ed il compenso del domiciliatario non sono comunque coperti dal Patrocinio a Spese dello Stato).

La durata del procedimento in via giudiziaria, ancorché lunga, è in genere significativamente inferiore rispetto al procedimento in via amministrativa. Per quest'ultimo, la normativa prevede come termine 895 giorni e neanche questo è sempre rispettato.

## 1.2 La prova dell'apolidia

Alla persona che voglia essere riconosciuta come apolide viene richiesto di dimostrare di non possedere la cittadinanza dello Stato o degli Stati con cui ha un legame significativo, ovvero quello in cui è nato o ha risieduto e quello di cui i genitori sono cittadini o ove sono nati o hanno risieduto.

La prova più efficace è rappresentata dalla certificazione da parte di tali Stati che il richiedente “non è cittadino”. Spesso, tuttavia, ottenere tale certificazione non è facile. Alcuni Consolati, infatti, non rispondono per lungo tempo, anche anni, alle richieste degli interessati e persino alle richieste presentate dai giudici italiani. Talvolta, poi, il Consolato certifica che la persona “non è iscritta nel registro dei cittadini”, senza tuttavia escludere che possieda la cittadinanza. In entrambe le ipotesi, spesso non viene riconosciuto lo status di apolide.

Vi sono poi casi in cui, anche se il richiedente è in possesso delle dichiarazioni consolari che certificano che “non è cittadino”, il Ministero dell'Interno o il giudice italiano non gli riconoscono l'apolidia, contestando l'interpretazione della legge dello Stato estero data dalle competenti autorità di tale Stato: ad es. le autorità italiane sostengono che la persona è cittadino croato, malgrado la Croazia affermi che tale individuo non possiede la cittadinanza croata. A tal proposito, va sottolineato che le Linee guida dell'UNHCR chiariscono che, laddove le autorità competenti dello Stato estero considerino un individuo come un non cittadino, anche se questi sembra soddisfare i requisiti per l'acquisizione della cittadinanza stabiliti dalla legge di quel Paese, è la posizione delle autorità dello Stato estero, piuttosto che la norma di legge, ad essere determinante per stabilire che lo Stato non considera l'individuo in questione come un proprio cittadino<sup>15</sup>.

Altre volte, la domanda di riconoscimento dello status di apolide viene rigettata, malgrado la certificazione consolare, con la motivazione che il richiedente “potrebbe ottenere la cittadinanza in futuro”. Ciò avviene anche in casi in cui l'acquisto della cittadinanza dello Stato estero da parte dell'interessato non richieda una semplice formalità amministrativa (come la registrazione presso il Consolato) bensì il soddisfacimento di condizioni materiali onerose (ad es. il trasferimento della residenza per un certo numero di anni) e sia sottoposto a valutazioni discrezionali da parte delle competenti autorità estere. Tale orientamento non risulta conforme alle indicazioni contenute nelle Linee guida dell'UNHCR, che affermano chiaramente che il possesso o meno della cittadinanza deve esser valutato al momento dell'istanza e non con riferimento al possibile acquisto futuro e che deve essere presa in considerazione non solo la normativa dello Stato estero, ma anche la sua applicazione nelle prassi<sup>16</sup>.

Va poi considerato che non è facile né per le autorità italiane né per gli avvocati ottenere tutte le informazioni rilevanti riguardanti la normativa in materia di cittadinanza degli Stati d'origine (le leggi sono in genere tradotte, ma non altrettanto i regolamenti, i decreti ecc.) e soprattutto le prassi applicative, al fine di poter valutare — in particolare in mancanza di una dichiarazione consolare — se l'individuo sia o meno cittadino di quello Stato.

<sup>15</sup> UNHCR; Linee guida n. 1 sull'apolidia, parr. 30, 32.

<sup>16</sup> Ivi, parr. 15-17, 43.

Infine, nei casi di persone che non sono state registrate alla nascita o i cui dati erano registrati in registri anagrafici e di stato civile distrutti durante la guerra, è estremamente difficile dimostrare l'apolidia con prove documentali, in quanto agli occhi degli Stati è come se non esistessero.

### *Il caso di Bruno*

Bruno è nato in Italia, a Bologna, nel 1987. I genitori Hasan e Marija, di origine rom, erano alla nascita cittadini della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Dopo la dissoluzione della Jugoslavia, il padre ha chiesto ed ottenuto la cittadinanza della neo-costituita Repubblica Federale di Jugoslavia, alla quale è succeduta la Serbia-Montenegro ed infine la Repubblica Serba; la madre, invece, ha ottenuto la cittadinanza croata.

Sin dalla nascita Bruno ha ottenuto regolari permessi di soggiorno (prima per motivi familiari, poi per affidamento, infine per minore età) in cui è riportata alla voce cittadinanza, sino al 2005, la dicitura "jugos".

Né alla nascita né in seguito i genitori di Bruno hanno mai provveduto a chiederne la registrazione come cittadino tanto della Repubblica di Jugoslavia, quanto di uno dei due Paesi di cui sono in seguito divenuti cittadini.

Le autorità della Serbia e della Croazia, interpellate dall'interessato, hanno negato che questi risulti essere loro cittadino.

A causa della propria condizione di invalidità (una quasi totale sordità, che ne ha comportato un ritardo nello sviluppo) e del contesto di grave emarginazione sociale in cui ha vissuto per tutta l'infanzia (i genitori lo hanno sempre trascurato ed il Tribunale per i Minorenni, quando aveva 8 anni, ne ha disposto il collocamento in un'idonea struttura educativa, collocamento che, tuttavia, si è concretizzata solamente sei anni più tardi), Bruno, pur avendone i requisiti, al compimento della maggiore età non ha usufruito dell'opzione per la cittadinanza italiana prevista dall'art. 4, co. 2, legge 91/1992, né alcuno lo ha aiutato ad esercitare tale diritto.

Al compimento della maggiore età, la Questura competente gli ha negato la conversione del proprio permesso di soggiorno per "minore età" in uno per lavoro, per studio o per "ricerca occupazione", non disponendo questi di un valido passaporto.

Bruno, che non ha mai soggiornato, nemmeno per brevi periodi, in alcuno degli Stati della ex-Jugoslavia, si è quindi trovato improvvisamente privo di un permesso di soggiorno e, quindi, a rischio di espulsione.

Ha quindi promosso una causa presso il Tribunale di Milano per vedersi dichiarato lo status di apolide. Il Tribunale, tuttavia, ha ritenuto di poter applicare le legislazioni serba e croata sulla cittadinanza con i criteri interpretativi propri del nostro ordinamento ed ha quindi concluso rigettando la domanda di Bruno, in quanto questi potrebbe astrattamente acquisire la cittadinanza croata o quella serba.

Bruno ha appellato tale sentenza allegando al proprio atto pareri redatti da ong serbe e croate dai quali è emersa la concreta applicazione fornita, alle disposizioni sulla cittadinanza, dalle rispettive autorità amministrative. E' emerso come entrambe le discipline siano nate per formare "eticamente" i popoli dei due stati: da tale impostazione ideologica discende l'esclusione delle etnie minoritarie (quale quella rom) dal concetto stesso di "popolo" e l'impedimento concreto per gli appartenenti a tali minoranze all'accesso alla cittadinanza, grazie ad un'applicazione discriminatoria della normativa resa agevole dagli ampi spazi di discrezionalità che la stessa garantisce alle autorità amministrative.

La Corte di Appello, ritenuto di dover applicare le disposizioni estere secondo i canoni interpretativi dei paesi di provenienza, ha accertato la mancanza di cittadinanza alcuna in capo a Bruno e l'estrema difficoltà per questi di ottenere la cittadinanza di uno dei paesi di origine dei suoi genitori, e lo ha riconosciuto apolide.

Bruno, regolarizzata la propria posizione ed ottenuti validi documenti di identità, ha trovato un lavoro, si è sposato con una cittadina italiana e vive attualmente con la sua famiglia in un appartamento.

### **1.3. Il permesso di soggiorno per richiesta di apolidia e per l'apolide riconosciuto**

La normativa vigente prevede il rilascio di un permesso di soggiorno "per attesa apolidia" solo a favore del richiedente lo status di apolide che abbia già un permesso di soggiorno (art. 11, co. 1, lett. c) d.p.r. 394/1999): dunque le persone irregolarmente soggiornanti che presentano richiesta di apolidia in genere non ottengono alcun permesso di soggiorno, a meno che il giudice non condanni la Questura a rilasciare il permesso di soggiorno per attesa apolidia nelle more del procedimento (vi sono alcune importanti decisioni del Tribunale di Roma in tal senso).

Ove poi il richiedente riesca ad ottenere il riconoscimento dello status di apolide, nell'ordinamento italiano non vi è alcuna norma che preveda il rilascio di un permesso di soggiorno "per apolidia".

Alcune Questure rilasciano comunque un permesso di soggiorno, mentre altre no.

La mancata autorizzazione al soggiorno risulta in contrasto con le Linee guida dell'UNHCR, che raccomandano il rilascio di un permesso di soggiorno al richiedente

Le Linee guida dell'UNHCR raccomandano il rilascio di un permesso di soggiorno al richiedente lo status di apolide e all'apolide riconosciuto, al fine di garantire l'esercizio di una serie di diritti riconosciuti dalla Convenzione del 1954, nel caso in cui la normativa nazionale preveda che tali diritti non possano essere esercitati in assenza di un permesso di soggiorno<sup>17</sup>.

### **1.4 I figli di apolidi riconosciuti**

In base all'art. 1 della legge sulla cittadinanza n. 91/92, chi nasce in Italia da entrambi i genitori apolidi o ignoti (o da un genitore apolide e l'altro ignoto) acquista la cittadinanza italiana alla nascita. Ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana in tali casi, l'Ufficio di stato civile richiede un provvedimento formale di riconoscimento dello status di apolide.

Il problema è che, come abbiamo visto, la quasi totalità delle persone apolidi non sono riconosciute come tali, e dunque quando registrano la nascita del figlio in Italia non riescono a dimostrare il loro status di apolidia. In tali casi, l'ufficiale di stato civile registra che i genitori si sono dichiarati apolidi, ma non iscrive il figlio come cittadino italiano.

Che cosa succede se i genitori riescono a ottenere il riconoscimento dello status di apolide successivamente alla nascita del figlio, magari quando questi è già maggiorenne? Va sottolineato che il provvedimento di riconoscimento dell'apolidia è ricognitivo, non costitutivo dello status, cioè non "costituisce" ma si limita a "riconoscere" uno status preesistente. Di conseguenza, se si può dimostrare che i genitori erano privi di ogni cittadinanza e quindi apolidi (ancorché non formalmente riconosciuti come tali), già al momento della nascita del figlio, quest'ultimo, se nato in Italia, deve esser riconosciuto come cittadino italiano, a prescindere dal fatto che il riconoscimento dell'apolidia avvenga molti anni dopo la nascita. In casi del genere, tuttavia, si registrano difficoltà nelle prassi degli Uffici di stato civile.

<sup>17</sup> UNHCR; Linee guida n. 3 sull'apolidia, parr. 26-29

### *Il caso di Samantha*

Samantha è nata a Roma nel 1993, da madre ignota e da padre apolide (non riconosciuto).

Il padre è nato nel 1973 a Stolac (oggi nella Bosnia Erzegovina), ma non ha mai acquisito la cittadinanza della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia né, in seguito alla sua dissoluzione, quella della Bosnia Erzegovina. Al momento della nascita di Samantha, il padre non era ancora stato riconosciuto come apolide e dunque la bambina non fu registrata allo stato civile come cittadina italiana alla nascita ai sensi dell'art. 1 legge 91/92.

Solo molti anni dopo, il padre presenta domanda di riconoscimento dello status di apolide, in via giudiziaria, e nel 2012 viene riconosciuto dal Tribunale di Roma come apolide. Dalla sentenza del Tribunale si evince che il padre è sempre stato apolide, e lo era dunque anche al momento della nascita di Samantha. In quanto figlia di madre ignota e padre apolide, Samantha ha dunque diritto di essere riconosciuta come cittadina italiana.

Nel 2015, Samantha, accompagnata da una delle operatrici paralegali del progetto OUT OF LIMBO, si rivolge all'Ufficio di stato civile del Comune di Roma per chiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana, presentando il certificato di nascita e la documentazione riguardante l'apolidia del padre. L'ufficio, tuttavia, risponde che non può esserle riconosciuta la cittadinanza italiana e non riceve neanche l'istanza.

Una volta presentata l'istanza, se il Comune di Roma non riconoscerà la cittadinanza italiana Samantha, si procederà con la presentazione di un ricorso.



## **2. La tutela della vita privata e familiare come presupposto per il rilascio di un permesso di soggiorno**

### **2.1 L'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il permesso di soggiorno per motivi umanitari**

Se, come abbiamo visto, alcune delle persone rom irregolarmente soggiornanti in Italia sono apolidi, molte altre sono invece cittadini di uno degli Stati nati dalla dissoluzione dell'ex Jugoslavia.

Spesso ci si concentra solo sul primo gruppo (gli apolidi) ritenendo che l'Italia abbia l'obbligo di dare soluzione solo ai problemi di queste persone, mentre, con riguardo al secondo gruppo ci si troverebbe di fronte al normale fenomeno dell'irregolarità di soggiorno. Tale conclusione è, tuttavia, errata dal punto di vista giuridico.

Infatti, la presenza di cittadini stranieri aventi tutti i propri legami personali e familiari in Italia ma privi di un titolo di soggiorno è non solo un fenomeno numericamente altrettanto o forse ancor più consistente di quello degli apolidi, ma altresì un problema che l'Italia ha l'obbligo di risolvere, in ragione degli impegni assunti con la sottoscrizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

L'art. 8 di tale Convenzione, infatti, è stato interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso che i cittadini stranieri i cui legami personali e familiari in un determinato Stato siano tali, per la loro risalenza nel tempo e per la loro stabilità, che il loro allontanamento comporterebbe un attacco sproporzionato al loro diritto alla vita privata e familiare, devono considerarsi inespellibili e dunque essere autorizzati al soggiorno<sup>18</sup>.

Come attua l'Italia tale norma? Formalmente bene: l'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998 prevede infatti che debba essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari quando ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Tra gli obblighi internazionali dello Stato rientra senza dubbio la tutela del diritto alla vita privata e familiare garantito dall'art. 8 della CEDU.

Tale disposizione, tuttavia, nella prassi è stata finora applicata in un numero assai limitato di casi ed è oggetto di interpretazioni difformi nelle diverse Questure:

#### **a. Modalità di presentazione dell'istanza:**

Alcune Questure si rifiutano di ricevere le istanze di rilascio del permesso di soggiorno ex art. 5, co. 6 d.lgs. n. 286/1998 e in tali casi invece invitano i richiedenti a presentare domanda di protezione internazionale alla competente Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Tale prassi, oltre a comportare un ulteriore aggravio di lavoro per tali Commissioni, già sovraccariche, appare illegittima, considerato che l'art. 11, c. 1, lett. c-ter) d.p.r. n. 394/1999, stabilisce in modo esplicito che il permesso di soggiorno per motivi umanitari può essere rilasciato, nei casi di cui all'art. 5, co. 6 d.lgs. n. 286/1998, non solo previo parere delle Commissioni territoriali, ma anche direttamente dal Questore, previa acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale, tra le quali rientrano senz'altro i motivi relativi alla tutela della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU.

<sup>18</sup> Si vedano, tra le molte: Boultif c. Svizzera, 2/8/2001; Slivenko e altri c. Lettonia, 9/10/2003; Üner c. Paesi Bassi (Grande Camera), 18/10/2006; Syssoyeva Maslov c. Austria (Grande Camera), 23/6/2008; Hamidovic c. Italia, 4/12/2012.

## **b. Criteri per il rilascio del permesso di soggiorno:**

In mancanza di qualsiasi indicazione da parte del Ministero dell'Interno in merito ai criteri da valutare per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, co. 6 d.lgs. n. 286/1998, a tutela della vita privata e familiare di cui all'art. 8 della CEDU, gli orientamenti delle Questure risultano estremamente diversificati e talvolta in netto contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In alcuni casi, infatti, non viene rilasciato alcun permesso di soggiorno nei confronti di persone che:

- sono nate e vissute tutta la vita in Italia o vi soggiornano da decenni;
- hanno tutti i propri legami familiari in Italia (genitori, fratelli, coniuge, figli);
- hanno tutti i propri legami sociali e affettivi in Italia;
- hanno frequentato la scuola dell'obbligo e successivi percorsi di istruzione o formazione in Italia;
- non parlano la lingua del Paese d'origine dei genitori o dei nonni, non vi si sono mai recati e non sono riconosciuti come cittadini di tale Paese.

Accade inoltre che persone che si trovano in tali condizioni ricevano un decreto di espulsione e siano trattenute in un Centro di Identificazione ed Espulsione (talvolta più e più volte), ancorché l'art.13, co. 2-bis d.lgs. n. 286/1998 stabilisca che, nell'adottare il provvedimento di espulsione nei confronti del cittadino straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, che si è ricongiunto o che abbia legami familiari nel territorio dello Stato, si deve tenere conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea sull'art. 8 CEDU, le autorità competenti, nel decidere se allontanare o meno una persona irregolarmente soggiornante che abbia tutti i propri legami familiari e sociali in Italia, devono effettuare un bilanciamento tra contrapposte esigenze di ordine pubblico, da un lato, e di rispetto della vita privata e familiare dell'interessato dall'altro. A tal proposito, occorre ricordare che l'Italia è stata condannata dalla Corte europea per violazione dell'art. 8 CEDU, proprio in un caso di espulsione verso la Bosnia di una donna di origini rom nata e sempre vissuta in Italia (sentenza Hamidovic c. Italia, 4/12/2012, ricorso n. 31956/05<sup>19</sup>). In tale caso, la Corte europea ha ritenuto che, considerando da una parte i legami familiari e sociali dell'interessata in Italia<sup>20</sup> e dall'altra parte la situazione riguardante l'irregolarità del soggiorno e i precedenti penali della signora, la misura dell'espulsione abbia comportato un attacco sproporzionato al suo diritto alla tutela della vita privata e familiare e che pertanto vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Spesso il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari viene rifiutato con la motivazione che la persona ha dei precedenti penali. Ove tuttavia sussistano tutte le condizioni di cui sopra e il reato sia di lieve entità e/o sia stato commesso durante la minore età e/o sia trascorso un lungo periodo di tempo dalla commissione del reato e da allora la persona abbia effettuato positivamente un percorso di reinserimento sociale, difficilmente si può sostenere che le esigenze di ordine pubbliche prevalgano legittimamente sulla tutela della vita privata e familiare dell'interessato.

Nei casi poi di persone che non abbiano precedenti penali e che si trovino nelle condizioni di cui sopra, il loro allontanamento o comunque il rifiuto di autorizzarne il soggiorno costituiscono senz'altro un attacco sproporzionato al loro diritto alla vita privata e familiare tutelato dall'art. 8

<sup>19</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp?contentId=SDU805989](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?contentId=SDU805989)

<sup>20</sup> La Sig.ra Hamidovic è nata nel 1975 ed è sempre vissuta a Roma, dove si è sposata e ha avuto cinque figli. Nel 1999 il rinnovo del permesso di soggiorno le fu rifiutato a causa di alcuni precedenti penali. Nel 2005 ricevette un provvedimento di espulsione, fu trattenuta nel CIE di Roma e quindi espulsa verso la Bosnia, con conseguente separazione dai figli e dal marito.

CEDU. Se portati di fronte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, questi casi porterebbero quasi certamente — a meno di un cambiamento dell'orientamento della Corte consolidatosi negli ultimi 15 anni — a una condanna dell'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU.

### **c. Il rinnovo del permesso di soggiorno:**

In alcuni casi il permesso di soggiorno per motivi umanitari viene rilasciato ma, dopo i primi rinnovi, la Questura non rinnova ulteriormente tale permesso di soggiorno, ancorché la situazione non sia mutata né dal punto di vista penale né con riferimento ai legami familiari e sociali in Italia, ritenendo che l'interessato debba essere in grado, dopo un certo periodo di tempo, di dimostrare lo svolgimento di un'attività lavorativa regolare al fine di convertire il permesso di soggiorno per motivi umanitari in motivi di lavoro.

Occorre tuttavia ricordare che il motivo che legittima questo tipo di soggiorno non è certo né l'occupazione lavorativa, né la disponibilità di un reddito, bensì la tutela della vita personale e familiare. Va inoltre evidenziato come gli attuali livelli di disoccupazione (particolarmente elevati tra le persone senza alcun titolo di studio) e la frequente grave discriminazione a cui sono soggette in Italia le persone appartenenti alla minoranza rom sul mercato del lavoro rendano difficile per molte di queste persone dimostrare un'attività lavorativa regolare, soprattutto dopo pochi anni di soggiorno regolare. Tale prassi rischia dunque di condannarle alla perdita del titolo di soggiorno, con conseguente violazione del diritto alla vita personale e familiare garantito dall'art. 8 CEDU.

#### *Il caso di Senad e Marco*

Senad è nato in Italia ed è sempre vissuto con la sua famiglia sul territorio nazionale. Il padre è anch'egli nato in Italia (il nonno vi emigrò dalla Repubblica Federale Jugoslava negli anni '70), mentre la madre fu costretta a fuggire dall'ex Jugoslavia a causa della guerra civile e vive in Italia dagli anni '90.

I genitori, inizialmente regolarmente soggiornanti, hanno omesso di iscrivere il figlio sul proprio permesso di soggiorno durante la minore età e di curarne l'iscrizione anagrafica. Non risultando residente, e non essendo mai stato iscritto sul permesso di soggiorno dei genitori, Senad non ha potuto effettuare la dichiarazione di volontà per l'acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4, co. 2 legge n. 91/1992, dopo il compimento della maggiore età.

Una volta divenuto maggiorenne, il giovane, privo di alcun titolo di soggiorno, rischiava di ricevere un provvedimento di espulsione e di essere trattenuto presso un CIE, oltre a vedersi negata la possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro.

Richiede dunque alla Questura un permesso di soggiorno per motivi umanitari, a tutela della sua vita privata e familiare. Oltre ad avere tutti i familiari in Italia, infatti, il giovane ha qui sviluppato tutte le sue relazioni sociali e affettive. Ha frequentato regolarmente la scuola dell'obbligo italiana e ha conseguito un titolo abilitante alla professione di addetto all'installazione e manutenzione di impianti elettrici. Dalle relazioni di diverse associazioni di volontariato, emerge che Senad è perfettamente inserito nel tessuto sociale, e ben voluto nella comunità in cui vive. Non vi è inoltre alcun precedente penale a suo carico.

D'altro canto, Senad non è mai vissuto nel Paese di origine dei genitori, non ha avuto alcun tipo di contatto con quel Paese, non ha alcun tipo di legame sociale e familiare e parla poco la lingua dei genitori.

Nonostante vi siano tutti i presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, posto che Senad ha tutti i propri legami familiari e sociali in Italia e, in assenza di precedenti penali, non può considerarsi una minaccia per l'ordine pubblico, la Questura di Firenze rigetta la domanda.

Senad presenta dunque ricorso al Tribunale di Firenze, che gli dà ragione e ordina alla Questura di rilasciargli un permesso di soggiorno per motivi umanitari, in quanto il suo allontanamento o anche solo il mantenerlo in una condizione di irregolarità del soggiorno implicherebbe una violazione del suo diritto alla tutela della vita privata e familiare sancito dall'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

L'anno successivo, uno dei fratelli minori di Senad, Marco, che si trova nella stessa situazione, presenta domanda per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari alla Questura di Firenze. L'istanza viene rigettata, malgrado la precedente decisione del Tribunale di Firenze sul caso assolutamente analogo del fratello. Marco presenta a sua volta ricorso al Tribunale ed è in attesa degli esiti.



### *Il caso di Daniele*

Daniele è nato a Roma nel 1992 e vive in un campo autorizzato con i genitori e 6 fratelli. Il padre è nato a Mostar, mentre la madre è nata a Roma.

Il ragazzo è affetto da grave sordità. Non avendo un regolare permesso di soggiorno, non può iscriversi al Servizio Sanitario Regionale e avere la copertura delle spese delle protesi acustiche, né può accedere alle indennità e agli altri diritti previsti dalla normativa a tutela degli invalidi civili. La famiglia vive in condizioni di indigenza e non riesce sempre a sostenere i costi delle protesi e delle altre necessità legate all'invalidità del ragazzo.

Daniele ha sempre frequentato regolarmente le scuole, dapprima la scuola elementare e media poi l'Istituto Professionale Speciale per Sordomuti, dove attualmente frequenta la classe V. Malgrado le difficoltà incontrate nell'apprendimento di alcune materie, ha sempre profuso grande impegno nello studio e nelle prove pratiche, ottenendo buoni risultati anche nello stage effettuato nell'ambito del progetto di alternanza scuola lavoro. A giugno dovrebbe sostenere l'esame di Stato per conseguire la qualifica di Tecnico delle industrie elettriche ed elettroniche, ma non avendo né un permesso di soggiorno né il passaporto rischia di non essere ammesso all'esame.

Daniele non ha mai posseduto un passaporto né è mai stato iscritto presso il Consolato bosniaco. Nel corso della c.d. Emergenza Nomadi, fu prospettata alle famiglie che vivevano nel campo la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari, presentando domanda non in Questura ma alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, cosa che Daniele e i suoi familiari fecero. Nel 2011, la Commissione negò loro la protezione internazionale ma diede parere favorevole al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5 co. 6. Daniele e i suoi familiari ottennero così un permesso di soggiorno, di validità annuale.

Nel 2013, tuttavia, la Commissione territoriale non conferma la sussistenza dei presupposti che avevano indotto a ritenere applicabile l'art. 5 co. 6 d.lgs. 286/98 nei confronti di Daniele, e di conseguenza la Questura nel gennaio 2014 gli rifiuta il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, a differenza dei genitori e dei fratelli che invece rinnovano senza problemi il permesso di soggiorno.

La motivazione pare risiedere nel fatto che Daniele era stato denunciato per furto ed in seguito condannato a dieci mesi di reclusione (a quanto riferito dalla madre del ragazzo, al momento in cui la Commissione ha dato parere negativo, non aveva ancora ricevuto alcuna condanna in sede penale, ma era stato solo denunciato). Successivamente Daniele non ha commesso altri reati e ha dato prova di buona condotta.

Malgrado il ragazzo sia nato e sempre vissuto in Italia, dove ha frequentato tutte le scuole (incluse le superiori), dimostrando un grande impegno; abbia i genitori e i fratelli in Italia, tutti regolarmente soggiornanti; non si sia mai recato in Bosnia-Erzegovina, non parli la lingua di quel Paese e non sia riconosciuto come cittadino bosniaco; sia invalido, come ampiamente dimostrato dalle certificazioni mediche; abbia una condanna per un reato commesso in giovanissima età, e successivamente abbia dato prova di buona condotta, nonostante tutto ciò, nel 2015 la Questura di Roma ha informalmente confermato il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Non appena sarà notificato il provvedimento formale di rigetto della richiesta di rinnovo, sarà presentato ricorso, affinché il Tribunale stabilisca che la mancata autorizzazione al soggiorno costituisce un attacco sproporzionato alla vita privata e familiare di Daniele, in violazione dell'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, e che dunque al ragazzo deve essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, co. 6 d.lgs. 286/98.

## *Il caso di Emra*<sup>21</sup>

Emra è un ragazzo di 22 nato in Italia, residente a San Donà di Piave e oggi rinchiuso nel CIE di Bari Palese.

Erano i primi anni '90 quando i genitori di Emra, cittadini "jugoslavi" lasciavano il loro Paese a causa della guerra nei Balcani, per rifugiarsi in Italia. Ed è poco dopo il loro arrivo, nel 1992, a Secondigliano (NA), dove avevano stabilito la residenza, che nasceva Emra. Poi la famiglia intera, si trasferì in uno dei campi profughi di Mestre, dove, grazie al lavoro della Cooperativa Caracol e del Comune di Venezia, impegnati in un progetto di superamento della "forma campo", vennero guidati nell'acquisizione di una abitazione, così come altre quattrocento persone.

Stabilita insieme alla sua famiglia la residenza a San Donà di Piave nel 2000, Emra venne così iscritto nella "carta di soggiorno" del padre.

Ma è quattro anni fa, con il compimento della maggiore età, che la vita di Emra, come accade ad altre migliaia di giovani nati qui, deve fare i conti con la spietata normativa italiana.

Suo padre muore, lui non è cittadino jugoslavo (serbo), ma per l'Italia non esiste. Perché nonostante i certificati di nascita e gli attestati di iscrizione anagrafica che testimoniano una vita intera passata in Italia, per le autorità italiane è straniero, "entrato irregolarmente" e per questo dovrebbe essere espulso in un Paese che non ha neppure mai visto. La Prefettura di Venezia ha infatti emesso nei suoi confronti un provvedimento di espulsione seguito da un ordine di trattenimento emesso dal Questore, nonostante le autorità serbe avessero accertato che Emra non era cittadino serbo.

Ad aggravare ancor di più una situazione già pesantemente segnata ci ha pensato il Giudice di Pace chiamato a convalidare il provvedimento di espulsione ed il trattenimento presso il CIE di Bari Palese dove Emra è rinchiuso dal 25 novembre.

In palese violazione della normativa vigente ed in contrasto con la consolidata giurisprudenza in materia, infatti, non è stato preso in considerazione quanto disposto dall'art 13 comma 2 bis del TUI che impone una attenta valutazione sulla natura dei vincoli familiari dell'interessato (Emra ha qui tutta la sua famiglia), sulla durata del suo soggiorno nel territorio nazionale (Emra è qui da tutta la vita) nonché sull'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine (che è l'Italia perché Emra non ha mai visto la Serbia).

## **2.2 Le conseguenze positive in termini di riduzione e prevenzione dell'apolidia**

Il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, co. 6 d.lgs. 286/98 alle persone che hanno tutti i propri legami personali e familiari in Italia, nate nel nostro Paese o che vi soggiornano da decenni, prive di precedenti penali o la cui situazione penale sia tale che le ragioni di ordine pubblico non possono prevalere sulla tutela della vita privata e familiare, avrebbe un impatto estremamente rilevante anche in termini di prevenzione dell'apolidia.

Come abbiamo accennato nell'introduzione, infatti, molte persone di origine rom che hanno la cittadinanza di uno degli Stati della ex Jugoslavia non iscrivono i propri figli nati in Italia presso il Consolato, e di conseguenza questi ultimi non sono riconosciuti come cittadini da alcuno Stato. L'iscrizione presso il Consolato dopo il compimento della maggiore età e soprattutto dopo i 23

<sup>21</sup> Il caso di Emra Gasi non è stato seguito da operatori paralegali del progetto OUT OF LIMBO né da avvocati ASGI, ma dall'associazione Melting Pot, che ha lanciato un appello per chiederne il rilascio dal CIE. Abbiamo tuttavia seguito la vicenda mantenendoci in stretto contatto con Melting Pot e con l'avvocato che ha seguito il caso, che è riuscita a far revocare l'espulsione. Si riporta di seguito la notizia come riportata sul sito di Melting Pot: <http://www.meltingpot.org/lostoconEmra-Liberate-subito-Emra-Gasi-dal-CIE-di-Bari.html#.VT-42vBKqDk>

anni in genere richiede procedure complesse e dall'esito incerto, comportando spesso valutazioni discrezionali da parte delle autorità dello Stato estero e/o il soddisfacimento non di mere formalità amministrative ma di condizioni materiali onerose. Di conseguenza, la maggior parte di questi minori nati in Italia e non iscritti presso il Consolato rischiano di diventare apolidi.

Le cause della mancata iscrizione sono molteplici e in gran parte connesse all'irregolarità del soggiorno in Italia. Come abbiamo visto, infatti, alcuni Consolati richiedono al cittadino che si presenti per effettuare le pratiche di iscrizione del figlio, di dimostrare la titolarità di un permesso di soggiorno, in mancanza del quale non procedono all'iscrizione del bambino. Inoltre, alcuni genitori decidono di non iscrivere i propri figli presso il Consolato perché sanno che essi, acquistando la cittadinanza del loro Stato d'origine, potrebbero essere più facilmente espulsi una volta compiuta la maggiore età.

Tali problemi verrebbero superati se a questi genitori o almeno ai loro figli nati in Italia venisse rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 5, co. 6 d.lgs. n. 286/1998: in tal caso, infatti, i genitori non dovrebbero più temere l'espulsione dei figli dopo il compimento della maggiore età, e dunque il disincentivo all'iscrizione nei Consolati dei rispettivi Paesi verrebbe meno, il che faciliterebbe anche il successivo rilascio dei passaporti.

Inoltre, se le persone nate e cresciute in Italia potessero ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 5, co. 6 d.lgs. n. 286/1998, già durante la minore età o comunque al compimento dei 18 anni, esse potrebbero iscriversi all'anagrafe e presentare al Comune di residenza la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4 co. 2 legge 91/92 prima del compimento dei 19 anni. Coloro che riuscissero a dimostrare la residenza ininterrotta in Italia dalla nascita al compimento della maggiore età, con le modalità previste dall'art. 33, co. 1, d.l. n. 69/2013, acquisterebbero così la cittadinanza italiana. Ciò non implicherebbe l'acquisto della cittadinanza da parte di tutte le persone nate in Italia: coloro che non possano dimostrare la residenza ininterrotta in Italia dalla nascita ai 18 anni (ad es. molte famiglie rom provenienti dall'ex Jugoslavia hanno risieduto per lunghi periodi in altri paesi europei come la Germania o la Francia), non potrebbero acquistare lo *status civitatis*.

Una modifica delle prassi delle Questure nel senso sopra indicato, favorendo indirettamente l'acquisto della cittadinanza dello Stato d'origine dei genitori e/o della cittadinanza italiana da parte dei minori nati in Italia, ridurrebbe dunque drasticamente il numero di persone apolidi in Italia e avrebbe un impatto estremamente significativo in termini di prevenzione dell'apolidia, coerentemente con la volontà espressa dal Governo con l'approvazione del disegno di legge per l'adesione dell'Italia alla Convenzione delle Nazioni unite sulla riduzione dell'apolidia del 1961.

### 3. Il rilascio di un permesso di soggiorno a tutela dei minori

#### 3.1 Minori in famiglia e fuori dalla famiglia

La normativa vigente vieta l'espulsione dei minori, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e fatto salvo il diritto di seguire il genitore o l'affidatario eventualmente espulso, e stabilisce che a tutti i minori presenti sul territorio italiano, in quanto inespellibili, debba essere rilasciato un permesso di soggiorno, per motivi familiari/affidamento o per minore età (d.lgs. 286/98, artt. 19, co. 2 e 31, co. 1 e 2; d.p.r. 394/99, art. 28, co. 1).

Il rilascio di un permesso di soggiorno al minore è fondamentale per:

- garantire l'effettivo e pieno esercizio di alcuni diritti fondamentali, quali il diritto alla salute e all'istruzione: come accennato nell'introduzione, infatti, in molte Regioni l'iscrizione al Servizio Sanitario Regionale non è consentita ai minori privi di permesso di soggiorno, i quali incontrano spesso difficoltà anche nell'iscrizione alla scuola secondaria superiore e ai corsi di formazione;
- consentire l'identificazione dei minori stranieri privi di documenti di identità: il permesso di soggiorno è infatti un documento di riconoscimento<sup>22</sup> che, a differenza del certificato di nascita (privo di foto) consente l'identificazione del cittadino straniero privo di passaporto;
- consentire il rinnovo del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, ove sussistano i requisiti previsti dalla legge.

Non di rado, tuttavia, accade che i minori rom arrivino ai 18 anni senza aver mai ottenuto un permesso di soggiorno.

Diversi fattori spiegano tale situazione:

a. Alcune Questure non rilasciano il permesso di soggiorno ai minori nel caso in cui non siano in possesso del passaporto. Negare il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, preconditione per l'effettivo esercizio dei diritti di cui sopra, è evidentemente contrario al superiore interesse del minore sancito dall'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e richiamato dall'art. 28, c. 3 d.lgs. 286/98.

Il Ministero dell'Interno ha dato indicazioni alle Questure di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi familiari al minore, al compimento dei 14 anni, anche in assenza del passaporto, in considerazione dell'assertività della disposizione di cui all'art. 31, co. 2 che ne disciplina il rilascio, che diversamente da altre non richiama una mera possibilità ma ha carattere imperativo, e posto che in tal senso depono il preminente interesse del minore a non essere privato dei diritti conseguenti al rilascio del titolo di soggiorno, nonché la sua non espellibilità, come stabilito dall'art. 19 d.lgs. 286/98<sup>23</sup>.

Le medesime considerazioni (carattere imperativo della disposizione e principio del superiore interesse del minore) valgono anche per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età di cui all'art. 28 d.p.r. 394/99, il cui unico presupposto è la minore età dell'interessato.

In base a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 31 d.lgs. 286/98 e dell'art. 28 d.p.r. 394/99, al minore dovrebbe dunque essere rilasciato il permesso di soggiorno anche in mancanza del passaporto<sup>24</sup>, nel rispetto degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

<sup>22</sup> Ovvero un documento munito di fotografia del titolare e rilasciato da una pubblica amministrazione italiana, che consente l'identificazione personale del titolare (art. 1, lett. c), d.p.r. 445/2000)

<sup>23</sup> Circolare del Ministero dell'Interno, 28 marzo 2008, Prot. n. 17272/7

<sup>24</sup> Ad eccezione, ovviamente, dei casi in cui sia stato accertato, con metodi per l'accertamento dell'età attendibili, che il sedicente minore privo di documenti è maggiorenne. Si noti, per inciso, che il rilascio del permesso di soggiorno ai mi-

**b.** Attualmente, il permesso di soggiorno per minore età di cui all'art. 28 d.p.r. 394/99 viene di fatto rilasciato quasi unicamente ai minori stranieri non accompagnati.

Va sottolineato che il diritto a un permesso di soggiorno per minore età, e il divieto di espulsione che ne è il presupposto, riguardano non solo i minori stranieri non accompagnati, ma in generale tutti i minori, dunque anche i minori che convivono con i genitori privi di permesso di soggiorno. Nel caso in cui i genitori irregolarmente soggiornanti vengano espulsi, il minore ha il diritto di seguirli, ma non potrà mai essere destinatario di un provvedimento di espulsione, dunque fino a quando i genitori non vengano espulsi e le autorità competenti valutino che seguire i genitori è nell'interesse del minore, quest'ultimo avrà diritto di ottenere un permesso di soggiorno per minore età.

Di fatto, tuttavia, spesso viene applicata un'interpretazione restrittiva dell'art. 28 d.p.r. 394/99, ritenendo che si applichi solo ai minori stranieri non accompagnati.

Si pone, inoltre, un problema di ordine pratico: i genitori irregolarmente soggiornanti, infatti, non possono presentarsi in questura per richiedere il permesso di soggiorno per il minore.



---

nori privi di passaporto non viene rifiutato solo in casi in cui le autorità di pubblica sicurezza abbiano dubbi sull'effettiva minore età: vi sono casi in cui anche bambini o preadolescenti e/o minori che hanno il certificato di nascita italiana non riescono a ottenere un permesso di soggiorno in quanto non possiedono un passaporto.

### *Il caso di Laura*

Laura è nata vicino a Milano nel 1997. La madre, cittadina bosniaca nata a Gorazde, è giunta in Italia verso la fine degli anni '80 a seguito dei suoi genitori. Il padre è nato nell'odierno Montenegro. Allo scoppio della guerra, agli inizi degli anni '90, costretto a combattere come soldato nell'esercito dell'Armata Federale Jugoslava, ha deciso di disertare e di rifugiarsi in territorio italiano.

I genitori hanno avuto in passato un permesso di soggiorno, ma attualmente sono irregolarmente soggiornanti. Laura e i due fratelli non hanno mai avuto alcun documento se non il certificato di nascita e non sono mai stati iscritti presso il Consolato bosniaco o montenegrino.

Il nucleo familiare vive attualmente in una roulotte in un insediamento spontaneo.

Laura, dopo aver conseguito la licenza media, ha deciso di iscriversi alla scuola secondaria superiore, sostenuta in questa scelta anche dai genitori. Inizialmente, l'Istituto superiore ha rifiutato l'iscrizione di Laura a causa della mancanza del permesso di soggiorno, difficoltà superata in seguito all'invio di una lettera al dirigente scolastico in cui si ricordava che ai minori stranieri è riconosciuto il diritto-dovere all'istruzione a prescindere dalla regolarità del soggiorno.

Si è poi presentata l'opportunità per Laura di svolgere un tirocinio formativo, con borsa lavoro, ma la mancanza del permesso di soggiorno rappresentava un ostacolo insormontabile.

L'operatrice paralegale del progetto OUT OF LIMBO ha dunque presentato la situazione di Laura alla Questura di Torino, chiedendo che le venisse rilasciato un permesso di soggiorno per minore età, in quanto minore inespellibile o, in alternativa, un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, co. 6 d.lgs. 286/98.

La Questura di Torino ha ritenuto di non poter rilasciare un permesso di soggiorno per minore età e ha rilasciato invece un permesso di soggiorno per motivi umanitari, di durata annuale. Il giorno in cui sono andate a ritirare il documento, la madre è scoppiata a piangere per la gioia nel vedere la figlia che teneva in mano, orgogliosa, il suo primo permesso di soggiorno.

**c.** Un discorso a parte merita la situazione dei minori che vengono allontanati dalla famiglia d'origine e affidati a una famiglia o collocati in una comunità per minori:

- Oltre a tutti i problemi accennati nell'introduzione riguardo al rilascio del passaporto (impossibilità, presso alcuni Consolati, di effettuare le pratiche per la registrazione del figlio e il rilascio del passaporto se i genitori sono irregolarmente soggiornanti ecc.), per i minori allontanati dalla famiglia d'origine si pongono ulteriori difficoltà: per il tutore nominato dall'Autorità giudiziaria italiana, infatti, è molto difficile riuscire a ottenere il passaporto per il minore dal Consolato del Paese d'origine del padre o della madre, se questi ultimi non intendono assicurare una stretta collaborazione o addirittura sono irreperibili.

- In alcuni casi, poi, il tutore non presenta neanche richiesta alla Questura per il rilascio del permesso di soggiorno o al Consolato per il rilascio del passaporto al minore. Ciò dipende non solo dalla carenza di formazione che talvolta si riscontra riguardo a tali questioni, ma anche dal fatto che spesso l'ottenimento dei documenti non viene considerato come uno dei compiti fondamentali che il tutore deve assolvere per garantire l'effettiva tutela dei diritti del minore.

### *Il caso di Angela*

Angela è nata a Roma nel 1995, da madre croata e padre serbo.

Durante l'infanzia, ha vissuto in un campo nomadi con la sua famiglia. Quando aveva 7 anni, il Tribunale per i minorenni affida Angela e i suoi due fratelli ai servizi sociali del Comune di Roma. Nel 2007, viene sospesa la potestà genitoriale e i tre bambini vengono collocati in una casa famiglia per minori. Tre anni dopo, il Tribunale per i minorenni pronuncia la decadenza dalla potestà genitoriale di entrambi i genitori e nomina il Sindaco di Roma tutore dei tre minori.

Intanto, Angela frequenta la scuola dell'obbligo e consegue la licenza media. Frequenta quindi l'istituto alberghiero e durante l'anno scolastico 2012-2013 un corso di formazione per parrucchiera.

Divenuta maggiorenne, Angela deve lasciare la casa famiglia e si trova a doversi mantenere da sola. Non avendo né una rete familiare di sostegno, né un lavoro, si trasferisce quindi in una sistemazione abitativa irregolare. Continua tuttavia a frequentare con costanza il corso di formazione.

Malgrado Angela sia stata affidata al Comune di Roma dal 2002 e in tutela dal 2010, fino al compimento della maggiore età nel 2013 non è mai stata iscritta all'anagrafe né ha mai avuto un passaporto, e fino all'età di 17 anni non ha mai avuto un permesso di soggiorno (rilasciatole, per minore età, nel 2012).

Dopo aver compiuto la maggiore età, Angela richiede e ottiene il passaporto dal Consolato croato.

Vivendo in una sistemazione abitativa regolare, tuttavia, non riesce a ottenere l'iscrizione anagrafica. Ma senza la residenza, il centro di formazione non riesce ad attivarle un tirocinio formativo, importante strumento per facilitare l'inserimento lavorativo. E i datori di lavoro quasi sempre richiedono la residenza e la carta d'identità. Angela si trovava così bloccata in un circolo vizioso da cui sembra impossibile uscire: non avendo un lavoro non può affittare una casa, ma senza una casa non può avere la residenza che è di fatto un requisito necessario per riuscire a trovare lavoro.

A questo punto, una delle operatrici paralegali del progetto OUT OF LIMBO, che aveva conosciuto Angela nel centro di formazione, le propone di aiutarla nel percorso di regolarizzazione. Angela dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana perché "l'Italia è il mio Paese, dove sono nata e ho sempre vissuto".

L'operatrice paralegale incontra l'assistente sociale che aveva avuto in carico Angela durante la minore età per raccogliere tutte le informazioni utili a supportare la ragazza nel percorso di regolarizzazione del soggiorno e di acquisto della cittadinanza italiana. L'assistente sociale riferisce che la minore non era mai stata iscritta all'anagrafe perché era sprovvista del passaporto, che poteva essere richiesto presso il Consolato solo dalla madre e non dal tutore, se non in seguito a una lunghissima procedura.

L'operatrice paralegale aiuta quindi Angela a raccogliere tutta la documentazione per dimostrare la presenza in Italia dalla nascita al compimento dei 18 anni (documentazione scolastica, sanitaria e dei servizi sociali) e la accompagna all'Ufficio di stato civile del Comune di Roma per presentare la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4 co. 2 legge 91/92. L'Ufficio rifiuta però di ricevere la domanda, in quanto Angela non risulta residente.

Grazie all'intervento dell'operatrice paralegale, la settimana precedente il compimento del diciannovesimo anno (termine oltre il quale non sarebbe più stato possibile presentare questo tipo di domanda), Angela riesce a depositare l'istanza, malgrado non abbia ancora l'iscrizione anagrafica.

Nei mesi successivi, l'istituto religioso presso cui Angela sta frequentando il corso di formazione le offre una sistemazione abitativa regolare. Di conseguenza, la ragazza riesce finalmente a ottenere l'iscrizione anagrafica. Angela completa dunque la domanda per l'ottenimento della cittadinanza italiana e, un mese dopo, viene dichiarata cittadina italiana!

**d.** Va infine evidenziata la situazione dei figli di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, che sono nati e cresciuti in Italia, ma che non riescono a ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età o negli anni successivi, per una o più delle seguenti motivazioni:

- non hanno mai ricevuto un permesso di soggiorno durante la minore età;
- non hanno un passaporto;
- non hanno un lavoro né frequentano un corso di studi e i genitori, benché regolarmente soggiornanti, non hanno però i requisiti di reddito e alloggio previsti per il ricongiungimento familiare;
- hanno subito condanne per reati c.d. ostativi.

Va ricordato che l'art. 5, co. 5 d.lgs. 286/98 impone alla Pubblica Amministrazione di tenere conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, del cittadino straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, che si è ricongiunto o che abbia legami familiari nel territorio dello Stato.

Un'applicazione di tale disposizione in senso conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 8 CEDU sopra citata e alla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato sull'art. 5, co. 5 d.lgs. 286/98<sup>25</sup> sulla rilevanza da attribuirsi alla tutela della situazione familiare, in particolare in presenza di figli nati o comunque radicati nel nostro Paese, determinerebbe il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno alla maggior arte di questi giovani, evitando la caduta nell'irregolarità del soggiorno alla maggiore età.

### **3.2 Permessi di soggiorno rilasciati su autorizzazione o proposta dell'Autorità giudiziaria minorile**

La legge italiana prevede due importanti tipologie di permessi di soggiorno che vengono rilasciati su autorizzazione o su proposta dell'Autorità giudiziaria minorile:

#### **a. Il permesso di soggiorno ex art. 18 co. 6**

L'art. 18, co. 6, d.lgs. 286/98 stabilisce che possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, al cittadino straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva inflitta per reati commessi durante la minore età e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale. Per il rilascio di questo titolo di soggiorno non è richiesto il passaporto (d.p.r. 394/99, art. 9, c. 6).

L'applicazione di tale disposizione consente dunque di rilasciare un permesso di soggiorno al cittadino straniero (anche maggiorenne) che, dopo aver commesso un reato durante la minore età, abbia compiuto un reale percorso di reinserimento sociale (ad es. avendo concluso positivamente una misura di messa alla prova<sup>26</sup>), ma che non abbia i requisiti per ottenere un permesso di soggiorno ad altro titolo, ad esempio in quanto non ha mai ricevuto un permesso di soggiorno durante la minore età o perché non possiede un passaporto o ancora perché è stato condannato per uno dei reati c.d. ostativi al rilascio del permesso di soggiorno.

<sup>25</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 202/2013; sentenze Consiglio di Stato 2580/2014, 3680/2014 ecc.

<sup>26</sup> Ancorché la norma faccia riferimento all'espiazione di una pena detentiva, secondo l'interpretazione ampiamente prevalente, l'art. 18 co. 6 può essere applicato anche in caso di applicazione di misure alternative alla detenzione e di messa alla prova.

Il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18 co. 6 viene rilasciato su proposta del Procuratore della Repubblica o del Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale per i minorenni. Tale permesso di soggiorno consente di lavorare e può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro o per studio. Nel caso invece di interruzione del programma o di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, il permesso di soggiorno ex art. 18 co. 6 viene revocato.

Si tratta di uno strumento estremamente utile per favorire il reinserimento sociale dei minori stranieri sottoposti a procedimento penale, in quanto consente di non interrompere il percorso di inclusione alla fine della misura penale (come in genere accade con i ragazzi e le ragazze privi di documenti) e rappresenta un forte incentivo per quei minori e giovani che siano interessati ad ottenere un permesso di soggiorno e ad iniziare un percorso di inclusione lavorativa e abitativa regolare.

Fino ad oggi, tuttavia, l'art. 18 co. 6 è stato applicato in misura molto limitata.

### *Il caso di Luigi*

Luigi è nato in provincia di Brescia nel 1995. Il padre non è mai stato presente nella vita del ragazzo, che non lo ha mai visto né conosciuto. La madre è priva di una cittadinanza e qualche anno fa ha tentato di farsi riconoscere lo status di apolide in via amministrativa, ma senza successo. Non avendo la cittadinanza del Paese d'origine, la madre non è mai riuscita ad iscrivere il figlio presso gli archivi anagrafici di tale Paese.

Luigi risulta dunque privo di una cittadinanza e di conseguenza di un passaporto, e irregolarmente soggiornante.

Dopo aver commesso diversi reati durante la minore età, Luigi decide che vuole cambiare vita chiede aiuto all'assistente sociale del Centro Giustizia Minorile di Torino che lo aveva in carico. Durante il periodo di c.d. "messa alla prova", dà prova di una buona volontà di partecipazione al progetto di reinserimento proposto, frequentando diversi corsi di formazione e svolgendo un tirocinio formativo.

A conclusione della misura penale ed essendo ormai maggiorenne, Luigi non avrebbe però più potuto continuare il percorso di formazione e di inserimento lavorativo. L'assistente sociale richiede dunque alla Procura presso il Tribunale per i minorenni di Torino di proporre alla Questura il rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18, co. 6, d.lgs. 286/98.

In seguito alla proposta della Procura, la Questura rilascia a Luigi un permesso di soggiorno per motivi umanitari con validità di un anno, con cui può lavorare e che potrà successivamente convertire in un permesso di soggiorno per lavoro.

### **b. Il permesso di soggiorno ex art. 31 co. 3**

L'art. 31, co. 3, d.lgs. 286/98 prevede che il Tribunale per i Minorenni possa, per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico del minore che si trova nel territorio italiano e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute dello stesso, autorizzare il soggiorno in Italia del genitore o altro familiare, per un periodo di tempo determinato, in deroga alle altre disposizioni in materia di immigrazione.

La *ratio* della disposizione in questione è evidentemente quella di consentire l'effettiva tutela del superiore interesse del minore, laddove invece l'applicazione delle norme ordinarie in tema di



immigrazione nei confronti dei familiari (ad es. l'allontanamento dei genitori in quanto irregolarmente soggiornanti) possa loro arrecare un serio pregiudizio.

In seguito all'autorizzazione del Tribunale per i minorenni, la Questura rilascia un permesso di soggiorno per assistenza minore, che consente di lavorare ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro.

Le disposizioni di cui all'art. 31 co. 3, tuttavia, sono poco applicate nella prassi:

- a. In molte situazioni in cui sembrerebbero esservi tutti i presupposti per l'applicazione di tale norma, infatti, non viene presentata la richiesta al Tribunale per i minorenni, in quanto i genitori ignorano l'esistenza di tale disposizione, oppure perché temono che tale richiesta possa portare a un allontanamento dei figli e all'apertura di un procedimento per la dichiarazione di adottabilità da parte dell'Autorità giudiziaria minorile.
- b. In altri casi, invece, la domanda di autorizzazione al soggiorno viene respinta, in applicazione di un'interpretazione restrittiva dell'art. 31, co. 3: alcuni Tribunali per i minorenni, infatti, autorizzano i genitori a restare in Italia solo se il minore ha gravi problemi di salute o comunque vi siano motivi che presentino particolari caratteristiche di eccezionalità, nonostante la giurisprudenza della Corte di Cassazione abbia chiarito che tale disposizione debba essere interpretata più estensivamente.
- c. Infine, va considerato che, anche nel caso in cui la decisione del Tribunale per i minorenni sia positiva, la Questura richiede quasi sempre il passaporto per il rilascio del permesso di soggiorno, così escludendo tutte quelle persone che non possiedono tale documento.

## *Il caso di Gojko*

Gojko è giunto in Italia dal Kosovo nel 1988 ed ha trovato subito un lavoro con cui ha potuto mantenere la famiglia rimasta nel Paese di origine e, nel 1995, è riuscito ad ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Qualche anno dopo Gojko è stato raggiunto in Italia anche dalla moglie e dalle due figlie, costrette a fuggire dal Paese di origine a causa delle violenze connesse alla guerra che per anni ha devastato il loro Paese.

Per anni il nucleo familiare ha vissuto regolarmente, le figlie hanno frequentato le scuole italiane, integrandosi perfettamente, mentre la moglie si è dedicata alla cura dell'ultimogenita, nata proprio in Italia. Nel 2007, a causa della crisi economica, Gojko ha perso il lavoro. Per un po' è riuscito a rinnovare il permesso di soggiorno grazie a lavori saltuari, ma successivamente ha perso il titolo di soggiorno.

Nel frattempo la figlia maggiore di Gojko si è gravemente ammalata ed è stata costretta a sottoporsi a numerosi interventi chirurgici, ed i continui ricoveri ospedalieri e le cure hanno richiesto un'assistenza costante a cui si è dedicata la madre. Proprio in ragione dello stato di salute la ragazza, oramai maggiorenne, ha ottenuto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Gojko ha allora chiesto al Tribunale dei Minorenni l'autorizzazione a permanere sul territorio italiano ai sensi dell'art. 31 d.lgs. n. 286/98 nell'interesse della figlia minore rappresentando che la stessa è nata e cresciuta in Italia, ivi ha intessuto i suoi legami amicali e sociali, mai è stata nel Paese di origine dei genitori e che, a causa della grave malattia della figlia maggiore, che necessita di costante assistenza dalla madre, lui era la figura genitoriale di riferimento principale, occupandosi delle sue esigenze e curandola nel quotidiano.

Il Tribunale dei Minorenni ha rigettato la richiesta di Gojko ritenendo che la sua situazione non sia caratterizzata da particolare emergenza, tenuto anche conto che in passato lui è stato destinatario di alcune segnalazioni per soggiorno irregolare e non svolgendo attività lavorativa a seguito della perdita del titolo di soggiorno.

Gojko decide allora di fare appello, ma anche la Corte d'appello rigetta la sua richiesta ritenendo del tutto inutile la sua figura genitoriale. Secondo la Corte d'appello, infatti, la figlia minore, di lì a breve inserita nella scuola elementare, non necessiterebbe di "particolari forme di assistenza", inoltre, il rilascio dell'autorizzazione richiesta potrebbe addirittura rivelarsi pregiudizievole per la piccola differendo nel futuro — e quindi ad un'età più consapevole — il distacco dal padre che, comunque, si palesa inevitabile.

Gojko ha promosso ricorso avverso la decisione della Corte d'Appello e, la Corte di Cassazione, accogliendo le sue richieste, ha affermato il principio di diritto per cui, nei casi in cui un genitore non possa occuparsi adeguatamente di uno dei figli, anche per problemi interni al nucleo familiare, quale la malattia di un altro figlio, l'allontanamento dell'altro genitore costituisce un grave pregiudizio ed un rischio grave per lo sviluppo psicofisico del minore, costituendo dunque motivo atto a consentire l'autorizzazione a permanere in Italia ai sensi dell'art. 31 d.lgs. n. 286/98.

## 4. L'acquisto della cittadinanza italiana tra i 18 e i 19 anni

### 4.1 Nuovi orizzonti per i giovani rom nati in Italia

Come accennato nell'introduzione, secondo la legge italiana sulla cittadinanza, i minori nati in Italia da genitori stranieri possono acquistare la cittadinanza italiana dopo aver raggiunto la maggiore età, se dimostrano di aver risieduto legalmente in Italia dalla nascita fino all'età di 18 anni, senza interruzioni, e se tra il diciottesimo e il diciannovesimo anno di età presentano una dichiarazione di volontà in tal senso al Comune ove risiedono (legge n. 91/92, art. 4, co. 2).

Diversi fattori, tuttavia, ostacolano l'esercizio di tale diritto:

- a. In primo luogo, i criteri applicati per la dimostrazione dei requisiti previsti dalla legge. Il regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza, infatti, stabilisce che debba essere considerato legalmente residente in Italia chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica (d.p.r. 572/93, art. 1, co. 2).

In base a questa normativa, molti minori rom nati in Italia non hanno potuto diventare cittadini italiani dopo il compimento della maggiore età, in quanto non erano in grado di dimostrare i requisiti della regolarità del soggiorno e dell'iscrizione anagrafica dalla nascita ai 18 anni.

Tale esclusione ha riguardato non solo tutti i figli di persone irregolarmente soggiornanti, ma anche coloro i cui genitori avevano un titolo di soggiorno ma non risultavano iscritti all'anagrafe, in quanto avevano ommesso di richiedere la residenza oppure perché era stata loro rifiutata, talvolta — come vedremo nel prossimo paragrafo — con motivazioni illegittime.

Vi sono poi casi in cui i genitori erano regolarmente soggiornanti e residenti, ma avevano ommesso di richiedere il permesso di soggiorno e/o l'iscrizione anagrafica per il figlio. Si sono verificati casi in cui l'istanza di acquisto della cittadinanza italiana è stata rigettata anche solo per interruzioni di pochi anni o addirittura pochi mesi nella regolarità del soggiorno e/o nell'iscrizione anagrafica.

Una recente modifica legislativa, recependo l'orientamento giurisprudenziale prevalente in materia, ha però chiarito che al neomaggiorenne non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, e ha stabilito che l'interessato può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione (art. 33, co. 1 d.l. n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013). Dunque, nel caso di interruzioni nella regolarità del soggiorno e/o nell'iscrizione anagrafica, derivanti da inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, l'interessato potrà dimostrare la presenza sul territorio nazionale con ogni idonea documentazione.

Tale modifica normativa ha ampliato enormemente i casi in cui ragazze e ragazzi rom nati in Italia riescono a ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4, co. 2 legge 91/92. Dall'esperienza dei casi seguiti nell'ambito del progetto OUT OF LIMBO, risulta che in alcuni dei principali Comuni italiani, giovani che per la maggior parte o anche per l'intero periodo di tempo che va dalla nascita ai 18 anni non hanno avuto né un permesso di soggiorno né l'iscrizione anagrafica, sono riusciti ad acquistare la cittadinanza italiana dopo il compimento della maggiore età, a condizione di:

- poter dimostrare la presenza sul territorio nazionale, continuativamente dalla nascita ai 18 anni, attraverso documenti quale certificati medici, documentazione scolastica, dichiarazioni dei servizi sociali, documentazione inerente procedimenti penali ecc.;
- aver ottenuto l'iscrizione anagrafica (anche come "senza fissa dimora") prima del compimento dei 19 anni.

Tra questi casi, sono inclusi sia giovani aventi la cittadinanza di uno degli Stati dell'ex Jugoslavia (comunitari o non appartenenti all'Unione europea), sia apolidi (non riconosciuti).

Tale orientamento non è però omogeneo sul territorio nazionale: risulta infatti che alcuni Comuni abbiano adottato un orientamento più restrittivo.

- b.** Un secondo problema è rappresentato dal breve termine (tra il compimento del diciottesimo e del diciannovesimo anno di età) previsto dalla legge per presentare la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana. Molti ragazzi e ragazze rom nati in Italia, infatti, non sono informati del diritto di acquistare la cittadinanza italiana e ne vengono a conoscenza dopo il compimento dei 19 anni, quando il termine è ormai scaduto.

Tale problema si è significativamente ridotto in seguito all'introduzione dell'obbligo, per l'Ufficio di stato civile del Comune di residenza, di comunicare al cittadino straniero nato in Italia, nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare il diritto di dichiarare la volontà di acquistare la cittadinanza italiana entro il compimento del diciannovesimo anno di età; in mancanza di tale comunicazione da parte dell'Ufficio di stato civile, la dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza italiana può essere presentata anche dopo il compimento dei 19 anni (art. 33, co. 1 d.l. n. 69/2013).

Va però evidenziato che tutti i minori rom nati in Italia che non risultano residenti, come spesso accade a causa dei diversi ostacoli che vedremo nel prossimo paragrafo, non ricevono tale comunicazione e dunque non vengono informati di questo loro fondamentale diritto nei termini stabiliti dalle nuove norme.

- c.** Un ultimo ostacolo non indifferente è rappresentato dal costo del contributo per la presentazione della domanda, pari a 200 euro. Tale ostacolo può diventare insormontabile per giovani che vivano in condizione di grave disagio economico, soprattutto se non hanno una rete di familiari o altre persone che possa sostenerli. Tra questi, molti minori allontanati dalla famiglia d'origine, che al compimento dei 18 anni vengono dimessi dalla comunità per minori in cui erano stati collocati e si trovano improvvisamente a doversi mantenere da soli. Alcuni dei giovani seguiti nell'ambito del progetto OUT OF LIMBO che sono riusciti a ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4, co. 2 legge 91/92 non avrebbero avuto la possibilità di pagare 200 euro con risorse proprie e dunque, senza il supporto del progetto o delle organizzazioni che li stavano seguendo nel loro percorso educativo e formativo, non avrebbero potuto esercitare tale diritto.

Proprio l'elevato costo del contributo ha scoraggiato molti giovani, prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 69/2013, dal presentare la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza, non essendo in grado di dimostrare tutti i requisiti richiesti. Nei casi in cui l'interessato non riusciva a provare la regolarità del soggiorno e l'iscrizione anagrafica senza interruzioni dalla nascita ai 18 anni, spesso gli Uffici di stato civile sconsigliavano di presentare l'istanza, per evitare loro di pagare inutilmente il contributo di 200 euro. Questi giovani restano oggi esclusi dalla possibilità di ottenere un riesame della loro istanza. Attualmente, infatti, alcuni Comuni stanno riesaminando i casi definiti prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 69/2013, in cui l'istanza era stata rigettata ma che in base alle nuove disposizioni avrebbero il diritto di acquistare la cittadinanza italiana. Non è però possibile alcun riesame della domanda, se questa non era stata presentata.

## 4.2 La centralità dell'iscrizione anagrafica

Come abbiamo appena visto, al giovane che voglia acquistare la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4 co. 2 legge 91/92, viene in genere richiesto di dimostrare l'iscrizione anagrafica nel Comune in cui intende presentare la dichiarazione di volontà. A rigore, anche ove il ragazzo o la ragazza non risulti iscritto all'anagrafe, l'Ufficio di stato civile del Comune in cui il giovane risiede di fatto (come dimostrato dalla documentazione scolastica, medica, dei servizi sociali ecc.) dovrebbe riconoscere la cittadinanza italiana, in presenza dei requisiti di cui all'art. 4. co. 2 legge 91/92 e art. 33, co. 1 d.l. n. 69/2013. Tuttavia, di fatto dall'esperienza dei casi seguiti nell'ambito del progetto, risulta che in genere il Comune si ritiene competente a ricevere la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana solo se il giovane risulta iscritto all'anagrafe come residente in tale Comune.

Purtroppo, numerosi ostacoli fanno sì che la residenza diventi un vero e proprio miraggio per molte delle persone rom di cui stiamo trattando in questo rapporto. Per citare solo alcune delle problematiche più frequenti:

- a.** La normativa in materia anagrafica stabilisce che i cittadini stranieri per ottenere la residenza debbano essere in possesso del permesso di soggiorno e del passaporto.

Tutti i cittadini stranieri (e gli apolidi) privi di un titolo di soggiorno non possono dunque ottenere la residenza. Si capisce allora ancor meglio l'importanza cruciale di garantire la regolarità del soggiorno dei minori nati in Italia al compimento della maggiore età, attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari, studio, lavoro o, ove non ve ne siano i presupposti, di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La mancanza del passaporto è un altro importante ostacolo all'ottenimento della residenza. Come abbiamo visto, infatti, molti giovani nati in Italia sono apolidi (ancorché non riconosciuti) e dunque, non avendo la cittadinanza di alcuno Stato, non possono ottenere un passaporto.

E' importante ricordare che il Ministero dell'Interno ha chiarito che l'iscrizione anagrafica non può essere condizionata dalla mancanza di passaporto nel caso di rifugiati politici, richiedenti asilo e simili, tra cui rientrano — come specificato nelle Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale curate dal Servizio Centrale dello SPRAR, UNHCR, ASGI e ANUSCA<sup>27</sup> — anche i titolari di permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari, di cui all'art. 18 d.lgs. 286/98 e all'art. 11, co. 1, lett. c-ter) del d.p.r. 394/1999: in tali casi, l'ufficio anagrafico dovrà iscrivere il cittadino straniero privo di passaporto sulla base dei dati riportati sul permesso di soggiorno. Va sottolineato positivamente come alcuni Comuni effettivamente consentano l'iscrizione anagrafica di coloro che siano titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari anche in assenza di passaporto.

- b.** Ai cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea (come la Croazia e la Slovenia) viene richiesto non il permesso di soggiorno ma la dimostrazione dei requisiti previsti per il soggiorno dei cittadini comunitari per periodi superiori a tre mesi, cioè un lavoro o comunque il possesso di risorse economiche sufficienti.

Considerato l'elevato tasso di disoccupazione giovanile in Italia, che raggiunge percentuali altissime tra i giovani rom, anche a causa della discriminazione di questa minoranza sul mercato del lavoro, è inevitabile che molti ragazzi e ragazze non riescano a dimostrare di avere un lavoro regolare.

<sup>27</sup> Servizio Centrale dello SPRAR, UNHCR, ASGI e ANUSCA, Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, pp. 38-39.

Dall'esperienza dei casi seguiti nell'ambito di OUT OF LIMBO, risulta che alcuni Comuni interpretano correttamente la nozione di "lavoro" in senso estensivo, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, e dunque ad esempio riconoscono la residenza ai cittadini comunitari privi di un contratto di lavoro ma che stanno svolgendo un tirocinio formativo di durata superiore a tre mesi.

Altri Comuni, invece, adottano un'interpretazione restrittiva e non consentono l'iscrizione anagrafica in mancanza di un contratto di lavoro o di risorse economiche sufficienti.

- c. Alcuni Comuni richiedono per l'iscrizione anagrafica il soddisfacimento di requisiti non previsti dalla normativa vigente, negando illegittimamente il diritto alla residenza alle persone che non riescano a dimostrare tali requisiti. Solo per citarne alcuni:
- requisiti igienico-sanitari dell'alloggio: va ricordato che la normativa vigente prevede che l'iscrizione anagrafica possa dar luogo alla verifica da parte dei competenti uffici comunali delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile<sup>28</sup>, ma anche ove tali condizioni risultino inadeguate la residenza non può essere rifiutata, se sussistono i requisiti stabiliti dalla normativa in materia: dunque i Comuni che rifiutano la residenza sulla base di tale motivazione compiono un atto illegittimo;
  - abusi edilizi: in alcuni casi, viene rifiutata l'iscrizione anagrafica in un immobile costruito abusivamente su un terreno di proprietà del richiedente, facendo riferimento alla recente disposizione introdotta dal d.l. 47/2014 che prevede che chi occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza in relazione a tale immobile<sup>29</sup>: tuttavia, come ricordato anche dalle già citate Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, l'ambito di applicazione di tale norma è limitato all'abusivismo inteso come mancanza del titolo che attesti la proprietà o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, e non come abusivismo edilizio, e dunque il rifiuto dell'iscrizione anagrafica in tali casi risulta illegittimo<sup>30</sup>.
- d. Infine, come ricordato dall'atto di risoluzione del Ministero dell'Interno - Direzione Centrale per i Servizi Demografici N. 633 del 24 febbraio 2015<sup>31</sup>, coloro che occupano un immobile abusivamente e dunque, in base al d.l. 47/2014, non possono ottenere la residenza in tale immobile, hanno comunque il diritto (e il dovere) di iscriversi all'anagrafe, e dovranno dunque essere iscritti sulla base del domicilio, in analogia con le persone senza fissa dimora. Il Ministero dell'Interno sottolinea che tale soluzione, alla quale si dovrà ricorrere come *extrema ratio*, garantisce il rispetto del diritto all'iscrizione anagrafica e di conseguenza a tutti i diritti costituzionalmente garantiti (diritto all'identità, al voto, all'assistenza sanitaria ecc.) per i quali essa costituisce presupposto fondamentale.

Tale principio vale anche per le persone che vivono in campi autorizzati senza avere la necessaria autorizzazione oppure in insediamenti spontanei.

In alcuni Comuni il diritto all'iscrizione anagrafica delle persone che vivono in tali situazioni è in genere garantito. In altri Comuni, invece, non viene effettuata l'iscrizione anagrafica di cittadini comunitari, stranieri o apolidi come "senza fissa dimora", prassi che va senz'altro considerata come discriminatoria.

<sup>28</sup> Art. 1, co. 2, legge n. 1228/1954, come modificato da legge n. 94/2009

<sup>29</sup> Art. 5 D.L. 47/2014, convertito in legge n. 80/2014

<sup>30</sup> Servizio Centrale dello SPRAR, UNHCR, ASGI e ANUSCA, Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, p. 22.

<sup>31</sup> Reperibile su <http://www.sepel.it/archivio/671676.pdf>

In sintesi, dunque, se una persona nata in Italia e che ha risieduto di fatto sul territorio nazionale ininterrottamente dalla nascita alla maggiore età, riesce a ottenere:

- il certificato di nascita;
- la documentazione idonea a dimostrare la regolarità del soggiorno e l'iscrizione anagrafica o, in mancanza, la presenza continuativa sul territorio nazionale (ad es. certificati medici, documentazione scolastica, dichiarazioni dei servizi sociali, documentazione inerente procedimenti penali ecc.), dalla nascita ai 18 anni;
- l'iscrizione anagrafica, anche come "senza fissa dimora", previo ottenimento di un permesso di soggiorno (ad es. per motivi umanitari), se cittadino straniero o apolide non riconosciuto, o del passaporto o carta d'identità dello Stato d'origine, se cittadino comunitario
- potrà presentare al Comune di residenza la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana entro il compimento del diciannovesimo anno e, ove l'Ufficio di stato civile applichi correttamente la normativa vigente, divenire cittadino italiano.

Nell'ambito del progetto OUT OF LIMBO sono stati seguiti diversi casi di giovani rom che, nel giro di meno di un anno, sono passati dal non avere né un documento di identità, né un titolo di soggiorno, né talvolta alcuna cittadinanza, all'essere cittadini italiani.

In questi casi, il supporto degli operatori paralegali è stato fondamentale per raccogliere tutta la documentazione finalizzata a dimostrare la presenza ininterrotta in Italia e per aiutare le persone interessate a superare gli eventuali ostacoli nell'ottenimento dell'iscrizione anagrafica e nella presentazione della dichiarazione di volontà per l'acquisto della cittadinanza italiana.



### *Il caso di Valeria e Samira*

Valeria ha appena compiuto 19 anni. E' nata in Italia in un piccolo Comune del Veneto. I suoi genitori sono arrivati in Italia dalla Bosnia prima della guerra. Durante la guerra il terreno che avevano in Bosnia è stato requisito e in questo Paese non hanno più nulla. Né Valeria, né i suoi fratelli, né i suoi genitori sono mai tornati in Bosnia dove non hanno nessuno.

Valeria non ha mai avuto un passaporto bosniaco. I suoi genitori avevano cercato di registrarla in Consolato quando era piccola, ma dopo avere avviato la pratica, i genitori non hanno saputo più nulla. Ora la madre non ha più i soldi né le forze per recarsi nuovamente a Milano dove si trova il Consolato.

Quando Valeria ha circa due anni, il padre riesce a comprare un vecchio casale in un Comune del Veneto vicino e tutta la famiglia vi si trasferisce. Il casale manca di ogni cosa, ma almeno la famiglia ha una casa. Ogni mattina Valeria e i suoi fratelli devono fare molti chilometri a piedi per raggiungere la scuola perché non ci sono mezzi pubblici che passano nella loro zona che è del tutto isolata. Pur non avendo il denaro per comprare i quaderni e i libri, Valeria riesce a finire le superiori, un indirizzo tecnico. Compiuti i 18 anni e finita la scuola, vorrebbe cercare un lavoro come i suoi compagni.

Valeria, come gli altri membri della famiglia, ha però perso il permesso di soggiorno in Italia, a causa di alcuni reati commessi dal padre negli anni precedenti. Un anno fa, la madre di Valeria è stata avvertita che la Polizia stava per andare a prendere tutta la famiglia per espellerli in Bosnia, dal momento che non avevano più diritto di stare in Italia. La madre ha così deciso di lasciare per qualche settimana la casa con tutti i figli: in quel periodo, hanno vissuto per strada nascondendosi.

Quando l'operatrice paralegale del progetto OUT OF LIMBO ha proposto loro di essere inclusi nel progetto, avevano ormai perso ogni speranza di regolarizzare la propria posizione di soggiorno. Un anno prima avevano tentato di chiedere un permesso per motivi umanitari direttamente alla Questura, ma avevano saputo che la Questura aveva rigettato la domanda e attendeva il momento per notificare loro il rigetto. Proprio a quel periodo risaliva poi il tentativo di espulsione messo in atto dalla Questura.

L'avvocato di riferimento ha dunque suggerito di presentare domanda di protezione internazionale alla Commissione territoriale competente, sapendo che la posizione della Questura non era favorevole. Dal momento che per presentare domanda è necessario passare per la Questura e che vi era il rischio di essere espulsi, prima di invitare Valeria e i suoi famigliari a presentarsi in Questura, l'avvocato ha inviato una pec sia alla Commissione che alla Questura, in modo da essere sicuri che la domanda di protezione fosse antecedente al tentativo di espulsione (anche se vi sarebbe stato comunque il rischio di trattenimento presso il CIE fino alla decisione della domanda di protezione internazionale o della sospensiva da parte del giudice, nonostante la giurisprudenza della Corte di Giustizia). La Questura ha quindi accettato la richiesta inoltrandola alla competente Commissione. Da più di due mesi, la famiglia è in attesa di essere convocata, ma intanto ha ottenuto un permesso che evita il rischio di espulsioni.

Una volta ottenuto il permesso, Valeria è andata a chiedere di essere iscritta al Comune di residenza dove si trova la casa di proprietà del padre.

Il Comune dapprima ha rilevato che la casa era inidoneo dal punto di vista dei regolamenti di igiene locale e che pertanto Valeria non avrebbe potuto mettere in tale abitazione la propria residenza. A fronte dell'obiezione che la legge statale non prevedeva requisiti quanto all'abitabilità o alla conformità a regolamenti per la residenza, il Comune faceva sapere che, dal momento che il padre, proprietario dell'immobile, non viveva più con loro (avendo di fatto abbandonato la famiglia), la

permanenza di Valeria e degli altri membri della famiglia nella casa era da considerarsi abusiva. Solo dopo che sono state prodotte all'Ufficio anagrafico alcune sentenze della Cassazione che provano l'illegittimità anche di quest'ultima tesi, Valeria ha finalmente potuto ottenere la residenza.

L'operatrice paralegale ha quindi cercato di recuperare tutti i certificati scolastici e sanitari di Valeria, per coprire i buchi tra un permesso di soggiorno e l'altro, al fine della prova della presenza in Italia per tutta la minore età. Prima del compimento del diciannovesimo anno, Valeria ha presentato la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana all'Ufficio di stato civile, allegando tutta la documentazione raccolta.

Il Comune ha tuttavia contestato che la documentazione copriva solo 17 dei 18 anni della ragazza: per il primo anno di età non vi erano documenti che provassero la presenza di Valeria in Italia. E' stata quindi inviata una lettera in cui si osservava che sarebbe bastato che il Comune contattasse il Comune di prima residenza per avere conferma della continuità della presenza in Italia e che comunque 11 mesi erano un periodo di tempo irrilevante anche qualora passato all'estero.

Valeria è ora in attesa di conoscere la risposta del Comune. Se la risposta sarà negativa, presenterà ricorso in giudizio.

Samira è la sorella maggiore di Valeria. La sua storia è in tutto simile a quella di Valeria e per lei si è seguito lo stesso percorso: richiesta di protezione internazionale, ottenimento di un permesso di soggiorno, iscrizione anagrafica, raccolta della documentazione comprovante la presenza in Italia durante la minore età, presentazione della dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana.

A differenza della sorella, però, al tempo diciottenne, Samira, al momento della presentazione della dichiarazione di cittadinanza, aveva 21 anni: e la legge italiana prevede che chi sia nato in Italia debba esprimere la propria volontà di diventare cittadino italiano entro il compimento del diciannovesimo anno.

Sulla base di questa situazione, il Comune ha comunicato a Samira il preavviso di rigetto. Secondo il Comune, se era vero che con le modifiche intervenute nel 2013, i Comuni avevano l'obbligo di avvisare al compimento dei 18 anni tutte le persone aventi diritto, Samira aveva già compiuto 19 anni quando le nuove disposizioni erano entrate in vigore, quindi la disciplina non era a lei applicabile.

Facendo degli approfondimenti, l'operatrice paralegale e l'avvocato di riferimento hanno scoperto che, su consiglio dell'avvocato che la seguiva a quel tempo, Samira aveva provato a rendere la dichiarazione di cittadinanza dopo il compimento dei 18 anni e si era a tal fine presentata in Comune con la madre.

Al tempo, pur non avendo più il permesso, risultava ancora regolarmente residente in Comune. L'ufficiale di stato civile la invitava a compilare un modulo con tutti i dati e le suggeriva di attendere la risposta del Comune. Dopo una decina di giorni, Samira scopriva di essere stata cancellata dall'anagrafe: era stata proprio l'istanza di cittadinanza a indurre questa reazione del Comune. Della propria istanza di cittadinanza a quel punto il Comune ritenne di non dover più parlare.

E' quindi stata inviata una lettera in cui si contesta l'argomento secondo cui Samira ormai non avrebbe più alcun diritto, sostenendo che la volontà di chiedere la cittadinanza italiana fosse stata chiaramente espressa tra i 18 e i 19 anni, tale dichiarazione non risultando protocollata solo per un inadempimento del Comune, e che dunque sussistono pertanto tutti i presupposti per il riconoscimento della cittadinanza ai sensi dell'art. 4, co. 2 legge 91/92. Se la risposta del Comune sarà comunque negativa, Samira presenterà ricorso.

### *Il caso di Franco*

Franco è nato in Italia nel 1996 e ha sempre vissuto in Italia con la sua famiglia. Suo padre è nato in Slovenia e sua madre in Serbia. Fin da piccolo, Franco ha vissuto con la sua famiglia in un campo autorizzato nella città di Milano. Ha frequentato la scuola materna, elementare e media e fino al 2014 ha frequentato corsi di formazione. Quando l'operatrice paralegale di OUT OF LIMBO ha incontrato Franco, questi aveva appena compiuto 18 anni. D'accordo con l'avvocato, l'operatrice ha quindi valutato la possibilità di richiedere la cittadinanza italiana entro il compimento dei 19 anni ai sensi dell'art. 4, co. 2 legge 91/92. Il supporto delle operatrici della cooperativa che gestisce il campo nel quale Franco vive è stato fondamentale.

Benché Franco fosse stato in carico (non è chiaro se con formale provvedimento di affidamento o meno) ai servizi sociali fino a quando aveva compiuto 18 anni, non era mai stata effettuata l'iscrizione anagrafica. L'operatrice paralegale ha quindi iniziato un lungo lavoro di raccolta di tutta la documentazione utile a dimostrare che sin dalla nascita Franco aveva vissuto in Italia: certificati scolastici, vaccinazioni, dichiarazioni delle cooperative che negli anni hanno gestito il campo dove Franco vive. A dicembre 2014, l'operatrice ha accompagnato Franco all'Ufficio Cittadinanza del Comune di Milano per presentare la domanda, ma il funzionario, nonostante una lunga discussione, si è rifiutato di ricevere la domanda, sostenendo che, non essendo Franco in quel momento iscritto all'anagrafe del Comune di Milano, la pratica non era di competenza del Comune di Milano. Pur avendo spiegato che Franco viveva in un campo di "proprietà" del Comune di Milano e pur avendo chiesto di prendere la pratica e notificare poi un rigetto scritto, il funzionario ha mandato via i due senza ricevere la domanda. L'operatrice ha dunque deciso di consegnare la pratica con tutti gli allegati all'Ufficio Protocollo. Era il 19 dicembre 2014. Il 13 gennaio 2015 una funzionaria dell'Ufficio Cittadinanza li ha contattati per dire che la documentazione andava bene ma mancava l'iscrizione anagrafica al momento della presentazione della domanda e un documento di identità valido. Sia la carta di identità slovena che il passaporto erano infatti scaduti.

Purtroppo Franco non aveva la possibilità, per ragioni fisiche ed economiche, di recarsi a Trieste per richiedere il rinnovo dei suoi documenti al Consolato sloveno. Abbiamo quindi contattato il consolato di Trieste che con la massima disponibilità ha permesso a Franco di portare ad un loro ufficio a Milano la documentazione necessaria e lì è stata poi recapitata la carta di identità rinnovata.

A quel punto il tempo stringeva. Il 13 marzo, quindi a due settimane dal compimento dei 19 anni, è stata presentata all'Ufficio anagrafico del Comune di Milano tutta la documentazione necessaria all'iscrizione anagrafica. In pochi giorni è stata effettuata la verifica dai funzionari del Comune, Franco è andato a fare la carta di identità e il 26 marzo Franco ha fatto il giuramento per la cittadinanza italiana!

### *Il caso di Luigi (II parte)*

Ricordate Luigi? L'avevamo lasciato nel cap. precedente, dopo che aveva ricevuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 18, co. 6 d.p.r. 394/99.

Quando stava avvicinandosi a compiere 19 anni, Luigi ha deciso di presentare la dichiarazione di volontà per l'acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4, co. 2, legge 91/92 presso il Comune ove ha sempre vissuto, Torino.

Con l'aiuto dell'assistente sociale del Centro Giustizia Minorile che lo aveva aiutato in precedenza, Luigi ha raccolto tutta la documentazione per provare la sua presenza in Italia dalla nascita ai 18 anni: certificati scolastici, certificati medici, documentazione inerente i procedimenti penali, dichiarazioni dei servizi sociali ecc.

Ha dunque inviato all'Ufficio di stato civile del Comune una raccomandata A/R con la dichiarazione di volontà, presentando una breve memoria a corredo di tale documentazione per dimostrare che gli inadempimenti relativi alla carenza di passaporto, permesso di soggiorno e iscrizione anagrafica non erano a lui imputabili e quindi non potevano essergli di ostacolo al fine di vedersi riconoscere la cittadinanza italiana.

In un primo momento, l'Ufficio di stato civile si è rifiutato di prendere in considerazione la dichiarazione adducendo che non era questione di sua competenza in quanto il ragazzo non risultava residente in quel Comune.

Il ragazzo allora si è recato presso l'ufficio anagrafe del medesimo Comune e ha dichiarato di voler ottenere la residenza, presentando una memoria preparata dall'avvocato in cui spiegava che, non essendo riconosciuto come cittadino da alcuno Stato, non poteva esibire il passaporto, requisito richiesto in generale per l'identificazione del cittadino straniero, e chiedeva che in mancanza di tale documento di identità venisse considerato sufficiente il permesso di soggiorno, in quanto documento di riconoscimento. L'Ufficio anagrafico del Comune di Torino ha effettuato l'iscrizione anagrafica di Luigi, sulla base dei dati riportati sul permesso di soggiorno. Poiché in quel periodo il ragazzo viveva presso una struttura comunitaria che non consentiva di prendere la residenza, è stato iscritto come "senza fissa dimora" in V. della Casa Comunale.

Una volta ottenuta l'iscrizione anagrafica nel Comune di Torino, Luigi ha potuto effettuare la dichiarazione ex art. 4, comma 2, l. 91/92. L'Ufficio di stato civile, considerata la ricca documentazione che provava la presenza continuativa in Italia dalla nascita ai 18 anni, ha quindi riconosciuto a Luigi la cittadinanza italiana.

Circa un anno prima dell'ottenimento della cittadinanza, il ragazzo aveva avuto una figlia dalla compagna, cittadina serba in possesso di regolare permesso di soggiorno. Dal momento che era all'epoca sprovvisto di passaporto, e al fine di evitare che la figlia si trovasse in una situazione in cui in futuro le sarebbe stato pressoché impossibile essere regolarizzata presso il Consolato del Paese di origine dei suoi genitori e ottenere un passaporto, Luigi aveva optato per non riconoscere la propria figlia, riservandosi di farlo in un secondo tempo, una volta regolarizzata la propria posizione. Ciò aveva consentito alla compagna di intraprendere presso il Consolato serbo le pratiche per far ottenere alla bambina il passaporto (mentre se Luigi fosse stato indicato nell'estratto di nascita non le sarebbe stato possibile).

Una volta ottenuta la cittadinanza italiana, a Luigi è stato consigliato di effettuare quanto prima il riconoscimento tardivo di paternità nei confronti della bambina così che anch'ella possa acquisire la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 14, legge 91/92, in quanto figlia di cittadino italiano.

### III. PROPOSTE PER USCIRE DAL LIMBO

Quali conclusioni possiamo trarre dall'analisi fin qui condotta e dalle storie che abbiamo raccontato?

a. In primo luogo, dai riferimenti normativi e giurisprudenziali citati, risulta evidente come la tutela dei diritti (inclusa la protezione dall'allontanamento e l'autorizzazione al soggiorno) delle persone apolide, così come delle persone che, nate in Italia o qui stabilitesi da decenni, hanno tutti i propri legami personali e familiari nel nostro Paese, nonché dei minori comunque presenti in Italia, sia non già una questione lasciata alla libera discrezionalità politica del Parlamento e del Governo, bensì un **obbligo internazionale per la Repubblica, derivante dalle Convenzioni internazionali** a cui ha aderito, a partire dalla Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolide, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, così come interpretate dalla giurisprudenza e dalle linee guida internazionali in materia.

b. In secondo luogo, dal rapporto emerge chiaramente come, per risolvere la questione dello status giuridico delle persone rom originarie dell'ex Jugoslavia, **non ci si possa focalizzare solo sul riconoscimento dell'apolidia**, in quanto:

- molte di queste persone hanno la cittadinanza di uno degli Stati nati dalla disgregazione dell'ex Jugoslavia e quindi in tali casi non è ipotizzabile il riconoscimento dello status di apolide;
- in un'ottica di riduzione e prevenzione dell'apolidia, è sempre preferibile l'acquisto della cittadinanza dello Stato dove il minore è nato, rispetto al riconoscimento dello status di apolide: dunque per le persone nate in Italia che possano dimostrare i requisiti previsti dalla legge, risulta più corretto l'acquisto della cittadinanza italiana, in seguito alla dichiarazione di volontà presentata ai sensi dell'art. 4, co. 2 legge n. 91/92 ovvero in seguito al riconoscimento dell'apolidia nei confronti dei genitori.

c. In terzo luogo, risulta evidente come, benché per risolvere la questione in tempi brevi e in modo generalizzato sarebbero necessarie riforme a livello normativo (con particolare riguardo all'acquisto della cittadinanza italiana *iure soli*), tuttavia con riferimento a numerosi problemi è possibile trovare **soluzioni efficaci anche a normativa invariata**, a patto che le istituzioni competenti applichino tale normativa in senso non restrittivo, adottando sempre, tra più interpretazioni possibili di una disposizione, quella conforme alla Costituzione e agli obblighi internazionali e comunitari della Repubblica, come ribadito in modo costante dalla giurisprudenza costituzionale.

d. Emerge infine l'assoluta importanza, al fine di promuovere l'accesso a uno status legale delle persone rom prive di documenti, che esse siano **informate** delle possibilità di regolarizzazione e/o acquisto della cittadinanza italiana e delle procedure da seguire, e possano essere **supportate** in tale percorso, spesso piuttosto complesso, da operatori adeguatamente formati.

Concludiamo con alcune proposte indirizzate alle diverse istituzioni competenti (Parlamento, Governo, Ministeri dell'Interno, degli Affari Esteri e della Giustizia, Autorità giudiziaria e Scuola superiore della magistratura, Comuni) finalizzate ad affrontare le specifiche problematiche evidenziate in questo rapporto.

Tali proposte non hanno ovviamente alcuna caratterizzazione di tipo etnico, ovvero non riguardano specificatamente la minoranza rom, ma in generale la protezione degli apolide e la riduzione dell'apolidia, la tutela della vita privata e familiare, la tutela dei minori e l'acquisto della cittadinanza italiana da parte delle persone nate nel nostro Paese.

## **1. Proposte dirette al Parlamento e al Governo:**

- 1.1** Apolidia: Modifica della normativa che regola il procedimento per il riconoscimento dello status di apolide, in via amministrativa e giudiziaria, e il rilascio del permesso di soggiorno al richiedente lo status di apolidia e all'apolide riconosciuto, al fine di superare i problemi evidenziati (requisiti per l'ammissibilità della domanda in via amministrativa, rito applicabile e giudice competente per il procedimento in via giudiziaria, prova dell'apolidia, requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno ecc.), attraverso modifiche a livello legislativo e regolamentare (con particolare riferimento all'art. 17 d.p.r. n. 572/1993 e all'art. 11 d.p.r. n. 394/1999).
- 1.2** Cittadinanza: Adozione della proposta di legge di iniziativa popolare per la riforma della legge sulla cittadinanza depositata alla Camera dai promotori della campagna "L'Italia sono anch'io" il 6 marzo 2012<sup>32</sup>.

## **2. Proposte dirette al Ministero dell'Interno:**

### **2.1** Apolidia:

- Interpretazione ampia dell'art. 17 d.p.r. n. 572/1993 che non subordini l'accoglimento dell'istanza di riconoscimento dello status di apolide al possesso del permesso di soggiorno, dell'iscrizione anagrafica e dell'atto di nascita;
- Adozione, per lo svolgimento dei procedimenti amministrativi di esame delle domande di riconoscimento dello status di apolide, di linee guida conformi alle Linee Guida dell'UNHCR;
- Revisione in via di autotutela dei casi già decisi negativamente;
- Emanazione di una circolare sul rilascio di permesso di soggiorno a tutti i richiedenti lo status di apolidia, indipendentemente dalla previa regolarità del soggiorno, e all'apolide riconosciuto, sulla base delle indicazioni contenute nelle Linee Guida UNHCR;
- Promozione di attività di formazione e aggiornamento in materia di apolidia rivolta ai funzionari del Ministero dell'Interno e ai componenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

### **2.2** Immigrazione:

- Emanazione di una circolare che chiarisca alle Questure e alle Prefetture l'ampio ambito di applicazione dell'art. 5, commi 5 e 6 e dell'art. 13, comma 2-bis d.lgs. n. 286/1998, alla luce della giurisprudenza costituzionale, amministrativa, ordinaria e delle Corti europee (con particolare attenzione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 8 CEDU), affinché non siano disposti provvedimenti amministrativi di espulsione e venga rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari o, nei casi in cui non possa essere rilasciato tale titolo di soggiorno, un permesso di soggiorno per motivi umanitari, nei confronti dei cittadini stranieri e degli apolidi che abbiano legami personali e/o familiari in Italia particolarmente significativi, tali per cui il mancato rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno e/o il loro allontanamento dall'Italia, in mancanza di pericoli gravi, concreti e attuali per la sicurezza o per l'ordine pubblico, comporterebbe una lesione sproporzionata al diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, garantito dall'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo;

---

<sup>32</sup> [http://www.litaliasonoanchio.it/fileadmin/materiali\\_italiaanchio/pdf/Cittadinanza\\_PROGETTO\\_DI\\_LEGGE.pdf](http://www.litaliasonoanchio.it/fileadmin/materiali_italiaanchio/pdf/Cittadinanza_PROGETTO_DI_LEGGE.pdf)

- Emanazione di una circolare sul rilascio del permesso di soggiorno ai minori e del permesso di soggiorno per assistenza minore, che consenta di superare i problemi evidenziati (mancato rilascio del permesso di soggiorno in assenza del passaporto, rilascio del permesso di soggiorno “per minore età” solo ai minori non accompagnati ecc.), affinché ad ogni minore presente sul territorio italiano, in quanto soggetto inespellibile, sia effettivamente garantito il diritto di ottenere un titolo di soggiorno e affinché ai familiari autorizzati al soggiorno dal Tribunale per i minorenni ex art. 31 co. 3 d.lgs. n. 286/98 sia effettivamente rilasciato un permesso di soggiorno in deroga ad ogni altra disposizione del medesimo decreto legislativo, incluso il requisito del possesso del passaporto, nel rispetto del principio del superiore interesse del minore sancito dalla Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza e ribadito dall’art. 28 d.lgs. n. 286/1998.
  - Emanazione di una circolare che chiarisca che il permesso di soggiorno previsto dall’ art. 18, co. 6, d.lgs. n. 286/1998, in base a un’interpretazione costituzionalmente orientata di tale disposizione, può essere rilasciato al cittadino straniero che ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale, anche nei casi in cui l’interessato sia stato sottoposto non a una pena detentiva ma a una misura alternativa o alla messa alla prova e anche prima della conclusione della misura penale inflitta per reati commessi durante la minore età.
- 2.3 Cittadinanza: emanazione di una circolare concernente la legge n. 91/1992 che dia indicazioni agli Uffici di stato civile di:**
- applicare retroattivamente la disposizione introdotta dall’art. 33 del d.l. 69/2013, in quanto norma di interpretazione autentica, riesaminando in via di autotutela, sulla base della nuova disposizione, le istanze di acquisto della cittadinanza italiana ex art. 4, co. 2, legge n. 91/1992 già rigettate;
  - riconoscere la cittadinanza italiana fin dalla nascita ex art. 1 l. n. 91/1992 alla persona nata in Italia i cui genitori abbiano ottenuto il riconoscimento dell’apolidia dopo la sua nascita, qualora sia provato che a tale data erano già apolidi.

### **3. Proposte dirette al Ministero degli Affari Esteri:**

- 3.1** Raccolta, da tenersi costantemente aggiornata e disponibile via internet, di tutte le norme in materia di cittadinanza e relativi atti applicativi (leggi, regolamenti, decreti, circolari ecc.) degli Stati nati dalla disgregazione della ex Jugoslavia, tradotte in italiano, al fine di facilitare la determinazione dello status di apolide.

### **4. Proposte dirette al Ministero della Giustizia:**

- 4.1** Predisposizione di programmi di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell’art. 18, co. 6 d.lgs. n. 286/1998 promossi dal Ministero insieme con le regioni, con gli enti locali e con gli enti del privato sociale, in favore di quegli stranieri e apolidi che abbiano commesso reati durante la minore età, ai quali essi possano partecipare fin durante l’esecuzione dell’eventuale pena detentiva, al fine di favorire il proseguimento di tali programmi a conclusione della pena, promuovendone il reinserimento sociale e prevenendo la recidiva.
- 4.2** Promozione di attività di formazione rivolte agli operatori della giustizia minorile sull’accesso dei minori stranieri alla regolarità del soggiorno, all’iscrizione anagrafica, a un documento di identità e alla cittadinanza italiana.

## **5. Proposte dirette alla Scuola superiore della magistratura**

- 5.1** Attivazione di percorsi permanenti di formazione e di aggiornamento rivolti ai magistrati, sulle tematiche della condizione giuridica degli stranieri e dell'apolidia, con particolare attenzione a:
- la tutela della vita privata e familiare garantita dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del superiore interesse del minore di cui all'art. 3 Convenzione sui diritti del fanciullo e art. 28 d.lgs. 286/98, nei procedimenti relativi al soggiorno e all'allontanamento dei cittadini stranieri e degli apolidi (d.lgs. 286/98, art. 5, co. 5 e 6, art. 13 co. 2-bis, art. 18 co. 6, art. 19, art. 31 ecc.);
  - la protezione degli apolidi e la riduzione e prevenzione dell'apolidia.

## **6. Proposte dirette all'Autorità giudiziaria minorile**

- 6.1** Indicazione esplicita, nei provvedimenti indirizzati ai tutori di minori di cittadinanza non italiana, del compito di assumere tutte le iniziative necessarie a garantire al minore l'ottenimento di un permesso di soggiorno e di un documento di identità, l'iscrizione anagrafica e l'acquisto di una cittadinanza, trattandosi di diritti che la legge italiana e le Convenzioni internazionali riconoscono a ogni minore e il cui esercizio deve essere garantito dal tutore in quanto suo rappresentante legale (art. 357 c.c.).
- 6.2** Adozione di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 18 co. 6 d.lgs. 286/98 secondo quanto delineato al punto 2.2. e applicazione più ampia e meno residuale di tale disposizione.

## **7. Proposte dirette ai Comuni**

- 7.1** Promozione, anche in collaborazione con il Ministero dell'Interno, di attività di formazione rivolte agli ufficiali di stato civile e delle anagrafi sulle tematiche della condizione giuridica degli stranieri e dell'apolidia, anche per evitare applicazioni restrittive e talvolta illegittime in materia di acquisto della cittadinanza e iscrizione anagrafica.
- 7.2** Promozione di attività di formazione rivolte agli assistenti sociali e agli operatori sociali che lavorano nelle comunità per minori o in servizi rivolti a famiglie rom gestiti dal Comune o in convenzione, sui temi concernenti la regolarità del soggiorno, l'iscrizione anagrafica, l'ottenimento del passaporto e l'acquisto della cittadinanza italiana.

## **8. Proposte dirette agli Ordini degli avvocati e degli assistenti sociali**

- 8.1** Promozione, da parte del Consiglio nazionale forense e dai Consigli degli ordini degli avvocati, di percorsi di formazione e di aggiornamento sui temi della cittadinanza, dell'apolidia, dei minori stranieri e della condizione giuridica degli stranieri, a livello nazionale e locale, indirizzati agli avvocati e agli avvocati specialisti.
- 8.2** Promozione, da parte del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, di percorsi di formazione e di aggiornamento sulle tematiche di cui sopra, a livello nazionale e locale.

Solo se lo Stato italiano, nel rispetto degli obblighi derivanti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali cui ha aderito, nonché degli impegni assunti di fronte all'Unione europea con la Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, riuscirà a risolvere il problema della mancanza di uno status giuridico regolare da parte di molte persone rom originarie dell'ex Jugoslavia, nate in Italia o che vi si sono stabilite da decenni, sarà possibile promuovere l'inclusione abitativa e lavorativa di queste persone e la loro piena partecipazione alla vita economica, sociale, culturale e politica di questo Paese, facendo sì che possano finalmente sentirsi parte di uno Stato democratico fondato sulla titolarità di diritti e sull'assunzione di doveri.







