



ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

**LA TUTELA DEGLI APOLIDI
IN ITALIA**

SCHEDA PRATICA
CON IL SOSTEGNO DI *OPEN SOCIETY FOUNDATIONS*

A CURA DI GIULIA PERIN

AGGIORNATA A GIUGNO 2017



Premessa.

L'apolidia intesa come condizione della persona priva di qualsiasi cittadinanza è sempre esistita.

Esempi di apolidia originaria.

Si pensi al caso di un bambino che nasca da genitori il cui Paese (che possiamo chiamare Stato A) riconosce la cittadinanza solo a chi nasca sul proprio territorio.

Se tale bambino nasce all'estero, non sarà cittadino in base alla legge dei genitori.

Se il Paese in cui il bambino nasce (Stato B) ha una disciplina sulla cittadinanza che non attribuisce la cittadinanza a chi nasca sul proprio territorio o l'attribuisca solo nel caso vengano integrate ulteriori condizioni, quel bambino rischierà di essere apolide: cioè non avere nessuno Stato che lo riconosca come proprio cittadino.

Come è evidente dall'esempio effettuato, per ridurre le situazioni di apolidia, sarebbe sufficiente che gli Stati avessero delle legislazioni sulla cittadinanza che tenessero conto dell'importanza di evitare la condizione di apolidia.

Ad esempio, lo Stato A potrebbe continuare a prevedere che sia cittadino solo chi nasca nel territorio del proprio Stato, ponendo però l'eccezione secondo cui è cittadino anche chi nasca all'estero da un genitore cittadino qualora si determini una situazione di apolidia.

Ugualmente, lo Stato B, pur continuando ad escludere che chi nasca sul proprio territorio sia cittadino, potrebbe prevedere che vi sia acquisto della cittadinanza per il semplice fatto della nascita qualora in assenza di tale acquisto, il minore sia apolide.

Nel caso nessuno dei due Stati provveda nel senso indicato, si avrà un'ipotesi di "apolidia originaria", cioè di apolidia alla nascita.

Esempi di apolidia derivata.

L'apolidia può aversi anche quando una persona perda la cittadinanza di cui era stato fino a quel momento titolare.

Si pensi al caso della dissoluzione di uno Stato. Se il nuovo Stato che sorge dalla dissoluzione del precedente o lo Stato che viene ad occupare il territorio del precedente non attribuisce alle persone che, ad esempio, risiedevano nel territorio la cittadinanza si avrà un caso di "apolidia derivata".

Ancora la perdita della cittadinanza si può avere per motivi politici: uno Stato può dichiarare la perdita della cittadinanza di una persona non gradita al Governo, con la conseguenza che questa persona ne perderà la cittadinanza.

Questi esempi indicano solo alcune delle cause che possono portare una persona a non poter godere di alcuna cittadinanza.

Le circostanze possono essere le più varie, ciò che però già da questi esempi viene in rilievo è che l'apolidia potrebbe essere ridotta e anche eliminata se tutti i Paesi avessero una legislazione attenta ad escludere i casi di apolidia.

Ad esempio, la legislazione italiana, che pure si fonda sullo *ius sanguinis* (per cui è italiano in primo luogo il figlio di genitore italiano, art. 1, comma 1, lett. a), Legge 91/1992), prevede che sia cittadino italiano “*chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono*” (art. 1, comma 1, lett. b), Legge 91/1992). È considerato cittadino per nascita anche “*il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza*” (art. 1, comma 2, Legge 91/1992). Entrambe le disposizioni citate hanno lo scopo di evitare che un minore nato in Italia si trovi nella condizione di apolidia.

Ancora, la Costituzione italiana, all’art. 22, sancisce che “*nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome*”. Ciò esclude che sia possibile rendere, anche per legge, una persona o un gruppo di persone apolidi per ragioni politiche.

Disposizioni di questo genere permettono di ridurre le situazioni di apolidia: in una situazione ideale, se tutti gli Stati adottassero normative sulla cittadinanza attente ad evitare condizioni di apolidia (ad esempio, in caso di creazione di un nuovo Stato, si ponesse attenzione nell’evitare l’apolidia dei cittadini del vecchio Stato), l’apolidia potrebbe anche essere eliminata.

È però da escludersi che tale obiettivo possa essere garantito rispetto ad ogni legislazione del mondo; per tale ragione, oltre ad una campagna per ridurre l’apolidia tramite la modifica delle leggi sulla cittadinanza, è fondamentale che venga disciplinata la condizione di quelle persone che si trovino nella condizione di apolide.

Di queste persone e della tutela loro offerta in Italia si occupa la presente scheda.

Le norme rilevanti.

Gli strumenti internazionali. La ratifica delle Convenzioni dell’ONU in materia di apolidia da parte dell’Italia.

Le difficoltà di queste persone nell’accesso a diritti fondamentali quali l’uguaglianza di fronte alla legge, il diritto al lavoro, all’istruzione o alla salute, ha portato l’ONU, dopo i conflitti mondiali, ad adottare due Convenzioni internazionali:

- la prima, la [Convenzione relativa allo statuto delle persone apolidi](#), è stata adottata a New York nel 1954;
- la seconda, la [Convenzione sulla riduzione dell’apolidia](#), è stata adottata sempre a New York nel 1961.

La prima Convenzione è l’unico trattato internazionale finalizzato a determinare degli standard di trattamento delle persone apolidi, mentre la Convenzione del 1961 si occupa di evitare l’apolidia, attraverso la predisposizione di specifiche garanzie nelle legislazioni sulla cittadinanza (e dunque di raggiungere l’obiettivo di riduzione dell’apolidia cui prima si faceva riferimento). L’Italia ha ratificato entrambe queste Convenzioni: la prima con la legge del 1° febbraio 1962, n. 306, la seconda, solo recentemente, grazie alla campagna dell’UNHCR, con la legge del 29 settembre 2015, n. 162.

Le norme italiane in materia di apolidia.

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

Se la legislazione italiana appare attenta ad evitare la creazione di nuovi apolidi, manca invece una **disciplina organica** per la protezione delle persone che siano prive di qualsiasi cittadinanza.

Tale circostanza rende spesso complessa la soluzione di alcune questioni giuridiche in materia di apolidi o di richiedenti lo status di apolidi, dal momento che tali questioni devono essere risolte in via interpretativa richiamandosi alle norme internazionali o alle disposizioni interne in materia di stranieri.

La giurisprudenza italiana ha comunque nel corso dei decenni elaborato regole e principi per l'accertamento dell'apolidia e la protezione delle persone apolidi, al punto che il nostro ordinamento è comunque individuato come un modello positivo nel panorama internazionale, dove la tutela delle persone apolidi è ancora assicurata da una minoranza di Paesi.

Gli sforzi compiuti negli ultimi decenni dalla comunità internazionale per risolvere la situazione dell'apolidia.

Negli ultimi decenni, con il supporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, la comunità internazionale, la dottrina e la società civile hanno intensificato i loro sforzi per assicurare la protezione alle persone apolidi o a rischio di apolidia.

Numerosi Paesi hanno introdotto nel loro ordinamento procedimenti di determinazione dello status di apolide e legislazioni che assicurano un livello di tutela molto avanzato (si veda per tutti, la recente legislazione adottata dal Costa Rica in materia di apolidia).

Rispetto a tali riforme, l'esperienza italiana, che come si è visto è stata per lungo tempo indicata come un modello da seguire, mostra i suoi limiti.

Ad esempio, come si vedrà, nessun permesso di soggiorno è espressamente previsto per il richiedente lo status di apolidia che non sia già titolare di un titolo di soggiorno: e questo, in considerazione dei tempi lunghi necessari per l'accertamento della condizione di apolide, è una lacuna significativa del nostro ordinamento, cui solo parzialmente la prassi e la giurisprudenza italiana sono riuscite a colmare.

In attesa dell'approvazione di una legge organica in materia, una risorsa preziosa per individuare la soluzione corretta delle questioni in materia di apolidia alla luce dei principi internazionali è costituito dal "[Manuale per la protezione delle persone apolidi](#)" adottato nel giugno 2014 dall'UNHCR.

Si tratta di un Manuale che intende fornire una guida ai governi, ai giudici e agli operatori giuridici per la definizione di apolide, la disciplina delle procedure per la determinazione dello status e i diritti che ne dovrebbero discendere sia nel corso del procedimento che dopo l'accertamento dello status. Ciò premesso, può passarsi ad analizzare come in Italia vengano affrontate le questioni della definizione di apolide, delle procedure di determinazione dello status di apolide e dei diritti degli apolidi o dei richiedenti lo status di apolidia in Italia.

Merita di essere citato anche il lavoro svolto dal network europeo *European Network on Statelessness* (www.statelessness.eu). Il network, costituito nel 2012, raggruppa le principali associazioni che operano in materia di apolidia in Europa (tra queste anche l'ASGI) e ha tra i propri fini la difesa dei diritti degli apolidi, attraverso studi, analisi, attività di advocacy e formazione a livello nazionale ed europeo.

1. La definizione di apolide e le questioni che si pongono quando si debba provare la condizione di apolidia di una persona

L'art. 1 (1), della Convenzione del 1954 dispone che

“Ai fini della presente Convenzione, il termine “apolide” designa una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino per applicazione della sua legislazione”.

(A) Il rango della definizione di apolide nel diritto italiano.

La Commissione sul diritto internazionale ha deliberato che la definizione contenuta nell'art. 1(1), rientra nel diritto internazionale consuetudinario¹. Tale qualificazione è molto importante per il nostro ordinamento, dal momento che, a differenza delle disposizioni dei Trattati internazionali, le norme di diritto internazionale consuetudinario hanno rango costituzionale nel nostro ordinamento, in forza di quanto disposto dall'art. 10, primo comma, della Costituzione.

In ogni caso, la giurisprudenza italiana da sempre fa riferimento a tale definizione, in assenza di una nozione interna di apolide, nozione che in ogni caso dovrebbe essere conforme a quella contenuta nella Convenzione.

(B) Il secondo comma dell'art. 1 della Convenzione del 1954, gli apolidi esclusi dalla protezione.

Lo stesso articolo esclude dall'ambito di protezione della Convenzione:

- 1) coloro che godono attualmente di protezione o di assistenza da parte di un organo o di un'istituzione delle Nazioni Unite diversa dall'ACNUR fino a quando esse godono di tale protezione o assistenza (è il caso dei profughi palestinesi che vivono nei campi profughi amministrati in Medio Oriente dall'UNWRA);
- 2) le persone rispetto alle quali sussistano fondati motivi di ritenere che esse abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, ai sensi degli atti internazionali elaborati per stabilire le disposizioni relative a tali crimini (si veda lo Statuto della Corte penale internazionale) o che si siano resi colpevoli di atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

(C) Natura dichiarativa e non costitutiva dell'accertamento

Ogni individuo le cui condizioni soddisfino i requisiti enunciati nell'articolo 1(1) della Convenzione del 1954 è da considerarsi apolide. Il riconoscimento che l'Italia dà, ad esempio, tramite la sentenza di un giudice, è da considerarsi di natura dichiarativa e non costitutiva. Ciò significa che, ad esempio, se si accerti che una persona era apolide già da un decennio o addirittura dalla nascita, lo status dovrà applicarsi retroattivamente dalla data in cui le condizioni si sono verificate. Ciò ha importanti

¹ Nel Manuale dell'UNHCR per la protezione delle persone apolidi, viene richiamata pag. 49 degli Articoli sulla Protezione diplomatica con Commenti (2006) della Commissione sul Diritto Internazionale, dove si prevede che la definizione contenuta nell'articolo 1 può *“senza dubbio essere considerata come avente acquisito natura consuetudinaria”* (pag. 9 Manuale).

conseguenze pratiche. Se ad esempio, si possa dimostrare che la persona era apolide già da cinque anni e la stessa per tutto tale periodo abbia risieduto in Italia, tale apolide sarà già in condizioni di chiedere la naturalizzazione in Italia.

Allo stesso modo, se si accerti che vi erano le condizioni di apolidia già alla nascita e l'apolide risulti nato in Italia, lo stesso potrà reclamare, sulla base dell'accertamento della condizione di privazione di ogni cittadinanza, la cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. b, Legge 91/1992.

(D) Quali Stati vanno presi in esame.

Sia l'UNHCR, nel proprio Manuale, che la giurisprudenza italiana (cfr. ad esempio, Tribunale di Roma, 1° giugno 2017, n. 11197) hanno chiarito che il campo di indagine per verificare se una persona sia o meno apolide non va esteso a tutti i Paesi del mondo, ma soltanto agli Stati con cui il richiedente abbia dei legami pertinenti, come in particolare, la nascita o la residenza sul territorio, la discendenza da cittadini di quello Stato.

(E) Per capire chi è apolide, non si può prescindere dall'analisi delle leggi sulla cittadinanza degli Stati rilevanti. Dove trovare le legislazioni straniere.

Quando parliamo di apolidia, parliamo di "cittadinanza" nella sua versione negativa: l'apolide è il non cittadino.

Per capire chi è apolide, dobbiamo capire chi, per un determinato Stato, è cittadino; l'apolide non deve rientrare in nessuna delle categorie di tale legge. Quindi, la prima cosa da ricordare è che per provare l'apolidia di una persona, dobbiamo conoscere la legge di cittadinanza di riferimento dello Stato di cui la persona nega di essere apolide.

ESEMPIO. Se la persona è nata nel Paese C, per dimostrare che non è cittadina del Paese C alle Autorità italiane, dovrà provare che la legge sulla cittadinanza del Paese C non attribuisce la cittadinanza a chi è nato sul territorio nelle condizioni di questa persona. Ogni legge sulla cittadinanza è diversa ed è necessario provare che quella legge non prevede in un caso come quello dell'interessato l'acquisto della cittadinanza *ius soli*.

Una delle maggiori difficoltà sia per il richiedente lo status di apolidia che per i giudici o l'Amministrazione è proprio la conoscenza del contenuto della legge straniera.

Un ottimo sito in cui cercare la legislazione straniera è il sito curato dall'*European Union Democracy Observatory on Citizenship*, dove si trovano non solo le legislazioni sulla cittadinanza di pressochè ogni Paese, ma anche report di esperti e articoli di dottrina in materia di cittadinanza (eudo-citizenship.eu). Le leggi sulla cittadinanza raccolte nel sito sono sempre presenti anche in versione inglese: purtroppo, non sempre la versione in inglese è aggiornata e ciò può costituire una difficoltà essendo spesso costoso ottenere una traduzione della normativa dalla lingua d'origine all'italiano.

F) I documenti delle autorità consolari.

L'importanza di tali documenti per la prova dell'apolidia.

Come si è visto, è apolide la persona che nessuno Stato riconosce come cittadino. Facendo un esempio estremo, una persona potrebbe anche risultare in astratto cittadina di un determinato Stato, sulla base della legge sulla cittadinanza, ma se poi questo Stato non lo riconosce come proprio cittadino e, sia pure illegittimamente, lo ha privato della cittadinanza, quella persona potrà essere riconosciuta come apolide.

In base a tale osservazione, potrebbe a volte essere sufficiente un documento del Consolato che preveda che “*XY non è cittadino dello Stato*”. Se lo Stato dice: “*questo non è mio cittadino*”, sarebbe ragionevole pensare che almeno in relazione a tale Stato, non sia necessario fare alcun ulteriore approfondimento.

Per tale ragione, i documenti rilasciati dalle autorità dello Stato con cui si ha un collegamento dove si attesti che una certa persona non è cittadina hanno importanza nel procedimento volto all'accertamento della condizione di apolide.

Come indicato al par. 96 del Manuale per la protezione delle persone apolidi dell'UNHCR, una delle prove di maggiore importanza “nelle procedure per la determinazione dell'apolidia” consiste proprio nella “*risposta di un'autorità straniera ad una richiesta di informazioni in merito allo status civitatis del richiedente*”.

In genere, tuttavia, i documenti consolari devono essere integrati dall'analisi della legge sulla cittadinanza.

Non tutti i Consolati rilasciano, tuttavia, una simile dichiarazione: alcuni Consolati non rilasciano alcuna dichiarazione, mentre altri rilasciano la dichiarazione “*XY non risulta iscritto come cittadino nelle liste della popolazione*”. Anche altre dichiarazioni sono possibili.

In tali casi, l'unico strumento per determinare l'apolidia sarà l'analisi della legge sulla cittadinanza e la verifica che l'interessato non integri alcuna delle fattispecie rilevanti.

Ma non è tutto.

Anche nei casi in cui il Consolato o comunque le autorità dello Stato rilascino una dichiarazione di “non cittadinanza”, sarà in genere necessario prendere in considerazione la legislazione sulla cittadinanza quanto meno per verificare se tale dichiarazione sia sufficiente a provare l'apolidia.

Per comprendere questa affermazione, conviene iniziare approfondendo la distinzione tra le due dichiarazioni che i Consolati in genere fanno (“non è cittadino” / “non risulta cittadino”), perché tale distinzione permette di arrivare, in modo concreto, al cuore di alcuni dei problemi più seri che si devono frequentemente affrontare in materia di apolidia.

Per capire il problema, faremo un esempio con la cittadinanza italiana che è per molti il riferimento più noto.

Secondo la legge italiana sulla cittadinanza, è cittadino italiano (tra gli altri) il figlio di cittadini italiani.

Mettiamo che questo figlio sia nato all'estero e i genitori, pur essendo italiani, non abbiano pensato di iscrivere il figlio al Consolato. Lo Stato italiano quindi non sa, né può sapere che c'è nel mondo un cittadino italiano in più.

Se allo Stato italiano (ad esempio, ad uno suo consolato) si chiedesse se quella persona è cittadina italiana, lo Stato italiano legittimamente potrebbe limitarsi a dichiarare: "per quel che mi risulta, no" o anche "questa persona non risulta iscritta come cittadina".

Se dicesse "non è cittadino" la risposta non sarebbe corretta, perché questo figlio è cittadino italiano, semplicemente lo Stato italiano lo ignora. Questo vale per lo Stato italiano, in ragione della sua legge sulla cittadinanza, e in altri Stati.

In alcuni Paesi, però potrebbe essere diverso. In alcuni Paesi, l'iscrizione potrebbe avere infatti valore costitutivo della cittadinanza (ciò vale ad esempio per alcuni Paesi sudamericani).

Finché non chiedi l'iscrizione (o finché non la chiedono per te i tuoi genitori), non sei cittadino; in questi casi, sarebbe corretto rispondere "non è cittadino", perché se c'è un adempimento necessario per acquisire la cittadinanza e questo adempimento non viene adempiuto, uno Stato può in tutta tranquillità dichiarare che una certa persona "non è cittadino" e lo sa per certo, perché senza adempimento, non c'è cittadinanza.

Ecco che già qui vediamo quanto sia importante conoscere la legge sulla cittadinanza straniera.

L'altra considerazione che è possibile trarre da questo esempio è la seguente: la circostanza che una persona non risulti cittadino di un determinato Stato non significa che non sia cittadino.

Una dichiarazione del tipo: "A. non risulta cittadino" in base ad alcune leggi sulla cittadinanza potrebbe essere prova sufficiente, per altre, invece, potrebbe non esserlo. In questi ultimi casi, per dare una prova rigorosa dell'apolidia, dovrebbe confrontarsi la legge di cittadinanza con la situazione della persona interessata al riconoscimento come apolide.

Sempre per tornare all'ipotesi del figlio di italiani nato all'estero e non iscritto, questo figlio oltre a portare il certificato da cui risulta che non è italiano, dovrebbe, ad esempio, dimostrare di non avere genitori (o antenati) di cittadinanza italiana o che gli stessi, per ragioni che ad oggi la normativa non prevede, non gli hanno trasmesso automaticamente la cittadinanza.

Dunque, in genere, la prova dell'apolidia richiede la produzione di documenti e l'analisi delle leggi sulla cittadinanza rilevanti.

G) I casi in cui il richiedente lo status potrebbe acquistare una cittadinanza straniera

Quanto fin qui detto aiuta anche a risolvere, nel modo a nostro parere più corretto, la questione che spesso si pone a chi tratta il tema dell'apolidia: **è apolide chi può acquisire facilmente una cittadinanza straniera?**

Anche in questo caso per rispondere correttamente a questa domanda bisogna andare un po' più in profondità e prendere in considerazione dei casi concreti.

Prendiamo il caso precedente: figlio nato all'estero da genitori italiano. Si tratta, come dicevamo, di un cittadino italiano anche se non risulta da nessuna parte.

Non è apolide solo perché i genitori non lo hanno iscritto in consolato: questa persona "non risulta" italiano allo Stato italiano, ma lo è.

Spostiamoci ad un caso diverso, ma simile: quello delle leggi, ad esempio, di alcuni Stati del Sud America, per cui il figlio nato all'estero è cittadino solo se i genitori cittadini lo iscrivono in Consolato, altrimenti non acquista la cittadinanza dei genitori.

Qui il Consolato, finché la persona non è iscritta ben potrebbe rispondere: "*questa persona non è cittadina*", e direbbe il vero, perché in base alla legge di quel Paese, l'iscrizione è costitutiva della cittadinanza, senza iscrizione la cittadinanza non c'è.

Queste fattispecie che prevedono l'effetto costitutivo della iscrizione ai fini dell'acquisto della cittadinanza, creano, però, un evidente problema: perché siccome ci sono cittadinanze di serie A e cittadinanze di serie B, ad esempio ai fini della libera circolazione (gli italiani ad esempio possono andare negli Stati Uniti più facilmente della maggior parte dei cittadini di uno Stato dell'Africa) è comprensibile che se fosse possibile far passare i propri figli da una cittadinanza di serie B ad una cittadinanza di serie A, molti genitori non iscriverebbero i propri figli in consolato alla nascita.

I figli in questo modo diventerebbero, se nati in Italia, cittadini italiani, in base alla norma che riconosce il diritto alla cittadinanza italiana a favore di chi nasca in Italia senza seguire la cittadinanza dei genitori.

In questo caso, però, è evidente che ci si troverebbe di fronte ad un'ipotesi di abuso del diritto. Per limitarlo, il Ministero dell'Interno italiano ha previsto che nei casi in cui basti un'iscrizione per fare acquistare ad un bambino nato in Italia la cittadinanza dei genitori, lo stesso non verrà riconosciuto cittadino italiano.

Il principio è corretto, ma pone evidentemente un problema e il problema è il seguente: *qual è il limite oltre il quale gli adempimenti richiesti sono eccessivi e quindi la persona non potrà essere considerata cittadina dell'altro Paese?*

Questo limite dovrebbe essere il più limitato possibile: cioè solo i casi di evidente abuso dovrebbero essere esclusi; ma ad esempio, se il figlio, per qualsiasi ragione, ora non può più iscriversi o per iscriversi deve tornare nel Paese di origine o comunque affrontare degli adempimenti onerosi, la persona dovrà considerarsi come non cittadina di quel Paese.

Anche per risolvere questi casi, come è evidente, sarà necessario esaminare le previsioni della legge straniera sulla cittadinanza.

In relazione a questi casi, il Manuale sulla protezione delle persone apolidi dell'UNHCR chiarisce che bisogna distinguere tra i casi in cui l'apolide possa essere protetto in un altro Stato (ad esempio, tramite la rapida acquisizione di una cittadinanza) dai casi in cui tale protezione non sia disponibile.

Al par. 154 del Manuale sulla protezione delle persone apolidi, si prevede che "*la protezione è da considerarsi disponibile in un altro Paese quando un apolide:*

- *è in grado di acquisire o riacquisire la cittadinanza attraverso una procedura semplice, rapida e non discrezionale, che sia pertanto una mera formalità;*
- *gode dello status di soggiorno permanente in un Paese di precedente residenza abituale verso cui un rientro immediato sia possibile.*

Come è evidente, non possono considerarsi come fattispecie in cui è disponibile una protezione alternativa i casi in cui l'acquisto della cittadinanza richiede una procedura complessa, ad esempio, lo spostamento della residenza nel Paese d'origine ai fini della naturalizzazione.

H) Il caso dell'impossibilità per il richiedente di dare la prova della propria cittadinanza

In alcuni casi, una persona potrebbe trovarsi nella materiale impossibilità di provare il possesso di alcuna cittadinanza.

Si prenda il caso di una persona mai registrata alla nascita nel suo Paese.

Questa persona dovrebbe provare a farsi riconoscere come cittadino dal Paese di nascita, ma qualora questo rifiutasse di riconoscerlo come cittadino ad esempio contestando la veridicità di quanto affermato o anche semplicemente rilevando l'assenza di prova, questa persona sarà apolide.

Magari in astratto è cittadina di qualche Stato, ma non ha i mezzi per provarlo.

Torna anche qui in rilievo la definizione secondo cui è apolide la persona che *non è riconosciuta* come cittadina da nessuno Stato.

In questo caso, lo Stato cui viene richiesto l'accertamento della condizione di apolidia (nel nostro caso, lo stato italiano) dovrà utilizzare i medesimi criteri seguiti per la determinazione della verosimiglianza delle dichiarazioni dei richiedenti la protezione internazionale e cioè valutare se quanto affermato è credibile, coincide con quella che è stata la vita della persona. Ad esempio, qualcuno che per decenni, non è mai riuscito ad avere un passaporto, che si è recato in numerose occasioni presso il Consolato chiedendo il rilascio di un titolo di viaggio, senza riuscire ad ottenerlo, che presenti una storia coerente e verosimile da cui si deduca che egli non ha modo di provare alcuna cittadinanza (magari perché non sa in quale luogo è nato) dovrà essere riconosciuto come apolide.

I) La questione dell'onere e dello standard della prova nei procedimenti di determinazione dello status di apolidia

L'ipotesi sopra riportata attiene al più ampio tema dell'onere della prova.

Come si è visto negli esempi sopra riportati, la prova dell'apolidia può essere in alcuni casi complessa. Il richiedente potrebbe non riuscire ad ottenere documenti ovvero avere anche difficoltà nel reperire la legislazione straniera o, infine, come nel caso sopra indicato, ritenere di avere una cittadinanza ma essere privo degli strumenti per dimostrarla e, quindi, essere in definitiva privo di qualsiasi cittadinanza.

La Corte di Cassazione ha da tempo chiarito che *“l'onere della prova gravante sul richiedente lo status di apolide deve ritenersi attenuato, poiché quest'ultimo beneficia, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente, di un trattamento giuridico analogo a quello*

riconosciuto ai cittadini stranieri titolari di una misura di protezione internazionale; ne consegue che eventuali lacune o necessità di integrazioni istruttorie per la suddetta dimostrazione possono essere colmate mediante l'esercizio di poteri – doveri officiosi da parte del giudice, che può richiedere informazioni o documentazione alle Autorità pubbliche competenti dello Stato italiano, di quello di origine o di quello verso il quale

possa ravvisarsi un collegamento significativo con il richiedente medesimo” (Cass. 3 marzo 2015, n. 4262).

Un simile principio è conforme a quanto suggerito nel Manuale per la protezione delle persone apolidi dell'UNHCR.

In tale Manuale, si prevede infatti che *“come per l'onere della prova, lo standard della prova – o la “soglia” della prova necessaria – deve prendere in considerazione le difficoltà intrinseche nel provare l'apolidia, alla luce, in particolare, delle conseguenze di un rigetto scorretto della domanda. Richiedere un elevato standard della prova per l'apolidia minerebbe l'oggetto e l'obiettivo della Convenzione del 1954. È pertanto consigliato agli Stati di adottare lo stesso standard della prova di quello richiesto per la determinazione dello status di rifugiato, vale a dire che la determinazione dello status dovrebbe avere esito positivo laddove venga stabilito “a un livello ragionevole” che l'individuo non è considerato quale cittadino da nessuno Stato nel quadro del proprio ordinamento giuridico”* (così par. 91 del Manuale).

2. I due procedimenti per l'accertamento dell'apolidia disponibili in Italia. Il procedimento amministrativo e il procedimento giudiziario.

In Italia, chi voglia ottenere il riconoscimento come apolide ha due vie:

- la via amministrativa;
- la via giudiziaria.

La principale differenza tra i due procedimenti sta in questo: in un caso, ci si rivolge alla pubblica amministrazione, nell'altro ad un giudice.

prima di descrivere nel dettaglio i due procedimenti, conviene metterli a confronto, indicando i rispettivi vantaggi e svantaggi di ciascuna procedura.

Il procedimento amministrativo ha **due vantaggi** rispetto a quello giudiziario: a) è semplice e b) costa molto poco.

a) è possibile limitarsi a inviare una raccomandata al ministero dell'interno in cui si chiede di essere riconosciuti come apolidi allegando i documenti indicati dalla legge.

b) costa molto poco:

i. per accedere al procedimento, si deve sostenere soltanto il costo della raccomandata al ministero e anche quello può essere evitato rivolgendosi alla prefettura perché si occupi delle comunicazioni con il ministero;

ii. qualche costo comunque rimane: se vi è documentazione proveniente da uno stato estero, va legalizzata e tradotta; non è necessaria l'assistenza di un avvocato.

Il procedimento amministrativo ha, tuttavia, anche dei **gravi svantaggi**:

1) l'amministrazione riconoscerà l'apolidia solo se il richiedente ha tutti i documenti previsti dalla legge (tra cui permesso di soggiorno e atto di nascita);

2) l'amministrazione tarda moltissimo nel decidere (anche più di due anni);

3) l'amministrazione ha un orientamento restrittivo (cioè anche se si hanno tutti i documenti, l'amministrazione adotta in genere l'orientamento meno favorevole alla concessione dell'apolidia).

N.B. se la domanda in via amministrativa viene rigettata, è comunque possibile presentare domanda al giudice.

3. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

Per semplificare, descriviamo il procedimento immaginando un richiedente lo status di apolidia di nome A e verificando i singoli passaggi della procedura.

I. L'INVIO DELLA LETTERA

A. prepara una lettera in cui chiede al Ministero dell'Interno di riconoscergli lo status di apolide e indica quali prove ha per fondare la propria domanda.

Nella busta in cui inserisce la lettera, A. deve mettere anche i seguenti documenti:

1. atto di nascita;

2. documentazione relativa alla residenza in Italia. Nella prassi amministrativa si esige il certificato di residenza e copia autenticata del titolo di soggiorno (attestazione comunale del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno

permanente del cittadino comunitario residente in Italia, permesso di soggiorno, permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, carta di soggiorno di familiare di cittadino comunitario residente in Italia, carta di soggiorno permanente di cittadino comunitario residente in Italia, iscrizione del minore di 14 anni sul permesso di soggiorno o sulla carta di soggiorno del genitore, tutore o affidatario);

3. ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide (es. l'attestazione rilasciata dall'autorità consolare del Paese d'origine o, se ritenuto necessario, anche del Paese di ultima residenza dell'interessato da cui risulti che il medesimo non è in possesso di quella cittadinanza).

I documenti stranieri devono essere legalizzati e tradotti.

La lettera va inviata al Ministero dell'Interno seguente indirizzo:

Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e l'immigrazione –
Via Cavour, 6
00184 ROMA

In alternativa, la domanda può essere inviata tramite la Prefettura in cui l'apolide risiede. Sarà la prefettura a tenere tutti i rapporti con il Ministero.

II. L'EVENTUALE RICHIESTA DI INTEGRAZIONE DOCUMENTALE

Il Ministero dell'Interno esaminerà la documentazione pervenuta.

Nel caso in cui il Ministero ritenga di avere bisogno di ulteriori documenti per istruire o decidere la pratica, il Ministero scriverà al richiedente chiedendogli di integrare la documentazione: potrà trattarsi di richiesta di provare la propria condizione di regolarità di soggiorno ma anche di fornire documenti idonei a provare la cittadinanza o l'assenza di cittadinanza dei genitori.

Nel caso in cui manchi la prova della residenza in Italia, il Ministero rigetterà l'istanza per inammissibilità.

Nel caso in cui il richiedente riesca a produrre tutta la documentazione richiesta dalla legge, il Ministero chiederà al Ministero degli Affari Esteri un parere per sapere, sulla base dell'esame della legislazione e della prassi del Paese estero, se la persona debba considerarsi apolide o meno.

Il Ministero degli Affari Esteri potrà chiedere informazioni ai consolati degli Stati con cui il richiedente ha collegamenti significativi e di cui potrebbe essere cittadino.

IV. LA RISPOSTA DEL MINISTERO

Al termine dell'istruttoria (che può durare anche molti anni), il Ministero risponderà al richiedente comunicandogli se l'istanza è stata accolta o rigettata.

LO STATUS DEL RICHIEDENTE DURANTE IL PROCEDIMENTO IN VIA AMMINISTRATIVA:

Viene rilasciato un permesso di soggiorno a chi presenta la domanda di riconoscimento in via amministrativa?

L'art. 11, comma 1, d.p.r. 394/1999 prevede il rilascio del permesso per attesa apolidia a favore *“dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di [...] riconoscimento”*.

La legge dunque non prevede espressamente il rilascio del permesso di soggiorno a favore di chi non sia già regolarmente soggiornante.

Tuttavia, **molte Questure**, sulla base di un'interpretazione che appare conforme allo spirito della Convenzione di New York sullo status degli apolidi e alle indicazioni contenute nel Manuale sulla protezione delle persone apolidi dell'UNHCR, **rilasciano un permesso di soggiorno a fronte della prova della presentazione di una domanda in via amministrativa.**

Per tale ragione, conviene sempre verificare se la Questura dove si trova il richiedente lo status di apolidia rilascia il permesso di soggiorno. In questi casi, conviene procedere così:

- 1) presentare la domanda in via amministrativa;
- 2) presentarsi in Questura con la prova della presentazione della domanda;
- 3) una volta ottenuto il permesso, inviarlo al Ministero ad integrazione della domanda per evitare che la domanda sia considerata inammissibile.

4. IL PROCEDIMENTO GIUDIZIARIO.

Per semplificare, prendiamo sempre A. richiedente lo status di apolidia.

I. AFFIDAMENTO DELL'INCARICO AD UN AVVOCATO

A si deve rivolgere ad un avvocato: non può presentare in Tribunale una istanza di riconoscimento dello status di apolidia se non ha un avvocato. Infatti, la regola nei procedimenti giudiziari è che tutte le cause vanno introdotte con l'assistenza di un avvocato (ci sono alcune eccezioni, ma il procedimento per l'accertamento dello status di apolidia non rientra tra queste). All'avvocato A. consegnerà tutti i documenti che possiede. L'avvocato di A. chiederà ad A di firmargli un mandato per difenderlo e preparerà l'atto, allegando i documenti in suo possesso e il nome di eventuali testi, se necessario.

Il costo del procedimento e il patrocinio a spese dello Stato.

In assenza di una disciplina organica in materia di apolidia, che ad esempio preveda l'esenzione dal contributo unificato nei procedimenti per l'accertamento dello status, si ritiene che chi agisca in giudizio per la dimostrazione della condizione di apolide debba corrispondere il medesimo contributo previsto per l'accertamento dello status di cittadinanza, contributo attualmente pari a 516,00 euro.

Il richiedente che non possa affrontare tale spesa e che non possa sostenere il costo delle spese legali può chiedere di accedere al sistema del patrocinio a spese dello Stato.

a) Nel caso in cui A. già conosca l'avvocato cui intende affidarsi

Se il richiedente conosce già l'avvocato cui intende affidarsi e tale avvocato è nell'elenco degli avvocati autorizzati al patrocinio a spese dello Stato, l'avvocato presenterà, per conto di A., all'Ordine degli avvocati domanda di gratuito patrocinio.

b) nel caso in cui A. non conosca nessun avvocato

Se non sa a che avvocato rivolgersi, A. può andare direttamente all'Ordine degli avvocati della città dove vive (di solito, l'Ordine si trova nell'edificio del Tribunale e comunque in Tribunale sanno dare indicazioni su dove si trova l'Ordine degli avvocati).

All'Ordine degli Avvocati c'è quasi sempre un servizio che aiuta gli interessati a predisporre la domanda per il patrocinio a spese dello Stato.

A. potrà chiedere all'ordine anche la lista degli avvocati ammessi al patrocinio dello Stato al fine di individuare un avvocato che lo possa assistere e prendere contatto con lui.

Le difficoltà riscontrate nell'accesso al patrocinio a spese dello Stato.

I richiedenti lo status di apolidia si scontrano in genere con due tipologie di problemi quando intendano accedere al patrocinio a spese dello Stato.

Da un lato, possono non disporre di documenti idonei alla loro identificazione, dall'altro, non possono in genere rivolgersi ad alcuno Stato per certificare il mancato possesso di redditi nel Paese di provenienza, dal momento che non hanno alcun Paese di riferimento.

Alcuni Ordini tengono conto di tali circostanze; nel caso la domanda di accesso al patrocinio non venga accolta dall'Ordine degli Avvocati andrà riproposta al Giudice competente per la decisione.

II. DEPOSITO IN TRIBUNALE DELL'ATTO INTRODUTTIVO DEL GIUDIZIO. IL RITO E LA COMPETENZA.

In assenza di una disciplina in materia di procedimento per l'accertamento dello status di apolidia, si è molto discusso in dottrina e in giurisprudenza del rito da seguirsi per l'accertamento dello status di apolidia.

La giurisprudenza era giunta alla conclusione che in assenza di norme derogatorie, il rito fosse quello ordinario di cognizione e la competenza quella del Tribunale di Roma, ove si trova la sede della controparte del procedimento, il Ministero dell'Interno.

Con il D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni, dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, è stato previsto che la competenza delle "Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea" si estenda anche alle controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia.

Il procedimento segue il **rito sommario di cognizione** e la competenza è fissata in base al **luogo di dimora del richiedente lo status di apolidia**.

Tali regole si applicano a far data dal 18 agosto 2017 (in precedenza, la competenza era da individuarsi nel Tribunale di Roma e il rito da seguire era quello ordinario di cognizione).

La controparte da evocare in giudizio è il Ministero dell'Interno.

Eventuale appello avverso la decisione della causa.

In caso di rigetto della domanda, sarà possibile andare in appello, cioè contestare davanti alla Corte d'Appello la decisione che ha rigettato la richiesta. Anche l'Avvocatura dello Stato potrà impugnare la sentenza che accerti la condizione di apolide.

Lo status del richiedente durante il procedimento in via giudiziaria:

Viene rilasciato un permesso di soggiorno a chi presenta la domanda di riconoscimento in via giudiziaria?

La disposizione applicabile è la stessa prima richiamata, con riferimento al procedimento in via amministrativa, e cioè l'art. 11 d.p.r. 394/1999, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno solo a favore del richiedente lo status che abbia già un permesso di soggiorno.

Dunque, sulla base della legge, un permesso di soggiorno per attesa apolidia spetterebbe solo ai richiedenti lo status che avessero già un permesso di soggiorno.

Tuttavia, alcune Questure rilasciano un permesso anche a coloro che non avessero un permesso di soggiorno in precedenza, ma possano comunque dimostrare la pendenza del procedimento volto all'accertamento dello status.

In caso risulti che la Questura abbia un orientamento particolarmente restrittivo, sarà opportuno fare domanda al giudice di condanna al rilascio del permesso di soggiorno nelle more del procedimento, tramite un procedimento ex art. 700 c.p.c. Alcuni giudici, infatti, hanno condannato l'Amministrazione a rilasciare il permesso di soggiorno per attesa apolidia nelle more del procedimento anche a favore di apolidi privi di un permesso di soggiorno.

5. I diritti dell'apolide riconosciuto.

Il diritto ad un permesso di soggiorno.

Il primo desiderio di un apolide è quello di avere un permesso di soggiorno.

La legislazione italiana in materia di apolidia è lacunosa e purtroppo non vi è una chiara norma che dica: *“chi ottiene il riconoscimento come apolide ha diritto al permesso di soggiorno di apolidia della durata di 5 anni”*.

Fortunatamente, la quasi totalità delle Questure, a fronte della prova del riconoscimento, in via amministrativa o giudiziaria, dello status di apolidia, rilasciano un permesso di soggiorno.

Sì ma quale permesso di soggiorno?

Qui la prassi, in ragione del silenzio della legge, è varia.

La maggior parte delle Questure rilasciano un “permesso per apolidia”, oltre un permesso per motivi umanitari, in altri casi, è stato rilasciato il permesso per residenza elettiva.

Non è evidentemente lo stesso: ad esempio, l'apolide cui viene – illegittimamente – rilasciato solo un permesso per residenza elettiva incontra enormi difficoltà a lavorare successivamente, perché questo permesso non prevede la possibilità di svolgere attività lavorativa.

Sul punto, sarà dunque necessario colmare le lacune normative, comunque, non dovrà essere accettato alcun permesso che non preveda, con il suo rilascio, il diritto a svolgere tutte le attività che l'apolide ha diritto di svolgere in quanto tale.

Il diritto ad un titolo di viaggio.

Per viaggiare fuori dall'Italia, come è noto, un permesso di soggiorno italiano non è sufficiente. L'apolide, insieme al permesso, dovrà dunque richiedere alla Questura di rilasciargli un “titolo di viaggio”, cioè un documento che abbia la stessa funzione di un passaporto e che gli consenta di uscire dall'Italia e rientrarvi.

Tale pretesa trova fondamento sia nelle norme convenzionali che nelle disposizioni interne.

L'art. 28 della Convenzione del 1954.

L'art. 28 della Convenzione prevede che “*Gli Stati contraenti rilasciano agli apolidi che risiedono regolarmente sul loro territorio titoli di viaggio che permettano loro di viaggiare fuori dal territorio*”.

Le disposizioni interne.

In seguito alla ratifica della Convenzione, l'Italia ha previsto uno specifico documento di viaggio per apolidi.

N.B. Anche alla persona apolide non legalmente residente, va rilasciato in base all'art. 29 della Convenzione un documento di identificazione.

Gli altri diritti dell'apolide

L'art. 1, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998 prevede che il testo unico si applichi anche agli apolidi.

Ciò significa che i diritti riconosciuti, da un lato, ad ogni straniero indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, dall'altro, agli stranieri regolarmente residente devono essere riconosciuti anche agli apolidi.

La Convenzione del 1954 dello status degli apolidi.

La Convenzione, nella maggior parte delle sue disposizioni, prevede che l'apolide residente abbia diritto al medesimo trattamento riconosciuto agli stranieri.

Questo trattamento – cioè l'eguaglianza tra apolide e straniero – già risulta riconosciuto dal testo unico, all'art. 1, comma 1, sopra richiamato, quindi sotto tale profilo, la Convenzione non prevede un trattamento migliorativo.

C'è però una previsione importantissima: l'art. 23 della Convenzione prevede che in materia di “*assistenza pubblica*”, gli apolidi hanno diritto al medesimo trattamento dei cittadini.

Questo vuol dire che in materia di assistenza sociale, gli apolidi devono essere trattati alla pari dei cittadini italiani, senza alcuna differenza.

LA PRASSI.

Nella prassi, una volta che l'apolide ha ottenuto un permesso di soggiorno, di regola non si registrano problemi.

Problemi si registrano quando la Questura rilascia il permesso “sbagliato”: ad esempio, come già rilevato, nei casi in cui ad un apolide viene rilasciato un permesso per residenza elettiva, l'apolide incontrerà enormi difficoltà a lavorare, perché il permesso per residenza elettiva non dà diritto a svolgere attività lavorativa.

In questi casi, diventa importantissimo fare riferimento alla Convenzione: l'art. 17 riconosce il diritto degli apolidi a svolgere attività lavorativa subordinata a parità di trattamento con gli stranieri mentre l'art. 18 riconosce agli apolidi il diritto a svolgere attività autonoma a parità di condizioni con gli stranieri.

L'acquisto della cittadinanza italiana da parte dell'apolide.

Al pari del rifugiato, anche l'apolide non deve attendere 10 anni per la cittadinanza italiana, ma può ottenere la naturalizzazione dopo 5 anni di residenza (art.9, comma 1, lett. e), l. 5 febbraio 1992, n. 91).

Come già anticipato, la residenza può essere computata dal momento in cui l'apolide era residente in Italia anche prima del riconoscimento dell'apolidia, quindi ad esempio, se la persona era già residente da qualche anno, potrebbe poter chiedere rapidamente il riconoscimento come cittadino italiano.

