

10 aprile 2014

“Vacatio”. Ovvero, la condizione giuridica dell’apolide nell’ordinamento italiano

di **Tatiana Guarnier**

Ricercatrice di Diritto costituzionale - Università di Camerino

Abstract Lo scritto ripercorre le numerose problematiche relative alla disciplina della condizione giuridica dell’apolide nell’ordinamento italiano. Dopo un’analisi della normativa statale ed internazionale, l’Autrice si sofferma sulle lacune relative al riconoscimento dello status di apolide e sul conseguente dibattito dottrinale e giurisprudenziale, sottolineando il legame fra le risposte alle domande generate dall’inadeguatezza dell’impianto normativo e la tutela effettiva dei diritti degli apolidi. Lo studio di queste problematiche viene accompagnato dall’analisi di alcuni casi emblematici, che bene hanno dimostrato l’atteggiarsi concreto delle questioni affrontate e le loro varie implicazioni. The work traces the many issues related to the discipline of the legal status of stateless persons into the Italian legal system. After an analysis of state and international norms, the author focuses on the omissions concerning the recognition of the status of stateless person and the consequent doctrinal and case-law debate, emphasizing the link between the answers to the questions generated by the normative inadequacy and the effective protection of the rights of stateless persons. The study of these issues is accompanied by the analysis of several case studies, which have well shown the practical attitude of the issues addressed and their various implications.

Sommario: 1. *Fotografare l’assenza e la sospensione*; 2. *Fotografie dell’assenza: chi sono gli apolidi*; 2.1. *Necessità di una prima distinzione: apolidia originaria e apolidia sopravvenuta*; 3. *Dalle problematiche e dalle responsabilità definitorie a quelle sostanziali: i contenuti dell’assenza*; 4. *Dalla carta alla prassi. Le lacune e le problematiche delle procedure di riconoscimento dello status di apolidia in Italia*; 4.1. *Il procedimento amministrativo ed il suo controverso rapporto con quello giudiziale*; 4.2. *Il procedimento giudiziale e la creazione giurisprudenziale di alcune vie per superare le rigidità formali della definizione di apolide*; 5. *Fotografie della sospensione*; 6. *Alcuni rapidi scatti: il caso dei Rom apolidi in Italia*.

1. Fotografare l'assenza e la sospensione

La XII edizione del festival internazionale di Roma di fotografia ha visto gli artisti concorrere su un soggetto particolarmente complesso e, almeno altrettanto, affascinante: “*Vacatio*”, ovvero la fotografia dell'assenza e della sospensione.

Il compito che questo scritto si prefigge è per certi versi affine alla difficile sfida che gli artisti in concorso hanno tentato di affrontare: quello di fotografare un'assenza (o meglio, una *duplice* assenza) che si spera possa essere in grado di gettare una particolare luce anche sul modo di intendere il “pieno”, il “permanente” veicolato dalle relazioni di cittadinanza.

Il tentativo che si svolgerà consiste infatti, in primo luogo, nella fotografia dell'assenza *assoluta* di cittadinanza: sia il diritto che il dibattito dottrinale si occupano moltissimo dell'assenza, per così dire, *relativa*, ossia del rapporto giuridico che lo Stato intrattiene con lo *straniero* (non-cittadino per sé, ma cittadino per altri); ricca e dalle molte sfaccettature è l'articolazione delle “categorie” di straniero (extracomunitario, rifugiato, richiedente asilo, migrante economico, di lungo o di breve soggiorno, e così via) e del conseguente trattamento giuridico all'interno dello Stato; poco o quasi nulla è invece stato scritto e detto (sia dal diritto positivo, sia dalla giurisprudenza, sia dalla dottrina) sul soggetto *assolutamente privo* di qualsivoglia cittadinanza.

In secondo luogo – e ancora una volta in linea con la sfida concorsuale – si tenterà di fotografare la condizione di sospensione nella quale versano i richiedenti riconoscimento della condizione di apolidia.

Gli obiettivi di questi scatti saranno molteplici.

Innanzitutto, quello di delineare i tratti della condizione giuridica dell'apolide, partendo dalle cause generatrici di una situazione di apolidia e verificandone le conseguenze in termini di accesso ai diritti e ai doveri, nonché in punto di possibilità per i soggetti apolidi di emergere da una difficile condizione di invisibilità.

Il secondo obiettivo sarà poi quello di fotografare l'assenza del diritto e del dibattito dottrinale: molti ordinamenti giuridici non prevedono nulla in merito al riconoscimento e alla caratterizzazione dello *status* dell'apolide^[1]; i pochi ordinamenti giuridici che se ne occupano possiedono normative scarse ed insufficienti^[2]; moltissimi ordinamenti, fra cui anche il nostro, non si occupano della disciplina del riconoscimento dell'apolidia (pur presentando quest'ultimo, come si vedrà, peculiarità tali da renderlo non assimilabile ad altre procedure di accertamento degli *status* soggettivi); poche pagine sono dedicate nei manuali alla condizione di apolidia.

Il terzo obiettivo sarà, infine, quello di fotografare la disciplina giuridica riferita alla condizione del richiedente nelle more della verifica dello *status* e la conseguente situazione del soggetto in attesa della dichiarazione di apolidia.

Prima di proporre questa galleria fotografica appare però utile fornire qualche dato: secondo le stime dell'UNHCR il fenomeno dell'apolidia coinvolge circa 12 milioni di persone nel mondo, 600.000 in Europa, 800 per anno in Italia. Questi numeri ci parlano inequivocabilmente di una situazione non solo esistente, ma anche sensibilmente diffusa, dinnanzi alla quale la sproporzione dell'invisibilità e del silenzio si fa estremamente rilevante e preoccupante.

2. Fotografie dell'assenza: chi sono gli apolidi

L'art. 1 della Convenzione di New York del 1954[3] afferma che è apolide la persona che nessuno Stato, in base al proprio ordinamento giuridico, considera come proprio cittadino. Vengono esclusi da questa definizione una serie di soggetti: *a*) coloro che godono di protezione o assistenza da parte di un organo o di un'istituzione delle Nazioni Unite diversa dall'UNHCR (fintanto che persista la situazione di protezione)[4]; *b*) le persone rispetto alle quali esistono fondati motivi di ritenere che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o contro l'umanità; *c*) i colpevoli di un atto contrario ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

Un primo dato ricavabile da questa definizione, che potrebbe apparire a prima vista una banalità, è che la condizione di apolidia dipende dalle scelte che ciascuno Stato compie in sede di definizione del proprio concetto di cittadino. È importante, invece, sottolineare questo punto, poiché implica una serie di conseguenze di primo rilievo. È ciascuno Stato, infatti, a decidere – positivamente – quali sono i suoi cittadini e qual è il suo popolo; i criteri di acquisto, di perdita o di riacquisto della cittadinanza sono gli strumenti di cui ciascun ordinamento si dota per determinare la propria area di espansione soggettiva, entro ed oltre i confini spaziali della propria autorità. Questo atto decisionale sovrano, d'altronde, incontra dei limiti: in primo luogo, la necessità che la definizione scaturente consenta una sovrapposizione fra cittadinanza formale e cittadinanza “effettiva”, ossia l'esistenza – al di là del dato positivo – di un qualche legame fra il “cittadino positivo” ed il “cittadino reale”; in secondo luogo, per quanto qui più ci concerne, la necessità di tenere nella debita considerazione che le scelte compiute dagli Stati non sono neutrali in punto di conseguenze inclusive ed esclusive, né all'interno né al di fuori dei loro confini, e che simili decisioni, specialmente nella combinazione con le scelte compiute da altri Stati, sono *responsabili* della creazione dell'apolidia.

È precisamente questa l'impostazione che si può riscontrare nelle convenzioni internazionali riferite al fenomeno, come emerge in maniera particolarmente chiara dalla convenzione dedicata alla prevenzione e riduzione dell'apolidia (la Convenzione di New York del 30 agosto 1961, cui l'Italia non ha aderito), ma anche dalla sopra menzionata Convenzione di New York del 1954 che, come si diceva, già dal suo primo articolo fa dipendere *espressamente* la definizione dello *status* di apolide dalle scelte statali in punto di cittadinanza e dedica apposite disposizioni al fine di imporre agli Stati misure di prevenzione.

Partire da questa impostazione è importante perché implica che, se da un lato è vero che sono gli Stati, con loro atti sovrani, a decidere chi includere nel *plenum* delle relazioni giuridiche veicolate dalla cittadinanza, dall'altro lato è vero anche che la scelta non è lasciata alla loro più ampia discrezionalità: che essa incontri, anzi, dei limiti di natura internazionale e sopranazionale è un dato oramai pacificamente accolto[5]. E ciò è tanto più rilevante se si considera che l'atteggiamento del diritto internazionale non è affatto neutrale anche – e specificamente – in punto di apolidia, caratterizzandosi invece per uno sguardo preoccupato che, riconoscendo la particolare fragilità sociale e giuridica degli apolidi, le enormi difficoltà connesse alla mancanza o alla privazione della cittadinanza[6], afferma che «ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza»[7] e tenta di convogliare i suoi sforzi verso la prevenzione delle situazioni di apolidia e la riduzione di quelle esistenti. Il Consiglio d'Europa, ad esempio, ha chiesto ai governi dei Paesi Membri che venga garantita la cittadinanza ai bambini che nascono sul loro territorio nel caso rischino di divenire apolidi, nell'idea – esplicitata – che, specialmente nel caso dei minori, la mancanza di certezza giuridica esponga a rischi di gravi violazioni dei diritti umani (il pensiero va al traffico di esseri umani, allo sfruttamento sessuale, alle adozioni illegali) e nel maggio del 2006 ha stilato la *Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession*.

Al di là di queste prime indicazioni, poi, un secondo dato è estrapolabile dalla definizione internazionale di apolidia e dal suo caratterizzarsi, in senso negativo e relazionale, per il tramite di ciò che gli Stati dispongono sulla cittadinanza: la nozione di apolide non possiede un contenuto autonomo e dunque, *di per sé*, non è in grado di dirci molto, né è in grado di parlarci in maniera esauriente dell'apolidia. Insufficiente appare, in particolare, la sua monodimensionale configurazione, incapace di cogliere le molteplici sfumature e le differenti condizioni di apolidia immaginabili ed esistenti; del tutto assente è un corrispettivo sostanziale della definizione negativo-formale, che consenta di identificare condizioni di apolidia non soltanto, appunto, in senso formale, ma anche quando al possesso di una cittadinanza non corrispondano le relative garanzie, diritti e doveri.

Così, a fronte di questi limiti, è stata la dottrina, specialmente quella internazionalistica, a dover enucleare alcune distinzioni importanti all'interno della categoria, pur senza addivenire sempre ad un accordo o ad elementi condivisi.

Innanzitutto, importante è stato distinguere fra apolidia originaria ed apolidia sopravvenuta, poiché a queste due situazioni possono essere collegate differenti responsabilità statali e diversi modi di far fronte al fenomeno. In secondo luogo – e questo è il punto maggiormente controverso – è stato necessario distinguere fra la cosiddetta apolidia di fatto e quella di diritto. Su quest'ultima distinzione si tornerà più avanti, poiché ne esistono – almeno – due differenti “versioni”, entrambe controverse, rilevanti in due differenti ambiti che si potranno meglio comprendere ad uno stadio più avanzato delle riflessioni in atto. Della prima è opportuno invece occuparsi subito, perché in grado di condurre immediatamente all'interno della prima serie di fotografie che si è proposto di presentare.

2.1. *Necessità di una prima distinzione: apolidia originaria e apolidia sopravvenuta*

Si ha apolidia originaria ogniqualvolta un soggetto non abbia mai posseduto alcuna cittadinanza poiché i requisiti previsti dallo Stato di nascita, combinati con quelli previsti dallo Stato di provenienza e/o con quello di residenza dei genitori, non consentono di riconoscere in capo all'individuo alcuno degli indici di “appartenenza” prescelti dagli Stati di riferimento per l'inclusione nella speciale relazione di cittadinanza. Così, se lo Stato di nascita non prevede la possibilità di acquisto della cittadinanza *iure soli*, mentre lo Stato di provenienza dei genitori non riconosce la cittadinanza ai figli dei propri cittadini nati in suolo straniero, il neonato non possiederà né l'una né l'altra (con tutto ciò che questo implica per le sue possibilità di intessere relazioni giuridiche nell'uno, nell'altro, e nel resto del mondo).

Si tratta di una possibilità che non riguarda – o meglio, che non dovrebbe riguardare – direttamente il nostro Paese, poiché l'Italia ha optato per un meccanismo di prevenzione che consente ai figli di apolidi e di stranieri non in grado di trasmettere la loro cittadinanza *iure sanguinis* di acquistare quella italiana *iure soli*^[8]. Purtuttavia si tratta di un fenomeno piuttosto diffuso e che, come si vedrà oltre, interagisce problematicamente con le lacune del sistema italiano di riconoscimento dell'apolidia, le cui mancanze sono in grado di vanificare buona parte dei meccanismi di prevenzione.

Fra le cause dell'apolidia originaria si possono ricordare – per fare un solo, eclatante, esempio – gli ancora numerosi Paesi del mondo che possiedono legislazioni sulla cittadinanza che discriminano il genere femminile: un rapporto annuale dell'UNHCR, simbolicamente pubblicato l'8 marzo, dimostra che in almeno 29 Stati del mondo sono in vigore leggi sulla cittadinanza discriminatorie, che in taluni casi non consentono alle donne di trasmettere la propria nazionalità ai figli o che prevedono la perdita della cittadinanza in caso di matrimonio con un uomo straniero, senza possibilità di riacquisto in caso di divorzio (generando così una condizione di apolidia della donna, che verrà trasmessa anche agli

eventuali futuri figli)[9]. Altri casi piuttosto frequenti di apolidia originaria possono poi verificarsi per mancata registrazione di un figlio alla nascita (fenomeno diffuso specialmente fra i profughi ed i perseguitati politici) o per nascita da genitori apolidi.

Differenti sono invece, generalmente, le cause che producono un'apolidia sopravvenuta (ossia la perdita della cittadinanza che non corrisponda all'acquisto di un'altra) e diverso deve essere pure, di conseguenza, l'approccio giuridico dinanzi ad esse. Solitamente, alla radice di un'apolidia sopravvenuta vi sono eventi bellici o conflitti interetnici cui seguono leggi sulla cittadinanza volte ad escludere un gruppo o singoli individui dallo Stato, pratiche discriminatorie e persecutorie basate sull'etnia, la religione, la razza o le opinioni politiche, che si traducono in leggi escludenti le categorie di soggetti discriminati e perseguitati dalla relazione di cittadinanza, cessione di territori, revoca della cittadinanza ai naturalizzati originari di un Paese in un secondo momento divenuto ostile. Una causa piuttosto importante (numericamente parlando) è consistita nell'esclusione dalla cittadinanza sovietica di migliaia di esuli russi al momento dell'acquisizione del potere da parte dei bolscevichi. Altra vicenda, che ha avuto un maggiore impatto nel nostro Paese, è costituita dalla disgregazione dell'ex Jugoslavia in Stati che hanno deciso di caratterizzarsi, rispetto al precedente, mediante l'esclusione di soggetti "sgraditi". Il maggior numero di apolidi attualmente presenti in Italia è senz'altro costituito da Rom provenienti dall'ex Jugoslavia: si tratta di circa 15.000 Rom (secondo stime ardue a farsi, data la difficile emersione delle condizioni di apolidia), i quali sono stati privati della cittadinanza a seguito dei conflitti interetnici o sono stati impossibilitati ad ottenere i relativi documenti[10]. Non mancano tuttavia nel nostro territorio anche numerose persone sfuggite ai conflitti interetnici in Ruanda, palestinesi provenienti dai territori occupati ed esuli politici, specialmente di provenienza cubana. È bene ricordare, inoltre, che si tratta di fenomeni e di scelte non solo non lontane dalla nostra area geografica, ma dai quali non è esente la nostra stessa storia: la privazione della cittadinanza agli esuli politici è stato uno strumento utilizzato anche dal regime fascista ed ha costituito senz'altro una delle ragioni principali per cui la nostra Costituzione prevede oggi, all'art. 22, il divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici.

È opportuno riflettere su queste cause poiché gli eventi e i fattori che producono una situazione di apolidia sono, nella maggior parte dei casi, eventi drammatici, discriminatori, persecutori e dinanzi ai quali gli Stati contemporanei (quantomeno quelli dell'area geografica cui l'Italia appartiene) non sono e *non possono* essere neutrali.

Da questo punto di vista non è, forse, un caso che in sede internazionale si sia iniziato a ragionare sull'apolidia pressoché contestualmente alla riflessione sull'asilo politico e sul rifugio[11] e che molto spesso le due figure vengano, pur talvolta impropriamente, sovrapposte ed accomunate[12]. Ma mentre il dibattito politico, giuridico e dottrinale riferito allo *status* dei rifugiati ha avuto maggiore fortuna e sono iniziati a fiorire apparati statali più o meno articolati in riferimento ad esso, la produzione giuridica sull'apolidia si è pressoché arrestata alle Convenzioni di New York.

Occorre tornare a riflettere, dunque, su questo ramo "dimenticato" delle relazioni statali con i non-cittadini, poiché si tratta di situazioni che, come tenterò di dimostrare nel corso dello scritto, sono in grado di gettare gli individui in un vortice di progressiva esclusione dall'accesso ai diritti (anche di base).

3. Dalle problematiche e dalle responsabilità definitorie a quelle sostanziali: i contenuti dell'assenza

In linea teorica, lo *status* di apolide dovrebbe consentire agli individui di vedersi assicurati numerosi

diritti poiché contempla l'equiparazione giuridica, per certi versi, alla condizione del cittadino e, per altri, a quella dello straniero regolare[13]. L'art. 7 della Convenzione di New York esclude inoltre che, dopo tre anni di residenza sul territorio, possa essere verificata ed applicata la condizione di reciprocità[14]. Esistono poi diritti specifici connessi allo *status* di apolide, come il diritto ad un permesso di soggiorno per lo svolgimento di un'attività lavorativa (art. 17 Conv. NY), il diritto ad un titolo di viaggio per apolidi che consenta di circolare al di fuori dello Stato, unitamente al rilascio di un documento di identità (art. 29); il diritto al ricongiungimento familiare, sulla base delle stesse condizioni e procedure previste per gli stranieri; quello all'assistenza amministrativa, nei rapporti con autorità degli Stati esteri, e al rilascio di certificati e documenti ad un costo non discriminatorio (art. 25); il diritto al trasferimento di beni verso il proprio territorio o verso il territorio di un altro Stato (art. 30).

La normativa italiana si occupa degli apolidi nel testo unico sull'immigrazione, prevedendo all'art. 1 che essi ricevano lo stesso trattamento dello straniero extra-comunitario, salve le previsioni di trattamenti diversi o migliore da parte di leggi o convenzioni internazionali. L'art. 19 della L. n. 218/1995 (riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato) prevede inoltre che, nell'ipotesi in cui si debba applicare una legge nazionale, agli apolidi si applichi la legge dello Stato di domicilio o, in mancanza, dello Stato di residenza. Infine, la legge n. 91 del 1992, che contempla i requisiti per la cittadinanza, prevede che l'apolide può richiedere l'acquisto della cittadinanza italiana dopo 5 anni di residenza stabile e legale sul territorio (non 10, come richiesto per gli stranieri extracomunitari) purché il soggetto non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

Se, dunque, da una parte abbiamo un apparato normativo che si riferisce espressamente agli apolidi anche per definirne in maniera completa l'apparato di diritti e di doveri di cui si compone il loro specifico *status* – cosa, come si è detto, affatto scontata – dall'altra parte non può non registrarsi una vistosa assenza, che inficia purtroppo l'effettività di tutta questa normativa. Il riferimento è alla mancanza di una disciplina altrettanto chiara ed esaustiva sul *riconoscimento* della condizione di apolide, operazione prodromica e logicamente antecedente all'applicazione di ciascuna delle disposizioni sopra menzionate.

Infatti, sia l'accesso ai diritti e ai doveri connessi alla condizione di apolidia, sia la richiesta della cittadinanza italiana entro i più brevi termini previsti in tal caso, sia la possibilità di acquisto della cittadinanza *iure soli*, richiedono il previo riconoscimento dello *status* di apolide (rispettivamente, del diretto interessato e del genitore) e dipendono, dunque, dall'effettività e dalla concreta possibilità di accesso alla relativa procedura. Numerosissime sono, invece, le difficoltà e gli ostacoli incontrati da coloro che avviano i procedimenti; tanti da disincentivare e spesso vanificare le possibilità di vedersi riconosciuto lo *status*[15]. Ciò produce un *effetto esponenziale* dell'apolidia che si ripercuote sulle generazioni successive alla prima: mentre i figli degli apolidi nati sul territorio italiano avrebbero, ad esempio, diritto ad acquistare la cittadinanza italiana, il mancato accesso al riconoscimento dello *status* da parte del genitore comporta l'incertezza giuridica anche dello *status* del figlio.

Occorre allora valutare sotto questa luce le difficoltà del quadro normativo italiano, la cui mancanza di chiarezza e la cui farraginosità implicano, direttamente e a cascata, la violazione di numerosi diritti umani.

4. Dalla carta alla prassi. Le lacune e le problematiche delle procedure di riconoscimento dello status di apolidia in Italia

La più forte e complessa fotografia dell'assenza che concerne l'ordinamento italiano deve essere dunque

scattata qui, poiché a lungo non vi è stata alcuna disposizione che disciplinasse il procedimento di riconoscimento della condizione di apolide. È piuttosto recente (del 1993) una disposizione di rango regolamentare, piuttosto scarna e comunque riferita ad uno solo dei possibili rami della procedura.

In effetti, una prima particolarità riscontrabile, generatrice di numerose difficoltà, consiste proprio nella circostanza che per ottenere la certificazione dell'apolidia è possibile perseguire due strade – una amministrativa ed una giudiziale – la cui relazione reciproca è rimasta a lungo incerta ed è tuttora non del tutto chiarificata. Si tratta di procedure, peraltro, che incontrano entrambe una serie di difficoltà pratiche e burocratiche, delle quali talune sono spesso impeditive all'accesso (e, dunque, al riconoscimento dello *status* di apolide).

4.1. *Il procedimento amministrativo ed il suo controverso rapporto con quello giudiziale*

Partiamo dalla procedura amministrativa, poiché è in relazione ad essa che l'assenza del diritto è stata di recente, parzialmente, colmata. L'art. 17 del d.p.r. n. 572/1993, di esecuzione della legge n. 91 del 1992, afferma che: «il Ministro dell'Interno può certificare la condizione di apolidia, su istanza dell'interessato corredata della seguente documentazione: a) atto di nascita; b) documentazione relativa alla residenza in Italia; c) ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide. È facoltà del Ministero dell'interno di richiedere, a seconda dei casi, altri documenti».

Si tratta di richieste documentali che, tornando con la mente alle cause dell'apolidia originaria e sopravvenuta sopra illustrate, difficilmente possono apparire ragionevoli e congrue[16]. I limiti dell'accesso alla procedura amministrativa sono stati poi aggravati da una serie di circolari e dalla prassi dell'amministrazione dell'Interno che ha interpretato la disposizione nel senso della necessità di allegare all'istanza la documentazione relativa alla residenza *anagrafica*, irrigidendo così notevolmente una normativa che appariva invece astrattamente compatibile con la mera dimostrazione di una stabile residenza o *dimora* in Italia[17].

Tali richieste, così declinate, rendono la procedura attivabile solo da chi già risieda legalmente nel territorio italiano, escludendo coloro che non hanno regolarizzato la loro posizione prima della perdita della cittadinanza di origine e buona parte di coloro che entrano in Italia come apolidi, fatta salva la possibilità per questi ultimi di richiedere asilo, rifugio o protezione internazionale e, in un secondo momento, l'apolidia (possibilità che è però accessibile solo per coloro che possedano anche i requisiti per ottenere lo *status* di rifugiato o la protezione internazionale e che non sempre si verifica per via della diversità, in termini qualitativi e/o di intensità, delle condizioni previste per accedere all'uno e agli altri).

Occorre segnalare poi altri punti oscuri di questa fotografia: poco chiaro è, ad esempio, quali siano i “documenti idonei” in grado di dimostrare l'apolidia. Nella prassi è invalsa l'idea che si tratti di attestazione rilasciata dall'Autorità consolare del Paese di origine – o del Paese di ultima residenza – che il soggetto non è in possesso di alcuna cittadinanza (con gli evidenti problemi di dipendenza dell'esito positivo della domanda dalla dichiarazione di un'ambasciata di Paesi talvolta divenuti ostili all'interessato o con i quali egli tenta di evitare il contatto, onde sfuggire, ad esempio, al servizio di leva in casi di guerra civile).

Ulteriore elemento di difficoltà e spesso ostacolo all'accesso allo *status* è poi costituito dai tempi della procedura: la tabella allegata al decreto ministeriale n. 142 del 2000 introduce il termine di 350 giorni, ovvero di 895 giorni nel caso (piuttosto frequente) in cui il Ministero dell'Interno ritenga necessario attivare una verifica presso il Ministero degli Affari esteri o presso la Rappresentanza diplomatica o

consolare di uno Stato estero, per accertare che l'interessato non sia più cittadino di quello Stato[18].

La difficoltà e l'inaccessibilità, in molti casi, della procedura amministrativa portano buona parte dei soggetti interessati e degli operatori del diritto a guardare con maggiore interesse alla procedura giurisdizionale, ma anche in questo caso l'immagine che appare all'obiettivo non è maggiormente confortante, né maggiormente illuminata o a fuoco. Qui l'assenza del diritto è, infatti, totale, dal momento che non vi è stato alcun intervento normativo volto a chiarire come si debba svolgere la procedura, quale sia il giudice competente (se quello ordinario o quello amministrativo), quale sia il rito che debba seguire (se camerale o in contenzioso), quale natura debba ascrivere al provvedimento conclusivo del processo (se dichiarativa o costitutiva) e quale sia il regime probatorio. Tutti punti sui quali, peraltro, la giurisprudenza è ondivaga e piuttosto scarna (data la poco frequente emersione delle apolidie e delle relative richieste).

Preliminare ed in certo senso connessa a tutte queste problematiche è la questione della relazione fra la procedura amministrativa e quella giudiziale; questione sulla quale, ancora, il dibattito non sembra essersi del tutto arrestato. Secondo un primo e maggioritario orientamento, l'accertamento dello *status* di apolide può essere richiesto alternativamente al Ministero o al giudice, a discrezione dell'interessato e a seconda della documentazione in suo possesso[19]. Più di recente si è affacciato invece in giurisprudenza l'orientamento opposto, secondo cui non è lasciato alla discrezionalità dell'interessato scegliere se rivolgersi all'autorità amministrativa ovvero a quella giudiziaria: l'art. 17 del d.p.r. 572/1993 attribuirebbe infatti al Ministro dell'Interno un *potere* (discrezionale) di accertare lo *status* di apolide[20]. Secondo questo orientamento, la procedura giudiziale di accertamento dell'apolidia sarebbe prevista solo per eventuali appelli avverso una decisione amministrativa di diniego, dovendo di conseguenza assegnare la competenza al giudice amministrativo, dinnanzi al quale il Ministero sarebbe contraddittore necessario (in procedura, dunque, contenziosa)[21].

Un prezioso chiarimento su questo punto cruciale è stato fornito dalla Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, nella sentenza n. 28873 del 2008[22]. La vicenda giunta alla Suprema Corte in questa occasione nasceva dal ricorso sollevato da un cittadino cubano il quale, trascorsi undici mesi dall'uscita dal suo Paese, aveva perduto il diritto a rientrarvi e, pertanto, rivolgeva domanda di riconoscimento del proprio *status* di apolide al Tribunale di Reggio Emilia, senza aver prima esperito la via amministrativa. Il giudice adito dichiarava apolide il ricorrente e rigettava le eccezioni, sollevate dal Ministero dell'Interno, di inammissibilità della domanda proposta con rito camerale, ritenendo che l'interesse dello Stato in sede giurisdizionale potesse ritenersi efficacemente tutelato dal pubblico ministero, con il cui parere poteva procedersi correttamente in sede di volontaria giurisdizione. Il Ministero dell'Interno si rivolgeva allora in appello alla Corte di Bologna, affermando nuovamente la propria legittimazione passiva nella controversia e l'improponibilità del ricorso giurisdizionale in assenza del previo avvio della procedura amministrativa. Il giudice dell'appello ribaltava la decisione di primo grado, ritenendo che l'art. 17 del d.P.R. 572/1993 attribuisse ad un unico soggetto (il Ministero) il compito di svolgere l'accertamento documentale necessario per certificare la condizione di apolidia, che tale accertamento dovesse essere compiuto con apposito atto amministrativo, che la posizione del richiedente dovesse qualificarsi come interesse legittimo e che, quindi, la possibilità di accedere alla giurisdizione fosse limitata ai casi di diniego.

Il ricorrente ha dunque interpellato la Corte di Cassazione domandandole, fra le altre cose, di pronunciarsi in via definitiva sul problema del rapporto fra procedura amministrativa e giudiziale e la Corte ha fatto propria un'interpretazione dell'art. 17 radicalmente divergente da quella proposta dal giudice di appello. Innanzitutto, il Giudice Supremo ha rilevato l'inesistenza, all'interno dell'ordinamento italiano, di impedimenti normativi all'accesso alla giurisdizione per gli apolidi, sottolineando come una lettura costituzionalmente orientata della disposizione imponga la garanzia del più ampio accesso possibile alla giurisdizione (artt. 24 e 113 Cost.), nel rispetto del divieto di discriminazione degli stranieri (artt. 2, 3 e 10 Cost.). Le Sezioni Unite hanno sottolineato inoltre che

l'interpretazione proposta dalla Corte d'Appello di Bologna subordinava inammissibilmente la domanda e la possibilità di accesso allo *status* di apolide ad un accertamento documentale, inducendo a ritenere che la certificazione possa negarsi quando manchi una certezza attingibile da prove documentali ovvero da atti scritti. Invece, «unico potere discrezionale, di tipo tecnico, del Ministero dell'interno è quello di valutare i documenti prodotti dall'interessato per provare la situazione di apolidia dedotta in domanda, e eventualmente di richiederne altra, ma una volta ritenuta esistere la prova documentale di tale condizione, l'amministrazione, quale organo dello Stato che ospita l'istante, deve attestare lo stato di apolidia, che non è conferito da essa ma solo riconosciuto e certificato, come esattamente è scritto nella norma del regolamento citato». Inoltre, il decreto del Ministro dell'interno del 24 novembre 1994, che ha disciplinato in via regolamentare le modalità di acquisizione della cittadinanza per l'apolide – come precisato nella circolare esplicativa k 60 1 del 23 dicembre 1994 dello stesso Ministero – sancisce che l'apolide possa presentare la domanda di cittadinanza, corredata “della documentazione idonea ad attestare la sussistenza del titolo alla eventuale concessione”, costituita dalla “copia autenticata del provvedimento ricognitivo dello stato di apolidia pronunciato dall'autorità giudiziaria italiana ovvero copia del provvedimento ministeriale dichiarativo dell'apolidia”, così confermando la doppia strada che gli interessati possono seguire per la certificazione dello stato di apolidi.

Di qui, si è ricavata l'inammissibilità dell'orientamento interpretativo che ritiene possibile ricorrere al giudice solo previo inoltrare – ed insuccesso – della domanda amministrativa, dichiarando conseguentemente la giurisdizione del giudice ordinario.

Tale soluzione merita di essere accolta con favore, non solo per le argomentazioni che hanno condotto la Corte a giungere a tali conclusioni, ma anche per le importanti conseguenze, sul piano sistemico, da essa implicate. Tutto ciò infatti, evidentemente, non attiene semplicemente alla combinazione delle procedure, bensì alla concezione stessa della richiesta di certificazione dell'apolidia: quel che è in gioco è la considerazione dell'istanza del soggetto come mero interesse legittimo (a che la Pubblica Amministrazione applichi correttamente la legge, in vista della realizzazione di un interesse pubblico) ovvero come un *diritto soggettivo pieno* al riconoscimento del proprio *status* giuridico, quale accertamento prodromico alla possibilità di godere di numerosi altri diritti e di adempiere ai corrispettivi doveri[23]. Ancora, in gioco c'è la natura del provvedimento conclusivo del procedimento giudiziale: se costitutiva o dichiarativa; se autoapplicativa o implicante la necessità di un ulteriore passaggio ministeriale per il perfezionamento della procedura. Infine, è in gioco la possibilità per il soggetto di fornire prove differenti da quelle previste dall'art. 17 (prove non documentali, come le testimonianze o gli atti notori[24], o richieste di informazioni alla p.a.) o prove indiziarie (sulla scorta della giurisprudenza che si esaminerà a brevissimo), nonché la possibilità di accedere ad un processo giusto, conforme alle regole e ai principi previsti dall'art. 111 della Costituzione italiana e dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come si vedrà dopo aver illustrato le problematiche ancora aperte della procedura giudiziale di accertamento dell'apolidia.

4.2. Il procedimento giudiziale e la creazione giurisprudenziale di alcune vie per superare le rigidità formali della definizione di apolide

Si è appena visto che, a seguito della pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e con il conforto della giurisprudenza e della dottrina maggioritarie, si può oramai sostenere che la competenza ad occuparsi del riconoscimento dello stato di apolide è da attribuirsi al giudice ordinario e che questa attribuzione corrisponde all'affermazione di un diritto soggettivo al riconoscimento dello *status*[25]. In questo senso militano anche diversi altri argomenti, di natura sistematica. Parte della dottrina, ad esempio, ritiene (condivisibilmente) che siano applicabili in via analogica alla condizione di apolidia gli

argomenti sviluppati dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione circa la qualificazione del riconoscimento dello *status* di rifugiato come diritto soggettivo e non come interesse legittimo[26].

Chiariti questi primi punti, rimangono però aperte ancora numerosissime domande relative al procedimento giudiziale di riconoscimento dell'apolidia. Ancora non è chiaro, ad esempio, quale sia il rito applicabile. A lungo si è sostenuta l'applicabilità del rito camerale al fine di assicurare la snellezza e celerità del procedimento[27], ricavando questo orientamento dalla natura non contenziosa dell'accertamento e dalla previsione, da parte dell'art. 742 *bis* c.p.c., del rito camerale in materia di *status* delle persone[28]. Altri giudici, inoltre, hanno ricavato tale possibilità dal Testo unico in materia di immigrazione, che rende applicabile il rito camerale alle controversie in materia di condizione degli stranieri, avverso provvedimenti della pubblica amministrazione[29]. Le più recenti indicazioni della Corte di cassazione muovono invece nel senso opposto, cioè della necessità di applicare il rito ordinario di cognizione, sulla base della considerazione che l'opzione per un rito speciale deve intendersi sempre come eccezionale rispetto a quello ordinario e, dunque, deve essere espressamente prevista. L'art. 742 *bis* c.p.c. non si presterebbe dunque ad un tale automatismo, richiedendo in ogni caso una previsione legislativa[30].

Estremamente controversa e particolarmente delicata è, poi, la questione degli oneri probatori: come, cosa e quanto occorre comprovare per dimostrare di non possedere alcuna cittadinanza? Nell'assenza di una specifica disposizione legislativa, occorrerebbe, in linea teorica, applicare l'art. 2697 c.c.: «chi vuole fare valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento», il che implicherebbe la necessità di fornire la documentazione riferita alla mancanza della cittadinanza di qualunque Stato del mondo. Trattandosi chiaramente di una “prova diabolica”, impossibile ed impeditiva dell'esercizio di un diritto al riconoscimento del proprio *status* giuridico, l'opinione maggioritaria in dottrina e la più recente giurisprudenza sostengono dunque che sia sufficiente, in caso di apolidia originaria, provare il mancato possesso della cittadinanza italiana e di quella dello Stato di provenienza o di abituale dimora; in caso di apolidia sopravvenuta, la perdita della cittadinanza dello Stato di origine e quella dello Stato di ultima residenza. Non occorre, inoltre, provare di aver fatto “tutti i tentativi possibili” per ottenere la cittadinanza[31], essendo invece sufficienti prove indiziarie[32].

L'esclusione di un'interpretazione rigida degli oneri probatori richiesti è da salutare con favore, non solo perché compatibile con un effettivo diritto alla dichiarazione della condizione di apolidia, ma anche perché consente di prendere in considerazione una serie di ipotesi liminari, cui buona parte della dottrina fa riferimento quali casi di apolidia “di fatto”: si tratta dell'evenienza in cui una persona, senza aver perso formalmente la cittadinanza, non fruisce della protezione che lo Stato di riferimento garantisce ai propri cittadini[33] e/o del caso in cui lo Stato non collabora nell'accertamento della cittadinanza[34]. Un'interpretazione elastica degli oneri probatori ha infatti consentito ad alcuni nostri tribunali di riconoscere l'apolidia di vittime di comportamenti omissivi da parte dello Stato di origine, ove tali omissioni costituivano indici circostanziati, concludenti ed univoci circa la mancanza di volontà di protezione o di riconoscimento del soggetto come un proprio cittadino, pur nella permanenza formale della cittadinanza[35]. Frequenti sono stati ad esempio, per quanto ci riguarda, i già sopra ricordati casi di riconoscimento dell'apolidia *de facto* dei cittadini cubani che, rimasti fuori da Cuba per più di undici mesi, hanno visto opporsi il divieto di rientro nell'isola – come previsto dalla legislazione nazionale – senza che ciò corrispondesse ad una revoca della cittadinanza di origine. Questa casistica ha dimostrato, meglio di molte parole, l'utilità di una differenziazione dei concetti di apolidia di diritto e di fatto, offrendo una risposta alle obiezioni della dottrina che ritiene le situazioni in questo senso catalogate come apolidia di fatto rientranti invece fra i casi di rifugio politico o di altre forme di protezione internazionale[36]. Infatti, i requisiti che possono configurare il diritto ad una richiesta di rifugio politico, sostanziandosi in vere e proprie persecuzioni che mettono a rischio l'incolumità del soggetto o della propria famiglia, non sempre coincidono con la negazione *de facto* della cittadinanza (come appunto si verifica nel caso del “rigetto” dei cubani in esilio)[37].

È, questa, una delle “versioni” del concetto di apolidia di fatto più frequenti, ma corre l’obbligo di precisare che, come sopra accennato, alcuni utilizzano questa definizione per riferirsi piuttosto a tutti quei numerosissimi casi che, per via delle lungaggini e delle difficoltà di accesso formale ed effettivo alla procedura, non riescono ad accedere alla dichiarazione formale e al riconoscimento giuridico dello *status* di apolide. Tale accezione incontra un diametralmente opposto coro di resistenze, in coloro che affermano la natura meramente dichiarativa dell’accertamento dello *status*, ritenendo che apolidi non si diventi, *de iure*, solo a seguito della dichiarazione amministrativa o giudiziale e che non esistano distinzioni giuridiche fra le due condizioni. L’apolidia, da questo punto di vista, è una, di fatto e di diritto. Quel che in questa maniera viene indicato come apolidia di fatto in realtà altro non è che inefficienza statale, che si concreta in una violazione del diritto soggettivo al riconoscimento del proprio *status*.

5. Fotografie della sospensione

Questa seconda “versione” del concetto di apolidia di fatto (a parere di chi scrive giustamente criticata) conduce verso un’altra delle immagini che si vuole qui proporre: la fotografia della sospensione della condizione di coloro che, apolidi, attendono il riconoscimento di questo loro *status* soggettivo per poter godere dei relativi diritti e per poter adempiere ai relativi doveri, per emergere da una situazione di “inesistenza” e di “invisibilità giuridica”.

Se è vero che, come abbiamo visto, i tempi delle procedure sono estremamente lunghi e che vanno calcolati nell’ordine di misura degli anni, diviene infatti *indispensabile* comprendere cosa accada nelle more dei procedimenti. E, a tal proposito, occorre riscontrare ancora un conflitto fra le buone intenzioni normative e la cattiva prassi. L’art. 11, comma 1, lett. c, del d.p.r. 394/1999, di attuazione del Testo unico sull’immigrazione e la condizione giuridica dello straniero, per come modificato dal reg. 334/2004, prevede infatti un apposito permesso di soggiorno per l’acquisto dello *status* di apolide, valido per tutta la durata del procedimento di riconoscimento. A norma della circolare del 7 dicembre 2006 del Ministero dell’Interno, la domanda di rilascio deve essere presentata al questore e la domanda di rinnovo deve essere presentata agli Uffici postali abilitati.

Un tale permesso consentirebbe ai richiedenti lo *status* di apolide di vivere alla luce del sole nell’attesa del procedimento, di registrare la presenza sul suolo italiano, richiedere un lavoro regolare, affittare un alloggio. In poche parole, di condurre un’esistenza comune e dignitosa.

Nella prassi, però, la richiesta di questo speciale permesso di soggiorno viene spessissimo rigettata, per timore che stranieri irregolari possano giovare della richiesta di apolidia quale *escamotage* per uscire dalla clandestinità. Inoltre, potendo essere avanzata la relativa richiesta solo nelle more di una procedura di riconoscimento di apolidia, tale permesso soggiace ai medesimi limiti di quelle procedure, sopra analizzati.

Lo scarso riconoscimento di permessi di soggiorno per attesa apolidia comporta dunque l’impossibilità o l’incontro di enormi difficoltà per l’apolide che voglia vivere legalmente all’interno del territorio italiano. Le possibilità di lavoro e alloggio solo “in nero” comportano, poi, un’alta esposizione al rischio di tratta di esseri umani, di varia sorta. Ma questo ancora non basta, poiché tutto ciò getta il soggetto in una condizione di vera e propria *prigionia nell’illegalità*: a differenza di uno straniero irregolarmente soggiornante, infatti, l’apolide in attesa di riconoscimento non ha spesso modo di rientrare nel Paese di origine, né prospettive di legalità del proprio *status* altrove.

Il combinato delle lacune e delle normative attualmente esistenti in Italia si ferma qui: in uno stato di sospensione, nell'indeterminatezza della condizione giuridica del soggetto, in una evidente violazione delle norme internazionali in tema di apolidia e di cittadinanza sopra ricordate, nonché di numerosissime disposizioni costituzionali.

Di questa precaria e angusta condizione sembra essersi accorta, in qualche felice occasione, la giurisprudenza di merito. Il tribunale di Roma[38], ad esempio, ha intimato alla Questura di rilasciare un permesso di soggiorno provvisorio nelle more del giudizio di accertamento dell'apolidia, in quanto «indispensabile per potersi sostenere legalmente e legittimamente, consentendo alla richiedente di svolgere attività lavorativa». Si è trattato, però, di provvedimenti riferiti a ex cittadini cubani in cui la prova del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* è stata ricollegata ad indici *standard*, che hanno consentito un più agevole accesso alla concessione del permesso di soggiorno per attesa apolidia in sede cautelare. Altrettanta disponibilità e facilità non è dato registrarsi, invece, nei confronti degli apolidi provenienti dall'ex Jugoslavia, specialmente di etnia Rom e Sinti.

6. Alcuni rapidi scatti: il caso dei Rom apolidi in Italia

Occorre infatti ricordare che nelle fotografie della disciplina giuridica dell'apolidia compaiono anche ulteriori soggetti ed attori in campo, in grado di gettare più di un'ombra sul fuoco delle immagini sin qui proposte. In particolare, compaiono le scelte politiche e normative di gestione dei flussi che seguono gli eventi in grado di generare situazioni di apatridia; scelte che si dimostrano capaci di inficiare quella cura che altrove il legislatore italiano ha manifestato nella prevenzione e nella riduzione delle apolidie. È questo il caso, ad esempio, delle politiche seguite al conflitto jugoslavo.

Come si è ricordato sopra, fra gli apolidi presenti in Italia, una elevatissima percentuale è rappresentata da Rom e Sinti provenienti dagli Stati in cui si è disgregata l'ex-Jugoslavia. La guerra civile che si è svolta dal 1991 al 1999 ha dato avvio ad un flusso migratorio in relazione al quale sono state predisposte differenti soluzioni di "accoglienza" nei diversi Stati coinvolti[39]. L'Italia, interessata da un ingresso consistente, seppur numericamente inferiore rispetto ad altri Paesi, ha utilizzato prevalentemente lo strumento, ritenuto agile e poco costoso, del rilascio di un permesso di soggiorno umanitario rinnovabile, di durata annuale, che consentiva di lavorare sul territorio italiano. La minoranza Rom, invece, ha da subito ricevuto un trattamento "particolare": sulla base del presunto nomadismo di queste popolazioni, le autorità italiane hanno ritenuto che gli appartenenti non possedessero i requisiti per procedere ad analogo rilascio, pur a fronte di condizioni economiche e di persecuzione etnico-religiosa di particolare gravità.

La portata delle conseguenze di questa disparità di trattamento è apparsa in tutta la sua chiarezza a partire dal 1998, quando sono state avviate le prime politiche di stabilizzazione dei detentori di permesso di soggiorno umanitario impossibilitati a tornare in patria per varie ragioni (per la situazione di conflitto persistente nel Paese o perché ancora a rischio di discriminazione e persecuzione). L'offerta di regolarizzazione si è sostanziata infatti nella possibilità di conversione del permesso di soggiorno umanitario in permesso per ragioni di lavoro (per coloro che riuscivano a dimostrare di averne uno), mentre i Rom, che non avevano avuto accesso al permesso di soggiorno umanitario, venivano così esclusi *ab origine* dalla possibilità di una regolarizzazione delle loro posizioni. Per i pochi che invece erano riusciti ad accedervi, la fortissima marginalizzazione cui sono stati soggetti (il confinamento nei campi, la sottoposizione a controversi provvedimenti normativi di natura speciale, eccezionale ed emergenziale[40]) ha spesso impedito di poter accedere ad un lavoro regolare e tale da poter garantire le soglie di reddito minime richieste per la regolarizzazione del soggiorno (proprio e dei propri familiari).

Tutto ciò deve essere combinato con le politiche che, nel frattempo, si stavano avviando nei Paesi di provenienza: frammentazione del territorio congiunta al tentativo di caratterizzazione etnica di ciascuno dei nuovi Stati, rafforzamento dell'obbligo di leva (che nel corso di una guerra civile significa obbligo di combattere contro i propri amici, familiari e fratelli); pratiche di discriminazione di intere etnie e minoranze; distruzione dell'Anagrafe e dei Registri di stato civile volta al fine di impedire il rientro di persone non più gradite nei nuovi Stati^[41]; nuove leggi di cittadinanza che escludevano la possibilità di attribuirle agli emigrati e ne impedivano il riacquisto.

Di qui, molti di coloro che hanno perduto la cittadinanza jugoslava non hanno mai avuto accesso alla cittadinanza di uno dei nuovi Stati; altri hanno incontrato enormi difficoltà a dimostrare la propria cittadinanza originaria (chi per il rogo dei relativi documenti, chi per la mancata collaborazione dello Stato di provenienza).

Occorre infine ricordare che la condizione di apolidia nella quale si sono ritrovati gli individui coinvolti e scappati da una guerra fratricida si è ripercossa sui figli di questa prima generazione di soggiornanti sul territorio italiano: molti neonati non sono stati registrati; altri non hanno potuto accedere alla cittadinanza poiché i genitori non possedevano lo *status* di apolide; in pochi sono riusciti ad accedere alla cittadinanza italiana, ma la condizione di marginalizzazione sociale e fisica e la vita nei "campi nomadi" non hanno consentito loro una integrazione effettiva nel tessuto sociale e lavorativo italiano. Il risultato è che una larga parte di Rom attualmente presenti in Italia, pur essendo nata e sempre vissuta qui (ad onta dell'assunto nomadismo), vive in una condizione di assoluta oscurità giuridica, isolata nei campi, senza un documento di identità, un certificato di residenza ed un lavoro: tutte condizioni che, a loro volta, impediscono di poter accedere a qualunque forma di regolarizzazione o di poter svolgere un qualunque progetto di vita legale, gettando così gli individui in una spirale di progressiva marginalizzazione ed impossibilità di accesso ai diritti.

Questi rapidi scatti di vita vissuta ai margini dell'anomia sono imprescindibili per la completezza della galleria fotografica dedicata all'apolidia, perché restituiscono un quadro adeguatamente complesso dell'insieme delle cause e delle responsabilità coinvolte: le immagini sono composite, eterogenee e racchiudono diversificate scelte normative ed omissioni, compiute a livello statale, ma non solo.

Far emergere queste "assenze" e queste "sospensioni" è utile (o quantomeno, questo è l'augurio dello scritto) per tenere in considerazione l'impatto complessivo esercitato da quelle scelte, nonché la loro potenziale incompatibilità con l'assetto di principi, diritti e valori sostenuti a livello costituzionale, sopranazionale ed internazionale.

Quel che è in gioco è il rispetto dei diritti umani fondamentali, il principio solidaristico, la tutela della dignità umana, la capacità di ciascun soggetto di esplicitare la propria personalità. L'evidente essenzialità di tutto ciò non dovrebbe richiedere di spendere ulteriori parole. Sia consentito solo lo spazio di un auspicio conclusivo: che lo sguardo dei legislatori si faccia più acuto, nel tentativo di attraversare le foschie della condizione di apolidia e di restituirle l'attenzione e la luce che merita.

[1] Fra questi fortunatamente non figura l'ordinamento italiano, che contempla, come si vedrà, alcune disposizioni riferite agli apolidi, accanto a previsioni volte a prevenire la condizione di apolidia.

[2] Per una panoramica della normativa riferita all'apolidia nei vari ordinamenti giuridici, v. <http://www.refworld.org/statelessness.html>.

[3] Ratificata in Italia con legge n. 306 del 1962, pur con alcune riserve relative alla disciplina del lavoro autonomo e subordinato.

[4] È il caso, ad esempio, di molti profughi palestinesi che vivono nei campi amministrati in Medio Oriente dall'UNRWA, su cui v. CGE, Grande Sezione, 19 dicembre 2012, *Abed El Kareem El Kott e a.*, in causa C-364/11.

[5] Esplicativa in tal senso è la Convenzione europea sulla cittadinanza del 6 novembre 1997, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° marzo 2000, che prevede all'art. 3: «Spetta a ciascuno Stato stabilire, attraverso la propria legislazione, chi siano i suoi cittadini. Tale legislazione deve essere riconosciuta dagli altri Stati, a condizione che sia in accordo con le convenzioni internazionali applicabili, con il diritto internazionale consuetudinario e con i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza», mentre l'art. 4 elenca una serie di principi cui le norme sulla cittadinanza di ciascuno Stato contraente devono essere informate. Ma significative sono anche le sempre più numerose pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo che entrano nel merito della disciplina statale del contenuto della cittadinanza (incidendo così non tanto sul suo aspetto formale, ma in maniera dirompente su quello sostanziale e, indirettamente, sul primo). Chi scrive ha avuto modo di affrontare più diffusamente il tema in *La cittadinanza come dispositivo performativo di unità. Le dinamiche interne e sopranazionali come fattori di crisi di un approccio formalista*, in corso di pubblicazione per i tipi della ESI in P. Bianchi, C. Latini (a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*.

[6] Si pensi solo all'impossibilità di godere di alcuna protezione diplomatica, alla connessione di alcuni diritti al legame di cittadinanza, alla necessità del possesso di documenti di identità per poter godere di molti altri indispensabili per poter svolgere una vita dignitosa (fra cui, ad esempio, la possibilità di fissare una residenza o di ottenere un lavoro regolarmente contrattualizzato).

[7] Così l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'art. 7 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, eseguita in Italia con L. 27 maggio 1991, n. 176; art. 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato il 16 dicembre 1966.

[8] Come si è già accennato sopra, l'Italia, pur non avendo ratificato la seconda convenzione di New York, non è indifferente alle problematiche della prevenzione e della riduzione dei casi di apolidia. Anzi, nel panorama internazionale si caratterizza per l'esistenza di una serie di norme che rendono bene l'idea di come il problema sia stato tenuto presente dal nostro legislatore ed affrontato, per certi versi, con la dovuta preoccupazione. Fra le disposizioni che meritano di essere segnalate per il loro apporto positivo in punto di prevenzione dell'apolidia figura, ad esempio, l'appena ricordato art. 1, comma 1, lett. b) della legge n. 91 del 1992, che attribuisce la cittadinanza italiana a chi nasce in Italia da genitori ignoti, apolidi o il cui ordinamento nazionale non prevede la trasmissione della cittadinanza ai figli; l'art. 1, comma 2, che prevede la presunzione relativa di possesso della cittadinanza in capo al figlio di ignoti trovato sul territorio italiano; l'art. 3, comma 3, che esclude che la revoca dell'adozione possa causare perdita della cittadinanza italiana quando l'adottato possieda solo quest'ultima; l'art. 14 che consente ai figli maggiorenni di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana di rinunciare a quest'ultima solo se in possesso di altra cittadinanza. Norme di questo tenore costituiscono un pregevolissimo indice di attenzione e cura da parte della legislazione italiana, che difficilmente riesce a rinvenirsi nella legislazione di altri Paesi e che, almeno da questo punto di vista, ci qualifica fra gli Stati dotati della normativa più avanzata in tema di apolidia. Purtroppo si tratta di un primato sin troppo semplice da raggiungere.

[9] Cfr. UNHCR, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness*, 8 marzo 2012. Il rapporto è stato aggiornato ad un anno di distanza dal *Revised Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness* ed entrambi i documenti sono reperibili in <http://www.refworld.org/docid/4f59bdd92.html>.

[10] Cfr. CIR, *Progetto "In the sun" alla luce del sole. Ricerca sul fenomeno dell'apolidia tra le comunità rom in Italia. Rapporto finale*, 1 febbraio 2013. Su tali vicende si tornerà *infra*, al par. 6, per verificare il ruolo esercitato dalla gestione italiana di questi flussi nella produzione di numerose condizioni di apolidia.

[11] Così, G. Perin, *Lacune normative ad alto costo umano: l'apolidia in Italia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, 70 ss.

[12] Come accade, ad esempio, nella normativa comunitaria che non contempla alcuna previsione autonoma riferita agli apolidi, ma estende loro la possibilità di accesso a medesime protezioni o alla medesima normativa, ad esempio, in materia di ricongiungimento familiare o di disciplina dell'accesso e delle condizioni di lavoro previste per i rifugiati.

[13] Così prevede la Convenzione di New York del 1954 che richiede che venga assicurato un trattamento dell'apolide equiparato a quello del cittadino per quanto concerne la libertà di religione ed istruzione religiosa dei figli (art. 4), la proprietà intellettuale ed industriale (art. 14); il diritto di agire e difendersi in giudizio (art. 16); l'istruzione obbligatoria (art. 22, c. 1); l'assistenza e soccorso pubblico (art. 23); il trattamento dei lavoratori e la previdenza sociale (art. 24); gli obblighi fiscali (art. 29). Il trattamento deve essere invece identico a quello previsto per gli stranieri (extracomunitari, per quanto ci riguarda) circa l'acquisto, la locazione o altri contratti concernenti la proprietà mobiliare e immobiliare (art. 13); il diritto di associazione non politica, senza scopo di lucro e di associazione sindacale (art. 15); l'accesso al lavoro subordinato, autonomo e alle libere professioni (artt. 17, 18 e 19); l'edilizia residenziale pubblica e gli aiuti pubblici in materia di case e abitazioni (art. 21); l'accesso all'istruzione superiore (art. 22, c. 2); la libertà di circolazione e soggiorno interna (art. 26).

[14] Ossia la possibilità che venga offerta una protezione giuridica dei diritti degli stranieri differenziata a seconda della protezione che lo Stato di provenienza accorda, caso per caso, ai propri cittadini presenti nel suo territorio. Circa la problematica, e discussa, compatibilità con la Costituzione italiana della condizione di reciprocità, v., fra gli altri, A. La Pergola, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, 325; L. Paladin, *Principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965, 205 ss.; A. Cassese, *Art. 10, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1981, 486 ss. e 512 s.

[15] Interessanti sono, a tal proposito, le interviste raccolte nel rapporto CIR, *In the sun*, cit., dalle quali emerge che 139 soggetti, su un totale di 239 intervistati, vivono in una situazione di probabile apolidia, ma (e questo è un dato indicativo di quanto l'inefficienza della procedura sia valsa a non ritenere questa una via utile per la regolarizzazione) solo 29 persone hanno preso in considerazione la possibilità richiedere lo *status* e, di queste, solo 6 hanno avviato la procedura e solo una è riuscita ad ottenere il riconoscimento, 2 sono ancora in attesa di risposta (anche da oltre sei anni) ed altre 2 hanno ricevuto un diniego. In molti preferiscono avviare allora la richiesta di cittadinanza (i restanti 110 possibili apolidi preferiscono questa via) e in tanti ignorano del tutto la possibilità di richiedere il riconoscimento dello *status* di apolide.

[16] Come può domandarsi all'apolide, ad esempio, il certificato di residenza? O al soggetto proveniente da Paesi ove sono stati dati al rogo gli archivi anagrafici il certificato di nascita?

[17] Al contrario, in sede giudiziale tale prova è stata ritenuta sufficiente, come si vedrà a breve. Sulla documentazione richiesta nella prassi dal Ministero dell'Interno, v. F. Corbetta, *Osservazioni in tema di accertamento dell'apolidia*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2005, 32 s.

[18] Occorrerà tenere a mente questi termini quando si studieranno le fotografie della sospensione di coloro che attendono l'accertamento del loro *status*. *Infra*, al par. 5.

[19] Trib. Firenze, 29 aprile 1995, in *Diritto di famiglia e persona*, 1996, 166 ss., con nota di A. Sinagra, *Sul preteso diritto soggettivo dello straniero ad ottenere dall'A.g.o. italiana la dichiarazione di apolidia*; Id., 29 gennaio 1996, in *Giurisprudenza di merito*, 1996, 516 ss., con nota di P. Farci, *Riconoscimento dello stato di apolidia*; trib. Prato, 14 gennaio 1997, in *Giurisprudenza di merito*, 1997, 247 ss., con nota di Vitiello; Corte App. Milano, 9 aprile 2001, in *Famiglia e diritto*, 2001, 630 ss., con nota di L. Laudisa, *Sull'accertamento giudiziale dello stato di apolide*; trib. Alessandria, 19 giugno 2002; trib. Lucca, 16 dicembre 2002; Trib. Milano, 5 marzo 2003, in *Giustizia civile*, 2004, 265 ss.; Corte App. Roma, sez. I, 22 aprile 2003; Corte App. Perugia, 20 aprile 2004; Corte Cass., SS.UU., 9 dicembre 2008, n. 28873.

[20] Trib. Sanremo, 2 luglio 1998, in *Archivio civile*, 1998, 943 ss.; Corte d'App. Firenze, 21 novembre 2001, in *Giurisprudenza di merito*, 2002, 208 ss.; Id., 12 novembre 2002, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2003, I, 309 ss.; Corte d'App. Bologna, 9 novembre 2005, in www.giuraemilia.it, 2006. In dottrina, in senso conforme, v. M. Finocchiaro, *Osservazioni in tema di apolidia (nonché di contraddittorio e di motivazione dei provvedimenti giudiziari)*, in *Giustizia civile*, 2004, 267 ss.

[21] Così, Trib. Sanremo, 2 luglio 1998, in *Archivio civile*, 1998, 943; Corte App. Firenze, 12 novembre 2002, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2003, I, 309 ss, con commento di S.E. Pizzorno, *Il riconoscimento dello stato di apolidia, ibid.*, 312 ss.

[22] La pronuncia è reperibile in <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2009/febbraio/sent-cass-28873-2008.html>.

[23] Cfr., in questo senso, P. Morozzo della Rocca, *L'accertamento dello status di apolidia*, in *Il corriere giuridico*, 2003, 11, 1485.

[24] Così, Trib. Roma, 9 settembre 1993, n. 31620.

[25] Cfr. Trib. Torino, 23 giugno 1988, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, 699 ss.; Trib. Firenze, 29 aprile 1995, in *Diritto e famiglia*, 1996, 166 ss., con nota di Sinagra; Id., 29 gennaio 1996, in *Giurisprudenza di merito*, 1996, 516 ss.; Trib. Prato, 14 gennaio 1997, in *Giurisprudenza di merito*, 1997, 247 ss.; Trib. Alessandria, 19 giugno 2000, in *Giurisprudenza di merito*, 2001, 371 ss.; Trib. Lucca, 16 dicembre 2002, in *Giurisprudenza di merito*, 2003, 246 ss.; Corte App. Perugia, 20 aprile 2004, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2005, 121 ss.

[26] Per questa giurisprudenza, si v. Cass. SS. UU., 17 dicembre 1999, n. 907, in *Foro italiano*, Repertorio 2000, *Rifugiati*, n. 8; Cass., 4 maggio 2004, n. 8423, in *Foro italiano*, I, 1118; Trib. Catania, 15 dicembre 2004, *ibid.*, 1119. Per i riferimenti dottrinali, v. F. Corbetta, *Osservazioni in tema di accertamento della condizione di apolidia*, cit., 37 s., il quale ritiene applicabile, per le ragioni ricordate, la procedura ordinaria anche in caso di impugnazione del diniego amministrativo. Sul punto, però, a quanto mi consta, non esiste ancora casistica giurisprudenziale.

[27] Prima dell'entrata in vigore della Legge n. 91 del 1992 la giurisprudenza coniugava la competenza funzionale del Tribunale in materia di riconoscimento dello *status* con il procedimento camerale previsto dagli articoli 737 ss. c.p.c. (così, ad esempio, Trib. Torino, 23 giugno 1988, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, 699). Ma non mancano anche indicazioni più recenti nello stesso senso, dettate dalla circostanza che possono non esistere potenziali contraddittori al riconoscimento dello *status*.

[28] Così, Trib. Prato, 14 gennaio 1997, cit.; Trib. Lucca, 16 dicembre 2002, cit.; Trib. Milano, 5 marzo 2003, cit. A ciò si opponevano, evidentemente, coloro che consideravano la procedura giudiziale come

un “appello” al diniego amministrativo.

[29] Così, Trib. Perugia, 14 luglio 2003; Corte App. Perugia, 20 aprile 2004, cit.

[30] Cass. civ., sez. I, 4 aprile 2011, n. 7614, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2011, I, 1168 s., con commento di S.E. Pizzorno, *Apolidia e rito applicabile*, 1170 ss.; Id., sez. I civ., 4 aprile 2011, n. 599; Id., 30 gennaio 2012, n. 903.

[31] Cfr. Corte d’Appello di Firenze, sent. n. 1654 del 17 novembre 2009, con riferimento a figlio di padre ignoto e di madre che aveva abbandonato il figlio durante l’infanzia, senza lasciare traccia; Trib. Roma, Sez. I civ., sent. 3 maggio 2012, n. 8748. Che, però, la giurisprudenza non sia ancora univoca in questo senso lo dimostra la vicenda recentemente giunta alla Corte d’Appello di Milano che, con sentenza n. 3195 del 12 agosto 2013 ha ribaltato il diniego del riconoscimento dell’apolidia argomentato da parte del Tribunale di primo grado sulla base di una inadeguata dimostrazione da parte del ricorrente di aver svolto ogni tentativo possibile per accedere alla cittadinanza serba. La pronuncia di appello è reperibile in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2013, 129 ss.

[32] Corte App. Roma, 22 aprile 2003, in *Il Corriere giuridico*, 2003, 11, 1483 ss., con nota di P. Morozzo della Rocca, *L’accertamento dello status di apolidia*; Trib. Roma, I sez. civ., 26 febbraio 2013, in www.meltingpot.org.

[33] Casi talvolta di difficile distinzione dalle situazioni in cui è possibile richiedere il rifugio politico o altre forme di protezione internazionale.

[34] Come, ad esempio, il caso in cui l’autorità consolare si rifiuti di rilasciare il passaporto finché il soggetto non rientri nel proprio Paese per adempiere agli obblighi militari.

[35] Così, Trib. Milano, 6 settembre 1966, in *Rivista di diritto internazionale*, 1967, 420 ss.; Id., 31 maggio 1976, *ivi*, 1977, 595 ss.

[36] Così, ad esempio, S.E. Pizzorno, *Sullo stato di apolide*, cit.

[37] Così, P. Morozzo della Rocca, *L’accertamento dello status di apolidia*, cit., 486.

[38] Sez. I civ., ord. 6 luglio 2012 (inedita. La decisione è reperibile tramite le banche dati specializzate, ma uno stralcio è disponibile anche in http://www.aduc.it/articolo/apolidia+si+al+permesso+soggiorno+provvisorio_20744.php).

[39] Le vicende sono ripercorse nel rapporto CIR, “*In the sun*” alla luce del sole, cit. In dottrina, v. V. De Napoli, *La condizione di apolidi di fatto di molti Rom originari dell’ex Jugoslavia: uno status che stenta ad essere riconosciuto in via di diritto in ogni sede*, in *Gli stranieri*, 2007, 2, 128 ss.

[40] Fra tutti, merita di essere ricordato il dPCM 21 maggio 2008 (cd. “Decreto emergenza nomadi”), sul cui impianto è dovuto intervenire il Consiglio di Stato con una sentenza di annullamento (sent. n. 6050 del 16 novembre 2011).

[41] Come ricorda G. 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 P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, 403 s., la repubblica federale jugoslava sovrapponeva alla cittadinanza federale quella di ciascuna delle Repubbliche federate, la cui titolarità era generalmente collegata all’iscrizione nei registri. Dato, però, lo scarso peso attribuito a questa seconda cittadinanza, molti jugoslavi omettevano di registrarsi in caso di

circolazione all'interno della Federazione. A seguito della scissione, però, l'iscrizione è diventato il primo criterio attributivo della cittadinanza nei nuovi Stati.