Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

SCUOLA di SCIENZE POLITICHE
Sede di Forlì

Corso di Laurea in
Scienze Internazionali e Diplomatiche (Classe LM-52)

TESI DI LAUREA

in Protezione Internazionale dei Diritti Umani

Gli strumenti giuridici a tutela delle persone apolidi

CANDIDATA
Concetta Sorvillo

RELATORE
Prof. Marco Balboni

Anno Accademico 2015/2016

SCUOLA DI SCIENZE POLITICHE - VICEPRESIDENZA SEDE DI FORLI'

DA ALLEGARE NEL PDF DELLA TESI DI LAUREA

IMPORTANTE

Si ricorda che il RD n. 475/1925 "Repressione della falsa attribuzione di lavori altrui da parte di aspiranti al conferimento di lauree, diplomi, uffici, titoli e dignità pubbliche" all'art. 1 configura la seguente ipotesi di reato:

"Chiunque in esami o concorsi, prescritti o richiesti da autorità o pubbliche amministrazioni per il conferimento di lauree o di ogni altro grado o titolo scolastico o accademico, per l'abilitazione all'insegnamento ed all'esercizio di una professione, per il rilascio di diplomi o patenti, presenta, come proprii, dissertazioni, studi, pubblicazioni, progetti tecnici e, in genere, lavori che siano opera di altri, è punito con la reclusione da tre mesi ad un anno. La pena della reclusione non può essere inferiore a sei mesi qualora l'intento sia conseguito"

Pertanto, si informa che il docente che sorprenderà il laureando/a a copiare - parzialmente o totalmente - la propria tesi o il proprio elaborato finale da opere altrui provvederà, in quanto pubblico ufficiale, a informare le Autorità giudiziarie competenti.

Il/La sottoscritto/a CONCETTA TORVILLO matr. n. 0000929828

(cognome e nome)

Iscritto/a al corso di laurea in RELAZIONI INTERNAZIONALI E DIPLOMATICHE

Candidato/a per la seduta di laurea del mese di MARZO

consapevole

che presentare come opere proprie lavori che siano opera di altri **configura un reato penale** ai sensi del RD n. 475/1925 "Repressione della falsa attribuzione di lavori altrui da parte di aspiranti al conferimento di lauree, diplomi, uffici, titoli e dignità pubbliche"[1]

dichiara

sotto la propria responsabilità, che la propria tesi o elaborato finale è originale, e non riproduce, neanche parzialmente, opere di altri come proprie.

Forlì, 23/02/17

Firma del laureando/a

[1] Art. 1 RD 475/25 "Chiunque in esami o concorsi, prescritti o richiesti da autorità o pubbliche amministrazioni per il conferimento di lauree o di ogni altro grado o titolo scolastico o accademico, per l'abilitazione all'insegnamento ed all'esercizio di una professione, per il rilascio di diplomi o patenti, presenta, come proprii, dissertazioni, studi, pubblicazioni, progetti tecnici e, in genere, lavori che siano opera di altri, è punito con la reclusione da tre mesi ad un anno. La pena della reclusione non può essere inferiore a sei mesi qualora l'intento sia conseguito"

Sommario

Introduzione 1
1 Capitolo - Il quadro giuridico internazionale
1.1 Le Convenzioni 9
1.2 Diritto alla cittadinanza 30
1.3 Il ruolo dell'UNHCR 37
1.4 Diritto internazionale e diritti umani 47
2 Capitolo - Il quadro giuridico europeo
2.1 Gli strumenti in seno al Consiglio d'Europa 54
2.2 La Convenzione Europea sulla nazionalità del 6 novembre 1997 60
2.3 La Convenzione sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione alla successione di Stati del 19 maggio 2006 65
2.4 Diritti umani e Corte Europea dei Diritti Umani 70
3 Capitolo - Il quadro giuridico italiano
3.1 Mancanza di una legge ad hoc 77
3.2 Legge n° 91 del febbraio 1992 – Nuove norme sulla cittadinanza 82
3.3 Disegno di legge n° S 2148 del 25 novembre 2015 91
3.4 L'iter per il riconoscimento dello status 99
3.5 Un caso di studio: minori apolidi in Italia 110
Conclusione 117

Introduzione

«The stateless suffer from a deprivation that cannot be thought of within the model of a political community:

The stateless are deprived of the right to have rights and

are subject to total domination»

Hannah Arendt – The origins of Totalitarianisms

L'apolidia è un fenomeno poco trattato se non sconosciuto, nonostante i grandi numeri che lo riguardano. L'UNHCR stima che esistano almeno 10 milioni di persone alle quali viene negata la nazionalità, con tutti i limiti in termini di diritti che ne conseguono[1].

Ma cosa s'intende per apolide?

Nell'introduzione a questo lavoro di tesi, sembra doveroso innanzitutto capire come delimitare l'oggetto in esame, ossia capire a chi ci si riferisce quando si utilizza il termine apolide. L'etimologia della parola affonda nel greco *ápolis*, che significa "senza città", dove per "città" s'intende anche l'apparato di norme giuridiche a cui soggiacciono tutti i cittadini della città-stato. In questo senso è interessante l'analisi di Hannah Arendt che enfatizza la perdita dello status politico, vista come il diniego totale della capacità di agire nel mondo; gli apolidi sono privati del "diritto di avere diritti"[2] e, così facendo, privati della possibilità di rendere la propria opinione effettiva o di rendersi parte di una comunità, venendo gettati in un vero e proprio "stato di natura"[3]. Secondo la Arendt, l'esistenza stessa dell'apolidia mette a nudo l'astrattismo, il formalismo, l'individualismo ma anche l'apoliticità dei diritti umani, che ancora oggi non riusciamo a distinguere pienamente e chiaramente dai cosiddetti diritti del cittadino.

Il paradosso è quello di avere dei diritti "inalienabili", così come sanciti dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani, che non si

[1] UNHCR "Figures at glance". http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html, 2015.
[2] Arendt, Hannah. *The origins of totalitarianism*. Vol. 244. Houghton Mifflin Harcourt, 1973.
[3] ibidem 297.

applicano agli apolidi, dimostrando quanto tutti i tipi di diritti siano in realtà strettamente legati alle contingenze sociali, politiche e storiche dalle quali sono desunti. Nel corso del tempo, la dottrina si è interrogata sulla necessità di dotare gli apolidi di un vero e proprio status giuridico che permettesse loro di essere inclusi all'interno di una cornice di diritti più ampia.

Una definizione. Uno strumento di importanza capitale è la Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 che, all'articolo 1.1, definisce l'apolide come segue: «Ai fini della presente Convenzione, il termine "apolide" indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione[4]», mentre l'UNHCR definisce l'apolidia come «la condizione di un individuo che nessuno Stato considera come suo cittadino e al quale, di conseguenza, non viene riconosciuto il diritto fondamentale alla nazionalità né assicurato il godimento dei diritti ad essa correlati[5]».

Le due definizioni si discostano nettamente nella delimitazione del soggetto che entrambe scelgono di attuare che, nel primo caso, risulta in una limitazione piuttosto marcata; la definizione dell'UNHCR ha il merito innegabile di ampliare il raggio di azione, introducendo le conseguenze che questo status comporta. Tuttavia, entrambe concordano su un aspetto fondamentale: la certezza della mancanza di una cittadinanza.

Apolidia *de jure*, apolidia *de facto*. In entrambe le definizioni ci riferiamo, in altri termini, agli apolidi *de jure*, ossia coloro considerati tali ai sensi della normativa vigente[6]. Fanno parte di questa categoria tutti coloro che possono dimostrare di non possedere alcun tipo di cittadinanza o nazionalità. Per contro, esiste una categoria di apolidi, i cosiddetti apolidi *de facto*, i quali per vari motivi non sono in grado di dimostrare la mancanza della cittadinanza o la contestazione di questa da parte di più Stati. Paradossalmente, gli apolidi de facto si trovano ad essere esclusi parimenti dai diritti connessi alla

[4] ASGI, "Convenzione sullo status degli apolidi". http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/convenzione.apolidia.it.pdf, 1954.
[5] UNHCR, https://www.unhcr.it/chi-aiutiamo/apolidi.
[6] UNHCR, "Nazionalità e apolidia – Un manuale per parlamentari", SADAG imprimerie, 2008.

cittadinanza, ma allo stesso tempo non possono accedere alla protezione che lo status giuridico di apolide conferirebbe loro. Secondo la dottrina, questa distinzione non ha ragione di esistere, in quanto l'apolidia de facto esprime «la pratica rescissione di ogni rapporto giuridico con lo Stato nazionale ed allora in questa più ampia accezione si identifica con le situazioni integrative dell'apolidia di diritto[7]». Tuttavia, la distinzione tra le due categorie diventa effettiva e pregnante quando analizziamo i dati dell'UNHCR e notiamo come, dei 10 milioni di apolidi stimati, le fonti statali si riferiscano a circa 3,7 milioni di persone, distribuite in 78 paesi[8]. Questa discrepanza può essere dovuta al fatto che spesso gli apolidi vivono ai margini della società, ma molto più spesso essa è riconducibile alla mancanza di un vero e proprio censimento svolto dagli Stati all'interno dei propri confini; in alcuni casi, infatti, l'UNHCR ha conoscenza dell'esistenza di una comunità apolide consistente, ma non possiede dati specifici in materia (tra gli esempi più rilevanti, possiamo citare Eritrea, Etiopia e Libia per l'ultimo trimestre del 2015)[9]. È ragionevole pensare, dunque, che circa 6,3 milioni di persone si trovino in quel limbo che non consente né di accedere alla cittadinanza né di ottenere lo status di apolide vero e proprio. Nelle sue linee guida, l'UNHCR sottolinea come l'art. 1 della Convenzione sull'apolidia del 1954 non utilizza la dicitura "apolidi de jure", anche se questa viene sottintesa indirettamente dall'atto finale della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, la quale si rivolge ai cosiddetti "apolidi de facto" (atto finale che è, ricordiamolo, limitato e non vincolante per gli Stati contraenti). L'Agenzia sottolinea, dunque, l'importanza di trattare chiunque abbia i requisiti come apolide, prescindendo da una categorizzazione condizionante e dannosa[10].

Apolidia originaria e successiva. A questa prima categorizzazione possiamo farne seguire un'altra, ossia la distinzione tra apolidia originaria e successiva. Essa è strettamente correlata al

[7] Marazzi A. "L'apolidia e il suo accertamento giudiziario", Giappichelli Editore, 1958.
[8] UNHCR "2015 Global trends: persons under UNHCR's statelessness mandate" http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html
[9] Ibidem.
[10] UNHCR, "Linee guida sull'Apolidia n° 1". HCR/GS/12/01, UNHCR, febbraio 2012

concetto di cittadinanza, nonché alle modalità con le quali essa viene acquisita. L'apolidia originaria, o assoluta, si ha quando una persona è apolide fin dalla nascita, di solito perché eredita il suo "status" dai genitori, anch'essi apolidi[11]. L'apolidia successiva, o derivata, si ha quando la persona perde la cittadinanza a causa di un evento successivo alla nascita e non ne acquisisce un'altra[12].

Attualmente, la cittadinanza viene attribuita tramite *Ius Soli* (diritto del suolo), ossia si acquisisce la cittadinanza per nascita su un territorio, o tramite *Ius Sanguinis* (diritto del sangue), ossia tramite la filiazione e l'eredità della cittadinanza dai genitori. Questi meccanismi di acquisizione della cittadinanza possono favorire indirettamente il fenomeno, per esempio causando un passaggio di eredità dello status di apolide da genitore a figlio negli Stati in cui vige lo *Ius Sanguinis.* Dove vige lo *Ius Soli* la cittadinanza è determinata più facilmente, in quanto prende in considerazione il territorio di nascita dell'individuo. Proprio per tale motivo, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha regolarizzato l'utilizzo dello *Ius Soli*, permettendo il suo utilizzo in forma residuale anche negli Stati in cui vige il diritto di filiazione nel caso in cui la sua mancata applicazione rendesse apolidi i nuovi nati sul territorio. Tuttavia, nonostante gli Stati abbiano cercato di accordarsi per limitare queste problematiche di carattere legislativo, non sono riusciti a ridurre la sovranità interna che ciascuno di essi esercita in materia di cittadinanza e alla quale sono appunto connesse alcune delle cause di apolidia. Infatti, a dispetto del fatto che numerose legislazioni e accordi internazionali indichino l'impossibilità di perdere una cittadinanza prima di averne acquisita un'altra, non possiamo ancora parlare di vera e propria norma consuetudinaria[13].

Le cause dell'apolidia. Le cause dell'apolidia possono essere molteplici ed essere collegate più o meno indirettamente alla cittadinanza e alle modalità della sua acquisizione. Alcune di queste

[11] (a cura di) Perin G., Bonetti P. "Apolidia – scheda pratica", Associazione per gli studi giuridici sull'Immigrazione, 2009.
[12] ibidem.
[13] Marazzi A. "L'apolidia e il suo accertamento giudiziario", Giappichelli Editore, 1958.

cause possono essere definite tecniche, in quanto derivano da un'applicazione errata delle normative vigenti. Un esempio è quello del conflitto di leggi, dovuto principalmente all'applicazione congiunta di due diverse modalità di acquisizione della cittadinanza: se nello Stato di origine vige lo *Ius Sanguinis,* ma i genitori sono cittadini di uno Stato in cui vige lo *Ius Soli,* c'è la possibilità che l'individuo diventi apolide. Ci sono delle misure efficaci da intraprendere per ridurre questa problematica, prima tra tutte spingere gli Stati ad aggiornare le proprie leggi in funzione collaborativa, in modo da risolvere i conflitti giuridici in materia[14]. Sicuramente è importante riuscire a conformarsi il più possibile agli strumenti internazionali, tra cui soprattutto la Convenzione per la riduzione dell'Apolidia del 1961, la quale sottolinea la necessità di imporre la cittadinanza automatica ai nati sul territorio statale e la possibilità, raggiunta una certa età, di poter scegliere una nazionalità negli Stati che non prevedono la doppia nazionalità. Un altro tipo di conflitto di legge riguarda la rinuncia alla cittadinanza, che spesso è seguita dall'impossibilità di ottenerne un'altra. Questo accade perché, mentre uno Stato non permette la perdita della propria nazionalità prima della nuova acquisizione, un altro Stato non concede la sua fino a quando non avviene la rinuncia a quella precedente. Ancora una volta, il problema può essere evitato conformandosi alla Convenzione del 1961, che subordina la rinuncia alla cittadinanza al possesso già avvenuto o alla garanzia di possesso di un'altra cittadinanza. Particolarmente complesse sono le cause che riguardano i minori e i diritti delle donne; spesso, infatti, l'apolidia è generata come conseguenza di fattori culturali e tradizionali che incidono sulla buona prassi. In molti paesi le donne non possono, ad esempio, trasmettere la propria cittadinanza ai figli cosa che, in mancanza del padre, può portare all'apolidia nel minore. Ovviamente il problema potrebbe essere facilmente ovviato se ci fosse un riconoscimento universale e un'applicazione uniforme della Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate del 1954 e quella del 1979 sull'eliminazione di ogni

[14] UNHCR, "Nazionalità e apolidia – Un manuale per parlamentari", SADAG imprimerie, 2008

forma di discriminazione nei confronti delle donne. Sempre riguardo alle donne, non è raro che si ritrovino a prendere automaticamente la cittadinanza del marito dopo il matrimonio, per poi perderla a seguito dello scioglimento dello stesso, facendo derivare quindi l'apolidia nell'impossibilità di riprendere la cittadinanza precedente. Anche in questo caso, va da sé che nuove disposizioni in materia di acquisizione/perdita automatica di cittadinanza debbano essere inserite nelle legislazioni nazionali. Per quanto riguarda i minori, i problemi possono essere molteplici: la Convenzione sui diritti dell'infanzia sancisce l'obbligo di registrazione alla nascita, azione che potrebbe eliminare alla base lo sviluppo dell'apolidia originaria. Tuttavia, la registrazione alla nascita non è sempre possibile e la sua mancata attuazione rende difficile scoprire l'identità del bambino e, di conseguenza, conferirgli una nazionalità. Stessa situazione può avvenire ai bambini abbandonati, orfani o illegittimi. In tutti questi casi, la buona prassi sarebbe quella di considerare il benessere superiore del bambino e regolare le legislazioni statali di conseguenza. Sempre nell'ambito delle cause legate ai conflitti di leggi, spesso le problematiche che si riscontrano sono di tipo amministrativo e procedurale, soprattutto legate alle modalità di acquisizione della cittadinanza. Sarà chiaro, nel corso dello studio, quanto l'iter amministrativo e burocratico incida sulle tempistiche e le modalità di riconoscimento dello status di apolide. Le soluzioni in questo campo dovrebbero prevedere una diminuzione considerevole delle istanze (di acquisizione, conservazione, perdita o recupero di cittadinanza), una tariffazione ragionevole per permettere accesso a tutti e una documentazione scritta in materia di cittadinanza da parte degli Stati che sia esauriente e chiara[15]. Ritornando alla perdita automatica di cittadinanza, può accadere che essa venga revocata per trasferimento di residenza all'estero, attraverso però una pratica amministrativa sbagliata, frettolosa o superficiale. Un altro gruppo di cause legate all'apolidia riguarda la successione di Stati, di cui si occupa in maniera molto approfondita la Convenzione sulla prevenzione dei casi

[15] UNHCR, "Nazionalità e apolidia – Un manuale per parlamentari", SADAG imprimerie, 2008

di apolidia in relazione alla successione di Stati del 19 maggio 2006 e della quale si analizzeranno concretamente gli articoli nel capitolo terzo di questo studio. In generale, è una pratica che crea apolidia in quanto il passaggio territoriale e di sovranità coincide con un cambiamento spesso profondo e radicale delle norme di acquisizione della nuova cittadinanza, alle quali non possono accedere (per requisiti) i cittadini dello Stato predecessore. È buona prassi, in questo caso, prevedere una cooperazione tra i due Stati che preveda una conformazione di norme in senso anti-apolidia. La privazione della cittadinanza può essere anche una vera e propria arma di potere, nel momento in cui essa avviene in modo arbitrario o con intento discriminatorio. La discriminazione razziale è uno dei vincoli principali posti alla discrezionalità degli Stati in materia di concessione o revoca della cittadinanza e tuttavia essa accade, spesso sfruttando la modalità di attuazione di alcune leggi, il linguaggio talvolta discriminatorio di alcune norme o l'effetto involontariamente discriminatorio che attuano. Ovviamente gli Stati dovrebbero fare in modo, anche attraverso la collaborazione con altri Stati ed enti, affinché il principio di non-discriminazione sia esplicitato e attuato. In merito alla revoca arbitraria della cittadinanza, essa è severamente vietata dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e, direttamente o indirettamente, dalle varie Convenzioni internazionali.

Dall'esamina, benché superficiale, delle cause di apolidia, è chiaro che si tratta di un fenomeno complesso, risultante dalla somma di una serie di fattori che devono essere analizzati ed affrontati in contemporanea. Una normativa organica in materia di apolidia non può prescindere da una revisione delle normative sull'acquisizione e la perdita della cittadinanza, né da una conoscenza approfondita del fenomeno e delle sue varianti. È da rilevare come, negli anni, gli strumenti giuridici in mano alla comunità internazionale e agli Stati siano sempre più specifici, comprensivi e utili a comprendere ed arginare il fenomeno. Per questo sembra importante innanzitutto riconoscerli, attraverso un'esamina degli articoli principali e degli

strumenti internazionali e di quelli europei, per focalizzarsi poi sulla realtà italiana e i vari meccanismi messi in campo per arginare il fenomeno. Nel mentre, è necessario ricordare i progressi in materia di cittadinanza, un diritto riconosciuto a tutti i livelli che si lega a doppio filo con l'apolidia, rappresentata come il suo "negativo". Il lavoro giuridico è poi spesso accompagnato dall'attività più informale e ciò nondimeno importante delle organizzazioni internazionali, che vede la diffusione di articoli e di materiale informativo, la costruzione di campagne più o meno strutturate atte a far conoscere il fenomeno presso la cittadinanza attiva e lavori che si occupano della tutela dei diritti umani. Potrebbe essere interessante affiancare il punto di vista giuridico a quello meno formale di queste organizzazioni, per cercare di apportare due punti di vista che spesso non vengono accostati, ma che possono contribuire simultaneamente alla comprensione di un fenomeno articolato come l'apolidia.

Lo scopo di questo lavoro non è quello di apportare soluzioni concrete a un fenomeno millenario (sebbene giunto alla ribalta solo negli ultimi anni), bensì quello di contribuire alla sua comprensione, analizzandone le varie componenti giuridiche su più livelli, nonché le numerose e varie attività a favore della sua risoluzione portate avanti e in ambito giuridico e in ambito informale.

1 Capitolo
Il quadro giuridico internazionale

1.1 Le Convenzioni

La fine della Prima Guerra Mondiale ha portato per la prima volta alla luce l'esigenza di una codificazione del Diritto Internazionale, con l'idea di stabilire delle regole cardine che potessero guidare le relazioni tra gli Stati. La guerra aveva causato uno sradicamento e uno spostamento di esseri umani senza precedenti, cosa che si andava a scontrare con l'insorgenza di un deciso nazionalismo, tradotto nella chiusura delle frontiere e una generale difficoltà a spostarsi da uno Stato all'altro. Fu soprattutto per regolare le relazioni tra gli Stati, che l'Assemblea della Società delle Nazioni approvò, con la risoluzione del 22 settembre 1924, la formazione di due Comitati; uno per la presentazione di una lista di materie di diritto internazionale su cui lavorare, l'altro per la preparazione concreta della Conferenza. Questa si tenne all'Aja dal 13 marzo al 12 aprile 1930 e aveva inserito all'ordine del giorno tre questioni importanti: nazionalità, acque territoriali e la responsabilità degli Stati per quel che riguardava i danni causati sul loro territorio alle persone e ai beni stranieri. Delle tre materie, però, era soprattutto quello della Nazionalità a essere il più problematico[16]. Il lavoro svolto su questo tema, se da una parte dimostrò un apprezzabile passo in avanti sulla regolamentazione internazionale, dall'altra pose l'accento sull'esistenza di ostacoli insormontabili per il periodo.

La Conferenza manifestò fin da subito un certo interesse ad arrestare l'apolidia, come si può notare nella dichiarazione per l'inizio dei lavori: «Convinti che è interesse della comunità internazionale ottenere da tutti i suoi membri il riconoscimento che ciascun individuo debba avere una nazionalità e che ne debba avere una sola; riconoscendo pertanto che l'ideale verso il quale l'umanità deve

[16] Rolin 1930, citato in Farci, 103.

orientarsi in questo ambito consiste nell'eliminare tutti i casi di apolidia e quelli di doppia nazionalità(…)»[17].

Tuttavia, le tendenze generali furono due: una che tendeva, appunto, alla riduzione dei casi di apolidia e di doppia cittadinanza; l'altra, che ottenne comunque un buon riscontro, tesa alla protezione delle sovranità statali. La conclusione della Conferenza vide l'adozione di più accordi nel primo senso, quali la Convenzione riguardante determinate questioni che si riferiscono ai conflitti di legge sulla nazionalità, il Protocollo relativo a un caso di apolidia (nazionalità del minore in caso di padre apolide/nazionalità sconosciuta), il Protocollo speciale relativo all'apolidia e i Propositi e le Raccomandazioni sulle questioni di nazionalità, insieme al Protocollo riguardante il servizio militare dei soggetti aventi due o più nazionalità. Eppure, nonostante essa potesse essere considerata un passo avanti in materia, gli accordi adottati non portarono né all'eliminazione dei fenomeni né delle loro conseguenze. Essa sollevò nondimeno importanti questioni, soprattutto sulla necessità di reciprocità nella gestione di materie utili all'intera comunità internazionale.

La Seconda Guerra Mondiale ha confermato e reso urgente questo principio: la totale negazione dei diritti umani e gli stermini di massa hanno reso fondamentale la creazione di una struttura giuridica internazionale che proteggesse i diritti degli individui. In questo frangente, l'apolidia arrivò sotto i riflettori con maggiore rilievo: la Commissione sui Diritti Umani delle emergenti Nazioni Unite nominò un gruppo di lavoro sull'apolidia che sviluppò uno studio approfondito del fenomeno e della situazione degli apolidi, soprattutto in funzione del rilascio di documenti temporanei per il beneficio di protezione. Lo studio fu pubblicato nel 1948 e proponeva una distinzione netta e precisa tra rifugiati e apolidi, questi ultimi considerati "un'anomalia" da migliorare e in seguito eliminare[18].

Questo crescente interesse per la condizione degli apolidi si concretizzò successivamente con l'adozione, nello stesso anno, della

[17] Colanéri, 1962, citato in Farci, 106.
[18] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012, p. 138.

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che, al suo articolo 15, recitava: «Ogni individuo ha diritto a una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza né del diritto di mutare cittadinanza».

L'8 agosto 1949, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite emanò una risoluzione con la quale chiedeva la creazione di un Comitato sui rifugiati e gli apolidi, con lo scopo di elaborare un progetto di Convenzione sullo status delle due categorie. Il Comitato sviluppò due filoni, di cui quello maggioritario propendeva per una prima risoluzione della condizione dei rifugiati, considerata più impellente. Le risoluzioni successive del Consiglio Economico e Sociale furono tutte tese a predisporre strumenti per il monitoraggio, la protezione e la diminuzione dei due fenomeni[19], non ultima la risoluzione con la quale si richiedeva la preparazione di un progetto per una Convenzione sull'eliminazione dell'apolidia. Nello specifico, essa chiedeva agli Stati membri di analizzare le proprie norme sulla nazionalità, allo scopo di renderle più favorevoli all'eliminazione dell'apolidia attraverso l'introduzione di nuove disposizioni.

La Conferenza per lo studio dei due progetti fu convocata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950 e fu tenuta nel luglio del 1951 a Ginevra; essa vide l'adozione della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, ma non trattava in nessuna parte di apolidia nonostante fosse stata adottata per entrambe le figure. Solo qualche anno più tardi, il 26 aprile 1954, il Consiglio Economico e Sociale convocò una Conferenza sullo status degli apolidi, la quale si tenne dal 13 al 23 settembre 1954 a New York. La Conferenza aveva come scopo la riesamina del Protocollo allegato alla Convenzione sui Rifugiati del 1951, che prevedeva l'applicazione di alcune disposizioni di quest'ultima anche agli apolidi; quindi esso era stato concepito inizialmente come un'appendice della Convenzione sui Rifugiati.

[19] Ricordiamo, in particolare, la Risoluzione 319 A (XI) che prevedeva il progetto di Statuto per l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite sui Rifugiati (UNHCR).

Tuttavia, sia perché esso non fu sottoscritto da tutti gli Stati che invece aderirono alla Convenzione del 1951, sia perché molti Stati richiesero al Protocollo modifiche sostanziali rispetto alla Convenzione sui rifugiati, il Protocollo divenne a tutti gli effetti un documento indipendente, fino a trasformarsi in una vera e propria Convenzione.

Il primo articolo[20] mette preventivamente in luce due problematiche: la prima riguarda l'ambito di applicazione della Convenzione stessa, poiché il suo campo di applicazione si sovrapponeva a quello della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati, essendo molti di essi anche apolidi. La questione fu posta proprio in occasione della Conferenza di New York del 1954 e la decisione cercò di separare l'ambito di applicazione delle due, affermando che i rifugiati riconosciuti anche come apolidi sarebbero stati trattati dalla Convenzione del 1951, indipendentemente dal fatto che essi fossero riconosciuti anche come apolidi, mentre i soli apolidi sarebbero stati trattati dalla Convenzione del 1954. A proposito di riconoscimento, la seconda questione posta dall'articolo 1 era quella di stabilire con esattezza la definizione di apolide; egli è definito con l'accezione negativa di "non-cittadino", senza che vi sia una specificazione in merito a chi sia un cittadino, quali siano le modalità di acquisizione della cittadinanza o quali siano i casi in cui è possibile perderla. Da ciò derivano due importanti conseguenze: la difficoltà per l'apolide nell'apportare delle prove tangibili del suo status negativo e l'estrema libertà che è lasciata agli Stati in materia di cittadinanza e di apolidia. Quest'ultima conseguenza è chiara anche nella distinzione tra apolide *de jure* e apolide *de facto* che fu discussa in seno alla stessa Conferenza di New York; ci s'interrogò sulla possibilità di applicare

[20] Definizione del termine «apolide» 1. Ai fini della presente Convenzione, il termine «apolide» indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione. 2. Questa Convenzione non sarà applicabile: i) alle persone che beneficiano attualmente di una protezione o di un'assistenza da parte di un organismo o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, fin tanto che beneficeranno di detta protezione o assistenza; ii) alle persone considerate dalle autorità competenti dei Paese nel quale le stesse hanno stabilito la loro residenza come aventi i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza di questo Paese; iii) alle persone delle quali si avranno fondate ragioni per credere: a) che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, ai sensi degli istrumenti internazionali elaborati per prevedere disposizioni relative a questi crimini, b) che hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese di residenza prima di esservi ammesse, c) che si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi ed ai principi delle Nazioni Unite.

la Convenzione anche ai secondi, non privati ufficialmente della propria nazionalità ma di fatto incapaci di dimostrarla e di ricevere protezione dal proprio Stato come cittadini. In origine, il Protocollo non conteneva nessun definizione di apolide, ma successivamente venne adottata come preambolo la seguente definizione: «Nel senso legale del termine un apolide è chi non è considerato come cittadino da nessuno Stato in base al proprio ordinamento», che comunque si rifaceva ai soli apolidi *de jure*. La situazione degli apolidi *de facto* fu indirettamente regolata nella Raccomandazione finale, inserita però come clausola facoltativa nell'Atto Finale della Convenzione[21].

In ogni caso, l'esibizione delle prove per lo status di apolide è lasciata interamente agli Stati di residenza, né esiste un organo soprannazionale che possa compiere i dovuti controlli. A questa forma di discrezionalità si aggiunge quella di cui al secondo comma, che si riferisce ai soggetti ai quali non è applicabile la Convenzione; anche in questo caso, i punti ii e iii sottolineano un certo potere decisionale da parte degli Stati di residenza.

L'art. 2 enuncia i principali doveri dell'apolide con riferimento al paese in cui si trova, mentre l'art. 3 fa riferimento al divieto di discriminazione per razza, religione o paese di origine. È interessante rilevare come la clausola di uguaglianza si riferisca specificatamente all'applicazione della Convenzione stessa e non agli altri diritti che sarebbero applicati agli apolidi dagli Stati.

L'art. 7 illumina sulla questione dei diritti riconosciuti agli apolidi. Il primo comma afferma che agli apolidi è riconosciuto lo stesso trattamento degli "stranieri in genere", che corrisponde al trattamento minimo di cui godono gli stranieri in un determinato Stato. Questo prevede una mancata uniformità a causa della ancora una volta, discrezionalità degli Stati e del loro comportamento sugli stranieri in genere. Nonostante questo, però, i commi successivi dell'art. 7

[21] "La Conferenza raccomanda a ciascun Stato contraente, quando questo ritiene che siano valide le ragioni per cui una persona abbia rinunciato alla protezione del proprio Stato, di considerare favorevolmente la possibilità di concedere a questa persona il trattamento che la Convenzione riconosce alle persone apolidi. Raccomanda inoltre anche agli altri Stati contraenti, nel caso in cui uno Stato, nel cui territorio risiede una persona, abbia deciso di concedere il trattamento sopra menzionato, di riconoscere a questa persona il trattamento previsto dalla Convenzione".

cercano di marcare la condizione maggiormente favorevole cui dovrebbero essere sottoposti gli apolidi: il secondo comma ricorda che l'apolide fruisce dell'esenzione della condizione di reciprocità[22], mentre il terzo sottolinea che l'apolide mantiene tutti i diritti e doveri di cui godeva in precedenza all'applicazione della Convenzione; inoltre, al comma quarto, gli Stati sono esortati a concedere agli apolidi diritti e doveri superiori rispetto a quelli che gli competono riferendosi ai comma secondo e terzo e a far valere l'estensione della condizione di reciprocità anche a chi non adempie alle condizioni dell'articolo.

L'art. 8 prevede l'applicazione di misure straordinarie contro la persona, i beni o gli interessi dei cittadini ed ex-cittadini di uno Stato determinato, senza applicarla all'apolide solo in virtù del fatto che possedesse quella cittadinanza. Tuttavia, in alcuni casi specifici, gli Stati possono concedere degli esoneri; ancora, i casi opportuni saranno decisi dalle leggi nazionali. Tuttavia, l'art. 9 precisa che possono essere adottate delle misure provvisorie in caso di misure indispensabili alla sicurezza nazionale.

Il secondo capitolo della Convenzione riguarda la condizione giuridica degli apolidi. L'art. 12, in particolare, si riferisce alla determinazione dello statuto personale dell'apolide, affermando che esso può essere definito solo in base al paese di domicilio o di residenza. Tutti i diritti in precedenza acquisiti dall'apolide saranno rispettati dallo Stato, a patto che siano conformi alla sua legislazione. Da quest'articolo è chiaro che il criterio principale da prendere in considerazione è il domicilio, seguito solo in via residuale dalla residenza. Quest'ultima è stata introdotta in seguito alla consapevolezza della difficoltà di determinare il domicilio, sia per la condizione dell'apolide in sé sia perché lo stesso concetto di domicilio varia da paese a paese[23]. Tuttavia l'applicazione di quest'articolo non dovrebbe essere molto

[22] Nella dottrina, la reciprocità legislativa consiste nel confrontare le legislazioni di due Stati per essere sicuri che i cittadini di uno non vengano discriminati nell'altro, rispetto al godimento dei diritti attribuiti da quest'ultimo ai suoi cittadini.

[23] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012.

complessa poiché molto spesso l'apolide adotta come domicilio lo stesso paese in cui risiede[24].

Per gli articoli successivi, la Convenzione sembra distinguere situazioni in cui gli apolidi sono equiparati ai cittadini stessi e altre in cui essi sono soggetti a un trattamento tanto favorevole quanto quello concesso agli stranieri in genere. L'art. 13 fa parte di quest'ultima categoria, in quanto afferma che gli Stati contraenti concedono agli apolidi, in materia di proprietà immobiliari e mobiliari, un trattamento non meno favorevole di quello concesso agli stranieri in genere nelle stesse circostanze.

Stessa cosa vale per gli artt. 15, 18, 19, 21 su, rispettivamente, diritto di associazione, professioni indipendenti e liberali, alloggio. Sul primo, l'art. 15, sembra interessante sottolineare il dibattito in corso durante la Conferenza che esprimeva dei dubbi riguardo all'allineamento tra apolidi e rifugiati. Un primo filone di obiezioni si fondava sull'ingiustizia che avrebbe provocato un trattamento più favorevole agli apolidi che ai cittadini di altri Stati in base ad accordi bi- o multilaterali. Il secondo esprimeva dei dubbi sulla possibilità che un tale trattamento di favore potesse spingere gli apolidi a non cercare più alcun tipo di naturalizzazione o d'integrazione nello Stato di residenza[25]. In ogni caso, l'articolo si rifà alla libertà di fondare o partecipare ad associazioni e sindacati, che non devono possedere né un carattere politico né lucrativo, possono essere limitati per ragioni di ordine pubblico e sicurezza nazionale[26].

Per quanto riguarda la prima categoria, invece, ricordiamo l'art. 14 sulla proprietà industriale e intellettuale; in quest'articolo si fa riferimento alla "residenza abituale" per non basarsi su un concetto complesso quale il domicilio; tuttavia esso non richiama la residenza

[24] ibidem.
[25] ibidem.
[26] Il dizionario giuridico Brocardi, indica come sicurezza dello Stato o Sicurezza Nazionale la: "Sicurezza dell'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla propria sopravvivenza". Ha maggiori difficoltà, invece, a stabilire una definizione per Ordine Pubblico, che viene inteso generalmente come: "(…) l'insieme dei principi dell'ordinamento giuridico, che costituiscono il fondamento etico dello stesso". Il dizionario si riferisce anche all'Ordine Pubblico secondo il diritto penale, affermando che, in senso materiale, esso è inteso come: "Il complesso delle condizioni che assicurano la tranquillità e la sicurezza materiale di tutti i cittadini".

permanente, piuttosto un luogo in cui l'individuo ha vissuto abbastanza da aver instaurato un legame con lo Stato in questione. Questo rende ovviamente i diritti in tale materia più instabili, perché possono variare secondo il paese in cui l'apolide ha la sua residenza abituale. Nonostante questo, però, non è possibile privare l'apolide di tale diritto in quanto, in mancanza di una residenza abituale, bisogna rifarsi all'art. 7 primo comma, che stabilisce una protezione minima entro i limiti in cui tale protezione è riconosciuta anche agli stranieri in genere.

Anche l'art. 16 rientra in questa categoria; esso sancisce il diritto di adire i tribunali, ossia il diritto di agire in giudizio. Esso evidenzia, nel primo comma, il diritto da parte dell'apolide di ricorrere liberamente al tribunale in qualsiasi parte del territorio; i commi secondo e terzo sottolineano che l'apolide è equiparato al cittadino del paese in cui ha la residenza abituale, sia che si trovi nel paese stesso sia che si trovi in un altro paese. Viene aggiunto che egli ha diritto anche all'assistenza giudiziaria e all'esenzione dalla *catio iudicatum solvi*[27]. Anche gli artt. 20, 22, 23 e 24 rientrano in questa categoria. A questo proposito, è interessante l'art. 22, che si riferisce all'equiparazione di trattamento in materia di educazione primaria. Il primo comma è decisamente vago e sembra rimettersi alla libertà statale sulla definizione di "scuola primaria". Nonostante questo essa viene comunque concessa, parificando gli apolidi ai cittadini dello Stato stesso; la cosa non viene invece ribadita nel comma secondo, dove per tutti gli altri gradi di insegnamento essi sono equiparati agli stranieri in genere. Gli artt. 23 e 24 parificano gli apolidi ai cittadini in materia di assistenza pubblica, sicurezza sociale e lavoro.

Il quinto capitolo della Convenzione si dedica ai provvedimenti amministrativi, di cui fanno parte articoli fondamentali in materia di documentazione.

[27] Il dizionario giuridico Brocardi la definisce come "la garanzia pecuniaria prestata, a favore di uno Stato, dai cittadini stranieri ivi residenti, allo scopo di garantire allo Stato il pagamento delle spese dei processi promossi nel territorio statale. L'obbligo di prestare tale cauzione può essere escluso da accordi bilaterali conclusi tra lo Stato di provenienza dello straniero e quello presso il quale risiede". In altre parole, essa garantisce allo Stato il pagamento delle spese dei processi promossi dagli stranieri. Il comma secondo dell'art. 16 permette all'apolide l'esenzione da tale pratica.

L'art. 25 si riferisce all'assistenza amministrativa e prevede, qualora l'apolide necessitasse della cooperazione delle autorità straniere alle quali non può fare ricorso per esercitare un diritto, che lo Stato di residenza conceda l'assistenza da parte delle proprie autorità. Il comma secondo rileva che quest'ultime possono rilasciare documenti ed attestati che di norma sono rilasciati dalle autorità nazionali; questi che sostituiscono gli atti ufficiali fino a prova contraria, ossia hanno valenza minore rispetto a quelli che sono rilasciati dalle specifiche autorità straniere (comma terzo). Il quarto comma ammette la possibilità che tali servizi siano a pagamento, che comunque dovrà essere proporzionato al servizio stesso ed equiparabile a quello imposto ai cittadini per servizi analoghi. Il quinto comma sottolinea che queste disposizioni non pregiudicano gli artt. 27 e 28 che si riferiscono a rilascio di documenti, quali documento d'identità e titoli di viaggio. Il primo sottolinea l'obbligo da parte degli Stati contraenti a rilasciare un documento d'identità valido agli apolidi sul loro territorio, mentre il secondo si riferisce al rilascio di titoli di viaggio sia agli apolidi regolarmente residenti che a quelli temporanei sul territorio, a patto di esaminare con attenzione la loro situazione nel paese di residenza. Questi due articoli sono fondamentali per la libertà dell'apolide di spostarsi per motivi di studio, svago o lavoro, ma anche di poter ritornare nel proprio paese di residenza; non a caso i motivi per limitare il rilascio dei titoli di viaggio devono essere gravissimi, legati all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza. L'art. 26 si rifà alla libera circolazione, permessa con le riserve previste anche agli stranieri in genere nelle stesse circostanze, mentre gli artt. 29 e 30 si riferiscono agli oneri fiscali e agli averi personali. Entrambi gli articoli sono favorevoli nei confronti degli apolidi, permettendo nel primo la sicurezza che gli oneri fiscali non siano mai superiori o non equiparabili a quelli dei cittadini (fanno eccezione le tasse dovute per il rilascio dei documenti, quali previsti agli artt. 25 e 27) e nel secondo la possibilità di trasferire gli averi da uno Stato all'altro.

L'articolo successivo è di estrema importanza, perché riguarda l'espulsione dell'apolide dal territorio. Il comma primo precisa fin da

subito che un provvedimento così grave è possibile solo per motivi di sicurezza nazionale e ordine pubblico. Il comma secondo specifica delle garanzie procedurali importanti, quali la possibilità da parte dell'apolide di produrre e presentare prove a suo discarico, di presentare ricorso, di farsi rappresentare davanti a un'autorità competente. Di nuovo, questo diritto può essergli negato solo per specifiche motivazioni di sicurezza nazionale (e non di ordine pubblico). Inoltre, nel caso l'espulsione stessa venga attuata, lo Stato dovrà comunque dare all'apolide il tempo necessario per farsi ammettere regolarmente in un altro Stato, pur prendendo nel frattempo le misure interne che ritiene più opportune (comma terzo). L'articolo 31 è quindi garantista e favorevole nei confronti degli apolidi, così come lo è l'articolo 32, il quale prevede l'obbligo per gli Stati contraenti di facilitare la naturalizzazione e l'integrazione dell'apolide, nel contempo accelerando le procedure e prevedendo una riduzione delle spese per portarla a termine.

Gli ultimi articoli fanno parte delle disposizioni finali della Convenzione. Essi richiamano l'atteggiamento degli Stati nei confronti della Convenzione, la sua applicazione e la sua firma (artt. 33 e 35, 37), la sua applicazione territoriale (art. 36), la sua disdetta e la sua revisione (artt. 40, 41), le contestazioni e le riserve in proposito (artt. 34 e 38). A tal proposito, l'art. 34 attribuisce la competenza sulle contestazioni e le controversie alla Corte Internazionale di Giustizia, sia tra le parti che relative all'interpretazione o all'applicazione della stessa. L'art. 38 sottolinea l'impossibilità, da parte degli Stati contraenti, di poter fare riserva su alcuni degli articoli della Convenzione e cioè gli artt. 1, 3, 4, 16, 33 e 42[28].

Nonostante la Convenzione del 1951 sullo status degli apolidi sia stata un grande passo avanti nel definire e proteggere gli apolidi, lo scopo ultimo restava la riduzione e l'eradicazione dell'apolidia in sé, in quanto essa era vista come una parte nel campo della prevenzione dei conflitti, nella riduzione dei casi di sfollamento, soprattutto nella

[28] Ricordiamo che sono quelli relativi alla definizione di apolide (art. 1), la non-discriminazione (art. 3), la libertà di religione (art. 4), il diritto di adire i tribunali (art. 16), tutte le disposizioni finali (artt. 33-42).

protezione dei diritti umani [29]. La Commissione di Diritto Internazionale fu invitata, quindi, a compilare dei progetti che prevedessero i principi e le disposizioni più importanti in materia, arrivando alla compilazione di due scritti: uno che riguardava la riduzione dell'apolidia e l'altro che riguardava la sua eliminazione. Una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite chiese di riunire una Conferenza Internazionale sul tema, che fu indetta dal 24 marzo al 18 aprile 1959 a Ginevra. La Conferenza vide innanzitutto la scelta tra quale dei due testi discutere; la scelta cadde sul primo, perché quello sull'eliminazione dell'apolidia fu considerato troppo radicale. Questa decisione causò malumori e profonde lacune all'interno del testo stesso [30]; l'opposizione principale riguardava l'attribuzione della cittadinanza, in quanto i paesi fondati sullo *Ius Sanguinis* non accettarono la decisione di una rigida applicazione dello *Ius Soli,* cosa che avrebbe potuto portare all'eradicazione totale dell'apolidia originaria. Alcuni paesi, tra cui la Svizzera, considerarono impossibile assorbire una grossa massa d'immigrati (com'era già all'epoca quella sul continente europeo), senza essere sicuri di un'integrazione culturale col paese d'arrivo; mentre altri, tra cui la Danimarca, valutarono impossibile basare l'intera Convenzione solo su uno dei due sistemi, poiché si sarebbe dovuto tener conto di un'infinita di fattori difficili da definire. In generale nessuno Stato sembrava pronto ad accettare forti concessioni in merito e a questo viene attributo gran parte del fallimento della Conferenza stessa.

Forse è proprio per queste motivazioni che la Convenzione evitò di prescrivere una politica generale sull'attribuzione della nazionalità, ma solo i casi concreti in cui l'apolidia era considerata una minaccia. È stato notato, infatti, che la Convenzione manca delle classiche prefazioni idealistiche o di principi generali "formulati altezzosamente" [31] dalle parti contraenti. Se si analizzano in concomitanza la Convenzione del 1954 relativa allo Status degli

[29] Van Waas, L. "Nationality matters – Statelessness under international law", Intersentia, 2008.
[30] Peiser 1959, citato in Farci p. 176.
[31] Waas, L. "Nationality matters – Statelessness under international law", Intersentia, 2008. In inglese nel testo *"loftily formulated"*.

Apolidi e quella del 1961 sulla Riduzione dell'Apolidia, è facile osservare questa discrepanza. La Convenzione del 1954 prevede un preambolo che funge da riaffermazione di quanto promulgato dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nonché dell'interesse per gli apolidi e l'esercizio dei loro diritti il più liberamente possibile. Preamboli di questo tipo erano presenti anche nel progetto redatto dalla Commissione prima del 1954, poi scomparsi durante la Conferenza e sostituiti dal solo «considerando auspicabile la riduzione dell'apolidia attraverso un trattato internazionale», prima di allacciarsi direttamente all'articolo 1.

Interessante è il fatto che, anche se le tre questioni principali affrontate durante la Conferenza di Ginevra furono l'attribuzione della nazionalità, la perdita della nazionalità e le condizioni di applicazione della Convenzione, non viene menzionata nessuna definizione base di nazionalità che possa essere seguita da tutti gli Stati contraenti, a testimonianza di quanto la tematica sia delicata.

La Convenzione mirava a prevenire e ridurre l'apolidia in tre situazioni specifiche: l'apolidia dalla nascita, sebbene con le riserve di cui abbiamo parlato; l'apolidia successiva, nei casi in cui un individuo perdeva la cittadinanza o vi rinunciava volontariamente e non ne acquisiva un'altra; l'apolidia nella particolare circostanza della successione tra Stati. Il Progetto iniziale prevedeva l'istituzione di un organismo, all'interno delle Nazioni Unite, che avesse come compito di agire a nome degli apolidi presso i governi o davanti al tribunale speciale, il quale sarebbe stato competente ad esaminare i casi di privazione della nazionalità in violazione della Convenzione; inoltre esso si sarebbe occupato anche di tutti i casi di interpretazione e applicazione della Convenzione. Questo progetto fu duramente contestato durante la Conferenza e portò a uno scontro tra le delegazioni degli Stati al punto che l'idea del tribunale speciale fu eliminata dall'articolo considerato, anche se fu comunque prevista l'istituzione di un organo incaricato a esaminare le domande degli apolidi e assisterli durante il percorso; compito che fu poi adempiuto dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati dal 1975

(su richiesta dell'Assemblea Generale). I fallimenti della prima Conferenza portarono il Segretario delle Nazioni Unite a indire una nuova Conferenza per il 15 agosto 1961 a New York. Questa seconda Conferenza riprese i lavori direttamente da dove si era interrotta quella predicente e si propose di sciogliere i nodi più difficili, quali per esempio le discussioni intorno all'articolo 8 che furono uno dei motivi principali del fallimento della prima Conferenza. L'art. 8 è fondamentale per la Convenzione, poiché afferma un principio cardine: *«non è possibile privare un individuo della cittadinanza se, per tale motivo, rischia di diventare apolide»*. Esso fu soggetto di un emendamento portato avanti dal Regno Unito, poi accolto favorevolmente da tutte le delegazioni presenti, e di un gruppo di lavoro che avrebbe dovuto portare alla creazione di un testo definitivo che avesse come base l'emendamento britannico. L'articolo tocca, naturalmente, l'argomento delicato della nazionalità e delle motivazioni per le quali uno Stato può toglierla. Il comma primo sancisce generalmente l'impossibilità da parte di uno Stato di privare una persona della cittadinanza se questa privazione lo rendesse un apolide. L'emendamento britannico rendeva questo comma di fatto quasi inoppugnabile, ma il gruppo di lavoro successivo lavorò molto sulle eccezioni, indebolendo la dichiarazione iniziale. Esse prevedono la possibilità di perdita della cittadinanza per naturalizzazione fraudolenta, ossia nel caso essa sia ottenuta tramite false dichiarazioni o atti falsi; per residenza prolungata all'estero, quindi nei casi in cui ci sia un atto di volontà da parte dell'individuo di risiedere in forma prolungata all'estero e non mantenere la nazionalità di origine; per condotta incompatibile con il dovere di lealtà, ossia in caso di assenza di lealtà verso il proprio Stato o prestazione di fedeltà a un altro Stato.

I lavori poterono quindi continuare fino alla definizione di tutti i ventuno articoli della Convenzione.

L'art. 1, come l'art. 8, cerca di proporre una soluzione all'apolidia attraverso la concessione della cittadinanza agli individui nati sul territorio dello Stato se, in caso contrario, essi potrebbero rischiare di diventare apolidi. La concessione può avvenire alla nascita o per atto

volontario, tramite istanza all'autorità competente. Tuttavia, l'articolo prevede un certo numero di condizioni e limitazioni che lo Stato contraente può decidere in autonomia; esse riguardano le tempistiche di presentazione dell'istanza, l'età del richiedente, il soggiorno abituale sul territorio entro un certo limite di tempo, il certificato penale o lo status di apolide dalla nascita. Il comma terzo è interessante poiché, per determinare la cittadinanza di un bambino nato sul territorio, mette in rilievo esclusivamente la cittadinanza della madre, rovesciando le legislazioni di molti paesi in cui la cittadinanza della madre non è trasmessa ai figli né è considerata in merito alla questione[32].

Il comma quarto, invece, prende in esame la situazione in cui i genitori abbiano cittadinanze diverse al momento della nascita del figlio. Esso dispone che sia la legislazione nazionale dello Stato contraente di cui si domanda la cittadinanza a decidere. Nel caso in cui, al momento della nascita, uno dei due genitori abbia la cittadinanza dello Stato contraente, esso concederà la cittadinanza per nascita anche al figlio, nel caso rischi di diventare apolide. Le richieste di cittadinanza devono essere presentate secondo le modalità previste dalla legislazione dello Stato e non possono essere rifiutate, a meno delle tre condizioni individuate dal comma quinto: l'istanza deve essere presentata prima del raggiungimento dell'età fissata dallo Stato contraente (non inferiore ai ventitré anni); la persona interessata deve aver soggiornato sul territorio dello Stato contraente per un certo periodo precedente all'istanza, ma non superiore ai tre anni; la persona interessata deve essere sempre stata apolide.

Il tentativo di evitare l'apolidia fin dalla nascita è chiaro anche negli artt. 2 e 3, che impongono la cittadinanza di uno Stato contraente ai bambini abbandonati nati sul territorio e ai bambini nati a bordo di navi e aerei battenti bandiera dello Stato stesso.

[32] Testualmente: "3. Ferme restando le disposizioni di cui ai paragrafi 1 (b) e 2 di questo articolo, un/a bambino/a nato/a da un matrimonio nel territorio dello Stato Contraente, la cui madre abbia la cittadinanza di detto Stato, acquisirà tale cittadinanza alla nascita nel caso in cui sia altrimenti apolide".

L'art. 4 s'interessa del caso in cui un bambino nasca sul territorio di uno Stato non contraente la Convenzione. Esso stabilisce che uno Stato contraente sia comunque obbligato a concederla nel caso in cui l'individuo possa diventare apolide in mancanza di essa; a maggior ragione se uno dei due genitori possiede, al momento della nascita, la cittadinanza dello Stato contraente. Se i due genitori non hanno la stessa cittadinanza al momento della nascita, allora sarà la legislazione dello Stato contraente a determinare lo status del figlio. Anche quest'articolo prevede delle condizioni alle quali subordinare la richiesta di cittadinanza (le stesse del quinto comma, art. 1).

Sia l'art. 4 sia l'art. 1 fanno riferimento all'art. 12, il quale afferma che le disposizioni presenti nei due articoli si riferiscono sia ai bambini nati prima dell'entrata in vigore della Convenzione sia dopo.

Nella parte successiva, la Convenzione si dedica alla perdita e rinuncia della nazionalità. Gli artt. 5, 6, 7 fanno parte di un unico gruppo che focalizza l'attenzione sull'impossibilità di perdere una cittadinanza senza l'acquisizione preventiva di un'altra, questo per scongiurare situazioni di apolidia probabile. L'art. 5 subordina la perdita di una cittadinanza per qualsiasi motivo all'acquisizione di un'altra cittadinanza; esso regola anche le situazioni in cui un figlio, nell'atto del riconoscimento, possa perdere la cittadinanza. L'art. 6 rileva che, nei casi in cui alla perdita di cittadinanza di un individuo corrisponde la perdita di cittadinanza di coniuge e figli, tale perdita dovrà essere subordinata necessariamente al possesso di un'altra cittadinanza.

L'art. 7 al comma primo si occupa di ripudio[33], affermando che il ripudio della cittadinanza (anche se volontario e previsto dalle legislazioni dello Stato contraente) non può comportare la perdita della cittadinanza stessa, a meno che la persona non possegga o acquisisca un'altra cittadinanza. Tuttavia, la parte seconda sottolinea che le disposizioni contenute nella prima non verranno applicate se contrastano con gli artt. 13 e 14 della Dichiarazione Universale dei

[33] Il dizionario di cultura italiana Treccani, definisce ripudio come segue: *"v. tr. [dal lat. repudiare, der. di repudium «ripudio»] (io ripùdio, ecc.). – 1. Respingere una persona che abbia con noi un legame sociale o affettivo, non volendo più riconoscere come giuridicamente o sentimentalmente valido tale legame: r. la moglie, il marito (v. ripudio); r. un fratello, un amico, un compagno di lotta politica".*

Dritti Umani [34] . Il comma secondo si riferisce invece alla naturalizzazione; essa è uno dei modi di acquisizione della cittadinanza, riservato agli stranieri o agli apolidi che generalmente risiedono da lungo tempo sul territorio dello Stato contraente o che soddisfano una serie di requisiti decisi discrezionalmente dallo Stato[35]. L'articolo afferma che un individuo che già possegga la cittadinanza di uno Stato contraente e richieda la naturalizzazione in un paese straniero, non possa perdere la sua cittadinanza prima di aver ottenuto la naturalizzazione o, quanto meno, la garanzia di conseguirla. Il comma terzo rincara il punto, affermando che un individuo non perderà la sua cittadinanza in ragione di «allontanamento dal territorio, residenza all'estero, mancata registrazione o per altre ragioni simili». I commi quattro e cinque, invece, sottolineano dei casi in cui la perdita di cittadinanza è subordinata ad alcuni comportamenti: il comma quattro afferma che un individuo potrebbe perdere la cittadinanza se risiedesse all'estero per un periodo non inferiore ai sette anni consecutivi e non avesse dichiarato altrimenti alle autorità competenti; il comma quinto dichiara che un individuo, nato al di fuori del territorio dello Stato contraente, potrebbe vedere la sua cittadinanza subordinata al fatto di essere residente sul territorio o registrato presso le autorità nel momento del compimento della maggiore età. In ogni caso, come specificato nel comma sesto, in nessun caso un individuo verrà privato della sua cittadinanza se questa privazione rendesse la persona apolide. L'art. 9 riprende la formula generica secondo cui non è possibile «privare alcuna persona o gruppo di persone della loro cittadinanza per motivi razziali, etnici, religiosi o politici».

L'art. 10 intende ribadire il punto centrale della Convenzione, cioè ridurre o eliminare l'apolidia, dedicandosi a una delle cause principali

[34] L'articolo 13 della DUDU afferma che: "1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese", mentre l'articolo 14 continua: "1. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni 2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite".

[35] Calamia, A. M., M. Di Filippo, and M. Gestri. "Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei", CEDAM, 2012.

dell'apolidia degli anni passati: le cessioni di territorio. Infatti, esso ribadisce che gli Stati contraenti dovranno vigilare affinché nessun individuo diventi apolide a causa dei trasferimenti di territorio da un paese all'altro, anche facendo in modo che i trattati con Stati non contraenti contengano questo tipo di disposizione. Inoltre, essi dovranno impegnarsi per concedere la cittadinanza nel caso in cui, in mancanza di tali disposizioni e a causa del trasferimento, la persona diventasse apolide.

Perché la Convenzione sia efficace, gli Stati contraenti si impegnano a promuovere l'istituzione di un organo in seno alle Nazioni Unite che si occupi delle istanze di chi vuole avvalersi della Convenzione, come sancito dall'art. 11. Allo stesso scopo, l'art. 12 sottolinea che le disposizioni dell'artt. 1 e 4 si applicheranno anche ai nati prima dell'entrata in vigore della Convenzione e, in ogni caso, essa non dovrà essere interpretata in maniera da modificare le disposizioni più favorevoli alla riduzione dell'apolidia (art. 13).

Come per la Convenzione del 1954, la Convenzione del 1961 sancisce il ruolo di risolutore di controversie della Corte Internazionale di Giustizia, deputata all'analisi delle controversie in materia di interpretazione o applicazione delle disposizioni della Convenzione (art. 14).

Gli ultimi articoli riguardano le disposizioni finali della Convenzione. Interessante a riguardo è l'art. 17 sulle riserve: le uniche ammesse sono quelle agli artt. 11, 14, 15 relativi alle regole sull'applicazione della Convenzione in vari campi[36].

La Convenzione così considerata non prendeva in carico gli apolidi *de facto*, che vennero inseriti successivamente su risoluzione del Belgio nella seconda parte della Conferenza. Essa fu considerata valida in ragione della difficoltà di scindere un apolide *de jure* da uno *de facto*[37]. La risoluzione così adottata raccomandava «che gli individui

[36] Ricordiamo che sono quelli relativi all'istituzione non appena possibile di un organo delle Nazioni Unite competente a esaminare le istanze di coloro che vogliono avvalersi della Convenzione (art. 11), al ruolo della Corte Internazionale di Giustizia in merito alle controversie sulla Convenzione (art. 14) e ai territori degli Stati contraenti a cui la Convenzione è applicabile (art. 15).

[37] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012.

che sono apolidi de facto siano trattati, per quanto possibile, come apolidi di diritto, al fine di permettere loro di acquisire una nazionalità effettiva»[38].

Qualcuno ha fatto notare che la risoluzione non delucida chiaramente cosa debba essere inteso con "apolidi de facto", anche se il riferimento all'acquisizione di una nazionalità effettiva implica un certo grado di inefficacia della cittadinanza [39]. Dal punto di vista tecnico e contenutistico, le due Convenzioni viaggiano in parallelo e sicuramente hanno lasciato il segno in materia. Tuttavia, entrambe presentano delle ambiguità che le rende poco effettive sotto più punti di vista. La Convenzione del 1954 è contenutisticamente molto simile alla Convenzione sullo Status dei Rifugiati del 1951, adottandone spesso gli stessi articoli; delinea innanzitutto la definizione di apolide a cui l'intero strumento si attiene, senza però dire nulla sulle procedure che gli Stati dovrebbero utilizzare per identificare gli apolidi né come la definizione stessa di apolide dovrebbe essere applicata o quali sarebbero le prove da ricercare per dimostrare lo status di apolide. Sia la Convenzione del 1954 sia quella sulla riduzione dell'apolidia del 1961 lasciano totalmente agli Stati l'identificazione dei casi di apolidia, senza prevedere alcun tipo di armonizzazione dell'approccio da adottare. Essi hanno dimostrato di non aver sviluppato né una procedura speciale per identificare i casi da sottoporre alle Convenzioni né un meccanismo per identificare gli apolidi all'interno dell'insieme più ampio delle procedure di richiesta asilo [40]. Non a caso nessuna delle due Convenzioni riferisce dell'esistenza o della creazione di un organo di supervisione sovrastatale, anche se l'UNHCR ha poi ampliato le sue mansioni per occuparsi anche della protezione dei diritti degli apolidi.

Sempre con riferimento alla Convenzione del 1954, interessante è tutta la riflessione sui differenti livelli di protezione e diritti che essa

[38] Nonostante la buona traduzione, il testo in inglese è per certi versi più esplicativo: "The Conference recommends that persons who are stateless de facto should as far as possible be treated as stateless de jure to enable them to aquire an effective nationalilty".
[39] Waas, L. "Nationality matters – Statelessness under international law", Intersentia, 2008.
[40] ibidem.

accorderebbe alle persone apolidi e che dimostra una generale limitatezza, nonché una certa mancanza di uniformità. Innanzitutto, non a tutte le persone apolidi sono concessi tutti i diritti, cosa che di base mina la presunta universalità che la Convenzione dovrebbe possedere. Essa, infatti, stabilisce praticamente cinque livelli di "attaccamento allo Stato" che permettono l'accesso ad alcuni diritti. Questi, quindi, dipendono largamente dal suo status e dalla connessione con lo Stato preso in considerazione, esattamente come accade con la Convenzione del 1951 sullo Status dei Rifugiati. Va da sé che il livello più "debole" di attaccamento (l'essere soggetto alla giurisdizione statale) permette l'accesso a meno diritti del più alto livello di attaccamento (ossia permanenza del legame e residenza durevole nel tempo)[41]. Allo stesso modo, la Convenzione prevede anche "tre livelli di protezione", che discriminano ancora tra i diritti ai quali le persone apolidi possono avere accesso. Come abbiamo già sottolineato, la Convenzione prevede un livello minimo di protezione (comparabile a quello dello straniero ordinario) e un livello che potremmo definire intermedio (equiparabile al cittadino dello Stato), ai quali possiamo aggiungere il livello dei diritti assoluti. Questi due "sistemi" non sono strettamente correlati l'uno all'altro e creano una griglia di accesso ai diritti poco immediata e soprattutto non uniforme. Ovviamente quest'approccio è una delle debolezze più grandi della Convenzione stessa perché ignora il punto cruciale, ossia che gli apolidi non sono considerati cittadini in nessuno Stato. Essi possono accedere alla protezione minima accordata agli stranieri in generale e ciò non coglie il punto focale della Convenzione stessa: superare i problemi associati alle specifiche circostanze che creano apolidia, la quale si caratterizza con l'assenza totale di nazionalità. A questi

[41] Per esempio, l'apolide soggetto alla giurisdizione dello Stato, può accedere al diritto di: non-discriminazione (art. 3), statuto personale (art. 12), diritto di adire i tribunali (16, I), diritto alla proprietà (art. 13), razionamento (art. 20), pubblica educazione (art. 22), oneri fiscali (art. 29), naturalizzazione (art. 32). L'apolide che soggiorna legalmente sul territorio dello Stato può, in aggiunta a questi, accedere ai seguenti diritti: di associazione (art. 15), professioni dipendenti (art. 17), alloggio (art. 21), diritti artistici e proprietà intellettuale (art. 14), diritto di adire i tribunali (art. 16 II, III), assistenza pubblica (art. 23), legislazione del lavoro e sicurezza sociale (art. 24), assistenza amministrativa (art. 25), documenti di viaggio (art. 28). Guardare l'allegato 3 in: "Nationality matters – Statelessness under international law", Waas L. per approfondimento.

motivi di carattere tecnico, si possono aggiungere quelli legati alla terminologia che rende molti articoli di difficile applicazione, in quanto resta in molti punti vaga e ambigua.

La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961 rappresenta un grande passo avanti, soprattutto nel risolvere alcuni dei nodi centrali della Convenzione del 1954. Innanzitutto, essa non si limita a spiegare cosa intende fare (ossia evitare e ridurre l'apolidia), ma cerca anche di spiegare in che modo, risolvendo alcune delle inconvenienze tecniche che sono alla base di molte cause di apolidia. Molti articoli istruiscono gli Stati sul comportamento da adottare in casi pratici, come i conflitti di legge, spesso con maggiore dettaglio e chiarezza di altri strumenti internazionali. Tuttavia, la Convenzione del 1961 presenta anch'essa dei difetti, primo tra tutti lasciare agli Stati totale libertà sui dettagli per il conferimento e il mantenimento della cittadinanza, permettendo loro di aggiungere un numero alto e limitante di condizioni da dover osservare e di imporre anche delle dilatazioni nel conferimento della stessa (per esempio concedere la cittadinanza nella tarda infanzia o nella prima età adulta). Allo stesso modo, pur proibendo la perdita della nazionalità per gli individui che non posseggono un'altra cittadinanza, essa delinea un certo numero di circostanze specifiche nelle quali è possibile che si sviluppi l'apolidia.

Per quanto riguarda la questione della successione di Stati, nonostante il lodevole tentativo di occuparsi dell'apolidia in questo specifico ed importante caso, gli articoli sembrano essere poco dettagliati con il risultato di non eliminare né limitare seriamente il problema: il diritto d'opinione degli individui coinvolti non viene menzionato, né viene dato effettivamente un freno alle possibilità dello Stato predecessore di togliere la cittadinanza e rendere di conseguenza l'individuo apolide. In generale, sembra che le due Convenzioni cerchino di approdare a soluzioni che siano più o meno largamente condivise da tutti gli Stati. Nei testi non sono inserite soluzioni pratiche e durature sulle "nuove" forme (e cause) di apolidia, rendendo i due strumenti alquanto datati.

Tuttavia, entrambe presentano dei grossi margini di miglioramento, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di spogliarle delle ambiguità, per renderle più chiare ed efficienti. Occorre anche ricordare che, con i loro limiti e difetti, rappresentano tutt'ora gli unici strumenti universali per il riconoscimento, la riduzione e l'eliminazione dell'apolidia.

1.2 Diritto alla cittadinanza

La Convenzione del 1954 sullo status degli apolidi definisce l'apolide come l'individuo che «nessuno Stato considera proprio cittadino nell'applicazione della sua legislazione» e l'apolidia, come abbiamo già visto, in termini di negazione della cittadinanza. Va da sé che uno studio approfondito sull'apolidia non possa esimersi nel dedicare un capitolo alla cittadinanza, essendo le due cose legate da un rapporto di esclusione. La cittadinanza ha subito nel corso dei secoli dei mutamenti importanti e negli ultimi anni si trova spesso al centro dell'enorme calderone che riguarda le migrazioni, soprattutto dal momento in cui questa prospettiva ne sottolinea gli aspetti più esclusivi ed espressamente politici, come il controllo sugli ingressi e le uscite dal territorio, la privazione di diritti fondamentali o l'impossibilità di partecipare alla vita politica del paese. Sotto questo punto di vista, la cittadinanza moderna è stata paragonata allo status feudale in epoca medievale: «La cittadinanza nel mondo moderno è molto simile allo status feudale nell'epoca medievale. È assegnata alla nascita, in larga parte non è soggetta a cambiamenti basati sulla volontà o sugli sforzi individuali e ha un impatto forte sulla vita delle persone[42]». Questa "nuova" concezione della cittadinanza rende molto difficile analizzare il concetto in modo da discernerne i nodi principali in ambito migratorio. Diventa quindi fondamentale scomporne il campo di definizione in tre grandi direzioni da analizzare separatamente: quello della cittadinanza come status politico e giuridico, quello dei diritti e dei doveri ad essa legati, quello delle pratiche individuali, delle disposizioni e delle identità attribuite a coloro che posseggono la cittadinanza o ne sono esclusi. Per quanto riguarda il primo punto, quello della cittadinanza come status giuridico e politico, sembra utile partire dai criteri di acquisizione della stessa. Abbiamo già introdotto i due criteri dello *Ius Sanguinis* e dello *Ius Soli* come elementi di ostacolo, o spesso di agevolazione,

[42] Carens, 1992. Citato in IMISCOE Report "Migration and citizenship: legal status, right and political participation", Amsterdam University Press, dall'inglese: «Citizenship in the modern world is a lot like feudal status in the medieval world. It is assigned at birth; for the most part it is not subject to change by the individual's will and efforts; and it has a major impact upon that person's life chances».

dell'apolidia. Entrando nello specifico campo della cittadinanza, è bene ricordare che entrambi i metodi rivelano un vincolo profondo con lo Stato di cui si acquisisce la cittadinanza (uno lo concretizza nel nucleo familiare, l'altro nel territorio di nascita); la letteratura rivela un legame tra la storia dei paesi e il metodo di acquisizione della cittadinanza molto più stretto di quello che può sembrare in un primo momento. Paesi a forte immigrazione storica come gli Stati Uniti hanno da sempre privilegiato lo Ius Soli come tentativo di favorire l'integrazione, regolarizzando la loro posizione, di tutte le migliaia di immigrati che ogni giorno arrivavano sul territorio. Al contrario, paesi a forte tendenza emigratoria come l'Italia preferivano lo Ius Sanguinis, come prova del persistente legame con i propri emigrati all'estero[43]. Nonostante questo però, è bene sottolineare che esistono altri fattori che possono e vengono presi in considerazione dagli Stati (quali residenza, legami familiari, manifesta volontà, etc.), anche se la scelta di considerarli o meno è puramente discrezionale e questo ci riporta al nodo centrale: le scelte sull'acquisizione di cittadinanza sono essenzialmente di tipo politico e, come tali, obbediscono più a regole opportunistiche e pragmatiche che logiche o naturalistiche[44]. Proprio per questo motivo non esiste ancora una disciplina uniforme in materia e gli approcci cambiano da paese a paese, con lo sviluppo sempre più crescente di stadi intermedi che combinano e incrociano i due criteri, generando maggiore confusione. Spesso, inoltre, l'utilizzo di un approccio piuttosto di un altro dipende dalla cultura o dalle credenze di un paese, cosa che lascia sconfinare la cittadinanza in campi vaghi e ambigui (un esempio tra tanti, è quello della Siria dove vige lo Ius Sanguinis che, però, non permette la trasmissione della cittadinanza per via materna). La dottrina ha spesso sottolineato un punto importante, ossia che l'apolidia sarebbe teoricamente facile da sradicare se venissero applicati dei precisi criteri che si basassero semplicemente sui legami pre-esistenti dell'individuo: tutti, infatti, posseggono dei legami di un qualche tipo con uno Stato, i quali però

[43] Calamia, Gestri, Di Filippo *"Immigrazione Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*", Padova, 2012.
[44] Grossman A. "Nationality and unrecognized states", International Law and Comparative Law Quarterly, 2001.

spesso non vengono considerati giuridicamente rilevanti. Essa continua, affermando il difficile bilanciamento tra le sovranità statali e la cittadinanza, vista come un elemento a carattere fortemente internazionale. Da qui è possibile definire due "tipi" di cittadinanza, o meglio due livelli di analisi: la cittadinanza intesa come nazionalità (la "nationality" britannica[45]) che ricade nel diritto internazionale e si sviluppa nell'ambito di accordi tra Stato e Stati terzi e la cittadinanza in senso stretto, intesa come legame interno tra Stato e cittadino e che rientra nel diritto interno a esclusiva sovranità statale. In genere le due cose dovrebbero coincidere, o quantomeno non ostacolarsi a vicenda, ma capita che i singoli Stati oltrepassino i limiti indicati loro dal diritto internazionale[46]. A tal proposito non esiste un vero strumento internazionale che regoli tutta la materia che riguarda la cittadinanza; essa è presente, però, in più convenzioni e patti internazionali.

Il più importante resta sicuramente l'art. 15 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani: «1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza 2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza». Come è chiaro dal testo, esso sottolinea il diritto universale che ciascun individuo possiede nei confronti della cittadinanza e, soprattutto, che non può esserne privato in modo arbitrario. Quest'ultimo punto è importante, perché presuppone un -limite in ambito di diritto internazionale della sovranità statale. Bisogna aggiungere che, proprio perché parla di cittadinanza, esso si riferisce di conseguenza anche a tutta quella serie di diritti che discendono dall'acquisizione di essa. Tuttavia, esso non fa riferimento né alle modalità di acquisizione né a quelle di perdita della cittadinanza, facendo ricadere tutta la materia nei suoi aspetti più pratici e pragmatici sotto autorità statale. Il diritto

[45] Oppenheim-Lauterpacht, 1955. Citato in Marazzi, "l'apolidia e il suo accertamento giudiziario", Giappichelli, 1958.

[46] Interessante a tal proposito è il caso Nottebohm (6 aprile 1955), deciso dalla Corte internazionale dell'Aja: il caso riportava un contenzioso tra il Liechtenstein e il Guatemala a proposito di un'attribuzione di cittadinanza. Il signor Nottebohm, nato in Germania, vive per 38 anni (dal 1905 al 1943) in Guatemala senza assumere la cittadinanza, per poi diventare cittadino del Liechtenstein nel 1939. Quando cerca di rientrare in Guatemala nel 1943, gli viene negato l'ingresso in quanto considerato cittadino tedesco (quindi nemico, per le recenti vicende storiche) e viene estradato negli USA, imprigionato fino alla fine della guerra. La volontà del Liechtenstein di voler assicurare protezione diplomatica a un suo cittadino fu considerata infondata, in quanto l'acquisizione della cittadinanza non era stata basata su un vero e forte legame col paese e fu considerata una finzione giuridica.

alla cittadinanza è enunciato in molti altri strumenti internazionali; tra questi possiamo ricordare la Convenzione del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, che si riferisce in generale agli individui cui tutti gli Stati contraenti devono riconoscere un certo numero di diritti politici e civili[47]. Focalizzandoci su categorie specifiche, gli strumenti internazionali sono ancora più garantisti: il Patto Internazionale sui Diritti Politici e Civili formula il diritto alla cittadinanza per ogni fanciullo all'art. 24 e la stessa cosa vale per la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989, la quale all'art. 7 cita sia il diritto alla cittadinanza che le misure cautelative per evitare l'apolidia del fanciullo[48]. Ancora, la Convenzione dell'Aja dedica molto spazio al fanciullo, in quanto la sua situazione legislativa è spesso legata a fattori socio-culturali che sfuggono alla legge (ricordiamo in tal caso, nuovamente, la difficoltà in alcuni paesi che le madri riscontano nel trasmettere la propria cittadinanza ai figli). Infatti, i capitoli IV e V della Convenzione sono interamente dedicati ai fanciulli e ai loro diritti; in particolare, gli artt. 13, 14, 15 si concentrano su varie disposizioni tese a evitare l'apolidia e sottolineare il diritto alla cittadinanza dei bambini.

L'art. 13 si occupa della naturalizzazione, affermando che quella dei genitori fa acquisire ai figli minori la nazionalità dello Stato preso in questione. Sottolinea che lo Stato può definire le condizioni alle quali l'acquisizione è subordinata, ma in ogni caso i figli minori dovranno

[47] Vedere, nello specifico, l'art. 5, comma 4, iii: "Gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento dei seguenti diritti (…) iii) diritto alla nazionalità".

[48] Art. 24 del P.I.D.C.P.: "1. Ogni fanciullo, senza discriminazione alcuna fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua la religione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica o la nascita, ha diritto a quelle misure protettive che richiede il suo stato minorile, da parte della sua famiglia, della società e dello Stato. 2. Ogni fanciullo deve essere registrato dopo la nascita ed avere un nome. 3. Ogni fanciullo ha diritto ad acquistare una cittadinanza". https://unric.org/html/italian/humanrights/patti2d.html.

Art. 7 della Convenzione ONU "1. Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi. 2. li Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui, se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide".

possedere una nazionalità (nel caso non acquisiscano quella dei genitori naturalizzati, manterranno la propria).

L'art. 14 afferma che il bambino nato da genitori sconosciuti acquisisce la nazionalità del paese dove è nato. Se successivamente la filiazione viene stabilita, la sua nazionalità sarà poi decisa dalla legge nei casi di filiazione conosciuta. L'articolo specifica anche la situazione in cui un bambino viene trovato su un territorio: egli deve essere considerato come nato in quel territorio e, di conseguenza, ne ottiene la nazionalità fino a prova contraria.

L'art. 15 afferma che, quantunque la legislazione di uno Stato non permetta l'acquisizione della cittadinanza per Ius Soli, un bambino nato da genitori di cittadinanza sconosciuta o senza cittadinanza dovrà acquisire quella dello Stato in cui è nato, anche se secondo i requisiti sanciti dallo Stato stesso.

Gli articoli successivi, artt. 16 e 17, si focalizzano invece sul cambio di status che non deve minare il diritto alla cittadinanza del bambino.

L'art. 16 sottolinea che la perdita di cittadinanza di un bambino a causa di un cambiamento dello stato civile (per legittimazione o riconoscimento) è subordinata all'acquisizione della nazionalità dell'altro Stato e secondo i suoi parametri.

L'art. 17 si occupa dell'adozione, affermando che la perdita di cittadinanza per tale motivo dovrà comunque essere subordinata all'acquisizione della cittadinanza dell'adottante. La Convenzione dell'Aja prevede anche il protocollo su un caso di apolidia, che obbliga gli Stati ad accordare la cittadinanza ai bambini nati sul territorio da padre apolide o di cittadinanza ignota e madre cittadina dello Stato in questione. Questo protocollo nasce proprio dalla conoscenza del problema della figura della donna e delle difficoltà legate alla trasmissione della cittadinanza per via matrilineare[49].

Il diritto internazionale ha cercato di sviluppare strumenti sempre più ampi e specifici per tutelare questa categoria delicata che, molto spesso, è legata a doppio filo a quella dei bambini. La Convenzione

[49] Occorre specificare che l'Italia fa parte dei paesi che non hanno ratificato il protocollo.

dell'Aja si occupa della nazionalità della donna nel capitolo III, interamente dedicato alla nazionalità della donna sposata. Come per gli articoli dedicati al fanciullo, quelli dedicati alla donna si pongono come scopo principale evitare casi di apolidia causati da un cambiamento di status.

Gli artt. 8 e 9 sottolineano che, se per matrimonio con uno straniero o il cambio di nazionalità del marito e in conformità con la legge nazionale, la donna si trovasse ad affrontare la perdita di nazionalità, tale perdita sarà subordinata all'acquisizione della nazionalità del marito. L'art. 10 si occupa della naturalizzazione, affermando che quella del marito non coinvolge automaticamente anche quella della moglie salvo volontà da parte di quest'ultima. L'ultimo articolo in materia, art. 11, regola la nazionalità dopo la dissoluzione di un matrimonio, affermando che solo la donna che ne ha fatto domanda potrà riottenere la nazionalità che aveva precedentemente (se il matrimonio ha causato un cambio di nazionalità).

Sempre sul matrimonio si focalizza un altro strumento internazionale molto importante, ossia la Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate del 1957. In questo senso, i più importanti sono i primi tre articoli: l'art. 1 afferma con sicurezza che in nessuno degli Stati contraenti né la celebrazione o la dissoluzione di un matrimonio tra un cittadino e uno straniero, né il cambio di nazionalità del marito possono causare un mutamento automatico nella nazionalità della moglie. L'art. 2 sottolinea che nessuno Stato contraente può impedire alla moglie di un cittadino di mantenere la cittadinanza dello Stato, anche se il marito dovesse cambiare o rinunciare alla sua nazionalità. Infine, l'art. 3 enuncia la possibilità da parte della moglie straniera, sotto sua richiesta, di poter ottenere la nazionalità del marito attraverso una speciale procedura di naturalizzazione, fermo restando le condizioni previste dalla legge nazionale per l'acquisizione della cittadinanza o i limiti legati all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale.

Questo excursus ci permette di capire come il diritto alla cittadinanza sia uno dei più importanti, nonché uno dei più tutelati all'interno della

cornice giuridica internazionale. Tuttavia, ancora una volta, è importante non dimenticare come esso sia strettamente legato alla sovranità degli Stati, i quali restano recalcitranti all'idea di cedere in proposito, ostacolando involontariamente la risoluzione di anomalie come l'apolidia.

1.3 Il ruolo dell'UNHCR

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati *(United Nations High Commissioner for Refugees)* è istituito con un mandato temporaneo dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950. Esso, infatti, nasceva come parte della più ampia Agenzia delle Nazioni Unite sui Rifugiati, nata all'indomani della Seconda Guerra Mondiale per occuparsi della situazione dei profughi sviluppatasi dal conflitto. Come abbiamo già visto, l'art. 11 della Convenzione del 1961 richiedeva l'istituzione di un organo cui le persone potessero rivolgersi e che avrebbe dovuto occuparsi della protezione e dell'assistenza ai rifugiati; l'Assemblea Generale richiese all'UNHCR di ricoprire tale ruolo in forma temporanea. In realtà esso ha continuato a operare, dotandosi nel luglio del 1951 di uno Statuto che ne regola tuttora le attività, l'ambito di lavoro, i finanziamenti e l'organizzazione. Nel corso del tempo, l'UNHCR ha esteso i propri compiti nell'ambito dei rifugiati e della protezione internazionale, mentre nel 1974 ha ricevuto dall'Assemblea Generale il mandato di protezione e prevenzione dell'apolidia. Nel 1955, l'Assemblea Generale ha richiesto un allargamento territoriale dell'Ufficio, estendendolo anche ai paesi non contraenti delle due Convenzioni sui rifugiati e sugli apolidi e chiedendo un enorme lavoro di promozione e attuazione di entrambe in questi Stati. L'UNHCR continua a portare avanti questo compito, attraverso la diffusione d'informazioni legate alla naturalizzazione o alla cittadinanza, promuovendo la registrazione alla nascita, assistendo gli apolidi nella preparazione della documentazione necessaria. L'ufficio compie, d'altra parte, anche un lavoro di rafforzamento delle volontà statali nell'accrescere gli strumenti per ridurre ed eliminare l'apolidia. Gli enormi sforzi, e anche successi, ottenuti in questo campo hanno portato a un mutamento del previsto mandato triennale temporaneo che, nel 2003, è stato esteso a tempo indeterminato. Uno dei suoi organi più importanti è l'*Executive Commitee*, il Comitato Esecutivo, che si riunisce ogni anno in seduta plenaria per stabilire il programma di lavoro dei successivi 12 mesi. Esso è l'organo che esamina i risultati e

i requisiti economici dell'ufficio, che struttura i target per i mesi successivi e adotta conclusioni e soluzioni in ambito tematico, finanziario e procedurale. Nonostante inizialmente gli Stati partecipanti fossero quelli che, per decisione politica, erano maggiormente legati alla tematica dell'asilo e della protezione internazionale, l'ultima seduta plenaria, riunitasi nell'ottobre del 2016, ha visto 107 paesi partecipanti, e più di 51 Stati non membri in qualità di osservatori[50]. Nel corso del tempo, l'ExCom ha adottato una serie di pubblicazioni e Risoluzioni tese a occuparsi della situazione dell'apolidia e degli apolidi.

La risoluzione n°78 (XLVI)[51] del 1995 è il primo esempio di questo lavoro; essa fu emanata per occuparsi della prevenzione e della riduzione dell'apolidia e la protezione degli apolidi. In particolare, essa «riconosce il diritto di ciascuno alla Nazionalità e il diritto di non esserne arbitrariamente privati» e incoraggia l'UNHCR a «continuare le sue attività per conto degli apolidi, come parte della sua funzione istituzionalizzata di protezione internazionale (…) sotto l'art. 11 della Convenzione per la Riduzione dell'Apolidia del 1961».

La risoluzione ricorda anche che uno dei ruoli dell'UNHCR è quello di ricordare agli Stati di rafforzare le proprie legislazioni allo scopo di ridurre l'apolidia, inteso come un principio di diritto internazionale. Per fare ciò, il Comitato sottolinea alcuni azioni cardine, quali evitare la privazione arbitraria della nazionalità, eliminare tutti quegli ostacoli giuridici che possano portare alla sua rinuncia senza l'acquisizione precedente di un'altra nazionalità. Dal punto di vista legislativo, la Risoluzione ricorda la promozione per la sottoscrizione delle due Convenzioni (quella del 1954 e quella del 1961) da parte di nuovi Stati, nonché la possibilità di sostenerli nel loro ingresso attraverso la prestazione di servizi tecnici e consultivi per l'implementazione di queste nelle legislazioni statali. La Risoluzione sostiene anche la

[50] La lista degli Stati membri, degli osservatori e delle organizzazioni/enti partecipanti è consultabile sul sito internet dell'UNHCR alla voce "2016 Executive Commitee Session, list of partecipants": http://www.unhcr.org/excom/orginfo/57ee1ffb7/list-of-participants.html [ultima consultazione 21 dicembre 2016].

[51] Tutte le risoluzioni dell'ExCom sono consultabili su RefWord: http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf [ultima consultazione 21 Dicembre2016]

promozione di attività volte a diffondere informazioni sull'apolidia e i metodi per ridurla; a questo proposito, sempre nel 1995 l'ExCom pubblicò quattro linee-guida sull'apolidia: una dedicata alla definizione di apolide contenuta nell'art. 1 della Convenzione del 1954, una sulle procedure per la determinazione dello Status, una sullo Status a livello nazionale e l'ultima sul diritto alla nazionalità per i bambini in attuazione degli artt. 1-4 della Convenzione del 1961[52]. Un'altra risoluzione importante è la n°106 (LVII) sull'identificazione, prevenzione e riduzione dell'apolidia e sulla protezione degli apolidi del 2006. Quest'ultima esprime tutta la preoccupazione per la precarietà e le difficoltà degli apolidi, incluse l'assenza dell'identità legale e la mancanza dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali che risultano nel non accesso all'educazione, alla libertà di movimento o di ricerca lavoro, alla proprietà o alle cure base. Essa ribadisce ancora una volta il diritto di ogni persona ad avere una nazionalità e il diritto a non esserne arbitrariamente privati così come enunciato dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e rinforzato da ulteriori strumenti giuridici. Attraverso il richiamo alla cooperazione tra UNHCR, governi e altre organizzazioni non governative, la Risoluzione ricorda che gli scopi principali consistono nell'identificazione, prevenzione e riduzione dell'apolidia, nonché nella protezione degli apolidi. Il primo punto, quello dell'identificazione, si esplica nel rafforzamento del lavoro dei governi nell'identificare sul territorio la popolazione con nazionalità non definita, cooperando con le agenzie delle Nazioni Unite (come UNICEF, UNFPA, UNDPT E OHCHR) attraverso programmi nazionali di registrazione dati. Essa dev'essere portata avanti anche con lo sviluppo della ricerca nel campo, attraverso l'impegno di agenzie, esperti, istituti e governi, e della comprensione sulla natura dell'apolidia e delle sue cause. La risoluzione incoraggia gli Stati a

[52] Tutte le pubblicazioni dell'UNHCR sul tema sono consultabili sul sito dell'UNHCR alla sezione "apolidi": https://www.unhcr.it/chi-aiutiamo/apolidi.

condividere le proprie informazioni sulle persone apolidi in modo da costruire una metodologia sistematica e il più possibile uniforme.

Sulla prevenzione, la risoluzione richiama gli Stati alla registrazione delle nascite con certificati appropriati e puntuali e li incoraggia a esaminare le proprie leggi sulla nazionalità, per adottare forme di protezione e prevenzione degli apolidi e dell'apolidia. Notando che l'apolidia si sviluppa soprattutto a causa di ostacoli legislativi dovuti al passaggio o all'ottenimento della nazionalità, la risoluzione chiede agli Stati di fare il possibile per sciogliere tutti i nodi legislativi e burocratici in tal senso.

Sulla riduzione dell'apolidia, la risoluzione incoraggia innanzitutto gli Stati ad accedere e rispettare la Convenzione del 1961. Inoltre, afferma con forza la cooperazione tra le agenzie delle Nazioni Unite sul lavoro per ridurre dell'apolidia e di integrazione delle persone apolidi attraverso progetti in ambito educativo, familiare, sanitario. Incoraggia gli Stati nella salvaguardia dei diritti dei bambini nell'accedere alla nazionalità, anche collaborando con l'UNICEF e l'UNFPA. In ultimo, per quanto riguarda la protezione degli apolidi, la risoluzione incoraggia gli Stati a firmare e rispettare la Convenzione del 1954 sullo Status degli apolidi e sviluppare programmi atti a proteggere e favorire gli apolidi nell'accesso all'assistenza legale o di altro tipo. Sottolinea anche l'illegalità di detenere un apolide solo in virtù della sua condizione di apolide e ricorda la necessità di seguire e proteggere i diritti umani. Molto importanti sono anche alcune Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tra esse possiamo citare la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 23 dicembre (1994 A/RES/49/169, 24 febbraio 1995), che invita gli Stati a supportare l'UNHCR nella riduzione dell'apolidia attraverso la promozione dell'accesso agli strumenti internazionali e la loro implementazione.

La Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 21 dicembre 1995 (A/RES/50/152, 9 febbraio 1996) incoraggia l'UNHCR a continuare la sua attività di protezione degli apolidi e prevenzione dell'apolidia, soprattutto considerando che essa può essere la causa originaria di

movimenti forzati di popolazione. Essa richiede anche che l'ufficio si impegni nella promozione dell'adesione degli Stati alla Convenzione del 1954 sullo status degli apolidi e di quella del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, anche fornendo loro informazioni e assistenza.

La Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 19 dicembre 2006 (A/RES/61/137, 25 gennaio 2007) è invece una sorta di risoluzione-premio che plaude agli ottimi risultati già raggiunti, tra i quali le Conclusioni sull'apolidia e sulle donne a rischio; sottolinea l'adesione di ben 62 Stati alla Convenzione del 1954 e di 33 Stati a quella del 1961. Assolutamente meritevoli di citazione sono le numerose pubblicazioni in materia di apolidia che l'UNHCR si prodiga a diffondere per promuovere una sempre più capillare e minuziosa comprensione del fenomeno.

Nel 2008, l'ufficio ha promosso la pubblicazione di un breve manuale per Parlamentari intitolato "Nazionalità e l'Apolidia"[53], nel quale sostiene una maggiore conoscenza del fenomeno attraverso la descrizione del quadro giuridico internazionale in materia, l'individuazione e la conseguente protezione degli apolidi, la ricerca e la comprensione delle cause che provocano l'apolidia, nonché il ruolo dell'ufficio e il lavoro che i parlamentari in quanto tali possono portare avanti per contribuire alla sua eradicazione.

Nel 2014, l'UNHCR ha pubblicato un manuale approfondito sulla protezione delle persone apolidi, basato sulla Convenzione del 1954, attraverso l'articolata e specifica rete di Refworld; quest'ultimo è un portale informativo su tutto ciò che riguarda rifugiati, apolidia e protezione internazionale, costantemente aggiornato grazie agli uffici distaccati dell'UNHCR, dei governi, delle organizzazioni internazionali, regionali e non governative, nonché accademiche e giudiziarie. Introdotto nel 1990, esso si è sviluppato fino a diventare la fonte principale di notizie, dati e rapporti in materia. Il portale prevede anche funzioni specifiche sulle tematiche principali dell'agenzia, quali: determinazione dello status di rifugiato, apolidia, migrazione,

[53] Consultabile sul sito internet dell'UNHCR alla voce "apolidi, pubblicazioni": https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Nazionalit__e_apolidia_-_Manuale_per_i_parlamentari_2008.pdf

uguaglianza di genere e donne, sfollati interni, re-insediamento, rimpatrio volontario e minori. Attraverso di esso, quindi, l'UNHCR pubblica e promuove lavori e opere di approfondimento in costante aggiornamento. L'apolidia è un fenomeno complesso che si manifesta con cause, dimensioni e profili diversi e ogni paese ha bisogno di analizzare approfonditamente la propria situazione per capire dove e in che modo agire. Il ruolo dell'ufficio in questo senso è quello di sostenere gli Stati, attraverso più azioni di assistenza che si delineano su più fronti: nell'identificazione dei fattori che potrebbero causare apolidia o impedirne la risoluzione; nella convocazione di tavole rotonde e dibattiti allo scopo di promuovere la partecipazione di governi, società civile e altre agenzie; nella consulenza tecnica e sostegno economico ai governi e alle popolazioni apolidi; nella promozione dello scambio di informazioni; nell'impegno coordinato con forze di giustizia e comunità giuridica per uso strategico nei processi giudiziari; nella costruzione di campagne a lungo termine di sensibilizzazione ed advocacy sull'apolidia e nella loro implementazione sul piano nazionale. Una delle campagne più durature e pervasive dell'UNHCR è la campagna *"I belong",* lanciata il 4 novembre 2014 con l'obiettivo di porre fine all'apolidia nell'arco di 10 anni[54]. Le dieci tappe del Piano Globale sono delineate con chiarezza, così come è ben definito il ruolo dell'Alto Commissariato nelle varie fasi.

L'azione 1 consiste nella risoluzione dei casi più gravi di apolidia, tra i quali possiamo citare quelli di Lettonia ed Estonia dove si concentrano circa 350.878 persone apolidi[55]. Gli ostacoli principali a

[54] Per approfondimento, dal sito internet dell'UNHCR è possibile scaricare il Piano Globale 2014-2024 della campagna e il rapporto speciale del 2014: https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/eventi-e-campagne/i-belong.

[55] Vedere, a tal proposito, "Porre fine all'apolidia nell'Unione Europea", a cura di UNHCR: le popolazioni apolidi più numerose di cui si è a conoscenza nell'UE si trovano in Lettonia (262.802 persone) e in Estonia (88.076 persone). Gli apolidi con lo status di "non cittadini" in Lettonia e quelli registrati "con cittadinanza indeterminata" in Estonia sono diventati apolidi dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Essi godono di una serie di serie di diritti che vanno oltre gli standard minimi previsti dalla Convenzione del 1954, ma continuano a permanere significative differenze rispetto ai cittadini, tra cui il fatto che essi non possono votare alle elezioni politiche o a quelle dell'Unione Europea e che non possono essere impiegati nella Pubblica Amministrazione. In Lettonia ed Estonia, le recenti modifiche alle leggi in materia di cittadinanza, adottate rispettivamente nel 2013 e nel 2015, limiteranno considerevolmente il perpetuarsi della condizione di apolidia in questi Paesi, facilitando l'acquisizione della cittadinanza nel caso di bambini nati apolidi o rendendo tale acquisizione automatica. Inoltre, in Estonia la naturalizzazione di apolidi anziani sarà ulteriormente facilitata.

questa tappa riguardano le leggi sulla cittadinanza e la nazionalità che, di fatto, costringono a un'apolidia forzata. L'UNHCR si impegna in attività di consulenza in ambito tecnico, legislativo, politico e procedurale proprio per risolvere queste problematiche.

L'azione 2 punta ad assicurare che nessun bambino nasca apolide. L'UNHCR s'interessa a fornire supporto sia ai governi sia agli apolidi nell'esame delle domande, facendo in modo che i nuovi nati acquisiscano ovunque e in automatico una cittadinanza, soprattutto nel rischio che in caso contrario diventino apolidi. Gli ostacoli maggiori in questo senso riguardano sempre problematiche di tipo burocratico e/o legislativo. L'UNHCR si impegna a sensibilizzare sulle garanzie volte a prevenire l'apolidia infantile, nonché ad attività di advocacy e consulenza tecnica/legislativa per la riforma delle leggi, delle procedure o delle politiche in tal senso. S'interessa anche a campagne di sensibilizzazione sul fenomeno, coadiuvata dall'UNICEF, nonché a formare e rafforzare figure professionali in materia di apolidia infantile e nazionalità.

L'azione 3 si concentra sulla rimozione della discriminazione di genere nelle leggi sulla nazionalità, che spesso sono la causa principale della mancata trasmissione della nazionalità alla moglie o ai figli. In questo caso, le legislazioni fallaci sono una riflessione di limiti di carattere sociale e culturale radicate sul territorio. Proprio per questo, l'UNHCR s'impegna nell'ambito della non-discriminazione a tutti i livelli e di tutti i tipi, identificando situazioni potenzialmente discriminatorie e intervenendo per prevenire casi di diniego su base discriminatoria. Legata all'azione 3 è l'azione 4, che si dedica alla prevenzione del diniego, della perdita o della privazione della nazionalità su base discriminatoria.

L'azione 5 si occupa dell'apolidia nei casi di successione tra Stati, ossia nel caso di nascita di nuove entità territoriali o del passaggio di territorio fra Stati esistenti. In questi casi, l'aggravante è molte volte definita da una situazione instabile o pericolosa, conseguente dell'atto politico. L'UNHCR può contribuire, attraverso la collaborazione con le altre agenzie ONU, nell'identificare plausibili situazioni di

successioni di Stati prima che avvengano e agire in anticipo; a tal proposito, può contattare gli Stati e i territori in gioco e offrire consulenza e sostegno tecnico, nonché promuovere cooperazione e accordi pacifici e utili alle parti.

L'azione 6 vuole assicurare lo status agli apolidi e favorire il loro processo di naturalizzazione, in modo da velocizzare il godimento dei diritti. Il problema principale a quest'azione è l'errata percezione di pericolo da parte dei governi, nonché la mancata conoscenza della realtà apolide sul territorio. In questo senso, l'UNHCR può contribuire con la creazione di procedure per la determinazione dello status di apolide e fornendo sostegno tecnico agli Stati non in grado di svilupparle.

L'azione 7 si concentra sulla registrazione alla nascita in modo da prevenire l'apolidia, cosa spesso impossibile a causa di una carenza statistica alla base, la quale si traduce in una mancanza o incompletezza di dati. L'UNHCR può intervenire soprattutto in partenariato con altri enti internazionali (UNICEF, OMS, Banca Mondiale), regionali e locali, nell'identificazione degli ostacoli pratici e giuridici alla registrazione delle nascite e dislocando team mobili per rispondere alle carenze strutturali del sistema. L'integrazione della registrazione con programmi pubblici sul parto, sull'assistenza materna, sulle vaccinazioni e l'educazione è un aiuto in più, perché spesso le registrazioni vengono evitate per ragioni di tipo economico e assistenziale; fondamentale in questo caso è anche il sostegno pratico nel miglioramento dei sistemi di anagrafe e banche dati.

L'Azione 8 si focalizza sul rilascio dei documenti di nazionalità a coloro che ne hanno diritto, cosa spesso ostacolata dalla mancanza di dati statistici su persone quasi interamente prive di documenti. In questo caso l'UNHCR può promuovere procedure uniformi e accessibili per il rilascio dei documenti relativi alla nazionalità, fornire supporto ai governi per il rilascio dei documenti e garantirli agli aventi diritto in tempi brevi. Si può dedicare a campagne d'informazione pubblica per la conoscenza delle procedure di ottenimento dei

documenti e della nazionalità e fornire assistenza legale personale per ottenerla.

L'azione 9 promuove l'adesione delle Nazioni Unite alle Convenzioni sull'apolidia, attraverso la promozione di queste ultime presso Ministeri e Parlamento e mettendone in luce il valore. Infine, l'azione 10 punta a migliorare qualitativamente e quantitativamente i dati statistici sulle popolazioni apolidi che, come abbiamo visto, risultano essere un ostacolo piuttosto grosso all'attuazione di altri progressi.

In questa campagna, come in tutti gli altri ambiti che riguardano l'apolidia, l'UNHCR risulta essere, quindi, un organo attivo e ambizioso del cui sostegno dovrebbero avvalersi sempre più spesso Stati e Governi per definire, controllare, ridurre e, se possibile, eliminare fenomeni complessi che danneggiano la vita umana. La campagna è, attualmente, al suo terzo anno di vita e gli aggiornamenti – costantemente rilevati dall'agenzia – sono notevoli, sebbene inficiati dall'aggravarsi dei conflitti attualmente in corso nel mondo. L'Alto Commissario ha, infatti, evidenziato la stretta correlazione tra il rischio di apolidia e l'espansione dei conflitti, attraverso un report, nel quale si pone in evidenza il rischio corso in particolare dai bambini siriani negli ultimi anni[56]. L'UNHCR sottolinea che, da quando la campagna è stata lanciata, dieci nuovi Stati hanno aderito alle Convenzioni delle Nazioni Unite sulla prevenzione e la riduzione dei casi di apolidia, mentre altri paesi hanno fatto enormi passi avanti in tema di riconoscimento degli apolidi nei loro territori[57]. Secondo l'UNHCR, il fattore chiave per prevenire l'apolidia è la volontà politica, in quanto il fenomeno può essere facilmente debellato con misure semplici ed anche a basso impatto economico che, però, prevedono conseguenze immediate e permanenti. L'interesse sempre crescente per la sua risoluzione sembra chiaro dai fondi stanziati negli

[56] La legge siriana non prevede che le donne possano trasferire la propria cittadinanza ai figli e, in periodo di conflitto dove una famiglia su quattro non vede la presenza del padre, porta la possibilità di apolidia per circa 709.000 bambini siriani nati in esilio. Per approfondimento: http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/search-solutions-addressing-statelessness-middle-east-and-north-africa

[57] Il report si riferisce soprattutto a Costa d'Avorio, il Kirghizistan, la Malesia e la Thailandia; quest'ultima ha riconosciuto la nazionalità thailandese a ben 23.000 apolidi presenti sul suo territorio da almeno tre anni. Il Kenya ha riconosciuto la sua nazionalità alla etnia Makonde (circa 6.000 persone), una minoranza originaria del Mozambico sino ad allora non riconosciuta, pur risiedendo sul territorio keniota.

ultimi anni in favore dei progetti in materia di riduzione ed eliminazione dell'apolidia[58]; nonché gli specialisti affiancati agli Stati e alle organizzazioni interessati alla risoluzione del fenomeno. Come è stato già rilevato nella trattazione dei punti del Piano Globale, il ruolo di supporto dell'UNHCR punta soprattutto a convincere gli Stati nell'intraprendere alcune azioni chiave che, sviluppate in sinergia, possono interrompere il "circolo vizioso" dell'apolidia: assicurare la registrazione dalla nascita (quindi prevedere una prova della parentela e del luogo di nascita per ogni nuovo nato); garantire la cittadinanza a tutti i bambini a rischio apolidia; rimuovere la discriminazione di genere sulle leggi della cittadinanza (quindi prevedere la trasmissione della cittadinanza da parte delle donne); risolvere gli attuali casi di apolidia con modifiche legislative e politiche; eliminare le discriminazioni di tutti i tipi e che colpiscono spesso le minoranze del mondo[59]. A parte queste misure di carattere perlopiù amministrativo o tecnico, l'agenzia si propone anche di continuare il suo lavoro di persuasione con governi, organizzazioni internazionali e regionali per attuare misure politiche che possano garantire, ad esempio, la cittadinanza in caso di creazione di un nuovo Stato o di trasferimento di territori; uno status giuridico e una nazionalità ai migranti apolidi tramite procedure governative; la raccolta di dati completi e approfonditi sulle persone apolidi e sulle cause di apolidia, in modo da favorire il monitoraggio del fenomeno; e in ultimo, l'adesione alle due Convenzioni delle Nazioni Unite sull'apolidia, in modo da renderne sempre più efficace la portata giuridica.

[58] Il Comitato Esecutivo del Programma dell'Alto Commissario ha approvato, dal 2015, uno stanziamento di 68 milioni di dollari.
[59] Per approfondimento sulla questione, vedasi il report speciale dell'UNHCR "Porre fine all'apolidia in 10 anni": https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Porre_Fine_all_Apolidia_IT.pdf

1.4 Diritto internazionale e diritti umani

Il diritto internazionale umanitario ha cominciato a muovere i primi decisivi passi a partire dal 1945, quando cominciò a costituirsi un complesso apparato per il riconoscimento, l'attuazione e la protezione dei diritti umani. A questo proposito, è sicuramente interessante la riflessione di Hannah Arendt, la quale mette in luce l'essenziale ambiguità di un sistema che, da una parte, proclama l'universalità dei diritti umani e, dall'altra, mostra l'imprescindibile legame tra questi diritti e il possedimento di una cittadinanza che definisca status giuridici precisi. Inoltre, risulta evidente che alcune cittadinanze siano considerate più "forti" rispetto ad altre sotto un profilo politico ed economico[60]. Quest'ambiguità è sostanziata già nel titolo del testo che per primo ha apportato passi avanti in materia, ossia la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, emanata il 26 agosto 1789 all'indomani della Rivoluzione Francese. Già allora, la cittadinanza era indicata come un attributo essenziale dell'essere umano, andando inevitabilmente a combinare i diritti umani alla sovranità di uno Stato-Nazione. La Arendt sottolinea come questo nodo centrale nell'applicazione dei diritti umani è stato fondamentale nel corso della storia e quanto il destino delle persone senza patria sia strettamente collegato ad esso. La descrizione che la filosofa fa della situazione degli ebrei nel suo "Le Origini del Totalitarismo" può, per certi versi, essere assimilata a quella degli apolidi attuali: «… senza stato in cui identificarsi come popolo ed un territorio definito in cui poter vivere, sono privati, come apolidi, del diritto di cittadinanza e, con esso, di una tutela giuridica come soggetto di personalità. Il problema (…) era la negazione del fondamentale diritto umano e cioè il "diritto di avere diritti", che significa il diritto di appartenere a una comunità politica[61]».

Secondo la Arendt, il problema risiedeva nel fatto che i diritti umani, chiamati inalienabili in quanto dovrebbero essere costitutivi della

[60] Lotto A., "Diritti umani e cittadinanza in Hannah Arendt", Deportate Esuli, Profughe – rivista telematica di studi sulla memoria femminile: http://www.unive.it/media/allegato/dep/Ricerche/5_Lotto.pdf.
[61] Arendt, H. (1973). "The origins of totalitarianism" (Vol. 244). Houghton Mifflin Harcourt.

natura stessa dell'essere umano, rientravano in realtà nel corollario di diritti che un individuo possedeva in quanto cittadino e non in quanto essere umano; pertanto, l'individuo poteva esserne privato alla stregua della riduzione sistematica dei diritti umani a danno degli ebrei, avvenuta prima della loro deportazione durante il nazismo. La Arendt insiste sul fatto che si tratta di un problema politico, in quanto solo l'uguaglianza giuridica e politica possono proteggere sia gli individui che le nazionalità dalle discriminazioni e dalle persecuzioni. La Arendt continua affermando che questa inefficacia si estrinseca soprattutto nella figura dell'apolide tra le due guerre, perché sono queste *displaced people* a porre il riflettore su un problema che esisteva da sempre ma non si era mai manifestato: il fatto, cioè, che non appartenere a una meglio identificata comunità politica potesse portare alla perdita del "diritto di avere diritti", nonché all'impossibilità di riottenerlo a causa del nuovo sistema internazionale. Secondo la filosofa, è proprio a questo punto che dovrebbero subentrare i diritti umani, quella serie di protezioni che appartiene all'uomo in quanto tale, anche se privato di status giuridico e politico; ed è proprio a questo punto che essi hanno fallito.

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 a Parigi in seduta plenaria, rappresenta una pietra miliare nel campo dei diritti umani perché è la concretizzazione di un filone di pensiero nato già alla fine della Seconda Guerra Mondiale nonché un perfezionamento della stessa Dichiarazione del 1789. Nel preambolo iniziale essa ricorda che: «… è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche» oltre che dichiarare, nell'art. 14 comma primo, che: «ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni». Sebbene l'articolo successivo rimarchi che ogni individuo abbia diritto a una cittadinanza e aggiunge, nel comma secondo, che nessun individuo potrà esserne privato arbitrariamente, è importante sottolineare come la Dichiarazione utilizzi il termine "individuo" come beneficiario di tutti i diritti

enunciati, mentre non utilizza mai il termine "cittadino" che pure era usato nella Dichiarazione del 1789.

Tuttavia, bisogna anche ammettere che la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, a parte l'articolo 14 indicato, non offre particolare protezione alla specifica categoria degli apolidi, per i quali dovremo aspettare le già citate Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, la Convenzione di Ginevra sull'apolidia del 1954, la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961 e il Protocollo addizionale di New York del 1967.

Nello stesso giorno dell'adozione della Dichiarazione del 1948, l'Assemblea Generale chiese alla Commissione sui Diritti Umani di preparare, come priorità assoluta, due bozze: uno del patto sui diritti umani e l'altro sulle misure di implementazione dello stesso. L'anno successivo, le bozze furono analizzate e modificate seguendo i suggerimenti ricevuti dai vari governi; tra questi v'era l'indicazione di considerare sia le libertà civili e politiche sia i diritti culturali, sociali ed economici come interconnessi e strettamente correlati tra loro[62]. Seguendo questo filone d'idea, l'Assemblea decise di includere nel patto sui diritti umani anche i diritti in campo economico, sociale e culturale. I 14 articoli furono impostati sulla base dei suggerimenti di governi e agenzie specializzate e furono inserite nel patto nel 1951. A questi si andarono ad aggiungere 10 articoli sulle misure d'implementazione dei diritti sui quali gli Stati contraenti avrebbero dovuto redigere un report periodico.

Una risoluzione successiva, emanata tra il 1951 e il 1952, portò l'Assemblea Generale a richiedere la scrittura di due bozze separate, una per i diritti politici e civili e l'altra per quelli economici, sociali e culturali[63]. La preparazione delle due bozze fu completata tra il 1953 e il 1954 e l'Assemblea Generale decise di diffonderle il più possibile affinché i governi potessero farsi la propria idea e l'opinione pubblica potesse esprimere il proprio punto di vista. Nonostante le successive

[62] In inglese: "the enjoyment of civic and political freedoms and of economic, social and cultural rights are interconnected and interdependent" (resolution 421 (V), sect. E, 1950).

[63] In inglese: "to draft two Covenants on Human Rights, . . . one to contain civil and political rights and the other to contain economic, social and cultural rights" (resolution 543 (VI), para. 1).

sessioni di lettura degli articoli, i due patti furono completi solo nel 1966: il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici furono adottati dall'Assemblea Generale il 16 Dicembre, insieme a due protocolli opzionali al PIDCP: il primo, adottato con la stessa risoluzione, riguardava comunicazioni per coloro che si consideravano vittime di violazione dei patti; il secondo, adottato il 15 Dicembre del 1989, riguardava invece l'abolizione della pena di morte.

I due patti, con i protocolli addizionali e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani formano il nocciolo duro della carta internazionale dei diritti umani, ossia la massima espressione della volontà di uguaglianza che sottintende il diritto internazionale umanitario, in quanto rivolta a tutti gli esseri umani senza alcuna distinzione o discriminazione.

I due Patti inseriscono, all'art. 2, una dichiarazione molto simile: «Tutti gli Stati Membri del Patto si impegnano a garantire che i diritti enunciati nel presente Patto saranno esercitati senza distinzione alcuna, di razza di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione» che dichiara, appunto, una sostanziale uguaglianza di ogni essere umano compresi, aggiungiamo, rifugiati, profughi e apolidi. Nonostante questo però, i due Patti presentano pochi articoli che possano essere utili per quanto riguarda il diritto di asilo e la condizione degli apolidi.

L'art. 12 del Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici è molto importante, in quanto dichiara la libertà di movimento, di uscita e di ingresso per chiunque sul territorio dello Stato del quale si è cittadini.

Il comma quattro dello stesso articolo afferma che «nessuno deve essere privato arbitrariamente del diritto di entrare nel proprio stesso paese», testo che la Commissione per i Diritti Umani ha interpretato nel senso degli apolidi, i quali hanno il diritto di ritornare nello Stato in cui sono residenti o in un altro Stato con cui hanno intrapreso relazioni di lunga durata[64]. Anche se l'articolo 12 menziona solo

[64] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012.

coloro che si trovano "legalmente" sul territorio dello Stato, andando quindi a discriminare i migranti senza documenti tra i quali potrebbero annoverarsi tutti quegli apolidi che non hanno ancora ottenuto lo status riconosciuto, la Commissione sottolinea che gli Stati contraenti debbano modificare la propria legislazione in virtù della corretta attuazione del comma quattro dell'articolo[65].

Un altro articolo senza dubbio utile è l'art. 16, il quale afferma che «ogni individuo ha diritto al riconoscimento in qualsiasi luogo della sua personalità giuridica», ossia di quella capacità di essere titolari di diritti e doveri che si acquisisce già alla nascita e si perde solo alla morte. L'apolide, sebbene potrebbe non possedere un vero e proprio status giuridico (come accade per gli apolidi de facto), possiede come tutti una personalità giuridica che lo rende, per l'appunto, titolare di doveri ma anche di diritti.

Un ulteriore accenno alla questione dell'apolidia ce lo dà l'articolo 24 dello stesso Patto, che si occupa della condizione del bambino, affermando che esso ha diritto alla protezione in quanto minore da parte di famiglia, società e Stato senza alcun tipo di discriminazione; che ogni bambino ha diritto a essere registrato immediatamente alla nascita con un nome e ha il diritto di acquisire una nazionalità[66]. Soprattutto gli ultimi due commi sono strettamente correlati alla riduzione dell'apolidia, in quanto una puntuale registrazione alla nascita e un'attuazione precisa del diritto alla nazionalità preventiverebbero la formazione dell'apolidia nei bambini.

Per quanto riguarda il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, l'articolo 10 sembra essere piuttosto rilevante; il comma terzo sottolinea l'obbligo, da parte degli Stati, di prendere speciali misure di protezione e assistenza nei confronti di tutti i bambini e dei giovani, senza discriminazione in ragione della loro origine, dei loro genitori né di altre condizioni. I bambini devono essere protetti dallo sfruttamento economico e sociale, in quanto

[65] (A cura di) United Nation High Commissioner Human Rights "The rights of Non-Citizens", UN, Ginevra 2007, p. 17.
[66] Art.24 "1. Every child shall have, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, the right to such measures of protection as are required by his status as a minor, on the part of his family, society and the State. 2. Every child shall be registered immediately after birth and shall have a name. 3. Every child has the right to acquire a nationality."

questo può danneggiarli moralmente e fisicamente nonché avere effetti sul loro sviluppo psicofisico. L'articolo si rivolge a tutti i bambini senza discriminazioni basate sulla famiglia, quindi si può applicare agevolmente anche ai figli di apolidi o dalla nazionalità sconosciuta. A parte pochi articoli, però, è possibile notare come entrambi i Patti restino limitati in materia di apolidia. Da qui è possibile ampliare il discorso sull'intero apparato internazionale dei diritti umani, il quale presenta molte più lacune e complessità di quello che potrebbe sembrare in un primo momento osservando i numerosi strumenti in dotazione per riconoscerli, rispettarli e controllarli.

Il primo ordine di problemi risiede nelle definizioni stesse che, spesso, risalgono a periodi storici lontani e non si applicano in modo efficace a quello che è il nuovo panorama internazionale odierno. In una realtà dove le cause delle migrazioni si mescolano e si confondono tra loro, la definizione di "rifugiato per motivi politici tout court" della Convenzione di Ginevra risulta limitante e poco aderente alla realtà. Il fatto, poi, che la Carta dei Diritti Fondamentali faccia riferimento proprio alla Convenzione rende ancora più complessa la situazione, in quanto non prevede una nuova e meglio comprensiva definizione e, di conseguenza, nessuna elaborazione migliorativa del concetto di asilo.

A questo si aggiunge un ulteriore ordine di problemi, legato al cosiddetto "diritto di immigrazione". Abbiamo anticipato che il Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici suppone, all'articolo 12, la libertà e il diritto di lasciare il proprio paese; esso però non è seguito da alcun diritto all'immigrazione nei paesi di arrivo, che possono decidere le modalità e le forme con cui accogliere i migranti. L'unico canale possibile è quello di richiedere diritto d'asilo nei paesi di arrivo, meccanismo che da anni versa in gravi difficoltà. Molto spesso i paesi sfruttano tutti i mezzi possibili per fermare in blocco i migranti, sotto la scorta di un generico "controllo di sicurezza". Inoltre, nell'ambito si parla sempre più spesso di domanda di asilo strumentale, utilizzata dai migranti per poter forzare l'ingresso nei paesi occidentali sicuri, nascondendo il loro status di straniero

ordinario con una generica domanda di protezione internazionale. Ancora una volta però, risulta fuorviante la categorizzazione rigida dei migranti, dove chi parte per bisogno economico viene lasciato al margine del sistema quando la difficoltà di separare le cause delle migrazioni è reale e decisamente attuale. Le cause di partenza sono spesso una miscela di bisogni economici impellenti e violazione dei diritti umani, rendendo impossibile un perfetto soddisfacimento dei sempre più rigidi e precisi criteri di ingresso e ottenimento dello status o di un qualsiasi altro tipo di protezione.

Come sottolinea la Arendt, il diritto a essere protetti dovrebbe essere un diritto umano e, come tale, non dovrebbe essere vincolato al soddisfacimento di determinati requisiti (per altro stabiliti dai singoli Stati a seconda delle proprie necessità. La realtà dei fatti è che questo diritto viene spesso aggirato dagli stessi Stati, che cercano di piegare il diritto di asilo alle proprie motivazioni di carattere politico-economico. Il paradosso, quindi, è che i diritti umani sono più deboli per l'essere umano in quanto tale, ossia per l'uomo spogliato di qualsiasi altra definizione politico-giuridica che possa definirlo.

2 Capitolo
Il quadro giuridico europeo

2.1 Gli strumenti in seno al Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione intergovernativa, fondata il 5 maggio del 1949, di cui sono attualmente membri 47 paesi europei, tra cui tutti i 28 Stati dell'Unione Europea. Il suo fine è quello di favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico europeo, garantendo il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto[67]. A tale scopo, le iniziative promosse dal Consiglio sono numerose: a partire dalle convenzioni, delle quali degna di nota è sicuramente la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo[68], alle risoluzioni e raccomandazioni indirizzate a tutti gli Stati membri, importanti per l'individuazione e l'analisi delle problematiche comuni a tutti gli Stati. Sono numerose le raccomandazioni che, indirettamente o direttamente, si dedicano all'apolidia e alla protezione degli individui in ambito di cittadinanza e nazionalità.

Il Consiglio si era già dedicato all'apolidia relativa ai "nomadi", ossia a quella categoria di persone che «segue uno stile di vita itinerante»[69], affermando i diritti di non discriminazione, di residenza e unione del nucleo familiare, di protezione, ma soprattutto di legame con uno Stato; il paragrafo secondo della raccomandazione, infatti, sottolinea che lo Stato deve cercare di facilitare la creazione di un legame con i nomadi dalla nazionalità indefinita o apolidi, tenendo in considerazione una serie di fattori che vanno dallo Stato di origine o nascita dell'individuo, alla residenza abituale, alla presenza di membri della famiglia nello Stato preso in considerazione.

Tuttavia, i passi avanti più importanti sono stati fatti in anni recenti, attraverso l'adozione di una serie di raccomandazioni più specifiche.

[67] http://www.rpcoe.esteri.it/RPCOE/Menu/Consiglio+d+Europa/
[68] Testo integrale in italiano della Convenzione: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf
[69] Raccomandazione n° (83) 1 sui nomadi apolidi o nomadi dalla nazionalità indefinita, 22 febbraio 1983 http://www.refworld.org/publisher,COEMINISTERS,RESOLUTION,,510114be2,0.html

Una delle prime è la raccomandazione n° (99)18 del 15 settembre 1999 sulla prevenzione e la riduzione dei casi di apolidia[70]. Essa è stata adottata dopo la Convenzione sulla nazionalità del 1997 allo scopo di rimediare ad alcune lacune che la Convenzione lascia insolute; molte disposizioni concedono agli Stati membri ampi margini di manovra nell'interpretazione e, conseguentemente, nell'applicazione delle stesse[71]. La raccomandazione prende in esame i principi della Convenzione, cercando di indirizzare più specificatamente gli Stati membri sul tema dell'apolidia e diventando, quindi, un supporto ulteriore all'applicazione della Convenzione.

Essa ricorda, inizialmente, che lo scopo del Consiglio d'Europa è quello di promuovere coesione e unità tra gli Stati membri; riconosce l'impatto negativo dell'apolidia sugli individui e sugli Stati, affermando il bisogno di ridurre, evitare ed eliminare l'apolidia; sottolinea che cambiamenti in materia di nazionalità sarebbero positivi sia per gli individui che per gli Stati. La raccomandazione sottolinea di aver preso in considerazione tutti i principali strumenti internazionali e nazionali in materia, evidenziando come questi dovrebbero essere sviluppati e rafforzati al fine di eliminare totalmente l'apolidia. La raccomandazione conclude con la speranza che sempre più Stati possano firmare la Convenzione sulla nazionalità del 1997.

La raccomandazione chiede agli Stati di soddisfare determinati principi, primo tra tutti quello di prevenire e ridurre i casi di apolidia alla nascita, affermando che il primo passo è quello di concedere la cittadinanza di diritto a tutti i bambini i cui genitori posseggano la cittadinanza dello Stato preso in considerazione al momento della nascita. In ogni caso, la nascita all'estero non dovrebbe essere una motivazione sufficiente a creare apolidia.

Il secondo principio è quello di facilitare l'acquisto della nazionalità da parte degli apolidi che risiedano legalmente e abitualmente sul territorio. La raccomandazione sottolinea che ogni Stato dovrebbe

[70] Raccomandazione n° (99)18 del 15 settembre 1999 sulla prevenzione e la riduzione dei casi di apolidia http://www.refworld.org/publisher,COEMINISTERS,RESOLUTION,,510101e02,0.html

[71] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012.

prevedere un periodo di residenza breve e, se richiesto dall'ordinamento interno, un livello linguistico adeguato. Le procedure per l'acquisizione della cittadinanza dovrebbero essere accessibili sia sotto il profilo amministrativo sia quello economico, mentre le condanne non dovrebbero costituire un ostacolo "non ragionevole" all'acquisizione della cittadinanza, anche se presenti tra i requisiti per il conseguimento della stessa. Si tratta di misure di vario tipo e su più livelli (economico, amministrativo, territoriale, linguistico, penale) che gli Stati dovrebbero adottare per favorire l'acquisto della nazionalità per gli apolidi successivi, ossia coloro che diventano apolidi dopo la nascita.

Il terzo punto riguarda la prevenzione dell'apolidia come conseguenza della perdita della nazionalità, cercando quindi di scindere il più possibile lo status di apolide dalla nazionalità *per sé*. Nel primo capoverso afferma che lo Stato dovrebbe effettivamente controllare che nessuno rinunci alla propria cittadinanza senza prima aver acquisito o senza aver garanzia di poterne acquisire un'altra. In caso contrario, gli Stati dovrebbero prevedere una mancanza di effetti nella rinuncia alla propria nazionalità. Questo punto rimarca, ancora una volta, la necessità del possesso continuativo di una cittadinanza, cosa sulla quale gli Stati dovrebbero vigilare in cooperazione tra loro. Il secondo capoverso si dedica allo stesso argomento, sottolineando che lo Stato dovrebbe prevedere l'acquisizione della propria nazionalità senza la perdita immediata di quella precedente, anche se la perdita di quest'ultima fa parte dei requisiti di legge per ottenere una nuova cittadinanza. Afferma che gli Stati dovrebbero, se necessario, accordarsi sulle modalità di acquisizione e perdita delle rispettive cittadinanze. L'ultimo capoverso sottolinea che, proprio allo scopo di evitare l'apolidia, gli Stati dovrebbero essere favorevoli all'acquisizione della cittadinanza anche in caso di condotta fraudolenta dell'interessato, sviluppata attraverso false informazioni o simulazione di fatti determinati. In questo caso, gli Stati dovrebbero analizzare la gravità dei fatti, il legame che l'individuo ha stabilito con lo Stato interessato e le altre circostanze determinanti.

Possiamo notare come la raccomandazione sia propositiva in materia di diminuzione ed eliminazione dell'apolidia, incoraggiando gli Stati alla cooperazione e all'analisi circostanziata e precisa degli eventi, prima di prendere una qualsiasi decisione in materia di cittadinanza.

Un'altra utile raccomandazione è la n° CM/Rec (2009)13 sulla nazionalità dei bambini, il cui scopo dichiarato è quello di evitare l'apolidia nei bambini e facilitare l'acquisizione della cittadinanza dello Stato di nascita o di residenza dei loro genitori [72]. La raccomandazione sottolinea che la sua priorità principale consiste, da una parte, nella riduzione dei casi di apolidia e, dall'altra, nello sviluppare nuove e più precise norme sulla nazionalità dei bambini. I temi trattati sono essenzialmente cinque: riduzione dell'apolidia nei bambini; la nazionalità come conseguenza di una relazione filiale; la nazionalità dei bambini nati sul territorio da genitori stranieri; la posizione dei bambini trattati come nazionali; i diritti dei bambini in procedure che influiscono sulla loro nazionalità.

Per quanto riguarda il primo, il documento espone una serie di dieci punti che gli Stati dovrebbero soddisfare per raggiungere lo scopo: provvedere all'acquisizione della nazionalità per *Ius Sanguinis* dei bambini che risulterebbero apolidi in caso contrario; lavorare affinché i bambini nati sul territorio acquisiscano la nazionalità senza altre condizioni se non la residenza legale e abituale dei genitori; provvedere che i bambini, divenuti comunque apolidi nonostante i punti 1 e 2 e che hanno il diritto di acquisire la nazionalità di un altro Stato, abbiano l'assistenza necessaria per esercitare questo diritto; preoccuparsi che i bambini con il diritto di acquisire la cittadinanza di un altro Stato senza poterlo fare non siano esclusi dalla possibilità di ottenere la cittadinanza dello Stato preso in considerazione; ricordarsi che i bambini apolidi hanno il diritto di fare domanda per la cittadinanza dopo aver risieduto sul territorio per un periodo che non può eccedere i cinque anni; impegnarsi alla cooperazione sulle problematiche dell'apolidia infantile, incluso lo scambio

[72] Raccomandazione CM/Rec (2009) 13 sulla nazionalità dei bambini del 9 dicembre 2009. È stata pubblicata nuovamente il 9 maggio del 2009 corredata di un *explanatory memorandum* in materia di nazionalità e risoluzione dell'apolidia infantile http://www.refworld.org/publisher,COEMINISTERS,RESOLUTION,,4dc7bf1c2,0.html

d'informazioni sulle legislazioni e sulle politiche pubbliche in materia di nazionalità, così come sui dettagli dei singoli casi; trattare, per quanto possibile, i bambini apolidi *de facto* come apolidi *de jure*; registrare i bambini come "dalla nazionalità indefinita o sconosciuta" per un periodo che sia il più breve possibile; trattare i bambini trovati abbandonati sul territorio come orfani in merito all'acquisizione di nazionalità; provvedere affinché la revoca o l'annullamento di un'adozione non causi la perdita della nazionalità acquisita con l'adozione, se l'apolidia potrebbe esserne una conseguenza.

Sul secondo tema, la raccomandazione prevede un'altra serie di punti da soddisfare: fare in modo che il bambino la cui parentela sia stabilita tramite vari tipi di procedure giuridiche (ordine della corte, riconoscimento, etc.) acquisisca la cittadinanza del genitore preso in considerazione, seguendo le normative previste dal diritto interno; applicare lo *Ius Sanguinis* nell'attribuzione della cittadinanza a un bambino nato attraverso tecniche riproduttive assistite, se la relazione parentale è stabilita e riconosciuta dalla legge; non applicare nessuna eccezione alla garanzia di acquisizione della cittadinanza per i bambini adottati, se non quelle generalmente applicabili all'acquisizione della nazionalità per *Ius Sanguinis*; facilitare l'acquisizione della nazionalità dei bambini adottati da nazionali, nel caso di adozioni nelle quali la relazione con la famiglia d'origine è sostituita da quella con la famiglia adottiva; provvedere che la revoca o l'annullamento dell'adozione non causi la perdita permanente della nazionalità acquisita con l'adozione, se il bambino è legalmente e abitualmente residente sul territorio per almeno cinque anni; provvedere che i bambini stranieri, legalmente residenti sul territorio con la possibilità di adozione, abbiano il diritto di fare domanda per l'acquisizione della cittadinanza anche se l'adozione non è finalizzata. Gli Stati non dovrebbero richiedere in questo caso un periodo più lungo di cinque anni di residenza sul territorio.

Il terzo punto riguarda i bambini nati sul territorio da genitori stranieri. La raccomandazione richiede, in questi casi, di facilitare l'acquisizione della cittadinanza prima della maggiore età, se i genitori

risiedono abitualmente sul territorio e, soprattutto, se i genitori sono nati sul territorio. Il quarto si occupa della posizione dei bambini trattati come nazionali, sottolineando che gli Stati dovrebbero provvedere affinché i bambini, trattati come nazionali per uno specifico periodo di tempo, acquisiscano la cittadinanza.

Il quinto si dedica ai diritti dei bambini nelle procedure giurisdizionali e amministrative, affermando che gli Stati dovrebbero tenere in conto le loro volontà e i loro desideri nelle procedure che riguardino la nazionalità, in base anche al loro grado di maturità. Le loro opinioni dovrebbero essere prese in considerazione anche nelle procedure per l'acquisizione della nazionalità; in questo caso, il bambino dovrebbe avere, infatti, il diritto di fare domanda per acquisire o cambiare cittadinanza, pur se con il dovuto sostegno legale; al bambino dovrebbe anche essere concesso di impugnare le decisioni che riguardano la sua nazionalità, quindi il diritto di fare domanda per recuperarla prima della maggiore età o, almeno, nei tre anni precedenti al suo raggiungimento.

In ultimo, sulla registrazione della nascita, la raccomandazione sottolinea che gli Stati devono registrare i bambini nati sul territorio, anche se nati da genitori stranieri con uno status irregolare o sconosciuto; la registrazione dovrebbe essere esente da tasse e avvenire in tempi ristretti.

Questa particolare raccomandazione è stata pubblicata nuovamente nel maggio dello stesso anno, seguita da un memorandum esplicativo del Consiglio d'Europa che testimonia la volontà di sradicare l'apolidia infantile attraverso un interesse approfondito per i meccanismi di acquisizione (e di perdita) della nazionalità nel bambino. Il memorandum ricorda l'importanza della Convenzione Europea sulla nazionalità, uno dei primi strumenti europei omnicomprensivi in materia di cittadinanza, della quale questa raccomandazione vuole essere un supporto.

2.2 La Convenzione Europea sulla nazionalità del 6 novembre 1997

La caduta del muro di Berlino nel 1989 e la grande ondata democratica europea che ne è seguita hanno causato la necessità dello sviluppo di leggi uniformi in materia di nazionalità e diritto dello straniero, che tenessero conto delle ultime evoluzioni storico-giuridiche sia internazionali che europee[73]. Lo studio sulla possibilità di formulare una convenzione sulle questioni di nazionalità che riguardasse tutti gli Stati europei iniziò dal dicembre 1992 e diventò un progetto di testo di una Convenzione europea sulla nazionalità, pubblicata poi nel febbraio del 1995. Essa fu aperta alla firma solo il 6 novembre 1997, dopo l'adozione della versione definitiva. Alcuni articoli si riferiscono direttamente all'apolidia, mentre altri hanno un'incidenza più o meno diretta su di essa. Fin dal preambolo, la Convenzione si apre con l'idea di creare uno strumento che favorisca unità tra gli Stati europei, privilegiando cooperazione e uniformità di norme. Considerando la già grande mole di strumenti internazionali riguardanti la nazionalità e/o l'apolidia, la Convenzione vuole favorire lo sviluppo progressivo di principi giuridici che regolino la nazionalità a livello europeo ed evitino il più possibile l'apolidia. Nonostante le pretese di cooperazione, però, il preambolo sottolinea anche la sovranità che gli Stati mantengono e plausibilmente vogliono mantenere in materia di nazionalità e cittadinanza; cosa che viene ribadita nell'articolo 3 sulle competenze dello Stato.

Gli artt. 1 e 2 definiscono lo scopo della Convenzione e le definizioni ivi utilizzate; qualifica la "nazionalità" come il legame giuridico tra una persona e lo Stato, piuttosto che come origine etnica di un individuo.

L'art. 4 è decisamente importante, perché definisce i principi sui quali devono essere fondate le norme sulla nazionalità a prescindere dalla sovranità statale. Essi ricordano che ognuno ha diritto a una nazionalità; l'apolidia deve essere evitata; nessuno può essere

[73] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012, pp. 211, 212.

arbitrariamente privato della propria nazionalità; né il matrimonio né la dissoluzione di esso tra un cittadino di uno Stato contraente e uno straniero, né il cambiamento di nazionalità di uno dei due durante il matrimonio può avere effetti sulla nazionalità del congiunto. Tuttavia l'articolo rimane piuttosto vago su alcuni aspetti, quali la definizione di apolide (che fa semplicemente riferimento all'art. 1 della Convenzione del 1954 sullo status degli apolidi) e i dettagli sulla prevenzione diretta dei casi di apolidia.

L'art. 6 sancisce il diritto, per alcune categorie, di ottenere piena nazionalità sul territorio degli Stati membri. Si tratta dei bambini i cui genitori (o uno dei due) possiede, alla nascita dello stesso, la nazionalità di quel paese. Se la filiazione dipende dal riconoscimento per decisione giudiziaria o altra procedura, lo Stato può concedere la nazionalità secondo le previsioni del suo diritto interno. Il comma secondo prevede, invece, il riconoscimento pieno della nazionalità per tutti i nuovi nati sul territorio che, in caso contrario, sarebbero apolidi. L'eccezione a questo diritto può riguardare i bambini nati su territorio straniero, cosa che potrebbe portare a casi di apolidia nel momento in cui gli Stati si rifiutino di concedere la loro nazionalità ai bambini nati all'estero dai propri cittadini. Il paragrafo secondo afferma che ogni Stato deve prevedere, nel suo diritto interno, l'acquisizione della nazionalità per i bambini nati sul territorio che non hanno acquisito alla nascita nessun'altra nazionalità. Essa può essere accordata o alla nascita o in seguito, su domanda sottoscritta dal bambino stesso o a suo nome e seguendo le modalità previste dal diritto interno. La domanda può, però, essere subordinata alla residenza legale e abituale sul territorio per un periodo che preceda il deposito della domanda e che non oltrepassi i cinque anni. Questo paragrafo riprende l'articolo 1 della Convenzione del 1961, presentando, però, delle lacune: il fatto di permettere un'apolidia di cinque anni porta a una vera e propria contraddizione della stessa Convenzione [74]; tuttavia, il paragrafo quattro prevede delle agevolazioni in termini di naturalizzazione per

[74] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012.

coloro che risiedono legalmente e abitualmente sul territorio. Il paragrafo quattro approfondisce anche i meccanismi di agevolazione, affermando che essi devono persistere per: i familiari dei richiedenti; i loro bambini o i bambini il cui genitore ha acquisito la sua nazionalità; i bambini adottati sul territorio e che vi risiedano legalmente e abitualmente; gli individui che risiedono sul territorio legalmente e abitualmente per un periodo cominciato al compimento del diciottesimo anno di età; apolidi e rifugiati riconosciuti che risiedono legalmente e abitualmente sul territorio. Per quanto riguarda quest'ultima categoria, è bene ricordare che per "rifugiato riconosciuto" s'intende quella categoria di persone riconosciuta come tale secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 e dal suo Protocollo del 1967; anche se ogni Stato può decidere di includervi altre categorie similari.

L'art. 7 si occupa della perdita della nazionalità, affermando che uno Stato contraente non può prevedere la perdita della sua nazionalità se non in alcuni casi specifici, quali l'acquisizione volontaria di un'altra nazionalità da parte dell'individuo, l'acquisizione di nazionalità per frode o false informazioni, l'arruolamento volontario nelle forze militari di un altro Stato, un comportamento pregiudizievole grave nei confronti dello Stato contraente di cui si ha la nazionalità, l'assenza di legami effettivi tra lo Stato contraente e il richiedente che vive abitualmente all'estero, la perdita delle condizioni previste dal diritto interno per il mantenimento della nazionalità, l'adozione di un bambino che possegga la nazionalità di uno dei suoi genitori adottivi.

Il paragrafo secondo afferma che uno Stato contraente non può prevedere la perdita della nazionalità per i bambini i cui genitori perdono la propria, diventando quindi apolidi; il paragrafo terzo, inoltre, sottolinea che i casi specifici presenti ai paragrafi primo e secondo non si applicano se l'individuo considerato rischia così di diventare apolide. Questi due paragrafi sono fondamentali proprio perché si allineano con l'art. 4, che propone la fine dell'apolidia. Legato a questo è anche l'art. 8, il quale prevede la possibilità di rinuncia alla nazionalità salvo i casi in cui questa potrebbe portare

all'apolidia. Lo Stato può anche prevedere la perdita della nazionalità per volontà dell'individuo, ma solo quando egli risiede abitualmente all'estero.

Gli articoli successivi si dedicano alla nazionalità in generale e alle modalità di acquisizione, mantenimento e perdita della stessa. Per ritornare a dedicarci all'apolidia bisogna aspettare l'articolo 18 sulla successione degli Stati; esso sottolinea che, anche in questo speciale caso, ogni Stato contraente deve rispettare i principi di permanenza del diritto, soprattutto in materia di diritti umani[75], e i principi presenti agli artt. 4 e 5 della stessa Convenzione. In particolare, il paragrafo secondo afferma che gli Stati contraenti devono tenere in considerazione: il legame vero ed effettivo che l'individuo ha con lo Stato; la residenza abituale dell'individuo al momento della successione di Stato; la volontà dell'individuo stesso e la sua origine territoriale. Il terzo paragrafo sottolinea che, nel momento in cui l'acquisizione della nazionalità è subordinata alla perdita di una nazionalità estera, bisogna tenere in conto i principi dell'art. 16 della stessa Convenzione[76].

In ultimo, sembra utile citare gli artt. 23 e 24, rispettivamente sulla cooperazione tra gli Stati contraenti e lo scambio di informazioni, che tornano a sottolineare la necessità di collaborazione per facilitare l'applicazione della Convenzione. L'art. 23 afferma che le autorità competenti degli Stati contraenti devono comunicare al Segretario Generale del Consiglio d'Europa tutte le informazioni che concernono il diritto interno relativo alla nazionalità, incluse le situazioni riguardanti l'apolidia e la pluralità di nazionalità, favorendo la conoscenza sugli sviluppi dell'applicazione della Convenzione. Esse, inoltre, devono comunicare tali informazioni anche tra loro,

[75] L'articolo si riferisce ai principi cardine del Consiglio d'Europa, che al suo articolo 3 asserisce: *"Ogni membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio di preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (…)".*

[76] Art. 16 sulla conservazione della nazionalità precedente: "*Uno Stato contraente non deve fare della rinuncia o della perdita di un'altra nazionalità una condizione per l'acquisizione per l'acquisizione o il mantenimento della sua nazionalità nel momento in cui questa rinuncia o questa perdita non è possibile o non può essere ragionevolmente richiesta"* (Trad. dal francese: "*Un Etat Partie ne doit pas faire de la renonciation ou de la perte d'une autre nationalité une condition pour l'acquisition ou le maintien de sa nationalité lorsque cette renonciation ou cette perte n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée"*).

cooperando nel quadro di un organo intergovernativo per regolare le problematiche pertinenti e portare a uno sviluppo progressivo dei principi e delle pratiche giuridiche sulla nazionalità.

L'art. 24 sottolinea che ogni Stato deve anche impegnarsi ad informare un altro Stato sull'acquisizione volontaria della sua nazionalità da parte di un cittadino dell'altro Stato, salvo per le leggi sulla protezione dei dati. La dichiarazione dev'essere reciproca e può contenere le condizioni attraverso le quali fornire tali informazioni; essa può, tuttavia, essere ritirata in qualsiasi momento.

La Convenzione Europea sulla nazionalità è tutt'oggi il primo strumento europeo che abbia puntato a uniformare le norme europee in ambito di nazionalità e cittadinanza, cercando di rafforzare dal punto di vista regionale una cornice giuridica già presente e salda a livello internazionale.

2.3 La Convenzione sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione alla successione di Stati del 19 maggio 2006

La Convenzione sulla nazionalità del 1997 dedica il suo capitolo VI, come abbiamo già visto, alla successione di Stati, la quale è considerata una delle cause principali dell'apolidia. Per questo motivo, e in ottemperanza all'idea primaria di ridurre ed eliminare l'apolidia, il Comitato europeo di cooperazione giuridica del Consiglio d'Europa diede al Comitato di esperti sulla nazionalità il compito di elaborare un protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla nazionalità del 1997 che si occupasse più approfonditamente della successione di Stati. Lo studio sulla fattibilità in proposito si concluse nel dicembre del 2004, ma vide il Protocollo trasformarmi in uno strumento indipendente su volontà del Comitato europeo, in modo che anche gli Stati non firmatari della Convenzione potessero accedervi. Già nel preambolo, la Convenzione mostra tutto il suo interesse nell'evitare l'apolidia, vista come una delle problematiche principali nel campo della nazionalità, così come la successione degli Stati ne è una delle cause principali. Il preambolo sottolinea come la Convenzione si costruisce, senza ostare, sugli altri strumenti regionali e internazionali in materia, con la consapevolezza però che nessun altro strumento si sia interessato approfonditamente a questo problema specifico. In ultimo, il preambolo ricorda che il diritto alla nazionalità, e a non vedersene arbitrariamente negata una, così come il diritto alla non-discriminazione, sono dei diritti fondamentali e devono essere rispettati. Per rendere la Convenzione ancora più incisiva, l'art. 1 indica le definizioni utilizzate nel testo: essa utilizza la definizione di apolidia tratta dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1954 relativa allo status degli apolidi, ossia la situazione nella quale una persona non è considerata cittadina in nessuno Stato secondo il diritto interno. Come "persona interessata", la Convenzione si rifà all'individuo che, nel momento della successione di Stato, si trova a possedere la cittadinanza dello Stato precedente e potrebbe diventare apolide come risultato dell'evento.

Per quanto riguarda la successione vera e propria, essa può essere prodotta dal trasferimento di un territorio da uno Stato all'altro, dall'unificazione di diversi Stati, dalla scomparsa di uno Stato o la separazione di più parti del territorio. La definizione dell'art. 1 è volutamente generica, in quanto essa viene indicata come: «La sostituzione di uno Stato da parte di un altro nella responsabilità delle relazioni internazionali del territorio[77]», in modo che gli Stati possano essere liberi di applicarla in senso più ampio possibile al proprio caso.

L'art. 2 sul diritto alla nazionalità afferma il diritto dell'individuo possedente la cittadinanza dello Stato predecessore di continuare a mantenere una nazionalità, soprattutto se la successione di Stati rischia di renderlo apolide. Questo articolo è importante perché richiama sia l'art. 15 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 sia l'art. 4 della Convenzione Europea sulla nazionalità del 1997, ribadendo l'importanza della nazionalità come legame giuridico portatore di diritti e doveri. L'apolide senza nazionalità è privato di questo legame giuridico, cosa che non solo gli rende difficoltoso godere dei diritti e dei doveri ad esso collegati, ma anche di far parte della comunità politica.

Questo legame è rimarcato dall'art. 3 sulla prevenzione dell'apolidia, che ricorda come la successione di Stati possa portare l'apolidia come risultato e come essa debba essere evitata da entrambi gli Stati coinvolti nella successione, prendendo qualsiasi misura possibile.

Infatti, gli artt. 5 e 6 si dedicano proprio alle responsabilità sia dello Stato predecessore che di quello successore, affermando che il primo non può togliere la nazionalità ai suoi cittadini prima che questi acquisiscano quella dello Stato successore, soprattutto se in caso contrario rischiano di diventare apolidi (art. 6); mentre lo Stato successore deve garantire la propria nazionalità a questi individui per lo stesso motivo (art. 5).

Tuttavia, l'articolo prevede anche delle limitazioni, risultanti dall'impossibilità di obbligare un qualunque Stato a concedere la sua

[77]Dall'originale inglese: *"State succession means the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory".*

nazionalità in modo indiscriminato; tra queste vi sono: la residenza abituale sul territorio soggetto alla successione o un legame appropriato con lo Stato successore, legame inteso come legame fattuale, nascita sul territorio o residenza abituale. Interessante sottolineare che la Convenzione prevede anche il diritto di non-discriminazione all'art. 4, come sancito anche dalla stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, e il diritto al rispetto della volontà dell'individuo all'art. 7, affermando che lo Stato successore non può negare la sua nazionalità se essa è espressione della volontà dell'individuo, anche vista la possibilità di quest'ultimo di ottenere quella di un altro Stato con cui ha un legame maggiore. Da questi due articoli risulta quindi chiara la volontà della Convenzione di sostenere il più possibile l'individuo nella sua battaglia per l'ottenimento dei diritti.

Anche gli articoli successivi si muovono sullo stesso piano, andando a limitare le scelte dello Stato in termini di requisiti o facilitando l'iter di acquisizione e mantenimento della cittadinanza.

L'art. 8 sul regime delle prove sottolinea che lo Stato successore non può insistere sul raggiungimento di determinati requisiti per ottenere la cittadinanza se la persona è a rischio di diventare apolide e non può, per vari motivi, soddisfare tali criteri. Un individuo a rischio apolidia potrebbe, infatti, avere enormi difficoltà nel produrre prove per la domanda di cittadinanza; tra queste si tengono di solito in considerazione certificati di nascita o prove documentarie di vario genere e titolo che potrebbero essere state distrutte dallo Stato predecessore o non rilasciate dalle istituzioni di competenza.

Il secondo paragrafo si riferisce soprattutto a quei casi in cui lo Stato predecessore è a tutti gli effetti scomparso e i cui cittadini si trovano, quindi, totalmente sprovvisti automaticamente di una qualsivoglia nazionalità. In questo caso, l'articolo sottolinea che lo Stato successore non può richiedere a queste persone (soprattutto a rischio di apolidia o già diventate apolidi) di generare la prova di aver acquisito la nazionalità di un altro Stato.

L'art. 9 sottolinea che lo Stato deve facilitare l'acquisizione della nazionalità delle persone residenti abitualmente e legalmente sul territorio e che si trovano ad essere apolidi come risultato della successione di Stati. Infatti, a seguito della sparizione dello Stato o della sua mancata ratificazione della suddetta Convenzione, i cittadini potrebbero diventare apolidi e non ottenere la cittadinanza dello Stato successore, in quanto non ottemperati gli artt. 5 e 6 di cui sopra. L'articolo vuole, quindi, colmare queste lacune presenti nel sistema, prevedendo delle modalità di acquisizione della cittadinanza più favorevoli. L'articolo non risolve alcune problematiche, tra cui la lentezza della stessa successione di Stati che potrebbe portare a dei cambi di residenza e, automaticamente, al rischio concreto di apolidia[78], tuttavia costituisce innegabilmente una protezione in più per gli individui coinvolti in questo tipo di eventi.

L'art. 10 si occupa di un nodo fondamentale: l'eliminazione dell'apolidia passa dal suo sradicamento alla base, ossia dalla nascita. Proprio per questo esso si focalizza sull'acquisizione della nazionalità da parte del bambino, la quale dev'essere garantita dallo Stato successore a prescindere dalla nazionalità del genitore (per evitare che l'apolidia si trasmetta da genitori a figli) e in ogni caso se il bambino rischia di diventare apolide.

Sempre in materia di nazionalità, l'art. 11 sottolinea che lo Stato ha l'obbligo di far pervenire all'individuo tutte le informazioni necessarie sull'iter da seguire per ottenere la nazionalità.

L'art. 12 si occupa delle garanzie procedurali. Lo Stato deve garantire che, nell'applicare la Convenzione nelle procedure che riguardino la nazionalità, le domande siano trattate in tempi ragionevoli; le decisioni siano scritte e siano aperte a una revisione amministrativa o giudiziaria in conformità col diritto interno; l'ammontare delle tasse sia ragionevole e non un ostacolo per i richiedenti. Quest'articolo riprende da vicino il capitolo VI della Convenzione sulla nazionalità

[78] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012, pp. 231-232.

del 1997, allo scopo di raggiungere più Stati possibili (quindi anche quelli non aderenti a una delle due).

Gli artt. 13 e 14 si focalizzano sulle relazioni tra Stati, sottolineando come la cooperazione e le relazioni diplomatiche siano fondamentali in materia di nazionalità e apolidia. L'art. 13 afferma che gli Stati devono sempre cercare di raggiungere le soluzioni più giuste e favorevoli, anche attraverso lo sviluppo di accordi bilaterali, mentre l'art. 14 ricorda agli Stati che, per evitare l'apolidia, è necessario cooperare attraverso lo scambio di informazioni sulle procedure di diritto interno, anche con la collaborazione con l'UNHCR, con altri Stati e con le organizzazioni internazionali.

L'art. 16 sottolinea il fatto che l'applicazione della Convenzione non pregiudica l'applicazione del diritto interno né di altri strumenti internazionali, soprattutto più favorevoli all'eliminazione dell'apolidia. In particolare, essa non pregiudica l'applicazione della Convenzione sulla nazionalità, nel suo Capitolo VI relativo alla successione di Stati e nazionalità.

Per quanto riguarda l'art. 20 sulle riserve, la Convenzione non prevede riserve se non per gli artt. 7, 8 (paragrafo secondo), 12, 14 (paragrafo secondo, comma b)[79].

Le due Convenzioni così analizzate fungono, dunque, da enorme sostegno all'interno del quadro europeo per il controllo e lo sradicamento dell'apolidia.

[79] Ricordiamo che sono quelli relativi alla volontà della persona interessata (art. 7), al regime delle prove (art. 8), alle garanzie procedurali (art. 12) e alla cooperazione tra gli Stati (art. 14).

2.4 Diritti umani e Corte Europea dei Diritti Umani

Come abbiamo visto, la posizione degli apolidi e i loro diritti sono garantiti a più livelli. A livello internazionale, abbiamo già parlato della Convenzione del 1954 sullo status degli apolidi e di quella del 1967 sulla riduzione dell'apolidia, nonché della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici del 1966 e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1989 che disciplinano il diritto a una cittadinanza e, indirettamente, possono applicarsi alla situazione degli apolidi. A livello europeo, le già citate Convenzione sulla nazionalità del 1997 e Convenzione sulla successione di Stati del 2006 disciplinano l'acquisizione e il mantenimento di una nazionalità. A queste possiamo aggiungere la CEDU – ossia alla Convenzione Europea sui Diritti Umani[80] del 1950, ratificata dall'Italia nel 1955 – che, pur non disciplinando direttamente l'apolidia, sancisce, nel suo art. 8, il diritto al rispetto della vita privata, ovvero il diritto dell'individuo a non vedersi arbitrariamente negata la cittadinanza né a essere discriminato nel godimento della propria vita privata. Così descritto, l'articolo rileva, indirettamente, la posizione irregolare dell'apolide, al quale viene negato proprio tale diritto[81].

La Corte Europea dei Diritti Umani ha sviluppato una giurisprudenza piuttosto consistente in merito, andando a considerare come violazione dell'articolo 8 della Convenzione la privazione arbitraria della cittadinanza, soprattutto nei casi l'individuo rischiasse l'apolidia, e in conseguenza della quale si avrebbe un impatto sulla vita privata dell'individuo stesso. Tra le sentenze della Corte EDU rilevanti nel nostro caso specifico, possiamo prenderne in considerazione alcune che rilevano violazioni dell'art. 8 di cui sopra, nonché di altri articoli che possono essere utili per il nostro caso.

[80] Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali Roma, 4.XI.1950, documento in italiano: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf.

[81] CEDU, ART. 8: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tal diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Una sentenza senza dubbio importante è Syssoyeva e altri v. Lettonia del 15 gennaio del 2007, che vede la violazione del già citato art. 8 CEDU sulla vita privata e familiare e dell'art. 34 sui ricorsi individuali[82]. I richiedenti sono tre: la signora Syssoyeva, apolide, suo marito e sua figlia, entrambi di cittadinanza russa. Con la fine dell'Unione Sovietica e l'indipendenza della Lettonia nel 1991, si ritrovano senza nazionalità. Nel 1993 i primi due richiedenti (marito e moglie) domandano al Dipartimento per la nazionalità e l'immigrazione di ottenere lo status di residenti e di essere iscritti nei registri statali, ma ottengono solo dei permessi temporanei. I due fanno richiesta al tribunale affinché possano venire iscritti nei registri dei residenti, cosa che viene permessa nel dicembre del 1993. Inoltre, i due ottengono dei passaporti dall'ex Unione Sovietica che ha permesso loro di registrare un domicilio in Russia pur avendone uno ormai anche in Lettonia. Questo elemento verrà scoperto dal Dipartimento per l'immigrazione lettone solo nel 1995, cosa che porta la polizia a procedere contro di loro per utilizzo di falsi documenti e informazioni; stessa cosa avverrà per la figlia dei due, registrata ugualmente in entrambi i paesi. L'anno seguente, il tribunale locale decide con un'ordinanza per la radiazione della famiglia dal registro dei residenti che, nel 1996, ottiene dei passaporti dalla Federazione Russa. Inoltre, un accordo russo-lettone sui militari in pensione e le loro famiglie porta la Russia a chiedere la produzione di permessi di soggiorno permanenti per i richiedenti, in ottemperanza all'accordo di cui sopra. Nello stesso momento, il tribunale locale viene informato del fatto che i tre non posseggono alcun tipo di nazionalità.

Nel luglio del 1998, i tre richiedenti presentano una nuova domanda al tribunale di prima istanza, affermando che il Sig. Syssoyev e sua figlia posseggono la cittadinanza russa e, quindi, il diritto di ottenere un permesso di soggiorno permanente in virtù dell'accordo russo-lettone. La Sig.ra Syssoyeva era, invece, privata di qualsiasi nazionalità e si

[82] CEDU, Art. 34: «La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto».

appellava al diritto di essere definita "non cittadina con residenza permanente" secondo la legge relativa allo status degli ex cittadini dell'Unione Sovietica senza cittadinanza. Il tribunale locale accetta la loro istanza, basandosi sul domicilio regolarmente detenuto in Lettonia e affermando che qualsiasi iter amministrativo avviato in Russia non ha alcun effetto su territorio lettone. Contro questo giudizio, il Dipartimento in materia di nazionalità e immigrazione ricorre al tribunale regionale che, nel 1999, rigetterà e confermerà le decisioni prese dal tribunale di prima istanza. Il Dipartimento ricorrerà presso la Corte di cassazione la quale, nel settembre del 1999, confermerà la condotta irregolare della famiglia nei confronti delle leggi lettoni in materia di immigrazione. Nel 2000 il Dipartimento ricorderà ai richiedenti, tramite due lettere inviate in marzo e giugno, l'obbligo di lasciare il territorio lettone.

Nel 2002, la Sig.ra Syssoyeva verrà convocata dalla Direzione regionale della polizia di sicurezza nazionale, che la interrogherà sia in base al ricorso inviato alla Corte sia in base a un'intervista rilasciata dalla donna a un canale televisivo russo. Nel 2003, il Dipartimento invia ai singoli richiedenti una lettera nella quale indica l'iter per regolarizzare la propria situazione in Lettonia; in particolare, la sig.ra sarebbe stata registrata come apolide, mentre il marito e la figlia avrebbero ottenuto dei permessi di soggiorno temporanei. Tuttavia nessuno dei tre decide di regolarizzare la propria condizione e la situazione si protrae per altri anni, in quanto il governo lettone sottolinea l'impossibilità a procedere all'espulsione sulla base del principio di proporzionalità[83] sia a causa della pendenza del ricorso presso la Corte EDU, mentre i tre richiedenti hanno continuato a rifiutare di regolarizzare la propria posizione.

[83] Il principio di proporzionalità regola l'esercizio delle competenze esercitate dall'Unione europea. Esso mira a inquadrare le azioni delle istituzioni dell'UE entro certi limiti. In virtù di tale regola, l'azione dell'UE deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. In altre parole, il contenuto e la forma dell'azione devono essere in rapporto con la finalità perseguita. Il principio di proporzionalità è illustrato nell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai trattati, specifica i criteri di applicazione di questo principio:
http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html?locale=it

La richiesta della famiglia alla Corte si basa sulla violazione dell'art. 8 della CEDU. La Corte riconosce che la famiglia ha vissuto un periodo di incertezza e precarietà giuridica; nonostante questo, gli interessati sono comunque accusati di aver ottenuto una documentazione di domicilio sia in Lettonia che in Russia senza avvisare le autorità competenti, pur essendo coscienti dell'irregolarità. Inoltre, nonostante la persistenza della posizione irregolare, la sig.ra Syssoyeva ha comunque continuato a percepire un salario, mentre sua figlia ha continuato i suoi studi fino a ottenere il diploma. Dunque il rischio di espulsione, pur essendo presente, non è stato reale o imminente e, malgrado le continue richieste del servizio immigrazione, essi non si sono veramente mostrati interessati a risolvere la propria condizione irregolare. Per quanto riguarda il governo lettone, la Corte ha stimato sufficienti e adeguate le misure di regolarizzazione indicate dal governo per risolvere il contenzioso. La Corte ha quindi avvalorato l'ordine di espulsione dal territorio lettone.

La sentenza è di indubbio interesse storico, perché richiama un periodo in cui si è assistito a un aumento spropositato di apolidi in Europa, appunto quello degli ex cittadini sovietici all'indomani della fine dell'Unione Sovietica e dell'indipendenza dei paesi baltici. Un gran numero di individui sui territori lettone ed estone si sono trovati a essere apolidi a causa del mancato riconoscimento della precedente cittadinanza e, contemporaneamente, del mancato conseguimento della nuova a causa delle nuove legislazioni nazionali. La sentenza rileva l'importanza di norme uniformi e chiare in materia di acquisizione di cittadinanza, soprattutto nel caso di successione di Stati; il non riconoscimento delle procedure amministrative e burocratiche da uno Stato all'altro può portare a delle lacune normative che possono causare il protrarsi dello stato di apolidia nonché di un allungamento delle procedure stesse di acquisizione della cittadinanza. Al contempo, però, la sentenza sottolinea l'importanza di una condotta chiara da parte delle persone apolidi che, nel caso di esistenza di procedure atte a regolamentare la propria posizione, devono provvedere a informarsi ed accedervi il più

velocemente possibile, al fine di ottenere la cittadinanza e regolamentare la propria posizione.

Un'altra sentenza interessante è D.H. e altri v. Repubblica Ceca del 13 novembre 2007, che esamina il caso del posizionamento dei bambini rom in scuole "speciali", visto come una violazione dell'art 14 sul divieto di discriminazione, nonché dell'art. 2 del protocollo addizionale sul diritto all'istruzione[84]. I richiedenti sono diciotto cittadini cechi di origine rom che, quando ancora minorenni tra il 1996 e il 1999, furono inseriti all'interno di scuole speciali per bambini con deficit intellettivi. La decisione di porre i bambini in queste scuole speciali è presa dal preside in base ai risultati di test cognitivi e intellettivi sviluppati da un centro psicologico e viene presa in accordo coi tutori legali dei bambini. In questo caso, i genitori hanno acconsentito al loro collocamento in queste scuole e, sebbene esista la possibilità di fare ricorso, nessuno dei richiedenti ne ha fatto uso. Nonostante questo, quattordici di essi hanno chiesto di riconsiderare la decisione e verificare che fosse in conformità con la legislazione nazionale, contestando non solo l'affidabilità dei test stessi ma anche la consapevolezza dei propri genitori sulle conseguenze delle proprie decisioni, a loro parere non pienamente raggiunta. Allo stesso tempo, venti richiedenti hanno presentato ricorsi di tipo costituzionale, nei quali lamentano una discriminazione *de facto* del sistema educativo nazionale, nonché una mancanza di adeguate informazioni sulle conseguenze di essere posti in scuole speciali. Essi hanno affermato che si tratta di una forma di segregazione sulla base di una discriminazione razziale, che sviluppa un sistema educativo parallelo con la minoranza rom separata dal resto della popolazione. La Corte ha rigettato i ricorsi, considerandoli infondati e affermando che le

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali Roma, 4.XI.1950, documento in italiano: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf.

[84] CEDU, ART. 14: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

1° protocollo addizionale CEDU, ART. 2: «Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche».

scuole speciali non sono state introdotte solo per i bambini rom e che, al contrario, esse risultano essere un tentativo, da parte del governo ceco, di permettere a certe categorie vulnerabili di ottenere un'educazione di base che possa assicurare loro un futuro migliore. Inoltre, la Corte ha evidenziato come la scelta d'inserimento in queste scuole non è basata su motivazioni di tipo etnico, ma sui bisogni, le capacità e le attitudini dei bambini stessi; sottolinea che, come risultato di una storia pregressa turbolenta e senza radici, i bambini rom sono diventati una categoria vulnerabile da proteggere, anche e soprattutto nel campo dell'educazione. Allo stesso tempo, però, la Corte ha ravvisato una violazione indiretta dello stesso articolo, poiché l'inserimento dei bambini rom nelle scuole speciali causa ed ha causato due conseguenze importanti, quali la segregazione di fatto dal resto della società e il conseguimento di piani di studio basici e limitativi, che vanno a gravare su una condizione di partenza già svantaggiata. La comunità rom, stigmatizzata e vulnerabile, si muove all'interno di un circolo vizioso che da queste scuole speciali, seguite in quanto scolasticamente e socialmente svantaggiati, porta a lavori limitanti, educazione povera e separazione dal tessuto sociale che alimentano ancora di più la permanenza dei rom in una categoria "vulnerabile e svantaggiata". Da questa sentenza possiamo ricavare un paio di punti importanti per la condizione degli apolidi: innanzitutto, l'art. 14 disciplina il divieto alla non-discriminazione sia per motivi di razza, colore, sesso, lingua e religione, ma anche per motivi legati alle opinioni politiche o di altro genere, di origine nazionale e sociale, di appartenenza, di ricchezza o di nascita. L'articolo può, quindi, applicarsi anche agli apolidi, che rientrano in una categoria di nascita o di condizione socio/politica definita. Successivamente, possiamo anche ricordare come l'articolo 2 del protocollo aggiuntivo sottolinea che il diritto all'istruzione non possa essere «*rifiutato a nessuno*», compresi quindi quelli che potrebbero essere bambini apolidi o dalla nazionalità non definita. Inoltre, il fatto che la sentenza si occupi della comunità rom/gipsy è di indubbia importanza, se non altro per il fatto che il problema dell'apolidia è spesso strettamente interconnesso a

questo comunità. Attraverso l'analisi di tutta la giurisprudenza creatasi negli anni sulla situazione dei rom, la Corte sottolinea come il sistema scolastico dovrebbe tenere in considerazione lo stile di vita mobile della comunità rom, nonché favorire l'uscita dal circolo vizioso negativo in cui si trova stigmatizzata l'intera comunità. La sentenza cita, quali fonti, il Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici all'art. 26 sulla non-discriminazione e tutti gli altri strumenti che, su più livelli, si sono occupati di discriminazione. Inoltre la Corte incoraggia e favorisce l'abolizione delle scuole speciali per la creazione di programmi ad hoc da effettuare all'interno delle scuole primarie che possano garantire educazione per tutti e integrazione, senza andare ad appiattire le ovvie distinzioni di carattere etnico, culturale e/o tradizione che devono essere preservate.

Dall'analisi di queste ed altre sentenze, appare chiaro che sia la Convenzione Europea dei Diritti Umani che la Corte Europea dei Diritti Umani non si occupano direttamente e in modo decisivo della condizione degli apolidi, che appare spesso come condizione secondaria e accidentale nell'accertamento di altre circostanze (vedi sentenza Syssoyeva v. Lettonia). Tuttavia, gli articoli della Convenzione dedicati al divieto di non discriminazione (art. 14) e, soprattutto, al diritto alla vita privata e al domicilio (art. 8) concorrono ad offrire una protezione parziale agli individui apolidi.

3 Capitolo
Il quadro giuridico italiano

3.1 Mancanza di una legge ad hoc

Il fenomeno dell'apolidia ha visto, negli ultimi anni, un incremento sia per quanto riguarda i numeri sia per quanto riguarda, di conseguenza, la quantità e la qualità di studi a esso dedicati. L'Italia non rappresenta un'eccezione in questo senso. Tuttavia resta ancora difficile, se non impossibile, reperire dati completi ed esaustivi che possano identificare l'ampiezza e la portata dell'evento[85]. Attualmente, lo Stato italiano ha ratificato la Convenzione sullo statuto degli apolidi del 1954, la quale è stata resa esecutiva con la legge n° 306 del 1° febbraio 1962[86], ma non ha aderito né alla Convenzione Europea sulla nazionalità del 1997 (che ha firmato, ma non ratificato) né alla Convenzione sulla riduzione dell'Apolidia del 1961. Attualmente, l'unica legge che regoli l'acquisizione e la perdita di cittadinanza è la legge n° 91 relativa alle "nuove norme sulla cittadinanza", adottata il 5 febbraio 1992. Tale situazione giuridica rende necessario domandarsi se per l'ordinamento italiano l'apolide venga assimilato a un straniero in genere o a un cittadino. Se si considera l'apolidia in senso ampio, l'apolide è assimilabile a uno straniero perché resta un individuo estraneo rispetto allo Stato sul cui territorio si trova; tuttavia, è stato fatto notare che l'apolide sviluppa anche dei legami con la comunità nazionale in cui è domiciliato, conferendogli una posizione di non totale estraneità tanto da poter essere equiparato, in taluni casi, a un qualsiasi cittadino[87]. Questo rende la condizione dell'apolide peculiare *poiché* «da un lato, la caratteristica di essere non cittadino lo pone in una situazione di estraneità rispetto all'ordinamento nazionale (…) e comporta che esso incontri molte limitazioni nel godimento dei diritti assicurati ai cittadini; dall'altro lato, la mancanza di una cittadinanza

[85] UNHCR, "Linee guida sull'Apolidia n° 3". HCR/GS/12/03, UNHCR, luglio 2012.
[86] La legge ha, però, posto delle riserve agli artt. 17 e 18 della Convenzione, riguardanti le professioni dipendenti e indipendenti.
[87] Strozzi, "Apolidia", citato in Bittoni 2006, pag. 199.

straniera esclude la sua assimilazione agli stranieri[88]», cosa che non esenta lo Stato di residenza dagli obblighi circa il trattamento degli stranieri che le norme internazionali prevedono. L'ordinamento italiano, per quanto riguarda l'ambito privatistico, assimila l'apolide al cittadino dello Stato nel cui territorio è domiciliato o, in mancanza di domicilio, dello Stato in cui ha la residenza conformemente all'art. 12 della Convenzione del 1954[89]; la residenza diventa quindi il criterio residuale mentre il domicilio, inteso come luogo sede degli affari e degli interessi dell'individuo, è il criterio principale per determinare la legge applicabile. Per quanto riguarda l'ambito pubblicistico, la condizione dell'apolide diventa ancora meno chiara, in quanto è necessario separare il diritto penale da quello processuale e da quello amministrativo. L'art. 4 del codice penale assimila l'apolide al cittadino italiano, affermando che «agli effetti della legge penale, sono considerati cittadini italiani [i cittadini delle colonie, i sudditi coloniali], gli appartenenti per origine o per elezione ai luoghi soggetti alla sovranità dello Stato e gli apolidi residenti nel territorio dello Stato», mentre l'art. 13 ricorda che nessun cittadino può essere soggetto ad estradizione, pur rimarcando la poca chiarezza riguardo alla equiparazione, in questo caso, tra cittadino e apolide[90]. Tuttavia, l'articolo rimanda all'art. 26 della Costituzione italiana, che sancisce il divieto di estradizione per motivi politici, nonché la possibilità di estradare solo ove concesso dalle convenzioni internazionali.

In materia di giurisdizione civile, la legge n° 218 del 31 maggio 1995, che ha come oggetto la determinazione dell'ambito della giurisdizione italiana, afferma al suo art. 3 che «la giurisdizione italiana sussiste

[88] Panozzo, R., citato in Bittoni 2006, pag. 198.

[89] Ricordiamo che l'art. 12, comma primo della Convenzione del 1954 sancisce lo Statuto personale dell'apolide, affermando che: «1. Lo statuto personale di un apolide è determinato in base alla legge del paese di domicilio o, in mancanza di un domicilio, in base alla legge del paese di residenza».

[90] Art. 13 del c.p. «Il ricorso all'estradizione è sottoposto ad alcuni limiti che attengono al soggetto che deve essere estradato, al tipo di reato per cui l'estradizione è richiesta, ed infine, al tipo di pena che può essere applicata nello Stato richiedente o ricevente. Quanto al primo limite, oltre che nella norma in esame, è riconosciuto anche nel testo costituzionale all'art. art. 26 Cost. e esso si sostanzia nel divieto di estradizione del soggetto che rivesta la qualità di cittadino (...) Non è chiaro se anche in relazione all'estradizione valga l'equiparazione dell'apolide al cittadino, sancita nell'art. 4 (…)»

quando il convenuto è domiciliato o residente in Italia (…)[91]», tornando quindi a porre rilievo sul domicilio dell'individuo.

L'art. 1 del D.lgs. n° 286 del 25 luglio 1998, ossia il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero, equipara l'apolide allo straniero[92], ossia al cittadino di Stato terzo, facendolo soggiacere alle stesse disposizioni che regolano l'ammissione, il soggiorno, le politiche migratorie in genere, il lavoro e l'espulsione. In merito a quest'ultima, nonostante le garanzie previste dall'art. 31 della Convenzione del 1954[93], si specifica che il divieto è da riferirsi all'espulsione degli apolidi che si trovano regolarmente sul territorio e non prevedendo forme di protezione in caso di ingressi irregolari nel territorio. Per quanto concerne l'ingresso sul territorio, abbiamo già visto che gli apolidi sono equiparati agli stranieri e, pertanto, il loro ingresso è subordinato al possesso di un passaporto valido o documento equipollente e del visto[94], creando la condizione paradossale in cui la normativa si può applicare solo ai soggetti entrati regolarmente nel territorio italiano e con un documento attestante la propria nazionalità, che lascia automaticamente fuori gli apolidi *de facto.* Infatti, l'art. 11 comma primo del D.P.R. n° 394 del 31 agosto 1999 stabilisce che «il permesso di soggiorno è rilasciato, quando ne concorrono i presupposti, per i motivi e la durata indicati nel visto di ingresso (…) per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, a favore dello

[91] Legge 31 maggio 1995, n. 218. Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato: http://www.jus.unitn.it/cardozo/Obiter_Dictum/codciv/legge218_95.htm.

[92] Art. 1, T.U.: «Il presente testo unico, in attuazione dell'articolo 10 secondo comma della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri».

[93] In merito all'espulsione, infatti, è bene sottolineare che sono da rispettare le garanzie previste dall'art. 31 della Convenzione del 1954 che, ricordiamolo, afferma: «1. Gli Stati contraenti possono espellere un apolide che risiede regolarmente sul loro territorio soltanto per motivi di sicurezza nazionale o d'ordine pubblico. 2. L'espulsione può essere eseguita soltanto in base ad una decisione presa conformemente alla procedura prevista dalla legge. L'apolide deve, se motivi impellenti di sicurezza nazionale non vi si oppongono, essere ammesso a produrre prove a sua discolpa, a presentare ricorso e a farsi rappresentare a questo scopo davanti ad un'autorità competente o davanti ad una o più persone specialmente designate dall'autorità competente. 3. Gli Stati contraenti assegnano a detto apolide un termine adeguato per permettergli di farsi ammettere regolarmente in un altro paese. Gli Stati contraenti possono prendere, durante tale termine, tutte le misure interne che reputano opportune».

[94] Artt. 4 comma primo del T.U. n. 286/98.

straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento[95]».

Diversa è la condizione dell'apolide *de facto* che, entrando nel territorio statale privo di permesso o di documento valido, verrebbe a violare le norme in materia di ingresso e soggiorno. In questo caso, egli si troverebbe a vedere emesso un provvedimento d'espulsione che, però, non troverebbe condizione in quanto impossibilitato a trovare un paese disposto ad accoglierlo e rischiando di dover permanere sul territorio in maniera irregolare, violando così il decreto di espulsione. Nonostante questo, però, l'art. 19 del Testo Unico prevede che «in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di cittadinanza».

Un'altra problematica che l'apolide si ritrova a vivere è sicuramente di carattere amministrativo, in quanto le procedure di certificazione dello status sono particolarmente gravose. Il Ministero dell'interno richiede l'esibizione di un determinato numero e tipo di documentazione per attestare lo status. L'art. 17 del D.P.R. n° 572 del 12 ottobre 1993 afferma che «1. Il Ministero 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. 2. È facoltà del Ministero dell'interno di richiedere, a seconda dei casi, altri documenti». Pur non essendovi, dunque, l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno, molto spesso l'apolide si ritrova a dover adire il giudice ordinario con un procedimento di riconoscimento che spesso dura pure un intero anno.

Nel corso dell'intero capitolo si analizzerà il quadro giuridico italiano in materia di apolidia, rendendo chiaro come la legge italiana preveda l'attribuzione di determinati diritti e doveri all'apolide; tuttavia, l'applicazione delle disposizioni viene ostacolata dalla mancanza sia,

[95] Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, art. 11, comma primo: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-08-31;394.

come abbiamo visto, di una precisazione sulla posizione dell'apolide – equiparato o meno al cittadino secondo i vari codici normativi –, sia di un'articolata normativa che preveda delle procedure per il riconoscimento dello status di apolide, tutelando nel frattempo il soggetto in pendenza.

3.2 Legge n° 91 del febbraio 1992 – Nuove norme sulla cittadinanza

La legge n° 91 del 5 febbraio 1992 ha previsto delle disposizioni riguardanti la condizione degli apolidi residenti in Italia, sia al fine di evitare e ridurre il fenomeno dell'apolidia, sia per facilitare l'integrazione dei soggetti apolidi sul territorio e nella società italiana. Essa regola l'intera normativa in materia di cittadinanza italiana, soprattutto per quanto riguarda la cittadinanza degli stranieri.

La legge non contiene norme direttamente correlate all'apolidia, ma contribuisce a perfezionare e semplificare in materia di cittadinanza e, di conseguenza, risulta indirettamente importante per l'eliminazione del fenomeno.

L'art. 1, comma primo, attribuisce la cittadinanza per nascita e a chi è nato da cittadini italiani e a chi è nato sul territorio da genitori ignoti o apolidi. Il secondo comma aggiunge che il figlio di ignoti trovato sul territorio è considerato cittadino italiano se non può provare il possesso di qualsiasi altra cittadinanza. Come si può già notare dall'art. 1 della legge, la concessione della cittadinanza italiana avviene per *Ius Sanguinis,* salvo i casi in cui la sua applicazione possa favorire o portare casi di apolidia. Lo *Ius Soli* diventa quindi un principio residuale da utilizzare in situazioni determinate e sotto precise condizioni (come, ad esempio, la mancata conoscenza della cittadinanza dei genitori o la loro apolidia).

L'art. 2 sottolinea che il riconoscimento o la dichiarazione giudiziale della filiazione comporta la determinazione della cittadinanza del figlio, anche nel momento in cui uno o entrambi i genitori siano apolidi[96]; se il figlio è minorenne, essa avviene in forma automatica mentre, se il figlio è maggiorenne, egli può decidere se mantenere la propria cittadinanza o conseguire quella derivante dalla filiazione (entro un anno dal riconoscimento o dalla dichiarazione giudiziale). Il comma terzo rileva che le disposizioni dell'articolo si applicano anche al figlio per il quale la paternità e/o la maternità non possono essere dichiarate. L'art. 3 aggiunge un'ulteriore protezione ai figli,

[96] Bariatti, S. citata in Bittoni 2006, pag. 336.

occupandosi dell'adozione. Al comma primo, afferma che «il minore italiano adottato da cittadino italiano acquista la cittadinanza»[97]; questa disposizione ha effetto retroattivo, quindi si applica anche alle adozioni avvenute precedentemente all'entrata in vigore della legge. Il comma terzo sottolinea che, qualora l'adozione sia revocata, l'adottato perde la cittadinanza italiana solo se in possesso di un'altra cittadinanza o certo di riacquisire quella originaria; negli altri casi egli mantiene la cittadinanza italiana, salvo sua specifica rinuncia in caso di maggiore età (e sempre solo se in possesso di un'altra cittadinanza). È chiaro dai primi tre articoli l'intenzione di sviluppare un sistema preventivo, che eviti la nascita di nuovi casi di apolidia. Infatti, anche in caso di atto teso alla revoca dell'adozione ai sensi dell'art. 5 della legge n° 184 del 4 maggio 1983[98], la perdita della cittadinanza potrà essere applicata solo nel caso il minore acquisisca o possa acquisirne un'altra e, in questo caso, non potrà più ottenere quella italiana. L'articolo non si riferisce specificatamente al minore apolide adottato, tuttavia è ragionevole desumere che esso debba essere interpretato in senso ampio sia per gli impegni che lo Stato italiano si è posto nel campo di riduzione dell'apolidia sia per la discriminazione che gli apolidi si troverebbero ad affrontare. La legge tende a favorire gli apolidi rispetto agli stranieri generici, agevolando i meccanismi di acquisizione della cittadinanza che avviene, quindi, in modo più semplice rispetto al passato. L'art. 4 afferma che l'apolide (o lo straniero in genere) i cui genitori o ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, diviene cittadino ad alcune condizioni: se presta servizio militare per lo Stato italiano e dichiara di volerne ottenere la cittadinanza; se assume impiego pubblico alle dipendenze dello Stato italiano e dichiara di volerne ottenere la cittadinanza; se risiede legalmente sul territorio da più di due anni al raggiungimento della maggiore età e dichiara di voler ottenere la cittadinanza entro un anno dalla maggiore età. Il comma secondo

[97] Art. 3, Legge n°91 del 5 febbraio 1992: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-05;91!vig
[98] Secondo la quale un minore può vedersi revocare l'adozione in caso di attentato alla vita dell'adottante, del suo coniuge, dei suoi ascendenti o discendenti, nonché in caso di delitto punibile con la pena restrittiva non inferiore ai tre anni.

sottolinea che lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto senza interruzioni fino alla maggiore età, diventa cittadino se dichiara l'intenzione di acquisire la cittadinanza entro un anno dalla suddetta data. L'acquisto della cittadinanza avviene, quindi, non per beneficio di legge quanto piuttosto per opzione da parte dell'interessato che ne fa richiesta. Anche per quanto riguarda la naturalizzazione l'acquisto della cittadinanza deriva da un procedimento amministrativo che ha inizio per effetto della volontà dell'interessato, il quale presenta la propria istanza e si vede attribuire la cittadinanza con decreto del Ministero dell'interno.

L'art. 5 afferma, infatti, che il coniuge di cittadino italiano (apolide o straniero) può acquistare la cittadinanza dopo il matrimonio e dopo aver risieduto legalmente sul territorio per almeno due anni, oppure a tre anni dal matrimonio se residente all'estero. L'art. 7 aggiunge che tale acquisizione avviene su istanza dell'interessato, presentata a sindaco del comune di residenza o alla competente autorità consolare.

L'art. 6 sancisce i limiti dell'acquisizione della cittadinanza ai sensi dell'art. 5 e 7[99], ma il comma terzo sottolinea che *«la riabilitazione fa cessare gli effetti preclusivi della condanna»*.

L'art. 9 sottolinea i casi in cui la cittadinanza italiana può essere concessa, senza limitazioni, ovvero: allo straniero i cui genitori o ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini, o nel caso egli sia nato sul territorio italiano, e comunque nel caso vi risieda legalmente da almeno tre anni; allo straniero maggiorenne adottato da un cittadino che risieda legalmente sul territorio da almeno cinque anni successivi all'adozione; allo straniero che abbia prestato servizio allo Stato per almeno cinque anni; al cittadino membro delle comunità europee che risieda legalmente sul territorio da quattro anni; allo straniero che risieda legalmente sul territorio da dieci anni, ma

[99] Art. 6, Legge n°91 del 5 febbraio 1992: «1. Precludono l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'articolo 5: a) la condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III, del codice penale; b) la condanna per un delitto non colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione; ovvero la condanna per un reato non politico ad una pena detentiva superiore ad un anno da parte di una autorità giudiziaria straniera, quando la sentenza sia stata riconosciuta in Italia; c) la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica». Per "delitti previsti nel libro secondo, titolo I" s'intendono quelli contro la personalità internazionale o interna dello Stato e contro i diritti politici dell'individuo.

soprattutto all'apolide che risieda da almeno cinque anni sul territorio. In questo caso è chiaro come l'apolide non sia equiparato allo straniero in genere, ma sia favorito nel conseguimento della cittadinanza con un termine di residenza legale dimezzato rispetto allo straniero. La giurisprudenza ha deliberato che, nel conteggio, debbano essere considerati gli anni di legittima dimora sul territorio anche antecedenti al riconoscimento dello status di apolide da parte del soggetto interessato[100].

L'art. 11 ribadisce il tentativo di evitare il sorgere di nuovi casi di apolidia: in caso di acquisto, possesso o riacquisto di una cittadinanza straniera l'individuo manterrà comunque la cittadinanza italiana, salvo rinuncia volontaria in caso di residenza all'estero e, quindi, acquisizione di un'altra nazionalità; in questo ultimo caso, l'individuo dovrà dichiarare ufficialmente la sua rinuncia alla cittadinanza, la quale verrà revocata il giorno successivo.

Inoltre, secondo l'art. 12, il cittadino perde la cittadinanza italiana se accetta un impiego o una carica pubblica da uno Stato/ente estero, presta servizio militare all'estero e non ottempera alla richiesta del Governo italiano di abbandonare tale ruolo ricoperto all'estero, ovvero accetta impiego o carica pubblica presso uno Stato in guerra con lo Stato italiano. Poiché, in questi casi, la perdita della cittadinanza è posta come forma sanzionatoria, essa non è subordinata all'acquisizione di un'altra cittadinanza né è permesso il suo riacquisto.

L'art. 13 prevede dei criteri di riacquisto della cittadinanza, ma essi non sono applicabili ai casi di cui l'art. 12[101].

---

[100] Si veda, in proposito, la sentenza n° 10920 del 6 dicembre 2001 (Kzendzowsky c. Ministero dell'interno), nella quale il TAR del Lazio ha considerato «illegittimo il provvedimento del Ministro dell'Interno che non prende in considerazione la domanda di concessione della cittadinanza italiana di un soggetto dichiarato apolide, nel presupposto che il requisito della residenza legale in Italia da cinque anni debba essere conteggiato dal momento della dichiarazione di apolidia»

[101] Art. 13, l. 92, 5 febbraio 1992: «1. Chi ha perduto la cittadinanza la riacquista: a) se presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara previamente di volerla riacquistare; b) se, assumendo o avendo assunto un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, dichiara di volerla riacquistare; c) se dichiara di volerla riacquistare ed ha stabilito o stabilisce, entro un anno dalla dichiarazione, la residenza nel territorio della Repubblica; d) dopo un anno dalla data in cui ha stabilito la residenza nel territorio della Repubblica, salvo espressa rinuncia entro lo stesso termine; e) se, avendola perduta per non aver ottemperato all'intimazione di abbandonare l'impiego o la carica accettati da uno Stato, da un ente pubblico estero o da un ente internazionale, ovvero il servizio militare per uno Stato

L'art. 14 riprende l'argomento della rinuncia volontaria alla cittadinanza, ma da parte dei figli di chi acquista o riacquista la cittadinanza: se minorenni, essi acquisteranno la cittadinanza italiana in forma automatica se conviventi col genitore cittadino italiano; se maggiorenni, essi vi potranno rinunziare solo se in possesso di un'altra cittadinanza, allo scopo dichiarato di evitare l'apolidia.

L'art. 16 si riferisce direttamente all'apolide affermando, nel comma primo, che l'apolide risiedente legalmente sul territorio italiano è soggetto alla legge italiana sia per quanto riguarda i diritti civili sia per gli obblighi militari. Il secondo comma si rivolge ai rifugiati, equiparando la loro situazione giuridica a quella degli apolidi salvo per gli obblighi inerenti al servizio militare; il comma secondo specifica che lo straniero è riconosciuto come rifugiato secondo le condizioni stabilite dalle leggi e dalle convenzioni internazionali.

Dall'analisi degli articoli della presente legge, possiamo dunque concludere come questa cerchi di impedire la creazione di nuovi casi di apolidia (un principio detto di "antiapolidia genetica"[102]) in tre modi: cercando di evitare l'apolidia originaria al soggetto nato in Italia, favorendo l'acquisizione della cittadinanza attraverso la naturalizzazione, subordinando la perdita della cittadinanza all'acquisizione di un'altra cittadinanza. La legge è stata poi soggetta a una proposta di riforma, approvata alla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015 e ora passata in Senato; il disegno di legge n° S2092 prevede modifiche a un certo numero di articoli, soprattutto a tutela dei residenti stranieri e delle loro famiglie, nonché della possibilità di evitare casi di apolidia.

L'art. 1 vede l'aggiunta al comma primo di una lettera successiva in merito alla cittadinanza per nascita, affermando che essa è dovuta anche a «chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri,

---

estero, dichiara di volerla riacquistare, sempre che abbia stabilito la residenza da almeno due anni nel territorio della Repubblica e provi di aver abbandonato l'impiego o la carica o il servizio militare, assunti o prestati nonostante l'intimazione di cui all'articolo 12, comma 1. 2. Non è ammesso il riacquisto della cittadinanza a favore di chi l'abbia perduta in applicazione dell'articolo 3, comma 3, nonché dell'articolo 12, comma 2. 3. Nei casi indicati al comma 1, lettera c), d) ed e), il riacquisto della cittadinanza non ha effetto se viene inibito con decreto del Ministro dell'interno, per gravi e comprovati motivi e su conforme parere del Consiglio di Stato. Tale inibizione può intervenire entro il termine di un anno dal verificarsi delle condizioni stabilite».

[102] Panozzo, citati in Bittoni 2006, p. 211.

di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente (…), o sia in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (…)»[103]. Inoltre, l'articolo vede anche l'inserimento di due commi che si rifanno alla volontà espressa di ottenere la cittadinanza italiana. Infatti, il primo punto del comma afferma che i genitori del minore o chi esercita la responsabilità genitoriale può dichiarare la volontà di acquisizione della cittadinanza italiana da parte del figlio entro il raggiungimento della maggiore età. Questa volontà dovrà essere annotata a margine dell'atto di nascita e dichiarata all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza. Dovrà essere tale ufficiale o la direzione sanitaria del punto nascita ad informare il genitore di tale facoltà. L'interessato potrà, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza. Il punto successivo rimarca che, anche qualora non venga formalizzata la volontà di acquisizione di cittadinanza alla nascita, i soggetti coinvolti potranno sempre farne richiesta ufficiale entro due anni dal raggiungimento della maggiore età. Sembra essere chiara la volontà di rendere i procedimenti di acquisizione della cittadinanza più accessibili e semplici fin dalla nascita per evitare future complicazioni in seguito.

Un altro articolo ulteriormente rinforzato in tal senso è l'art. 4: il disegno di legge allunga di un anno la possibilità di acquisizione della cittadinanza per lo straniero che abbia risieduto ininterrottamente sul territorio fino alla maggiore età[104], mentre aggiunge due successivi punti al comma secondo relativo al minore straniero. Essi si riferiscono al minore straniero nato in Italia o arrivato in Italia entro il dodicesimo anno di età: se egli ha frequentato regolarmente, per almeno cinque anni, istituti appartenenti al sistema d'istruzione nazionale o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale può ottenere la

[103] Disegno di legge n° S 2092 XVII Legislatura: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/940816/index.html#.

[104] Art. 4 della l. 92 del 5 febbraio 1992: «2. Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data»; la definizione "entro un anno" viene mutata in "entro due anni" dalla maggiore età.

cittadinanza; se la frequenza riguarda corsi di istruzione primaria, per ottenere la cittadinanza è necessario che la conclusione degli studi sia positiva. In ogni caso, la cittadinanza si ottiene previa dichiarazione di volontà da parte di un genitore o chi esercita la responsabilità genitoriale presso l'ufficiale dello stato civile del comune di residenza e prima della maggiore età dell'interessato; il genitore o tutore dovrà essere legalmente residente in Italia. Anche in questo caso il soggetto interessato potrà rinunciare alla cittadinanza italiana entro due anni dal raggiungimento della maggiore età e solo dopo l'acquisizione o con il possesso di un'altra cittadinanza.

Le aggiunte all'articolo 4 tengono conto del percorso di studio svolto sul territorio italiano dal minore, il quale dovrebbe essere preso in considerazione come parametro non solo di istruzione ma anche di integrazione del suddetto minore e prevedere l'accesso facilitato ed accelerato al procedimento per l'acquisizione della cittadinanza.

All'articolo 9 sulla concessione della cittadinanza italiana viene aggiunta, nel comma primo, una lettera che riguarda lo straniero che ha fatto ingresso sul territorio prima della maggiore età, che vi ha risieduto legalmente per almeno sei anni e vi ha studiato regolarmente con il conseguimento di un titolo, ai sensi della normativa vigente[105]. Inoltre, all'art. 9-bis sul contributo spettante per le istanze o le dichiarazioni al fine di acquisire o riacquisire la cittadinanza, il disegno di legge aggiunge che «il contributo non è dovuto per le istanze o dichiarazioni concernenti i minori».

L'ultimo articolo a essere modificato è l'art. 14, sempre sui figli minori, che afferma: «I figli minori di chi acquista o riacquista la

[105] L'articolo originale prevede che: «1. La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno: a) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c); b) allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione; c) allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato; d) al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica; e) all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica; f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica. 2. Con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, la cittadinanza può essere concessa allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato».

cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza». Il disegno di legge modifica la dicitura "se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana" con "non decaduto dalla responsabilità genitoriale, acquistano la cittadinanza italiana se risiedono nel territorio della Repubblica", probabilmente per mettere in rilievo l'importanza della residenza del minore sul territorio, e quindi della sua probabile integrazione con la comunità nazionale. La residenza legale è stata, poi, maggiormente approfondita nelle aggiunte successive, ovvero al comma secondo art. 23-bis, nel quale «si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti (…) Per il computo del periodo di residenza legale, laddove prevista, si calcola come termine iniziale la data di rilascio del primo permesso di soggiorno, purché vi abbia fatto seguito l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente. Eventuali periodi di cancellazione anagrafica non pregiudicano la qualità di residente legale se ad essi segue la reinscrizione nei registri anagrafici, qualora il soggetto dimostri di avere continuato a risiedere in Italia anche in tali periodi». Sempre ai fini di residenza, non vengono conteggiati i periodi trascorsi all'estero inferiori a novanta giorni per anno e, in generale, l'assenza dal territorio per un periodo inferiore ai sei mesi consecutivi, a meno di motivazioni gravi. Un'ulteriore aggiunta all'art. 23 sottolinea che anche lo straniero non ancora in possesso di permesso di soggiorno UE fisico, che però ha presentato relativa richiesta in quanto maturati i requisiti prima della nascita del figlio, è comunque considerato in possesso del relativo permesso ai fini dell'applicazione dell'art. 1, comma, lettera b-bis (aggiunta con il disegno di legge). Inoltre, viene aggiunto l'obbligo di informazione da parte degli ufficiali di anagrafe a tutti i residenti di cittadinanza straniera in procinto di compiere il diciottesimo anno di età; l'informativa sulla possibilità di ottenere la cittadinanza italiana dovrà essere notificata nei sei mesi precedenti il compimento della maggiore età e nella sede di residenza quale risulta all'ufficio. In caso di inadempienza, i termini

di decadenza di elezione della cittadinanza decadono; si tratta, quindi, di un'ulteriore forma di tutela nei confronti dei cittadini stranieri e della possibilità di ottenere la cittadinanza, debellando la possibilità di produrre apolidia. Nello stesso solco si muove l'ultima aggiunta del disegno di legge, l'art. 23-ter, nel quale viene indicata la promozione in materia di educazione alla cittadinanza, ai diritti-doveri a essa connessi, nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché dell'istituzione di una giornata dedicata all'ufficializzazione dei nuovi cittadini.

3.3 Disegno di legge n° S 2148 del 25 novembre 2015

Il disegno di legge n° S2148 del 25 novembre 2015 reca le disposizioni concernenti la procedura per il riconoscimento dello status di apolidia, in attuazione della Convenzione del 1954. Esso nasce come risultato di un lavoro congiunto della Commissione diritti umani del Senato, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e del Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), ossia le due organizzazioni maggiormente impegnate sul tema dell'apolidia in Italia. L'introduzione al disegno di legge sottolinea come, pur avendo il Parlamento dello Stato italiano autorizzato la ratifica della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961 con la legge del 29 settembre 2015 n°162, l'Italia resta tuttavia sprovvista di una normativa chiara e organica che possa permettere il riconoscimento degli apolidi e il loro inserimento all'interno del circuito di diritti/doveri di ogni cittadino. Per tale motivo, si viene a creare l'esigenza di una riforma sia delle procedure per il riconoscimento dello status di apolide sia dell'implementazione degli strumenti internazionali. L'Italia ha ratificato nel 1962 la Convenzione ONU sullo status degli apolidi del 1954, la quale pone una definizione precisa dell'apolide e stabilisce tutta una serie di diritti che devono essere riconosciuti. Ovviamente, affinché questo strumento diventi il più efficace possibile, a livello nazionale c'è bisogno di costruire una cornice giuridica che permetta di riconoscere gli individui protetti dalla Convenzione; il disegno di legge rivela che, attualmente, solo quattordici paesi hanno sviluppato delle procedure per il riconoscimento dello status di apolide[106].

Il lavoro dell'UNHCR in proposito è importante, soprattutto per la particolare attenzione che pone al tema delle procedure, «raccomandando il miglioramento dell'attuale sistema di riconoscimento dello status di apolide, in vista di una sua organicità,

[106] A parte l'Italia, gli altri tredici sono: Filippine, Francia, Georgia, Kosovo, Lettonia, Messico, Moldavia, Regno Unito, Turchia, Spagna, Svizzera, Slovacchia, Ungheria. Disegno di legge n° S 2148 del 25 novembre 215 sulle disposizioni per il riconoscimento dello status di apolide: http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00967066.pdf.

razionalizzazione, maggiore efficienza e trasparenza[107]». La proposta di legge segue quasi pedissequamente le indicazioni fornite dalle raccomandazioni e dalle linee guide dell'UNHCR, modellando gli articoli anche sull'esperienza diretta degli esperti del Consiglio Italiano per i Rifugiati; i suoi studi, infatti, hanno approfondito per anni le problematiche tra l'acquisizione della nazionalità e la prevenzione dell'apolidia sul territorio italiano, nonché le cause e le conseguenze dell'apolidia all'interno di comunità vulnerabili come quelle dei rom. Il CIR ha evidenziato numerose lacune all'interno della normativa attuale, soprattutto riguardo i requisiti di accesso troppo rigidi e limitativi per accedere alle procedure di acquisizione dello status di apolide; per quella amministrativa vengono richiesti l'atto di nascita e la documentazione sulla residenza legale in Italia (elementi che, come sappiamo, sono spesso impossibili da reperire per individui a rischio di apolidia o, di fatto, già apolidi), mentre per quella giudiziale le spese economiche a carico dell'individuo sono talmente esose da renderla di fatto quasi del tutto inaccessibile. Entrambe le procedure, di cui si parlerà approfonditamente in un altro paragrafo, non presentano una regolamentazione organica e definita, cosa che va a peggiorare la situazione per l'apolide. Questo disegno di legge potrebbe diventare uno strumento indispensabile per prevenire potenziali casi di apolidia, soprattutto alla luce degli attuali spostamenti migratori che auspicano lo sviluppo di un nuovo discorso in ambito di cittadinanza.

L'art. 1 del disegno di legge indica la terminologia ivi contenuta, offrendo una definizione di "minore non accompagnato" che è diventata estremamente importante nel panorama migratorio italiano e, per quanto riguarda l'apolidia, in relazione alle numerose comunità rom presenti sul territorio italiano. Essa lo definisce come «il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri

[107] Ibidem.

adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano»,

L'art. 2 sottolinea che l'accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di apolide è possibile a chiunque sia presente sul territorio italiano, a prescindere dalla *«condizione di soggiorno al momento della presentazione dell'istanza»*, dunque mettendo in rilievo il fatto che l'irregolarità sul territorio non deve esimere dal presentare domanda per vedersi riconoscere lo status di apolide; condizione che era stata verosimilmente un limite in passato per i ben 15.000 apolidi presenti attualmente sul territorio italiano.

L'art. 3 indica l'autorità competente presso cui presentare istanza; il richiedente può presentare istanza, corredata da memoria scritta, alla prefettura, cioè all'ufficio territoriale del Governo, e può farlo in qualsiasi momento. Il comma secondo sottolinea che l'autorità competente alla decisione è, invece, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

L'articolo successivo, l'art. 4, descrive l'iter per la presentazione dell'istanza e la procedura successiva per il riconoscimento dello status. Il primo comma afferma che, una volta acquisita l'istanza e qualora non fosse in possesso di un titolo di soggiorno, il richiedente si rivolge alla questura per il rilascio di un permesso di soggiorno di attesa, valido per sei mesi e rinnovabile fino alla presa di decisione sul riconoscimento dello status. A questo punto, la prefettura designata svolge l'istruttoria, convocando il richiedente per integrare e approfondire la memoria personale consegnata assieme all'istanza, anche con l'acquisizione di nuova documentazione; la questura richiederà soprattutto, ove possibile, l'acquisizione di precisi documenti, quali: atto di nascita, documentazione relativa alla permanenza in Italia, copia del titolo di soggiorno (anche scaduto), qualsiasi documento che possa attestare l'apolidia.

Il passo successivo, descritto dal comma terzo, è quello d'integrare questi documenti con qualsiasi forma di certificazione che possa attestare la permanenza sul territorio: certificazioni mediche, scolastiche, religiose, titoli di proprietà, contratti di affitto o di lavoro.

In assenza di documentazione, il richiedente può apportare atti di notorietà o dichiarazioni sostitutive, ai sensi degli arti 46 e 47 del testo unico sulle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, al D.P.R. n° 445 del 28 dicembre 2000. Qualora si trattasse di interi nuclei familiari, ogni membro dovrà presentare istanza in forma autonoma e indipendente dagli altri (comma quinto) e, alla presentazione dell'istanza, ogni individuo verrà informato sui diritti e doveri connessi alla procedura stessa, in modo da favorire la più ampia diffusione di conoscenze in materia (comma sesto). Il comma settimo mette in rilievo i tempi della procedura, affermando che l'istanza verrà trasmessa entro tre mesi al Dipartimento competente, la cui decisione dovrà avvenire entro quattro mesi dalla ricezione della domanda, prorogabili di altri sei mesi. L'audizione dell'interessato viene disposta tramite comunicazione attraverso la prefettura competente; se l'ufficio ritiene avere sufficienti motivi per accogliere la domanda, l'audizione può essere omessa. Il comma ottavo rileva le disposizioni in materia di procedimento amministrativo che vengono applicate ai procedimenti per l'esame delle istanze di riconoscimento dello status di apolide.

L'art. 5 mette in relazione la protezione internazionale (quindi la possibilità di ottenere lo status di rifugiato o la cosiddetta protezione sussidiaria[108]) con lo status di apolide, affermando che, qualora il

[108] La protezione internazionale include due tipi di protezione: lo status di rifugiato e o status di protezione sussidiaria. Il primo tipo di protezione deriva la definizione di rifugiato dall'art.1 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato, per il quale è considerato rifugiato chi: *«…temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese»*. È rifugiato, quindi, chi teme ragionevolmente di poter essere vittima di persecuzione, una volta rimpatriati nel paese di origine. Il secondo tipo di protezione viene considerato un livello complementare ma subordinato allo status e viene rilasciato quando un *«cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese»*. La definizione è integrata nel D.lgs. n° 251/2007 che attua la Direttiva 2004/83/CE recante le norme sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale. Lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria prendono congiuntamente il nome di "protezione internazionale" e danno diritto a determinati diritti e obblighi, quali ricongiungimento familiare e tutela del nucleo familiare, rilascio del permesso di soggiorno quinquennale e rinnovabile, documenti di viaggio, accesso all'occupazione e all'istruzione, accesso all'assistenza sanitaria, libera circolazione, integrazione e alloggio (rispettivamente artt. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29 del D.lgs. 251/2007: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/decreto.legislativo.19.novembre.2007.n.251.pdf. Consultate anche: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/2012_manuale_asilo_FER.pdf

richiedente voglia avanzare anche la richiesta di protezione internazionale, questa debba concludersi prima della presentazione dell'istanza per lo status di apolide; le due procedure dovranno prevedere dei meccanismi perché non si escludano a vicenda. Vista la natura dello status di rifugiato, è fatto obbligo il divieto di contattare il Paese nei cui confronti il richiedente manifesti fondato timore di persecuzione ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra[109].

L'art. 6 descrive l'esame dell'istanza, che viene attuata dall'autorità competente in cooperazione con lo stesso richiedente. L'esame riguarda non solo l'istanza stessa, ma una serie di altri elementi, quali: le dichiarazioni e tutta la documentazione fornita dal richiedente e, se rilevante, anche dei congiunti; le dichiarazioni su età e condizione sociale del richiedente e dei congiunti, identità e precedente cittadinanza, documenti di viaggio, paesi di precedente soggiorno, domande di asilo pregresse, itinerari di viaggio e certificati (sia scolastici che medici), nonché qualsiasi altro documento idoneo ad attestare l'apolidia. Inoltre, il comma terzo precisa che l'esame dell'istanza vede anche la valutazione delle informazioni inerenti la cittadinanza e la sua applicazione al caso di specie, nonché delle circostanze presenti al momento della presentazione dell'istanza. Il comma quarto sottolinea che le fonti dalle quali provengono le informazioni devono essere imparziali e affidabili, preferendo possibilmente le pubbliche amministrazioni coinvolte nelle procedure o enti e soggetti privati che abbiano maturato conoscenze nel settore; inoltre, le informazioni dovrebbero essere il più possibile contemporanee ed aggiornate rispetto agli eventi presi in considerazione per l'istanza. Nel caso in cui alcune dichiarazioni non vengano suffragate da fonti idonee ad accertarne la veridicità, il comma quinto rileva la possibilità di considerarle comunque veritiere se il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare l'istanza, fornire tutta la documentazione, fornire motivazioni per eventuali lacune, esporre dichiarazioni coerenti al suo

[109] Vedere nota precedente.

caso e alle informazioni generali sul paese. Da questo punto di vista, l'esame dell'istanza proposta dal disegno di legge per il riconoscimento dello status di apolidia è molto simile a quello per il riconoscimento dello status di rifugiato; in questo modo, l'iter per il riconoscimento dello status di apolide acquista una maggiore rilevanza giuridica, nonché una maggiore visibilità.

L'art. 7 chiarisce i diritti e doveri del richiedente: egli può farsi assistere da un avvocato, anche se gli è consentita la possibilità di contattare l'UNHCR per il sostegno da un ente competente. Inoltre, il richiedente ha diritto all'assistenza gratuita da parte di un interprete e di aver comunicazione tempestiva di qualunque tipo di decisione presa dall'autorità competente, attraverso notifica del provvedimento presso il domicilio indicato e nella lingua indicata dal richiedente stesso.

L'art. 8 si dedica alla delicata condizione dei minori richiedenti lo status di apolide. Ovviamente l'istanza è presentata congiuntamente dai genitori o da chi eserciti la responsabilità genitoriale. Sia al minore sia al tutore nominato è garantita assistenza a tutti i livelli, così come è garantita una priorità assoluta per il superiore interesse del minore, in conformità con tutti gli strumenti internazionali.

L'art. 9 prevede che, per coloro che sono parzialmente o totalmente prive di autonomia, l'istanza possa essere presentata per loro conto dall'amministratore di sostegno[110].

L'art. 10 rileva che l'istanza per il riconoscimento dello status di apolide può essere rigettata qualora ricorrano alcuni presupposti previsti dal paragrafo 2 dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra, mentre è accolta qualora ricorrano i presupposti di cui al paragrafo 1 dello stesso articolo[111]. Finalmente, all'art. 11, è descritto lo status

[110] Di cui agli artt. 404 e seguenti del Codice Civile.

[111] Art.1, paragrafo 1 e 2 della Convenzione relativa allo status di apolide del 1954: «1. Ai fini della presente Convenzione, il termine «apolide» indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione. 2. Questa Convenzione non sarà applicabile: alle persone che beneficiano attualmente di una protezione o di un'assistenza da parte di un organismo o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, fin tanto che beneficeranno di detta protezione o assistenza; ii) alle persone considerate dalle autorità competenti dei Paese nel quale le stesse hanno stabilito la loro residenza come aventi i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza di questo Paese; iii) alle persone delle quali si avranno fondate ragioni per credere: a) che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, ai sensi degli istrumenti internazionali elaborati per prevedere disposizioni relative a questi crimini, b)

vero e proprio; si tratta di un permesso di soggiorno per apolidia a validità quinquennale (similmente a quello per lo status di rifugiato) e rinnovabile fino all'acquisto di una cittadinanza o alla revoca dello status; in quest'ultimo caso, il permesso viene può essere convertito in un permesso di soggiorno ad altro titolo. I diritti e le modalità di esercizio che si applicano al titolare dello status sono indicati agli artt. 24, 25, 26 e 27 del D.lgs. n° 251 del 19 novembre 2007. Ancora una volta, lo status di apolide è paragonato a quello di rifugiato nella possibilità di poter richiedere il ricongiungimento familiare con le stesse procedure previste dal secondo status e, allo stesso modo, al titolare di status di apolide è consegnato un opuscolo informativo sui diritti e obblighi connessi al suo status, in una lingua a lui comprensibile. In ogni caso, l'art. 11 sottolinea, al suo primo comma, che la legge non pregiudica nessuno dei diritti derivanti dall'applicazione della Convenzione del 1954.

L'art. 12 si occupa della revoca dello status: esso può essere revocato dal Ministero dell'interno qualora sussistano precise circostanze: l'individuo può essere considerato già cittadino di uno Stato; l'istanza è basata su informazioni non veritiere, sull'omissione di altre circostanze importanti, sulla presentazione di documentazione falsa; ricorrono i presupposti di cui all'art.1, paragrafo 2, della Convenzione del 1954. In questi casi, o nel caso di rigetto dell'istanza, viene ammessa la possibilità di fare ricorso all'autorità giudiziaria (art. 13).

Il diritto di informazione e assistenza è espletato sia presso i Centri di Identificazione ed Espulsione sia presso i centri di accoglienza, nei quali sono istituiti dei punti e servizi di assistenza per gli stranieri che intendano presentare istanza per il riconoscimento dello status di apolide. Tutti gli operatori del settore e il personale amministrativo dedicato alla materia, ricevono una formazione base per l'attuazione della disciplina recata dalla presente legge, in modo da favorire il più possibile la sua giusta attuazione.

---

che hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese di residenza prima di esservi ammesse, c) che si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi ed ai principi delle Nazioni Unite».

L'ultimo articolo, l'art. 15, si dedica al regolamento di attuazione della legge, soprattutto in previsione dello sviluppo di meccanismi di raccordo tra la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e quella per lo status di apolide, previa non solo consultazione dell'UNHCR, massimo organo conoscitivo in materia, ma anche delle competenti Commissioni parlamentari e delle associazioni interessate.

Come è chiaro, questo nuovo disegno di legge si prefigge lo scopo di dare maggiore organicità territoriale alla normativa in materia di apolidia, soprattutto cercando di porre in rilievo il fenomeno che non ha nulla da "invidiare", in complessità, a quello dei rifugiati con il quale, anzi, spesso si muove in parallelo. La stessa introduzione del disegno di legge, infatti, sottolinea come all'apolidia già presente sul territorio (15.000 persone stimate tra apolidi e persone a rischio di apolidia), vi siano potenziali individui a rischio che fanno parte dell'enorme massa migrante che sta
giungendo in questi anni in Italia.

3.4 L'iter per il riconoscimento dello status

Come abbiamo già accennato, il fenomeno dell'apolidia ha goduto di scarso interesse nel corso degli anni, pur essendo un fenomeno relativamente antico; nei secoli precedenti la sua esistenza si basava principalmente sulla relativa facilità con cui era possibile perdere la cittadinanza. Infatti, l'art. 14 della legge n°555 del 13 giugno del 1912 stabiliva che «chiunque risieda nel Regno, e non abbia cittadinanza italiana, né quella di un altro Stato, è soggetto alla legge italiana per quanto si riferisce all'esercizio dei diritti civili e degli obblighi militari». La giurisprudenza dell'epoca tendeva a far dipendere l'apolidia dalla legge dello Stato di domicilio e, in mancanza di questo, dalla legge dello Stato di residenza[112]; bastava la rinuncia alla cittadinanza o il trasferimento permanente in un altro Stato per perdere la cittadinanza italiana. La preoccupazione maggiore era legata alla tutela da conferire all'apolide e, di conseguenza capire quale legge applicare; il possesso dei requisiti non era un snodo centrale come potrebbe esserlo oggi, tant'è vero che esso veniva accertato in maniera accidentale dall'autorità giudiziaria, ai fini del riconoscimento di un diritto ad esso connesso. Solo successivamente, e in contemporanea al proliferare di un insieme di altri strumenti internazionali a tutela degli apolidi, si è sviluppata la possibilità di richiedere l'accertamento del proprio status, quindi da parte dell'individuo apolide stesso, all'autorità giudiziaria in via principale. L'ordinamento italiano ha faticato a prepararsi anzitempo ai nuovi cambiamenti e, contravvenendo a quanto previsto dall'art. 12 della Convenzione di New York[113], non ha previso alcuna normativa in materia, preferendo lasciare alla giurisprudenza il compito di colmare questa lacuna.

La diretta conseguenza di questa decisione è stata la pronuncia di sentenze discordanti e spesso contrarie tra loro.

Il procedimento odierno per l'accertamento dell'apolidia è piuttosto complesso e le problematiche che emergono in merito sono molteplici.

[112] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012.
[113] Art. 12 della Convenzione del 1954: «1. Lo statuto personale di un apolide è determinato in base alla legge del paese di domicilio o, in mancanza di un domicilio, in base alla legge del paese di residenza (…)», citato in Farci, 2012.

Innanzitutto, bisogna individuare l'autorità competente ad accertare lo status, per poi stabilire quale iter processuale applicare e, infine, stabilire l'onere probatorio[114] del soggetto. Come abbiamo accennato, non esistono disposizioni uniformi in materia di apolidia e sia la giurisprudenza sia la dottrina sono fortemente discordanti su alcuni punti principali. Per quanto riguarda l'autorità competente, in Italia vi è una sola esplicitazione a riguardo, contenuta nel regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza[115], il cui articolo 17 ricerca nel Ministero dell'interno l'autorità competente ad accertare l'apolidia[116]. Da tale decisione deriva l'applicazione in materia delle norme generali in tema di procedimento amministrativo: il Ministero dispone di 90 gg per emettere un provvedimento e, in caso di rigetto o di mancata pronuncia, può essere citato dinanzi al giudice ordinario. Questa condizione ha diviso in due la giurisprudenza che, in merito, si è pronunciata su due ordini di pensiero discordanti.

Una parte, quella maggioritaria, ritiene l'apolidia un vero e proprio status soggettivo che, come tale, è competenza del giudice ordinario che tratta principalmente casi sulla tutela dei diritti soggettivi[117]. Questo filone di pensiero afferma che l'art. 17 si presterebbe a più interpretazioni, permettendo la possibilità di un accertamento non solo di tipo amministrativo, ma anche giudiziario[118].

---

[114] Dizionario giuridico Brocardi: «Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento [(1)]. Chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda». Di cui, alla nota uno: «L'onere di provare un fatto ricade su colui che invoca proprio quel fatto a sostegno della propria tesi (…) Perciò è necessaria la dimostrazione del fatto costitutivo del danno, dell'entità di quest'ultimo e infine dell'esistenza dell'elemento psicologico, attribuito quindi all'autore»: http://www.brocardi.it/codice-civile/libro-sesto/titolo-ii/capo-i/art2697.html

[115] D.p.r. n° 572 del 1993, G.U. n° 2 del 04/01/1993.

[116] Art. 17 del d.p.r. 1993/572: «1. Il Ministero 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 dimostrare lo stato di apolide. 2. È facoltà del Ministero dell'interno di richiedere, a seconda dei casi, altri documenti».

[117] A questo filone di pensiero si rifanno, tra gli altri il prof. Mario Finocchiaro, in "Osservazioni in tema di apolidia nonché di contraddittorio e di motivazione dei provvedimenti giudiziari" e il prof. Ed ex magistrato Augusto Sinagra, in "L'accertamento dello status di apolide: profili problematici", entrambi citati in Bittoni, G "La tutela degli apolidi in Europa", 2006/07, pagg, 213-214.

[118] In particolare, la discussione si apriva sull'utilizzo della locuzione "può" in merito al fatto che il Ministero dell'interno potesse certificare lo status di apolidia, andando quindi a porre rilievo su una possibilità e non su una obbligatorietà di tale autorità in materia. In particolare, Sinagra afferma che «è oggettivamente debole l'argomentazione meramente formale che vorrebbe attribuire una significazione di sola eventualità (…) alla locuzione "può" presente nell'art. 17 del regolamento di esecuzione». Inoltre, viene affermato con forza il diritto di adire l'autorità giudiziaria derivato dall'art. 24 della Costituzione italiana, in base al quale: «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (…)».

L'altra parte, quella minoritaria[119], ritiene che l'apolidia non sia configurabile come uno status vero e proprio bensì, al pari della residenza, come la constatazione di un fatto. Quest'ordine di pensiero sottolinea come l'apolidia non sia uno *status civitatis* alla stregua della cittadinanza, piuttosto una negazione di essa non dimostrabile con una prova diretta e, quindi, non comprensibile nella *res iudicata*, ossia nel provvedimento passato in giudicato e non suscettibile di modifiche o cambiamenti[120].

I due orientamenti dibattono anche in merito alla natura del giudice competente a tutelare lo status degli apolidi, se debba cioè essere amministrativo o ordinario. Il giudice ordinario è competente in linea di massima nella tutela dei diritti soggettivi tra cui, secondo la corrente maggioritaria, rientrerebbe anche l'apolidia. In questo caso, quindi, l'accertamento può essere richiesto proprio citando in causa come controparte il Ministero dell'interno. La visione dello status come diritto soggettivo nasce da più considerazioni, prima tra tutti il fatto che lo status di apolidia, in quanto riconoscimento della mancanza di cittadinanza, dovrebbe essere considerato un diritto fondamentale dell'uomo alla stregua della cittadinanza stessa, in quanto senza il riconoscimento risulta impossibile accedervi. A questo punto focale si aggiunge la possibilità, decorso un certo periodo, di acquisire la cittadinanza del paese che ha riconosciuto lo status. Inoltre, è sicuramente importante sottolineare che lo Stato italiano, così come diversi strumenti internazionali ed europei, ha riconosciuto agli apolidi diversi diritti. L'orientamento opposto, invece, prevede il Ministro dell'interno come organo competente in via esclusiva, ponendo il rilascio dell'attestazione all'interno del percorso amministrativo, con tutta la discrezionalità correlata ad esso. In questo caso, il giudice competente per la tutela sarebbe il giudice

[119] Di cui fanno parte, tra gli altri, il Dr. Salvatore Arena, in "Osservazioni sull'apolidia e sui sistemi per accettarla" e il prof. Franco Florio, in "Sulla nozione di apolidia", entrambi citati in Bittoni, G. "degli apolidi in Europa", 2006/07, pagg. 215-16.

[120] Per maggiori informazioni: il Dizionario giuridico Brocardi, alla voce "res iudicata", scrive: «La cosa giudicata indica la immodificabilità del provvedimento del giudice, quando sono stati esperiti tutti i mezzi di impugnazione contro di esso, previsti dalla legge, ovvero quando essi non sono più proponibili per il decorso dei termini. La sentenza passa in giudicato formale quando essa non è più soggetta né a regolamento di competenza, né ad appello, né a ricorso per cassazione, né a revocazione per i motivi di cui ai nn° 4 e 5 dell'art. 395».

amministrativo. Alla diatriba di natura giuridica, si aggiunge la realtà della burocrazia statale italiana che, a dispetto della "doppia possibilità" di tutela, obbliga quasi alla necessità di rivolgersi all'autorità giudiziaria, in quanto i lunghi tempi di attesa e la tassatività della documentazione da allegare dissuadono i richiedenti dal fare domanda per via amministrativa. Non a caso risulta che, delle 640 domande presentate per via amministrativa dal 198 al 2011, solo 6 siano state accolte[121]. Questo risultato è da rinvenire proprio alla problematica di cui sopra, ossia al fatto che il procedimento in via amministrativa è difficoltoso per coloro che non posseggano un titolo di soggiorno, un certificato di nascita e un certificato di residenza. Tutto questo porta allo sviluppo di una situazione paradossale, nella quale un individuo non può essere dichiarato apolide in quanto privo di residenza anagrafica – requisito presente nella lettera b) dell'art.17 del p.d.r. n° 572 del 1993 – per via della mancanza di un permesso di soggiorno; individuo che, allo stesso tempo, non può essere espulso a causa della mancanza di un paese di cittadinanza o di residenza nel quale tornare. Questo porterebbe all'esistenza di individui fantasma, impossibili da inserire in una qualsiasi categoria nell'ordinamento giuridico statale[122]. Questa lacuna normativa è stata colmata in gran parte dalla prassi, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno da parte delle questure su visione del provvedimento amministrativo o giudiziario di riconoscimento dello status.

Tuttavia, la mancanza di una definizione normativa rende la situazione incostante e dubbia. È stato rilevato[123] che lo sviluppo di una norma concedente il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo a chiunque avvii il procedimento per l'accertamento dello status, quindi in forma automatica e indipendentemente dalle condizioni di regolarità della persona, equivarrebbe a risolvere gran parte delle vulnerabilità del richiedente nel corso del procedimento, fino a quando – con l'accertamento appunto – non ottenga lo status vero e proprio.

[121] Perin, G. "Lacune normative ad alto costo umano: l'apolidia in Italia". Diritto, immigrazione e cittadinanza, fasc. 3 anno 2012. pp. 70-90.
[122] Morozzo della Rocca, 2003.
[123] Perin, G. "Lacune normative ad alto costo umano: l'apolidia in Italia". Diritto, immigrazione e cittadinanza, fasc. 3 anno 2012. pp. 70-90.

Attualmente, l'ordinamento italiano prevede il rilascio del permesso di soggiorno per l'acquisto dello status di apolide a chi possegga già un permesso di soggiorno per tutto il periodo dell'accertamento, rilasciato sulla base di altre motivazioni; l'individuo che fa, quindi, domanda di accertamento dello status di apolidia e si trova irregolarmente sul territorio non può ottenere il permesso di soggiorno, perdurando in una condizione di estrema vulnerabilità e fragilità giuridica. Il Legislatore potrebbe optare per un sistema bifasico, ossia una fase amministrativa seguita da una giudiziaria così come avviene in molti altri paesi. Tuttavia, il sistema dovrebbe essere condizionato a determinate garanzie in mancanza delle quali non funzionerebbe [124]. Un altro limite deriva anche da un mancato potenziamento dei poteri istruttori del giudice, cosa che è, invece, avvenuta nel caso del riconoscimento della protezione internazionale a seguito del recepimento delle Direttive europee 2004/83/CE e 2005/85/CE, proprio per limitare le condizioni di difficoltà in cui si ritrovano a formulare istanza i richiedenti protezione internazionale. Nel caso degli apolidi, invece, le difficoltà che incontrano nel dimostrare i fatti costitutivi della propria istanza permangono e ciò risulta chiaro anche dall'affermazione della Suprema Corte in merito: «non esiste obbligo per il giudice di acquisire informazioni d'ufficio[125]», ovvero di acquisire direttamente dall'amministrazione le certezze giuridiche di cui l'apolide potrebbe aver bisogno, semplificando quindi enormemente la procedura di documentazione amministrativa e tutelando al contempo l'apolide. La mancanza di una normativa uniforme causa anche l'impossibilità di determinare il procedimento da adottare, anche nel caso si decida di passare per la via giudiziaria, l'unica, per la dottrina maggioritaria, che produca attualmente dei risultati reali. La via giudiziaria prevede diversi

[124] ibidem; l'articolo si riferisce, come garanzie, alla ragionevole durata della fase amministrativa, alla garanzia di difesa tecnica e al carattere pienamente devolutivo dell'impugnazione del provvedimento amministrativo di diniego, ovvero al passaggio della cognizione dal primo giudice al secondo, funzionalmente diverso rispetto a quello che pronunciato il provvedimento poi impugnato (appunto, da amministrativo a giudiziale).

[125] Corte di Cassazione, sez. I, 28.06.2007, n° 14918, citato in Perin, G. "Lacune normative ad alto costo umano: l'apolidia in Italia". Diritto, immigrazione e cittadinanza, fasc. 3 anno 2012. pp. 70-90.

procedimenti, tutti strutturalmente diversi [126]. Nel caso dell'accertamento dello status di apolidia, i due procedimenti giurisdizionali da seguire sono l'attività di cognizione, tipica del processo civile e che si svolge con rito ordinario, e l'attività di giurisdizione volontaria, indicata come procedimento in camera di consiglio o rito camerale. Come già rilevato nelle note, il procedimento con rito ordinario (di cognizione) porta alla pronuncia di decisioni incontrovertibili chiamate sentenze, mentre il rito camerale (di giurisdizione volontaria) prevede risoluzioni revocabili e modificabili chiamate decreti. Le due tesi opposte sostengono, da una parte, che l'accertamento dello status di apolidia dovrebbe essere portato in processo civile attraverso un atto di citazione notificato al soggetto; dall'altra, che l'accertamento dovrebbe essere condotto in un procedimento in camera di consiglio, ossia «un procedimento che non si svolge in pubblica udienza e si caratterizza per l'assenza delle formalità proprie del procedimento ordinario[127].

La Suprema Corte ha adottato l'orientamento per cui l'adozione di uno o l'altro rito non determina la nullità del procedimento o della decisione, attenuando quindi tale problematica, pur pronunciandosi a favore del rito ordinario con la sentenza 7614 del 04 aprile 2011, nella quale statuiva che «tali controversie devono essere proposte e decise, nel contraddittorio del Ministero dell'interno, nelle forme proprie dell'ordinario giudizio di cognizione [128]», disattendendo quindi la teoria allora maggioritaria sull'utilizzo del rito camerale. Tuttavia, le differenze tra i due riti persistono.

[126] Il sistema processuale italiano contempla quattro forme di procedimenti giurisdizionali: di cognizione, di esecuzione forzata, cautelare, di giurisdizione volontaria. Il primo enuncia l'esistenza di un diritto attraverso una sentenza incontrovertibile, in quanto limitati i mezzi di impugnazione della pronuncia; il secondo attua materialmente la volontà concreta di legge; il terzo tipo si occupa dei pericoli che possono compromettere il risultato nel tempo che occorre tra la sentenza e la tutela giurisdizionale; l'ultimo tipo, infine, si occupa di degli interessi legittimi, attraverso la realizzazione o integrazione della fattispecie di stati personali, familiari o di situazioni particolari. L'attività di esecuzione forzata e quella cautelare non sono adatte ad occuparsi dell'accertamento dell'apolidia, in quanto la loro attività mal si presta all'accertamento di qualsiasi status. Quello che a noi interessa, quindi, riguarda gli altri due tipi di procedimento giurisdizionale: quelli di cognizione e quello di giurisdizione volontaria. Per maggiori approfondimenti, vedere "La tutela degli apolidi in Europa", Bittoni G., 2006/07.

[127] Voce "Procedimento in camera di consiglio", L'enciclopedia Treccani.

[128] Perin, G. "Lacune, normative ad alto costo umano: l'apolidia in Italia". Diritto, immigrazione e cittadinanza, fasc. 3 anno 2012. pp. 70-90.

Quello camerale è disciplinato dall'art. 742 bis del c.p.c., che afferma: «le disposizioni al presente capo si applicano a tutti i procedimenti in camera di consiglio, ancorché non regolati dai capi precedenti o che non riguardino materia di famiglia o di stato delle persone»; da questo articolo sembra derivare la necessità di usare il rito camerale in tutti i casi riguardanti lo status delle persone, tra cui rientrerebbe quindi anche l'apolidia. Secondo sempre una parte della dottrina, il rito camerale si rende necessario anche per la mancanza di una caratteristica fondamentale del rito ordinario nell'accertamento dello status dell'apolidia: il contraddittorio. Per la sua stessa natura, infatti, l'accertamento dell'apolidia mancherebbe del contenzioso, ossia di una parte pronta a resistere in giudizio contro l'istanza presentata[129]. A questo si aggiunge il fatto che il rito ordinario, ricordiamolo, prevede delle sentenze incontrovertibili che mal si conciliano con uno status che è, per sua natura, modificabile e precario. Nonostante questo, però, vi sono delle ragioni a sostegno anche del rito ordinario che, prima di tutto, è quello maggiormente utilizzato ed indicato nei casi di accertamento dello status di apolidia, in quanto meno soggetto alla discrezionalità che il legislatore può imporre al rito camerale. L'art 742 bis c.p.c. che disciplina l'utilizzo del rito camerale non può, in realtà, essere interpretato nel senso di un uso generalizzato e automatico del rito camerale in tutti i casi in materia di status delle persone o di famiglia, soprattutto in assenza di specifiche indicazioni da parte del legislatore. Inoltre, la dottrina promotrice del rito ordinario sottolinea il rispetto del diritto di difesa e, quindi, del principio del contraddittorio (che caratterizzerebbe, ricordiamo, il rito ordinario). Poiché esistono elementi in favore di entrambe le posizioni, sembra necessario l'intervento del legislatore per decretare il rito applicabile nel caso di accertamento dello status di apolidia e, prima ancora, chiarire la competenza a occuparsene (se il Ministero dell'interno in via amministrativa, chiaramente sancito dall'art. Art.

[129] Interessante il punto di vista di Biscottini, che in merito afferma: «l'utilizzo del rito ordinario nel procedimento di accertamento dell'apolidia costringe a creare contraddittori simbolici, privi di ogni stimolo a porre in opera i mezzi in cui sostanzia la garanzia del processo».

17 del d.p.r. 1993/572, o il giudice ordinario che, secondo una parte della dottrina, potrebbe affiancarlo come competenza complementare). La sentenza n° 28873 del 9 dicembre 2008 della Suprema Corte a Sezioni Unite rilevava che «in quanto relativa allo stato di apolidia, ogni decisione in un procedimento contenzioso, camerale o ordinario, per l'accertamento dello stato di apolidia, pur se decreto o ordinanza, è ricorribile per cassazione, come la sentenza con contenuto identico (…) il riconoscimento della legittimazione sostanziale passiva del Ministero dell'interno conferma la natura contenziosa, a prescindere dal rito camerale o ordinario adottato, della controversia oggetto del presente giudizio[130]». La Suprema Corte, quindi, non prende una posizione decisa su quale dei due riti adottare, anche se alcune corti avevano rilevato la natura contenziosa dello status che rendeva più efficace il rito ordinario su quello camerale. Tuttavia, la Corte è poi intervenuta con la già citata sentenza n° 7614 del 4 aprile 2011, esplicitando chiaramente la procedura giudiziale da applicare alla fattispecie. L'ultima problematica da affrontare è quella di stabilire l'onere probatorio che, naturalmente, ricade sul soggetto che presenta la domanda di accertamento. Come abbiamo già sottolineato, uno degli snodi principali nell'accertamento dello status è l'impossibilità di presentare una prova diretta a dimostrare l'assenza di una qualsiasi cittadinanza. Paradossalmente, per poter accertare lo status, bisogna dapprima identificare il soggetto tenuto a presentare la prova e, successivamente, individuare le prove occorrenti. L'art. 17 del D.P.R. 1993/572 indica i documenti necessari per l'accertamento realizzato in via amministrativa dal Ministero dell'interno: atto di nascita e documenti che accertino la residenza sono alla base, ma il Ministero può richiedere qualunque altro documento atto ad accertare l'apolidia. Tuttavia, per quanto riguarda l'indagine probatoria, si tratterebbe di provare un "fatto negativo complesso"[131] che consisterebbe nell'assenza di un legame giuridico (cittadinanza) con qualsiasi ordinamento nazionale del pianeta; questo ci pone di fronte all'ovvia

[130] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012, pp. 358-359.
[131] Bittoni, G. "La tutela internazionale degli apolidi in Europa", 20006/07.

conseguenza dell'impossibilità di provare un fatto del genere, anche perché tale prova dovrebbe ripetersi all'infinito in modo da mantenere lo status consistente e legittimo. Da tale considerazione deriva la necessità di limitare il campo dell'indagine probatoria che prevede una delimitazione dell'ambito della prova a quei paesi con i quali il soggetto abbia intrattenuto, nel corso della sua vita, rapporti e relazioni rilevanti ai fini del riconoscimento (e della negazione) della cittadinanza. Questa decisione avveniva dopo un certo sviluppo della giurisprudenza in tal senso; un decreto del 23 giugno 1988 emanato dal Tribunale di Torino su ricorso proposto da un individuo nato nella Repubblica di Turchia evidenziava la necessità di ricorrere a un concetto di apolidia che fosse limitato e consentisse di accertare lo status di coloro che fossero privi della cittadinanza degli Stati con i quali intrattenevano relazioni significative. Successivamente, con decreto del 20 marzo 1954, il Tribunale di Taranto ha precisato che «l'indagine negativa sui possibili Stati di cittadinanza dell'individuo va limitata a quei soli Stati rispetto ai quali può identificarsi, quanto alla persona stessa o quanto al territorio di cui essa è originaria, un qualche elemento di collegamento[132]».

Se si parla di apolidia originaria, viene ad essere sufficiente la prova della mancanza di una qualsiasi acquisizione di cittadinanza dei paesi con i quali si è costituito un legame significativo. Per quanto riguarda l'apolidia successiva, invece, la condizione è più complessa perché la prova deve fondarsi e sulla perdita della cittadinanza del paese di origine e sul mancato acquisto della cittadinanza nei paesi di domicilio e/o residenza. Inoltre, diventa fondamentale richiedere all'apolide una prova che sia proporzionata alla sua condizione, ovvero valutando le possibilità da parte del soggetto di ottenere una determinata documentazione dal paese di origine o di residenza. Nel caso, infatti, in cui l'apolidia sia stata determinata da profonde modificazioni storico-politiche del paese di origine, diventa difficile ottenere la certificazione necessaria a stabilire l'onere probatorio. Una volta

[132] Farci, P. "Apolidia", Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012, p. 374

ottenuto i documenti e accertati i paesi di domicilio e/o residenza, è necessario analizzare gli ordinamenti interni di tali Stati per accertare se il soggetto ha acquisito la cittadinanza o se sussistono effettivamente le condizioni affinché l'acquisisca (e quindi evitare l'apolidia). Tali considerazioni ci permettono di mutare e ampliare il concetto stesso di "apolide" che, solo in teoria, definisce un individuo privo di qualsiasi cittadinanza ma che, in pratica, si riferisce ai soggetti privi della cittadinanza di Stati con i quali hanno intrattenuto o intrattengono relazioni rilevanti; si tratta di un concetto di apolidia più realistico e meno astratto, che permette di restringere l'indagine probatoria e di individuare più facilmente i potenziali apolidi. Sono molteplici dunque i miglioramenti che potrebbero essere messi in atto per migliorare la tutela degli apolidi. Ancora una volta sembra importante portare analogie con il sistema di rilascio della protezione internazionale: sia i rifugiati che gli apolidi che hanno commesso gravi reati contro la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico possono vedersi escludere dal riconoscimento dello status, che può essere revocato[133]. Tuttavia, in entrambi i casi può essere richiamato l'art. 3 CEDU che afferma il divieto di essere sottoposti a tortura o trattamenti inumani e degradanti; quest'articolo viene parzialmente riprodotto nell'ordinamento italiano dall'art. 19 del Trattato Unico sull'immigrazione che sancisce, ricordiamolo, le disposizioni in materia di categorie vulnerabili[134]. L'articolo lascia fuori gli apolidi, mentre una disposizione del genere che contemplasse anche questa categoria renderebbe la protezione degli apolidi più sicura. A quest'idea sarebbe da aggiungere il diritto del rilascio di un

[133] Ai sensi, rispettivamente, della Convenzione di Ginevra del 1951 e della Convenzione di New York del 1954.

[134] Art. 19 del T.U. «1. In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. 2. Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti: a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi; b) degli stranieri in possesso della carta di soggiorno, salvo il disposto dell'articolo 9; c) degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana; d) delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono. (2A) 2-bis. Il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate».

documento ("permesso per apolidia"[135]) dalla durata indeterminata e che riconoscesse, finalmente espressamente, l'esistenza dell'apolide. L'equiparazione tra lo status di rifugiato e quello di apolide è stata attuata anche dalla giurisprudenza nell'ambito del riconoscimento dei due status; non a caso, una parte della dottrina ha sostenuto l'utilizzo del rito camerale in quanto è quello utilizzato nei casi di ricorso avverso la decisione delle Commissioni Territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale, nonché il rito da applicare in materia di immigrazione secondo il D. lgs n° 286 del 25 luglio 1998. Inoltre, l'equiparazione trai due status è resa esplicita, come sappiamo, dall'art.16 della Legge 92/1992, nel quale lo straniero riconosciuto come rifugiato veniva equiparato all'apolide ai fini dell'applicazione della legge stessa. Inoltre, con la sentenza n°28873 del 9 dicembre 2008, le Sezioni Unite della Suprema Corte affermavano che «la convenzione internazionale citata del 1954, riferita agli apolidi, segue di pochissimo quella di Ginevra del 28 luglio 1951, sui rifugiati politici, ed è informata a principi analoghi», ravvisando quindi non solo un'analogia tra i due status, ma anche tra i procedimenti per il riconoscimento di entrambi gli status. A questo si aggiunge la sentenza della Corte di Appello di Firenze del 8 maggio 2009 affermava che «l'opzione per il rito ordinario comporta importanti conseguenze pratiche, in quanto: a) determina lo spostamento della competenza territoriale dal domicilio dell'interessato a quello del convenuto; b) rende necessaria l'assistenza tecnica di un legale; c) introduce preclusioni e decadenze sconosciute al rito camerale e infine d) riduce i poteri inquisitori del giudice». Ne consegue che l'imposizione del procedimento ordinario di cognizione per l'accertamento dell'apolidia rischierebbe di creare ingiustificate disparità di trattamento rispetto all'accertamento di altri status personali, rendendo in quel caso irragionevolmente più gravoso lo strumento di tutela.

[135] Perin, G. "Lacune, normative ad alto costo umano: l'apolidia in Italia". Diritto, immigrazione e cittadinanza, fasc. 3 anno 2012. pp. 70-90.

3.5 Un caso di studio: minori apolidi in Italia

La progressiva importanza del fenomeno dell'apolidia in ambito giuridico si è mossa parallelamente alla prolificazione di un numero sempre maggiore di studi e approfondimenti in materia. Il CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) assieme all'European Network of Statelessness[136], di cui è membro, ha dato vita a una serie di *working paper* e progetti tesi a diffondere le idee della campagna, promossa dalla stessa rete, chiamata *"None of Europe's children should be stateless"*, lanciata nel novembre 2014 e sostenuta, tra gli altri, dallo stesso Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati e dall'ISI, ossia the Institute on Statelessness and Inclusion.

Uno dei lavori più interessanti di questa campagna è un caso di studio sull'Italia [137], incentrato sulle modalità di acquisizione della cittadinanza e la tutela degli apolidi minori sul territorio. La situazione dei bambini apolidi si è sviluppata soprattutto con il consolidamento di vaste comunità rom, sempre più radicate sul territorio.

Nella sua introduzione, lo studio esordisce sottolineando la difficoltà di reperire dati precisi sull'ampiezza del fenomeno, pur assumendo che la grande maggioranza dei minori apolidi sul territorio abbiano ereditato lo "status" dai propri genitori, essendo queste comunità radicate sul territorio da abbastanza anni da dare vita a seconde e terze generazioni. Altre due tipologie di minori apolidi, seppur minoritarie, sul territorio italiano sono quelle dei bambini dalla cittadinanza incerta a causa di conflitti di legge[138] e quella dei bambini che si trovano presi in mezzo allo "scontro" tra i due principali criteri di conferimento della cittadinanza[139]. Lo studio dimostra che, sebbene ci siano più strade per ottenere il riconoscimento dello status, continuano a esservi delle lacune normative importanti che ostacolano la risoluzione e

[136] Si tratta di un network della società civile che consta di circa 100 membri sparsi in più di 30 paesi e che si pone come scopo l'eliminazione dell'apolidia. Per maggiori informazioni: http://www.statelessness.eu/

[137] Per leggere l'intero studio, datato anno 2015, e approfondire le conoscenze sulla campagna: http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/news-cir/45-ultime-news-2/1793-apolidia-rapporto-del-cir-su-ending-childhood-statelessness-a-study-on-italy

[138] È il caso dei bambini figli di immigrati provenienti dall'ex Yugoslavia o dall'ex Unione Sovietica.

[139] È, per esempio, il caso dei bambini i cui parenti provengano da Cile, Cuba o Paraguay, Stati in cui vige lo *Ius Soli* e che, quindi non prevedono il passaggio di nazionalità ai figli nati altrove.

l'eradicazione del fenomeno; prima tra tutte, lo studio auspica una riforma organica della legislazione che vada a bilanciare il sistema dello *Ius Sanguinis*, troppo limitato per essere davvero di aiuto alla riduzione del fenomeno. I casi concreti riportati sono molto interessanti, perché mostrano due tipi di problematiche diverse che però colpiscono comunque i minori stranieri sul territorio.

Il primo è quello di una donna cubana e suo marito, vissuti in Italia per nove anni; alla nascita della loro figlia, nel 2013, hanno cominciato ad aver problemi sulla trasmissione della cittadinanza, in quanto la figlia non aveva diritto d'accesso alla cittadinanza cubana (perché nata all'estero). I due genitori scoprono, alla registrazione presso l'ambasciata cubana, che la propria figlia non può essere considerata cittadina cubana né propriamente cittadina italiana (in quanto registrata presso il comune di residenza come cubana) pur potendo richiederla attraverso una procedura specifica della quale non erano a conoscenza. La madre della bambina inizia così a raccogliere informazioni sulla normativa italiana, decidendo di presentare istanza presso il comune di residenza con la certificazione di mancanza della cittadinanza cubana, ottenuta in ambasciata, la richiesta formale dei due genitori e il testo dell'art. 1 della legge n° 91/1992. Le difficoltà continuano a essere molte, soprattutto in virtù delle procedure per l'ottenimento della cittadinanza per i minori, che prevedono l'attesa fino alla maggiore età. L'istanza arriva al Ministero dell'interno che, dopo cinque mesi, conferma la cittadinanza italiana. Le maggiori difficoltà incontrate dalla famiglia sono state, quindi, la mancanza di informazioni da parte delle autorità competenti, in quanto sia l'ambasciata sia il comune hanno omesso delle informazioni importanti riguardo sia le procedure da seguire sia la possibilità di poter acquisire la cittadinanza italiana (uno dei problemi che abbiamo puntualizzato in precedenza). La protagonista stessa della storia ha sottolineato la necessità di riconoscere in automatico i bambini come cittadini italiani già alla nascita, soprattutto nei casi in cui le legislazioni dei paesi di origine si scontrino con quelle del paese di residenza, come appunto nel caso di Cuba e dell'Italia. Si rileva come

un aspetto critico delle procedure di riconoscimento sia quello della lentezza degli organi procedurali, spesso anche poco preparati in materia. Un'altra situazione limite è quella in cui un bambino, pur essendo nato su territorio italiano, non ottiene la cittadinanza; in questi casi, la legislazione italiana prevede l'applicazione dello *Ius Soli* residuale (solo nel caso in cui non applicarlo causasse apolidia). Tuttavia, esso potrebbe essere applicato solo in caso di residenza legale e abituale, senza interruzioni fino al diciottesimo anno di età. La tempistica particolarmente restrittiva e, di nuovo, la mancanza di informazioni ha portato a una limitata applicazione di questa legge con il risultato che molti, compiuta la maggiore età, non hanno fatto domanda rischiando non solo l'apolidia, ma anche l'esclusione dal territorio se in mancanza di permesso di soggiorno. Proprio per evitare l'insorgere di questo tipo di situazioni, il governo italiano ha promosso nel 2013 un decreto che emendava la legge 92/1992 in materia, affermando la necessità di informare gli individui nei sei mesi precedenti i diciotto anni di età sulla possibilità di ottenere la cittadinanza italiana[140].

A questo proposito è interessante il caso di una ragazza, Djana, nata a Roma nel settembre del 1994 e registrata presso il comune, con una madre di cittadinanza bosniaca e il padre, al contrario, apolide, nato nella ex Iugoslavia e senza documenti di registrazione né passaporto. Djana ha vissuto con i genitori a Roma fino all'età di 12 anni, periodo in cui non andava a scuola e i genitori la maltrattavano. Dal punto di vista legale, ha ereditato l'apolidia del padre, ma la sua presenza sul territorio italiano è certificata da documenti di tipo medico. Dal 2006 viene inserita in una casa famiglia e seguita da assistenti sociali; solo in quest'anno ottiene il suo primo permesso di soggiorno e viene iscritta a scuola. Nel 2012, prima di compiere diciotto anni, la casa famiglia in cui si trova chiede informazioni per lei sulla possibilità di prendere la cittadinanza, soprattutto in vista della scadenza del permesso di soggiorno. Le ricerche dei documenti per attestare la sua

[140] Il cosiddetto "Decreto del Fare" del 2013 ha portato all'invio di circa 639 lettere sulla fine del 2014, contenenti le informazioni per ottenere la cittadinanza italiana per i figli di genitori stranieri. Di questi, circa 499 hanno ottenuto la cittadinanza a fronte di due rigetti e 138 non presentati.

storia sono complicate: vengono contattate le autorità croate e bosniache, paesi di origine di entrambi i genitori, che attestano il fatto che la ragazza non è loro cittadina. Ancora una volta le lacune di conoscenza delle procedure e delle autorità, (come le forze di polizia) e degli appoggi della ragazza (gli assistenti sociali) complicano la situazione e le fanno perdere la scadenza per la presentazione della domanda prima dei diciotto anni di età.

Da questi casi appare chiaro che le conoscenze in materia di apolidia, soprattutto all'interno dei comuni e degli enti locali, resta carente; deriva una situazione poco uniforme, in cui alcuni comuni seguono strettamente la normativa, soprattutto in materia di residenza (due requisiti richiesti: registrazione all'anagrafe comunale dalla nascita e un permesso di soggiorno regolare e ininterrotto fino alla maggiore età), mentre altri tendono a essere meno restrittivi sul permesso di soggiorno, accettando anche quelli per brevi periodi. Un miglioramento nel senso della definizione del concetto di "residenza" ha portato a un aumento delle domande di riconoscimento al 85/95% e una significativa diminuzione delle decisioni negative[141]. Inoltre, come ricordato dalla sentenza Hamidovic v. Italia della Corte Europea di Strasburgo, le decisioni prese in materia di cittadinanza sono delicate e possono, in alcuni caso interferire con la vita privata delle persone: «le decisioni prese dagli Stati in materia di immigrazione possono, in alcuni casi, costituire una ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e familiare protetto dall'articolo 8 § 1 della Convenzione, soprattutto quando gli interessati possiedono, nello Stato di accoglienza, legami personali o familiari sufficientemente forti che rischiano di essere gravemente lesi nel caso in cui venga applicata una misura di allontanamento. Una ingerenza di questo tipo viola l'articolo 8, a meno che, «prevista dalla legge», essa persegua uno o più scopi legittimi rispetto al secondo paragrafo di tale

[141] Rapporto del CIR "Ending childhood statelessness: a study on Italy": http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/news-cir/45-ultime-news-2/1793-apolidia-rapporto-del-cir-su-ending-childhood-statelessness-a-study-on-italy, pp. 19-20 [ultimo ingress 14/02/2017].

articolo e appaia «necessaria in una società democratica» per raggiungerli[142]».

L'art. 8 della CEDU è sicuramente uno degli obblighi che l'Italia è costretta ad adempiere, ma sicuramente una modifica sulle possibilità di ottenere un permesso di soggiorno in modo più semplice avrebbe un gran ruolo nella prevenzione e nella riduzione dell'apolidia.

Nonostante i casi sopra descritti mostrino le lacune della normativa italiana, bisogna sottolineare che essa prevede anche un certo numero di salvaguardie che vale la pena ricordare: innanzitutto, è bene puntualizzare che tutti i bambini nati all'estero da genitori con cittadinanza italiana, acquisiscono in automatico la cittadinanza italiana alla nascita; in accordo con l'art. 1 della legge n° 91/1992, tutti i bambini nati sul territorio italiano da genitori apolidi o sconosciuti, acquisiscono la cittadinanza italiana salvo la prova di aver ottenuto altra cittadinanza; stessa cosa nel momento in cui il bambino viene abbandonato in una clinica, in ospedale o in qualsiasi altra struttura, senza che i genitori lo riconosca. I comuni intervistati hanno sottolineato questo punto, come ulteriore importante garanzia stabilita dalle nuove norme sulla cittadinanza, che sicuramente aiuta a ridurre l'apolidia originaria.

A questo si aggiunge il sistema della naturalizzazione, che prevede delle facilitazioni in alcuni casi specifici; un esempio è quello dei bambini nati in Italia da genitori stranieri residenti legalmente in Italia: se essi hanno risieduto sul territorio ininterrottamente fino alla maggiore età, possono ottenere una facilitazione nella naturalizzazione se non hanno potuto, per qualsiasi motivo, fare domanda di cittadinanza prima della scadenza. I bambini apolidi possono accedere allo stesso tipo di facilitazioni se legalmente accertati come apolidi o legalmente residenti sul territorio per almeno cinque anni precedenti alla domanda (e non dieci come gli stranieri ordinari).

[142] Corte EDU, Seconda Sezione, n° 31956/05 Hamidovic v. Italy, sentenza del 4 dicembre 2012, paragrafo 37: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-116143#{"itemid":["001-116143"]}

Tirando le somme, sono due le grandi sfide che lo studio rileva: la lunghezza della procedura di riconoscimento della cittadinanza italiana, che può arrivare ai 4/5 anni di attesa; il grande margine di discrezionalità che il Ministero dell'interno si trova ad avere nel riconoscere l'adeguatezza ai criteri prescritti dalla legge. Un'altra problematica è quella della registrazione alla nascita che, come abbiamo già accennato, è di importanza capitale per eradicare l'apolidia alla nascita. La normativa italiana prevede facile accesso alle registrazioni delle nascite, da compiere entro il decimo giorno dalla nascita. Per quanto riguarda i figli di immigrati, la circolare ministeriale n° 19 del 2009 affermava la possibilità di registrare i propri figli anche senza il permesso di soggiorno, in quanto la priorità maggiore era la tutela del minore. In pratica, però, molti migranti irregolari hanno continuato a non regolarizzare la nascita dei propri figli per paura di essere denunciati e, di nuovo, per mancanza di informazioni al riguardo. Proprio per tale motivo, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ha chiesto allo Stato italiano di proporre una campagna sul diritto di registrazione alla nascita, che lo stato italiano non ha ancora sviluppato[143].

Lo studio termina con una serie di considerazioni e raccomandazioni da parte del Consiglio Italiano sui Rifugiati; prima di tutto, puntualizza che lo Stato italiano, pur non avendo ratificato la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, ha sviluppato un sistema piuttosto tutelativo che, in qualche modo, segue quello che è l'art. 1 della stessa Convenzione. Tuttavia, esso continua ad avere più zone d'ombra, legate soprattutto a difficoltà di tipo amministrativo/burocratico, nonché a interpretazioni restrittive delle norme stesse. La cosa diventa chiara quando è palese che, nonostante l'Italia sia uno dei pochi paesi ad aver adottato due vie procedurali per il riconoscimento dello status (amministrativa e giudiziaria), entrambe sono nella pratica difficilmente percorribili.

[143]Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, 58° Sessione finale 19 settembre - 7 ottobre 2011: http://www.unicef.it/Allegati/OsservazioniConclusive2011.pdf

Il CIR raccomanda allo Stato italiano di, innanzitutto, ratificare prima possibile la Convenzione del 1961, in contemporanea a una riforma del sistema che integri a tutti gli effetti il criterio dello *Ius Soli* a quello dello *Ius Sanguinis.* A tal proposito, dovrebbe essere adottata un'interpretazione più flessibile dell'art. 1 della legge n° 91/1992, allo scopo di garantire automaticamente la nazionalità alla nascita ai bambini nati sul territorio italiano che non possono ottenere la cittadinanza dei genitori (in quanto la legge degli Stati presi in considerazione non lo permette) e non possono espletare i requisiti amministrativi richiesti per la cittadinanza italiana.

Per quanto riguarda uno dei problemi maggiormente riscontrati nelle interviste dirette ai comuni, la mancanza di informazione può essere un ostacolo enorme al compimento di tutte le tappe del riconoscimento dello status. Per questo lo studio suggerisce che gli uffici civili del comune, nei casi di registrazione di bambini in situazione di apolidia o nazionalità incerta/indeterminata o nei casi in cui i genitori non possano trasmettere la propria cittadinanza, informino riguardo la normativa italiana per prevenire l'apolidia; ciò presuppone non solo una maggiore sensibilità generale all'argomento, ma anche una più approfondita conoscenza del fenomeno e delle sue conseguenze.

Conclusione

La trattazione del fenomeno dell'apolidia ci porta, in conclusione, ad affermare con risolutezza che – nonostante i vari strumenti e le norme adottate nel corso del tempo per proteggere le persone apolidi – l'unica vera soluzione consisterebbe nell'eliminazione del fenomeno stesso che, nella sua particolare accezione negativa, rappresenta un'anomalia giuridica che mal si concilia con il sistema giuridico internazionale attuale. Da questa considerazione, è possibile trarne due nodi centrali che, sviluppati sinergicamente, potrebbero portare all'eliminazione dell'apolidia: prima di tutto, fermare la diffusione dell'apolidia prevenendo quella originaria, che colpisce alla nascita; le stime confermano, infatti, che la metà della popolazione apolide mondiale è formata da bambini[144], dei quali però viene garantita la cittadinanza ai sensi di tutti gli strumenti giuridici internazionali e non in materia di cittadinanza e apolidia[145]. Sebbene si siano fatti significativi passi avanti sulle adesioni alle Convenzioni internazionali in materia[146], c'è ancora molto da fare in proposito. L'esame de vari strumenti giuridici a disposizione, sia a livello internazionale sia a livello europeo e locale, hanno evidenziato come questi risultino le "armi" migliori a disposizione degli individui soggetti al fenomeno e possano diventare un punto di riferimento per le legislazioni nazionali. Infatti, se la Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 enuncia standard minimi sul trattamento delle persone apolidi, assicurando determinati diritti e cercando di migliorarne la condizione, la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961 consente di risolvere le problematiche legate ai conflitti di legge. E questo è il secondo nodo da tenere in considerazione per l'eliminazione del fenomeno, in quanto i conflitti di legge, nonché lacune e carenze di carattere burocratico e tecnico, sono le cause principali dell'apolidia

[144] Si veda, in proposito, il piano internazionale dell'UNHCR: "Under the radar and under protected. The urgent need to address stateless children's rights", 2012.

[145] Tra questi: la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, la Convenzione Europea sulla nazionalità del 1997 e la Convenzione sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione alla successione del 2006, come già trattato, contengono tutte le norme necessarie ad assicurare che tutti i bambini abbiano una cittadinanza

[146] Negli ultimi due anni e mezzo, 22 nuovi Stati hanno aderito alla Convenzione per la riduzione dell'Apolidia del 1961, grazie anche alla diffusione di durature e efficaci campagne dell'UNHCR, come la campagna "I belong", partita nel novembre del 2014 e della quale abbiamo parlato approfonditamente nel primo capitolo.

successiva che, insieme a quella originaria, contribuisce alla persistenza del fenomeno. Questo tipo di apolidia può essere arginata con alcune considerazioni: innanzitutto, gli Stati dovrebbero lavorare in modo da adottare norme uniformi sulla cittadinanza che prevedano il caso specifico dell'apolidia, in modo da implementare le obbligazioni assunte con l'adesione alla Convenzione del 1954 (ed evitare, per esempio, il conflitto tra le forme di acquisizione della cittadinanza); secondariamente, gli Stati dovrebbero anche provvedere a modificare le proprie legislazioni nazionali in modo da eliminare vizi procedurali e amministrativi che causano apolidia. I vari report e le varie campagne in materia lanciate dalle principali organizzazioni internazionali e non (tra queste: l'UNHCR, il Consiglio Italiano per i Rifugiati, l'European Network on Statelessness) hanno, negli anni, continuato ad analizzare il fenomeno dell'apolidia, indicandone cause e criticità, nonché soluzioni a breve e lungo termine[147], rispondendo a una semplice domanda, spesso inespressa: *"è possibile eliminare totalmente l'apolidia?"* La risposta, che possiamo desumere anche dall'analisi del quadro giuridico in materia, è senza dubbio positiva.

A questo punto ci si chiede, però, perché esso rimanga un fenomeno in continua espansione e di difficile risoluzione. Alla luce della contingenza storico-politica attuale, non sembra azzardato ricordare che l'eliminazione dell'apolidia non passa solo per il riconoscimento e il contenimento del fenomeno stesso, quanto per l'introduzione di una normativa in materia di cittadinanza che sia favorevole alla sua eliminazione, un ambito che ha da sempre fatto parte del dominio privato dello Stato e che esso difficilmente decide volontariamente di cedere. L'apolide, nella sua stessa esistenza, va a toccare un ambito delicato che può minare la sovranità stessa dello Stato.

L'eliminazione del fenomeno deve, quindi, passare anche attraverso decisioni di carattere politico, se non addirittura attraverso un

[147] Si approfondiscano le pubblicazioni, i report annuali e i working papers pubblicati per la libera consultazione nelle pagine on-line delle principali organizzazioni e agenzie interessate alla tematica dell'apolidia: per l'European Network on Statelessness (http://www.statelessness.eu/); per il CIR (http://cir-onlus.org/en/); per l'UNHCR sugli apolidi (https://www.unhcr.it/chi-aiutiamo/apolidi); per Refworld (http://www.refworld.org/statelessness.html).

ripensamento delle relazioni internazionali in favore del riconoscimento dell'importanza del fenomeno e, di conseguenza, della sua eliminazione. Tale considerazione ci permette di aggiungere un nuovo tassello alla questione, assoggettando soluzioni e possibilità alla precisa volontà degli Stati.

Oggi più che mai, sembrano essere di sconcertante attualità le riflessioni di Hannah Arendt, pubblicate nei primi anni '80, in cui affermava l'ironico paradosso della politica contemporanea, che vedeva l'enorme discrepanza tra gli idealisti benpensanti – i quali insistevano a definire come "inalienabili" i diritti umani, goduti però solo dai cittadini dei paesi più ricchi e civilizzati – e la situazione di coloro che erano, invece, senza questi stessi diritti[148].

La Arendt sosteneva l'esistenza dei diritti solo all'interno di uno Stato-nazione sovrano che, di conseguenza, rendeva l'appartenenza a uno Stato-nazione, ovvero la cittadinanza, l'unico vero diritto umano universale. La negazione di questo diritto porta, quindi, alla perdita dell'accesso all'intera comunità politica, ovvero ciò che rende un essere umano una "persona", nel senso di individuo che esercita i propri diritti. Da questo punto di vista, l'esistenza stessa degli apolidi porta a rafforzare tre concetti: la debolezza dei diritti dell'uomo, l'importanza della sovranità statale e la fragilità del sistema internazionale dei diritti umani[149].

Prima di analizzare ed applicare le soluzioni giuridiche e pratiche alla risoluzione del fenomeno dell'apolidia, sembra dunque di capitale importanza fare i conti con questi tre ordini di pensiero che, direttamente o indirettamente, plasmano decisioni politiche e normative giuridiche.

[148] In inglese: « No paradox of contemporary politics is filled with more poignant irony than the discrepancy between the efforts of well–meaning idealists who stubbornly insist on regarding as 'inalienable' those human rights, which are enjoyed only by citizens of the most prosperous and civilized countries, and the situations of the rightless themselves», Arendt H., 1985 p. 279.

[149] Tubb D. "Statelessness and Colombia: Hannah Arendt and the failure of Human Rights", in «undercurrent», vol. III, n° 2, 2006.

Bibliografia

Monografie

- Arendt, H. (1973), *The origins of totalitarianism* (Vol. 244). Houghton Mifflin Harcourt.
- Bittoni G. (2006/07), *La tutela internazionale degli apolidi in Europa*, tesi di laurea magistrale in giurisprudenza.
- Blitz K. B. e Sawyer C. (2011), *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge University Press.
- Blitz K. B. e Lynch M. (2011), *Statelessness and citizenship: a comparative study on the benefits of nationality*, Edward Elgar Publishing Limited.
- Bonincontro A. (2013/2014), *L'apolidia nel diritto internazionale*, tesi di laurea magistrale in giurisprudenza.
- Calamia, Gestri, Di Filippo (2012), *Immigrazione Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012
- Codini E. e D'Odorico M. (2007), *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge del 1992* in: ISMU Iniziative e studi sulla multi etnicità, Francoangeli Edizioni.
- Conklin W. (2014), *Statelessness: the enigma of the international community*, Hart Publishing Ltd.
- Corbetta, F. (2005), *Osservazioni in tema di accertamento della condizione di apolidia* in: «Integrazione e cittadinanza», fasc. 2, pp. 28-44 – (2005).
- Coventry Peace House (a cura di) (2008), *Statelessness: the quiet torture of belonging nowhere*, Coventry Peace House.
- Edwards A. e Van Waas L. (2014), *Nationality matters: statelessness under international law*, Cambridge University Press.
- European Network of Statelessness (a cura di) (2014), *Preventing childhood statelessness in Europe: issues, gaps, and good practicing*, ENS.
- European Network of Statelessness, *Statelessness determination and the protection status of statelessness person*, ESN, 2013
- Farci, P., *Apolidia*, Giuffrè Editore S.p.a., Milano 2012.
- Giovannetti M. e Zorzella N. (2013), *Da nativi stranieri a cittadini italiani* in: «Diritto, immigrazione e cittadinanza», fasc. 3, pp. 13-37 – 2013
- Grossman A. (2001), *Nationality and unrecognized states* in: International Law and Comparative Law Quarterly.

- IMISCOE Reports (a cura di) (2006), *Migration and citizenship: legal status, rights and political participation*, Amsterdam University Press.
- Lynch M. (2005), *Lives on hold: the human cost of statelessness*, in: Refugees international.
- Lynch M. e Southwick C. (2009), *Nationality rights for all*, in: Refugees international, 2009.
- Marazzi A. (1958), *L'apolidia e il suo accertamento giudiziario*, Giappichelli.
- Nascimbene B., Rossi Dal Pozzo F. (2012), *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione dell'Unione Europea*, Dott. Antonio Milani.
- Perin, G. (2012), *Lacune normative ad alto costo umano*: l'apolidia in Italia, in: «Diritto, immigrazione e cittadinanza», fasc. 3, pp. 70-90 – 2012.
- Pinelli, C. (2013*), I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale* in: «Diritto, immigrazione e cittadinanza», fasc. 2, pp. 37-47 – 2013.
- Tria, L. (2013), *Stranieri extracomunitari e apolidi: la tutela dei diritti civili e politici*, Giuffré Editore S.p.a., Milano.
- UNHCR (a cura di) (febbraio 2012), Linee guida sull'Apolidia n° 1 – HCR/GS/12/01, UNHCR.
- UNHCR (a cura di) (aprile 2012), Linee guida sull'Apolidia n° 2 – HCR/GS/12/02, UNHCR.
- UNHCR (a cura di) (luglio 2012), Linee guida sull'Apolidia n° 3 – HCR/GS/12/03, UNHCR.
- UNHCR (a cura di) (2008), Nazionalità e apolidia – Un manuale per parlamentari, SADAG imprimerie.
- Weis P. (1979), *Nationality and statelessness in International law*, Sijthoff&Noordhoff International Publishers P. V.

Convenzioni e atti internazionali

- Convenzione Internazionale dell'Aja 1930
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale 1965
- Convenzione sui diritti del fanciullo 1989
- Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate del 1957
- Convenzione relativa allo status degli apolidi 1954
- Convenzione relativa allo status dei rifugiati 1951
- Convenzione relativa alla riduzione dei casi di apolidia 1961
- Patto internazionale sui diritti politici e civili del 1966
- Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali 1966
- Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo 1948
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna 1979

Normativa europea

- Convenzione Europea sulla nazionalità 1997
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione alla successione di Stati 2006
- Raccomandazione N° (99) 18 sull'evitazione e diminuzione dell'apolidia del 15 settembre 1999 http://www.refworld.org/publisher,COEMINISTERS,RESOLUTION,,510101e02,0.html
- Raccomandazione N° (83) 1 sui nomadi apolidi o dalla nazionalità indefinita del 22 febbraio 1983 http://www.refworld.org/publisher,COEMINISTERS,RESOLUTION,,510114be2,0.html
- Raccomandazione CM/Rec (2009)13 sulla nazionalità dei bambini http://www.refworld.org/publisher,COEMINISTERS,RESOLUTION,,4b83a76d2,0.html
- D.H. e altri contro Repubblica Ceca, Decisione Corte EDU [GC] del 13 novembre 2007 N° 57325/00.
- Sisojeva e altri contro Lettonia, Decisione Corte EDU [GC] del 16 giugno 2005, al para. 104 N°60654/00.

Normativa italiana

- Costituzione della Repubblica italiana
- Legge 5 febbraio 1992 n° 91 – Nuove norme sulla cittadinanza
- D. lgs luglio 1998 n° 286 – Testo Unico sulle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero
- Legge 31 maggio 1995 n° 218 – Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato
- D.P.R. ottobre 1993 n° 572 – Nuove norme sulla cittadinanza
- D.P.R. agosto 1999 n° 394 – Norme di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.
- Disegno di legge n° S2092 XVII Legislatura "Disposizioni in materia di cittadinanza", http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/940816/index.html
- Disegno di legge n° 2148 XVII Legislatura "Disposizioni concernenti la procedura per il riconoscimento dello status di apolidia in attuazione della Convenzione del 1954 sullo status delle persone apolidi", http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00967066.pdf

Articoli e paper

- Bertucci E (30 giugno 2006), Come ottenere il riconoscimento dello status di apolide, http://www.meltingpot.org/Come-ottenere-il-riconoscimento-dello-status--diapolide.html#.WCXbVdLhBdh.

- (a cura di) Melting pot (12 novembre 2003), L'acquisto e il riconoscimento della cittadinanza italiana per gli apolidi, http://www.meltingpot.org/L-acquisto-o-il-riconoscimento-dellacittadinanza-italiana.html#.WCXcPdLhBdg.
- Clavarino T., Cosentino R., Gussoni A., Polchi V., Spocci C., Valtorta V., Ziniti A. (06 luglio 2015) Immigrati, è nato il popolo degli apolidi, http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/repit/2015/07/06/news/le_7_rotte_inseguite_dagli_immigrati-115332134/
- Lamperti Lorenzo (02 giugno 2016), Grecia invasa dai campi profughi, http://www.affaritaliani.it/cronache/migranti-grecia-profughi-425323.html
- (a cura di) Associazione 21 luglio "Apolidia archives" http://www.21luglio.org/tag/apolidia.
- Saudelli G. (30 ottobre 2015), La vita infernale di un apolide in Italia, https://news.vice.com/it/article/apolidi-italia-cittadinanza
- Davison J. (19 maggio 2016), La generazione dei bambini siriani che non esistono, http://www.internazionale.it/notizie/2016/05/19/bambini-siriani-libano-apolidi
- (A cura di) UNHCR (novembre 2015), Sono qui ed esisto, l'urgente necessità di porre fine all'apolidia fra i bambini, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/2015-10_StatelessReport_ITA16_print_bassa.pdf.
- (A cura di) Adnkronos (21 novembre 2014), Rapporto ONG: Siria, nei campo-profughi migliaia di bambini fantasma senza diritti, http://www.adnkronos.com/aki-it/sicurezza/2014/11/21/siriarapporto-ong-nei-campi-profughi-migliaia-bambini-fantasma-senzadiritti_Bc6ZqJcKuob6qRhdK1aUTO.html?refresh_ce.
- (A cura di) Adnkronos (07 febbraio 2016), Migranti: 15.000 apolidi in Italia, le storie nella campagna Cir #NonEsisto, http://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2016/02/07/migranti-apolidiitalia-storie-nella-campagna-cir-nonesisto_Ej7Wderwp0Vu5AILiMiLVP.html
- Liberti S. (27 settembre 2016), Bisogna andare oltre l'asilo per superare l'emergenza migranti, http://www.internazionale.it/opinione/stefano-liberti/2016/09/27/italia-migranti-sistemaaccoglienza.
- Grisanti C. (25 settembre 2016), I profughi non sono tutti uguali, http://www.internazionale.it/scienza/claudia-grisanti/2016/09/25/profughi-accoglienza.
- Lotto A. (nd), Diritti umani e cittadinanza in Hannah Arendt in « Deportate Esuli, Profughe – rivista telematica di studi sulla memoria femminile », http://www.unive.it/media/allegato/dep/Ricerche/5_Lotto.pdf.

- Saunier V. (09 agosto 2016), Che futuro per i bambini Quechua, neonati senza Stato?, http://www.voxeurop.eu/it/content/article/5103945-che-futuro-i-bambini-quechua-neonati-senzastato.
- (A cura di) European Network of Statelessness (2015), No child should be statelessness, http://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/ENS_NoChildStateless_final.pdf
- (A cura di) European Network od Statelessness (nd), Ending childhood statelessness: a study on Italy, http://www.cir-onlus.org/images/pdf/studio%20cir%20apolidia.pdf
- (A cura di) Norvegian Refugee Council (15 aprile 2016), Statelessness and displacement, https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/statelessness-and-displacement.pdf.
- (A cura di) Child Right International Network (nd), Statelessness: denied the right to have rights, https://www.crin.org/en/library/publications/statelessness-denied-right-have-rights.
- (A cura di) UNHCR (2015), Figures at a glance, http://www.unhcr.org/en-us/figures-at-aglance.html.
- (A cura di) UNHCR (2015) Global Trends, http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html
- Sicurba, A. (19 giugno 2007), I limiti dei diritti umani: l'esempio emblematico del diritto d'asilo, http://www.meltingpot.org/I-limiti-dei-diritti-umani-l-esempio-emblematicodel.html#.WFFp5dLhBdg
- Tubb D. "Statelessness and Colombia: Hannah Arendt and the failure of Human Rights", in «undercurrent», vol. III, n° 2, 2006.

Sitografia

- Asgi – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione http://www.asgi.it/
- Asylumlawdatabase http://www.asylumlawdatabase.eu
- Institute on statelessness and Inclusion http://www.institutesi.org/
- Statelessness programme, Tilburg University Law School http://statelessprog.blogspot.it/
- Forum réfugiés http://www.forumrefugies.org/
- UNHCR https://www.unhcr.it/
- European Network on Statelessness http://www.statelessness.eu/
- CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati http://cir-onlus.org/
- Campagna #NonEsisto http://nonesisto.org/campagna/
- GADEM – Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et des migrants http://www.gadem-asso.org/

- European Union Democracy Observatory on Citizenship, protection against statelessness data http://eudo-citizenship.eu/databases/protection-against-statelessness.
- MEDMIG - Unravelling the Mediterranean migration Crisis http://www.medmig.co.uk/
- Oxford bibliographies http://www.oxfordbibliographies.com/
- Nation Unis Droits de l'homme http://ohchr.org/FR/Pages/Home.aspx
- RefWorld http://www.refworld.org/
- Refugeelawreader http://www.refugeelawreader.org
- EUR-Lex – Access to European Union Law http://eur-lex.europa.eu/
- Ministero della giustizia – Sentenze CEDU https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20.page?frame10_item=2&selectedNode=0_8_1_4
- European Court of Human Rights http://www.echr.coe.int/