



UNIVERSITÀ DI PISA

OSSERVATORIO SUL DIRITTO EUROPEO DELL'IMMIGRAZIONE
OBSERVATORY ON EUROPEAN MIGRATION LAW



Working Papers

n. 1 - 2015

La protezione internazionale degli apolidi

Simone Marinai

La Serie “Working Papers” dell’Osservatorio rende accessibile ad un ampio pubblico il lavoro di approfondimento condotto da esperti del settore. Le opinioni espresse nei lavori e le conclusioni sono attribuibili agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell’Osservatorio o dell’Università di Pisa.

Il responsabile scientifico della Serie è il Prof. Marcello Di Filippo.

© Osservatorio sul diritto europeo dell’immigrazione (2015)

Università di Pisa (Italia)

<http://immigrazione.jus.unipi.it>

ISSN

Simone Marinai (simone.marinai@unipi.it) è Professore straordinario di Diritto internazionale presso l’Accademia Navale di Livorno e Professore associato (in aspettativa) di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Pisa.

Citazione suggerita:

S. Marinai, ‘La protezione internazionale degli apolidi’, *Working Papers*, 2015, n. 1, Osservatorio sul diritto europeo dell’immigrazione, Pisa (<http://immigrazione.jus.unipi.it>).

La protezione internazionale degli apolidi*

Simone Marinai

Abstract

Il fenomeno dell'apolidia è stato spesso sottovalutato sulla base della convinzione che il numero degli individui che non sono considerati cittadini da parte di nessuno Stato fosse, tutto sommato, ridotto e, comunque, non così significativo come quello dei rifugiati o di altri soggetti bisognosi di protezione internazionale.

Nonostante le oggettive difficoltà che incontra ogni statistica in merito, è oggi possibile stimare che, a livello mondiale, esistano più di 10 milioni di apolidi che, in virtù della loro particolare condizione, rischiano di vedersi privati di diritti fondamentali che dovrebbero invece essere garantiti più in generale a tutti gli individui.

La cooperazione condotta tra gli Stati a livello internazionale in materia si è sviluppata essenzialmente lungo due direttrici. Da una parte, si è cercato di eliminare o, quanto meno, ridurre le cause del fenomeno in questione. Dall'altra, è stata affrontata la problematica relativa al trattamento degli apolidi da parte dello Stato ospite.

La valutazione degli obblighi internazionali esistenti in materia deve tener conto, oltre che delle convenzioni che a livello universale e/o regionale sono state specificamente dedicate agli apolidi, anche delle previsioni rinvenibili all'interno di altre convenzioni internazionali di carattere settoriale, nonché dell'articolato corpus normativo sviluppato a livello internazionale in materia di diritti umani.

Nell'ambito del presente Working Paper, gli strumenti internazionali pertinenti vengono letti alla luce del seguito che gli stessi hanno avuto tra gli Stati cercando, di volta in volta, di verificare se, in particolare, essi siano stati accettati e concretamente seguiti anche da parte di quegli Stati in cui il fenomeno dell'apolidia è maggiormente diffuso.

Approfondimenti specifici sono rivolti a verificare in quali termini l'apolidia è stata presa in considerazione nell'ambito del diritto dell'Unione europea e nell'ordinamento italiano.

Non pochi sono i profili di criticità che ancora oggi caratterizzano la protezione internazionale degli apolidi. Ciò nonostante, negli ultimi anni, la rinnovata attenzione che, per il tema in questione, è possibile riscontrare a livello internazionale (anche in virtù di un'efficace campagna promossa dalle Nazioni Unite), a livello di Unione europea e nell'ordinamento italiano, rappresenta un segnale incoraggiante nell'ottica del miglioramento della condizione degli apolidi e della progressiva riduzione del loro numero.

* Il presente *Quaderno* trae frutto dagli studi compiuti dall'Autore nell'ambito di ricerche i cui risultati hanno già condotto alla pubblicazione dell'articolo 'L'Unione europea e gli apolidi', in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 437 e che verranno meglio esplicitati mediante un più ampio lavoro, in corso di pubblicazione, avente ad oggetto la privazione della cittadinanza.

Indice

1. Inquadramento e portata del fenomeno dell'apolidia	7
2. Il quadro giuridico elaborato a livello internazionale: aspetti generali	9
3. La normativa pattizia in materia di trattamento degli apolidi	11
4. La normativa pattizia in materia di eliminazione o riduzione dell'apolidia.....	17
5. <i>Segue</i> : la normativa specificamente dedicata alle ripercussioni causate dalla successione tra Stati	21
6. L'Unione europea e gli apolidi	22
7. Gli apolidi e l'ordinamento italiano	26
8. Considerazioni conclusive	32
Bibliografia essenziale	39

1. Inquadramento e portata del fenomeno dell'apolidia

Al fine di chiarire la portata della nozione di apolidia è necessario muovere dalla Convenzione delle Nazioni Unite, adottata a New York il 28 settembre 1954, avente ad oggetto lo status delle persone apolidi¹. Ai sensi dell'art. 1 della stessa, è apolide chi non è considerato cittadino da parte di nessuno Stato conformemente alla propria legge.

Si tratta di una definizione che è stata considerata corrispondente al diritto consuetudinario da parte della Commissione del diritto internazionale e che può applicarsi a prescindere dal fatto che l'individuo interessato abbia o meno esercitato la circolazione internazionale.

L'impossibilità di far valere il possesso di una cittadinanza pone gli apolidi in una situazione di particolare debolezza e sottopone gli stessi al rischio di vedersi privati di diritti fondamentali che devono essere garantiti più in generale a tutti gli individui².

Il fenomeno dell'apolidia, tradizionalmente, è stato sottovalutato sulla base della erronea convinzione della sua marginalità.

Se è indubbio che il numero dei richiedenti l'accertamento dello status di apolide è, ogni anno, di gran lunga inferiore rispetto a quello dei richiedenti lo status di rifugiato o altro tipo di protezione internazionale, si deve però evidenziare che l'entità reale degli apolidi – intesi quali soggetti privi di alcuna effettiva cittadinanza – non coincide con quella di coloro che presentano domanda per il riconoscimento del relativo status.

La determinazione del numero degli apolidi è, infatti, spesso problematica. Le statistiche ufficiali tengono normalmente conto esclusivamente di coloro che si presentano alle autorità statali per avviare la necessaria procedura di riconoscimento. Al contrario, rimangono esclusi quanti, per varie ragioni (ad es., per il fatto di non essere in possesso di documenti di identità, per non essere in grado di provare che nessuno Stato ha loro attribuito una cittadinanza, per l'inefficienza dei meccanismi procedurali predisposti dai singoli Stati), non riescono ad ottenere il riconoscimento dello status di apolide, oppure quanti evitano ogni contatto con le autorità per timore di quello che potrà loro accadere.

È significativo, in tal senso, che in Italia, secondo le statistiche dell'UNHCR, gli apolidi, alla fine del 2012, fossero 470³, mentre, allo stesso tempo, veniva denunciata

¹ La Convenzione relativa allo status degli apolidi, adottata a New York il 28.9.1954, è entrata in vigore il 6.6.1960 e, alla data del 27.11.2015, vincola, 86 Stati. L'Italia ha depositato il proprio strumento di ratifica in data 3.12.1962 a seguito della legge 1.2.1962, n. 306, contenente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione. Per un primo commento alla Convenzione, si veda G. S. GOODWIN-GILL, 'Convention relating to the Status of Stateless Persons', in *Audiovisual Library of International Law*, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cssp/cssp_e.pdf.

² Sul fenomeno dell'apolidia e sulle problematiche ad esso collegate, v. in generale G. BISCOTTINI, 'Apolidia', in *Enciclopedia del diritto*, Vol. II, 1958, p. 612; P. LAGARDE, 'Apatride', in *Encyclopédie juridique Dalloz. Répertoire de droit international*, Vol. I, 1968, p. 101; G. STROZZI, 'Apolidia', in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. I, 1987, p. 275; B. BAREL, 'Apolidia', in *Enciclopedia giuridica*, Vol. II, 1988, p. 1.

³ V. UNHCR, *Global Trends 2012, Displacement, The New 21st Century Challenge*, <http://www.unhcr.org/51bacb0f9.html>, p. 39. I dati più aggiornati resi pubblici dall'UNHCR indicano che alla fine del 2014 sul territorio italiano erano presenti 870 apolidi. V. UNHCR,

dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa la situazione estremamente precaria di circa 15.000 apolidi Rom⁴, molti dei quali nati in Italia, che incontrano numerosi ostacoli non solo in ordine al riconoscimento della cittadinanza, ma anche in ordine al riconoscimento del loro status.

Sempre secondo l'UNHCR, è possibile ritenere che, a livello mondiale, esistano più di 10 milioni di apolidi⁵. Occorre sottolineare che tale dato rappresenta soltanto una stima compiuta dall'Agenzia delle Nazioni Unite, visto che questa è stata ad oggi in grado di raccogliere informazioni dettagliate da 75 Paesi che hanno consentito di accertare un numero di circa 3,5 milioni di apolidi. Tale numero risulta essere approssimativamente così distribuito tra i vari continenti: poco meno di 2 milioni di apolidi in Asia, 721 mila apolidi in Africa, 600 mila apolidi in Europa, 211 mila apolidi in America Latina e nei Caraibi⁶.

La consapevolezza della parzialità di tali dati e l'impossibilità, al momento, di censire gli apolidi presenti all'interno di oltre la metà degli Stati della comunità internazionale, ha portato l'Alto Commissariato a stimare (prudenzialmente) la cifra totale di apolidi in un numero almeno triplo rispetto a quello ricavato dalle informazioni inviate dai singoli Stati.

Da tener presente, ad esempio, che non sono stati censiti gli apolidi presenti in gran parte degli Stati del continente africano dove, con ogni probabilità, il tasso di apolidia è particolarmente elevato. È significativo, poi, che il numero di apolidi accertati dai dati provenienti dagli Stati europei sia risultato di non molto inferiore a quello degli Stati africani: ciò è dovuto, evidentemente, alla maggiore facilità di reperimento delle informazioni relative ai primi. Il numero relativamente basso di apolidi censiti in America Latina e nei Caraibi è stato invece spiegato con l'ampio ricorso, nelle legislazioni interne di tali Paesi, al criterio dello *ius soli* ai fini dell'acquisto della cittadinanza.

Varie sono le ragioni che possono condurre a casi di apolidia. Tra le più frequenti, si può ricordare la successione di Stati, la discriminazione e l'arbitraria negazione o privazione della cittadinanza, cause di carattere tecnico legate a possibili lacune o conflitti tra le diverse legislazioni statali in materia di cittadinanza.

L'apolidia può essere sia originaria, sia derivata.

L'apolidia originaria può essere dovuta, ad es., al fatto che, in alcuni Paesi, la madre non è in grado di conferire la propria cittadinanza al figlio. Può accadere, quindi, che il figlio, qualora il padre sia sconosciuto o apolide, nonostante che la madre sia in possesso di una cittadinanza, non acquisti nessuna cittadinanza se lo Stato di nascita non accetti il criterio dello *ius soli*. Casi del genere si verificano, nel continente africano, in Somalia e nello Swaziland; nel continente asiatico, in Brunei Darussalanm, in Iran, in

Global Trends 2014, Forced Displacement in 2014, World at war, <http://unhcr.org/556725e69.html>, p. 45.

⁴ V. N. Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report, Following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012, CommDH(2012)26, 18.9.2012, par. 116.

⁵ Sulle modalità di calcolo di tale cifra e, in generale, sulle difficoltà che incontra ogni statistica sul numero degli apolidi, v. UNHCR, *Statistical Yearbook 2013*, <http://www.unhcr.org/54cf99f29.html>, p. 39 ss.

⁶ Si veda ancora UNHCR, *Global Trends 2014*, cit., p. 48.

Malaysia, in Nepal; nel continente americano, alle Bahamas, alle Barbados, nel Suriname.

Una delle cause più frequenti di apolidia derivata è invece da ricollegare al mutamento della sovranità statale nel territorio in cui l'individuo è nato. Numeri significativi di apolidi sono stati ad esempio prodotti dalla dissoluzione dell'Unione sovietica e della Jugoslavia.

Tradizionalmente viene operata la distinzione tra apolidia *de iure*, che – conformemente alla sopra richiamata definizione contenuta nella Convenzione di New York del 1954 – ricorre quando nessuno Stato, in base al proprio ordinamento, considera l'individuo come suo cittadino, e apolidia *de facto*, che si ha invece quando l'individuo, pur continuando ad avere formalmente la cittadinanza dello Stato di origine, è stato in pratica privato dei diritti essenziali collegati alla stessa⁷. Si pensi, in proposito, al caso dei cittadini cubani residenti all'estero per più di undici mesi che, secondo la legislazione cubana che era vigente fino a non molto tempo fa, acquisivano lo status di emigrante, con la conseguente perdita del diritto di residenza a Cuba, dei beni mobili ed immobili, di qualsiasi forma di reddito, della protezione diplomatica da parte dello Stato di origine e di altri diritti civili e politici⁸.

2. Il quadro giuridico elaborato a livello internazionale: aspetti generali

La cooperazione condotta dagli Stati a livello internazionale in materia di apolidia si è sviluppata lungo due principali linee direttrici. Da una parte, si è cercato di eliminare o quanto meno ridurre la cause del fenomeno in questione; dall'altra, nella consapevolezza che il primo obiettivo non avrebbe potuto essere conseguito in modo integrale e, comunque, non certo in tempi brevi, si è sentito il bisogno di disciplinare anche il trattamento degli apolidi da parte dello Stato ospite.

Per quanto riguarda la questione attinente al trattamento degli apolidi, ruolo fondamentale viene svolto dalla già richiamata Convenzione di New York del 28 settembre 1954 relativa allo status degli apolidi.

Specifici obblighi in materia di trattamento degli apolidi sono poi rinvenibili all'interno di ulteriori strumenti elaborati sia a livello universale (ad es., in seno

⁷ Sulla nozione di apolide *de facto*, v. H. MASSEY, *UNHCR and De Facto Statelessness*, 2010, LPPR/2010/01, <http://www.refworld.org/docid/4bbf387d2.html>. Secondo l'A. (*ivi*, p. 61) sono apolidi *de facto* le persone che si trovano fuori dal Paese di loro cittadinanza e che non sono in grado di (o che, per valide ragioni, non vogliono) avvalersi della protezione di tale Paese.

⁸ Un caso del genere è stato, ad es., affrontato da Tribunale di Lecce, sez. I civ., sentenza del 5.3.2010, <http://venetoimmigrazione.busnet.it/Portals/0/pdf/normativa/Trib.%20civ.%20Lecce,%20%205%20marzo%202010.pdf>. Si tenga peraltro conto che, a partire dal 14.1.2013, nell'ambito delle modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 302, dell'11.10.2012, che ha riformato la Legge n. 1312, *Ley de Migración*, del 20.9.1976, è stato portato da 11 a 24 mesi il termine di soggiorno all'estero prima di essere dichiarati emigrati secondo la legislazione cubana. La quarta disposizione finale del medesimo decreto legge ha poi disposto la deroga della legge n. 989 del 5.12.1961 che prevedeva la nazionalizzazione mediante confisca di beni, diritti e azioni dei cubani emigrati.

all'UNESCO), sia a livello regionale (ad es., in seno al Consiglio d'Europa) e che verranno più avanti richiamati⁹.

Accanto alla normativa pattizia espressamente dedicata al trattamento degli apolidi, occorre poi tener conto dell'articolato *corpus* normativo elaborato, sia a livello universale, sia a livello regionale, in materia di diritti umani. I principali strumenti adottati in tale settore, infatti, garantiscono diritti a tutti gli individui, senza distinzione in base alla cittadinanza e, quindi, a prescindere dal fatto che il singolo sia cittadino dello Stato territoriale, cittadino di un altro Stato o apolide¹⁰.

Strumenti dedicati all'eliminazione o quanto meno alla riduzione delle cause di apolidia sono stati elaborati, a livello universale, già nell'ambito della Società delle Nazioni e, in particolare, nel corso della conferenza di codificazione dell'Aja che il 12 aprile 1930 adottò una Convenzione concernente certe questioni relative ai conflitti di legge sulla nazionalità, nonché un Protocollo speciale relativo a certi casi di apolidia.

Successivamente, nell'ambito delle Nazioni Unite, la materia è stata disciplinata dalla Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, adottata a New York il 30 agosto 1961¹¹. Così come affermato con riferimento alle questioni relative al trattamento degli apolidi, anche in merito all'eliminazione o riduzione del fenomeno dell'apolidia occorre considerare gli strumenti dedicati alla tutela dei diritti umani, e, in particolare, le norme che, all'interno degli stessi, hanno affermato il diritto di ogni individuo all'acquisto di una cittadinanza e prescritto meccanismi tesi ad evitare che la perdita della stessa possa condurre all'apolidia.

In tale ottica, sia pur nella diversità delle formulazioni adottate e del valore giuridico degli strumenti in cui le stesse sono contenute, possono essere richiamati, ad es., l'art. 15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (adottata a New York il 10 dicembre 1948), gli articoli da 1 a 3 della Convenzione sulla cittadinanza della donna maritata (adottata a New York il 20 febbraio 1957), l'art. 24 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966), l'art. 9 par. 1 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (adottata a New York il 18 dicembre 1979); l'art. 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo (adottata a New York il 20 novembre 1989).

A livello regionale, l'obiettivo della riduzione dell'apolidia è perseguito dalla Convenzione europea sulla cittadinanza (adottata a Strasburgo il 6 novembre 1997) e meglio concretizzato dalla Convenzione europea sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati (adottata a Strasburgo il 19 maggio 2006)¹².

⁹ V. *infra*, par. 3.

¹⁰ In tal senso v., ad es., D.S. WEISSBRODT, C. COLLINS, 'The Human Rights of Stateless Persons', in *Human Rights Quarterly*, 2006, p. 245 e spec. pp. 249-250.

¹¹ La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, adottata a New York il 30.8.1961, è entrata in vigore il 13.12.1975 e, alla data del 27.11.2015, vincola, 64 Stati. L'Italia, pur non avendo ancora depositato il proprio strumento di ratifica, ha recentemente adottato la legge 29.9.2015, n. 106, mediante la quale ha autorizzato la ratifica della Convenzione in questione ed ha disposto l'esecuzione della stessa nell'ordinamento interno. Per un primo commento alla Convenzione, si veda G.S. GOODWIN-GILL, 'Convention on the Reduction of Statelessness', in *Audiovisual Library of International Law*, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/crs/crs_e.pdf.

¹² La Convenzione europea sulla cittadinanza, al 27.11.2015, è stata ratificata da 20 Stati (tra cui non figura l'Italia che non ha fatto seguire la propria ratifica alla firma del 6.11.1997). La

Al di fuori del contesto europeo, il diritto ad acquistare una cittadinanza viene affermato nell'art. 20 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo (adottata a San José il 22 novembre 1969) e nell'art. 6 della Carta africana dei diritti e del benessere del fanciullo (adottata l'11 luglio 1990). Il diritto della donna di mantenere la propria cittadinanza o di acquistare la cittadinanza del marito, così come il principio della parità di diritti tra uomo e donna in riferimento alla cittadinanza dei comuni figli viene affermato, sia pure non in termini assoluti, dall'art. 6 del Protocollo addizionale alla Carta africana sui diritti umani e dei popoli, avente ad oggetto i diritti della donna in Africa (adottato il 13 settembre 2000).

Nell'ambito dell'Associazione delle Nazioni del sud-est asiatico (ASEAN), la Dichiarazione sui diritti umani (adottata il 18 novembre 2012), all'art. 18, afferma che tutti gli individui hanno il diritto ad una cittadinanza secondo quanto previsto dalla legge e che nessuna persona deve essere arbitrariamente privata di tale cittadinanza, né deve vedersi negato il diritto di cambiare cittadinanza.

La Carta araba sui diritti umani (adottata il 22 maggio 2004 in seno alla Lega degli Stati arabi) prevede, all'art. 29, che tutti hanno diritto alla cittadinanza. Nessuno deve essere privato della sua cittadinanza in modo arbitrario o illegale. Gli Stati parti si impegnano ad adottare le misure ritenute appropriate conformemente alla loro legislazione nazionale per consentire ai bambini di acquistare la cittadinanza della madre, tenuto conto, in ogni caso, del miglior interesse del minore. A nessuno deve essere negato il diritto di acquistare un'altra cittadinanza tenuto conto delle procedure giuridiche esistenti all'interno del proprio Paese.

Nell'ambito del Patto sui diritti del fanciullo nell'Islam (adottato nel giugno 2005 a Sana'a), in seno all'Organizzazione della Conferenza islamica, non viene affermato in modo chiaro il diritto ad una cittadinanza. Piuttosto, ci si limita a dichiarare, in funzione della tutela degli elementi che caratterizzano l'identità del bambino, che lo stesso, oltre ad aver diritto ad un nome e ad essere registrato alla nascita, ha diritto ad avere la sua nazionalità determinata. A corollario di tale affermazione, si stabilisce che gli Stati parti del Patto si impegnino a salvaguardare gli elementi dell'identità del fanciullo, tra cui appunto figura la nazionalità, ed a compiere ogni sforzo per risolvere i problemi dei bambini apolidi nati sul loro territorio o nati dai loro cittadini al di fuori dal loro territorio.

3. La normativa pattizia in materia di trattamento degli apolidi

Le problematiche che gli apolidi possono incontrare sono di vario genere¹³. Lo Stato di residenza può opporre ostacoli al momento in cui venga richiesto di registrare la nascita di un apolide e di rilasciare i relativi certificati. Ulteriori ostacoli possono essere opposti al momento di attribuire la qualifica di apolide o di garantire il rispetto dei diritti collegati a tale status; in particolare, può essere negato il diritto di risiedere sul territorio, con conseguente rischio di espulsione. Oppure, può essere rifiutato il ritorno dall'estero ad un apolide abitualmente residente. L'apolide può essere sottoposto a

Convenzione europea sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati, alla stessa data, è stata ratificata da 6 Stati (l'Italia non ha neppure firmato il trattato).

¹³ V. UNHCR, *UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note*, Marzo 2010, p. 14, <http://www.refworld.org/docid/4b9e0c3d2.html>.

varie forme di discriminazione: in ordine all'accesso all'educazione, all'assistenza sanitaria, all'ingresso nel mercato del lavoro, alla titolarità ed all'esercizio del diritto di proprietà, alla facoltà di concludere contratti, ottenere licenze, aprire conti correnti bancari, ecc. La particolare condizione di vulnerabilità dell'apolide può, poi, esporre l'individuo a maggiori rischi di abusi da parte delle autorità, a rischi di traffico e di violenza per motivi di sesso.

Al fine di limitare la discrezionalità degli Stati nel trattamento degli apolidi, a livello universale è stata adottata la già richiamata Convenzione di New York del 28 settembre 1954 relativa allo status degli apolidi.

Prima di esaminare il suo contenuto, è opportuno sottolineare che, negli ultimi anni, la stessa - analogamente a quanto avvenuto con riferimento alla Convenzione di New York del 30 agosto 1961 sulla riduzione dell'apolidia - ha visto registrare un significativo incremento nel numero delle adesioni da parte degli Stati della comunità internazionale. È significativo, infatti, che solo negli ultimi 5 anni siano state depositate un quarto delle 86 ratifiche ad oggi riportate dalla Convenzione del 1954 e che, nello stesso periodo, siano state depositate oltre un terzo delle 64 ratifiche alla Convenzione del 1961. Tale ampliata sfera di applicazione - soprattutto se messa a confronto con lo scarso seguito che ad oggi hanno avuto altri strumenti adottati (sia pure in tempi più recenti) in materia¹⁴ - non può che essere considerata positivamente nell'ottica del miglioramento delle condizioni degli apolidi.

Peraltro, occorre fin d'ora sottolineare che le due Convenzioni non sono state ancora ratificate da Stati particolarmente importanti (Cina, Russia¹⁵, USA) e da Stati nei cui confronti sono state denunciate problematiche particolari proprio con riferimento al trattamento degli apolidi (ad es., Siria¹⁶, Kuwait¹⁷, Myanmar¹⁸). Va invece registrata con

¹⁴ V., in particolare, la Convenzione volta a ridurre il numero dei casi di apolidia adottata a Berna il 13.9.1973 nell'ambito della Commissione internazionale dello stato civile e di cui, al 17.10.2015 sono 5 gli Stati parte (tra i quali non figura l'Italia). Analogamente, si vedano le già citate Convenzione europea sulla cittadinanza adottata a Strasburgo il 6.11.1997 e Convenzione europea sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati adottata a Strasburgo il 19.5.2006.

¹⁵ Con riferimento alla Russia, il Comitato dei diritti umani, dopo aver constatato l'alto numero di apolidi presenti sul suo territorio, ha raccomandato l'adozione di tutte le misure necessarie per regolarizzare il loro status, garantendo agli stessi anche il diritto di risiedervi permanentemente e la possibilità di acquistare la cittadinanza russa. V. Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by State parties under article 40 of the Covenant. Concluding observations of the Human Right Committee, Russian Federation, CCPR/C/RUS/CO/6* del 24.11.2009, par. 9.

¹⁶ Con riferimento alla Siria, il Consiglio dei diritti umani ha osservato che agli apolidi appartenenti ad un particolare gruppo, noto come "maktumeen", composto da circa 100.000 persone, non vengono garantiti documenti di identificazione, con conseguenti limiti al loro accesso all'assistenza sanitaria, ai beni ed ai servizi; in generale, poi, è stata constatata la difficoltà nell'accesso all'istruzione e il divieto di lavorare in Siria per gli apolidi. V. Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover, Mission to the Syrian Arab Republic, A/HRC/17/25/Add.3* del 21.3.2011, parr. 61-63. Si fa presente che, secondo il Comitato, esiste in Siria anche un secondo gruppo di apolidi, conosciuto come "ajaneb", composto da circa 200.000 persone, che riceve carte di identità rosse che consentono un certo grado di accesso all'assistenza medica, beni e servizi normalmente simili ai cittadini siriani.

favore l'adesione alle due citate Convenzioni (salvo alcune isolate eccezioni) da parte degli Stati appartenenti alla penisola balcanica¹⁹ e, sia pure in modo non così compatto, da parte di molti degli Stati già appartenenti all'Unione Sovietica²⁰. Le dissoluzioni dell'ex Jugoslavia e dell'URSS e i relativi processi di successione che hanno interessato gli Stati che in conseguenza degli stessi si sono formati, hanno infatti creato un significativo numero di apolidi i cui diritti potranno certo essere maggiormente garantiti in caso di ratifica delle due Convenzioni delle Nazioni Unite²¹.

Passando ora ad esaminare il contenuto della Convenzione del 1954 sullo status degli apolidi, si osserva che la stessa prevede una gradazione degli obblighi posti a carico degli Stati parti a seconda del diverso tipo di collegamento che l'apolide presenta con il territorio statale. Alcuni diritti devono infatti essere riconosciuti a tutti gli apolidi che si trovano sotto la giurisdizione dello Stato, altri richiedono la presenza fisica dell'apolide sul territorio, altri ancora la presenza legale oppure anche il soggiorno legale, altri, infine, la residenza abituale²².

È così che, per tutti gli apolidi che si trovano sotto la giurisdizione dello Stato, la Convenzione detta norme in materia di non discriminazione in base alla razza, religione, Paese di provenienza (art. 3), norme sulla legge applicabile al loro statuto personale (art. 12), norme relative all'acquisto di beni mobili o immobili (art. 13), al libero accesso alla giustizia (art. 16 par. 1), all'applicazione di sistemi di razionamento

¹⁷ Con riferimento al Kuwait, il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale ha constatato che non tutti i gli apolidi "Bedoun" presenti sul territorio di tale Stato usufruiscono di alcuni basilari diritti umani come il diritto di ottenere la documentazione civile, l'accesso ad adeguati servizi sociali, all'educazione, agli alloggi, alla proprietà, al lavoro. Non sempre viene loro consentito il ritorno in Kuwait, in violazione del diritto alla libertà di circolazione. V. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Kuwait*, CERD/C/KWT/CO/15-20 del 9.3.2012, par. 17.

¹⁸ Il Comitato sui diritti dei fanciulli ha raccomandato al Myanmar l'adozione di misure volte a promuovere il miglioramento del sistema di registrazione delle nascite al fine di garantire a tutti i fanciulli, e specialmente ai fanciulli appartenenti al gruppo "Rohingya", il rilascio delle relative certificazioni e di documenti di identità. V. Committee on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, concluding observations: Myanmar*, CRC/C/MMR/CO/3-4 del 14.3.2012, par. 44.

¹⁹ Con particolare riferimento agli Stati della ex Jugoslavia, alla data del 27.11.2015, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Slovenia, hanno ratificato la Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi. Tra gli Stati appena citati, solo la Slovenia e la Macedonia non hanno invece ratificato la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia.

²⁰ Alla data del 27.11.2015, Armenia, Azerbaigian, Georgia, Lettonia, Lituania, Ucraina, Turkmenistan, hanno ratificato le due Convenzioni. Al contrario, alla stessa data, le due Convenzioni non sono state ratificate da Estonia, Bielorussia, Kazakistan, Kirgizstan, Moldavia, Tagikistan, Uzbekistan.

²¹ Sulla normativa pattizia elaborata al fine di tener conto delle ripercussioni che la successione tra Stati può produrre sulla perdita della cittadinanza, v. *infra*, par. 5.

²² Sull'applicabilità delle single norme pattizie in ragione del diverso grado di collegamento, v. UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level*, HCR/GS/12/03 del 17.7.2012, par. 13 ss., <http://www.refworld.org/docid/5005520f2.html>. In dottrina, cfr., ad es., L. VAN WAAS, *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland, 2008, p. 229 e spec. lo schema contenuto a p. 455.

(art. 20), all'educazione pubblica (art. 22), ai carichi fiscali (art. 29), al trasferimento di attività (art. 30), alla naturalizzazione (art. 32).

Richiedono, invece, quanto meno la presenza fisica dell'apolide sul territorio statale le norme pattizie relative alla libertà religiosa (art. 4), così come le norme sul rilascio dei documenti di identità (art. 27).

Si applicano agli apolidi che si trovano legalmente sul territorio statale le norme sul lavoro autonomo (art. 18), sulla libertà di circolazione all'interno dei confini (art. 26), sui motivi di espulsione (art. 31).

È invece necessario un periodo di soggiorno legale e non la semplice presenza legale per l'applicazione delle norme sul diritto di associazione (art. 15), sull'accesso al lavoro salariato (art. 17), sull'esercizio delle libere professioni (art. 19), sull'accesso agli alloggi pubblici (art. 21), sugli aiuti e sull'assistenza pubblica (art. 23), sulla normativa in materia di lavoro e sicurezza sociale (art. 24), sui documenti di viaggio (art. 28).

Infine, è richiesta la residenza abituale dell'apolide sul territorio statale affinché sorga, in capo allo Stato, l'obbligo di applicare nei suoi confronti le norme previste dalla Convenzione in materia di protezione dei diritti di proprietà industriale e diritti d'autore (art. 14), nonché le norme concernenti l'accesso alla giustizia quali l'assistenza legale e l'esenzione dalla *cautio judicatum solvi* (art. 16 par. 2). Sono richiesti tre anni di residenza abituale per l'esenzione dalla reciprocità legislativa (art. 7 par. 2).

Per l'applicazione delle diverse disposizioni contenute nella Convenzione del 1954 è quindi necessario chiarire quando la presenza sul territorio possa essere considerata legale, quando si possa parlare di soggiorno legale o, ancora, di residenza abituale²³.

Con riferimento alla nozione di presenza legale sul territorio, è indubbio che essa sussista in caso di ingresso autorizzato dallo Stato in modo esplicito o anche implicito. Maggiori dubbi possono essere sollevati con riferimento al caso di un individuo che, pur avendo titolo ad ottenere lo status di apolide, non abbia ancora ottenuto il relativo riconoscimento da parte dello Stato territoriale. È stato osservato, in proposito, che occorre distinguere tra l'ipotesi che l'avente titolo abbia o meno presentato alle autorità statali domanda per ottenere tale formale riconoscimento: solo nel primo caso si potrebbe ritenere che la presenza sul territorio sia legale²⁴.

La nozione di soggiorno legale si applica agli individui che si trovino sul territorio per un periodo più lungo di quanto avvenga nel caso di semplice presenza legale. Ciò non significa che il soggiorno legale sia sempre un soggiorno permanente. Può trattarsi anche di un permesso di soggiorno a carattere temporaneo, ma di durata pur sempre maggiore rispetto ad una semplice sosta in transito o anche ad una breve visita turistica.

La nozione di residenza abituale si distingue, infine, per essere connotata dal carattere di stabilità della presenza sul territorio.

La Convenzione prevede quattro livelli di trattamento in relazione ai diversi diritti: per alcuni diritti, viene stabilito il trattamento che deve essere garantito a prescindere dal trattamento riservato ai cittadini o agli altri stranieri; per altri, deve essere garantito lo stesso trattamento riservato ai cittadini (c.d. trattamento nazionale); per altri ancora,

²³ Per la distinzione tra le tre nozioni v. UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 3*, cit., par. 13 ss.

²⁴ *Ivi*, par. 16. A conferma, v. anche UNHCR, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, Geneva-New York, 2005, pp. 20-21.

è richiesto il trattamento più favorevole possibile e, comunque, non meno favorevole di quello previsto, nelle stesse circostanze, per gli stranieri in generale; per un ultimo gruppo di diritti, viene assicurato lo stesso trattamento previsto per gli stranieri in generale²⁵.

In ogni caso, per ciascun livello, le disposizioni pattizie contengono obblighi minimi da garantire, restando gli Stati liberi di applicare un trattamento più favorevole.

È stato sottolineato che non c'è apparente correlazione tra il livello di collegamento dell'apolide con il territorio statale e lo standard di trattamento che allo stesso deve essere garantito²⁶. È infatti vero che non sono solo gli apolidi che risiedono in modo stabile sul territorio a vedersi garantito lo standard di trattamento più elevato (si pensi, ad es., al fatto che, in materia di libertà religiosa, deve essere garantito, a tutti gli apolidi che siano semplicemente presenti sul territorio, almeno lo stesso trattamento previsto per i cittadini), così come è previsto che il trattamento più favorevole possibile e comunque non meno favorevole di quello accordato agli stranieri venga riconosciuto, a seconda dei casi, ad ogni apolide che si trovi sotto la giurisdizione dello Stato (ciò avviene, ad es., in relazione all'acquisto di beni mobili o immobili) oppure soltanto agli apolidi legalmente soggiornanti (come, ad es., nel caso del diritto di associazione).

D'altra parte, si osserva che ogni volta che viene presa in considerazione la situazione degli apolidi che risiedono stabilmente sul territorio dello Stato (ovvero, nel caso della protezione dei diritti di proprietà industriale e diritti d'autore, nel caso dell'assistenza legale e dell'esenzione dalla *cautio judicatum solvi*, e infine nel caso dell'esenzione dalla reciprocità legislativa), deve essere garantito quanto meno lo stesso livello di trattamento previsto per i propri cittadini. È evidente, infatti, che quanto maggiore è il collegamento dell'apolide con lo Stato territoriale, tanto più avvertita è l'esigenza di assimilare l'apolide al cittadino dal punto di vista del trattamento. Ciò non significa che, per tutte le situazioni prese in considerazione dalla Convenzione, venga previsto un simile obbligo di equiparazione ogni volta che l'apolide acquisti la residenza permanente o comunque una volta decorso un determinato periodo di tempo dall'inizio della sua residenza sul territorio. Quando tale obbligo non è espressamente previsto, resterà comunque nella facoltà dello Stato la scelta se offrire lo stesso trattamento previsto per gli stranieri o, eventualmente, un trattamento più favorevole che, in ipotesi, potrebbe anche coincidere con quello previsto per i cittadini.

²⁵ V., ancora, UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 3*, cit., par. 11. In dottrina si veda, peraltro, G. STROZZI, 'Apolidia', cit., p. 280, che ricostruisce in modo parzialmente diverso i quattro livelli di trattamento. Secondo l'A., infatti, la Convenzione del 1954 distingue tra il trattamento nazionale (previsto negli artt. 4, 22, 23, 24, 29), il trattamento accordato ai cittadini dal loro Stato di residenza abituale in qualsiasi Stato gli apolidi si trovino (artt. 14, 16), il trattamento più favorevole possibile e in ogni caso non meno favorevole di quello accordato agli stranieri in generale (artt. 13, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 7), il trattamento fondato su un generale principio di protezione senza riferimento a particolari criteri comparativi (artt. 3, 7 nel caso di apolidi che abbiano maturato almeno tre anni di residenza, 25-28). Secondo L. VAN WAAS, *Nationality Matters*, cit., p. 230 e p. 455, invece, è possibile restringere a tre i livelli di trattamento individuati dalla Convenzione: trattamento quanto meno pari a quello garantito agli stranieri in generale (artt. 13, 15, 17, 18, 19, 21, 26), trattamento nazionale (artt. 4, 14, 16 parr. 2 e 3, 20, 22, 23, 24, 29), diritti assoluti (artt. 3, 7 par. 2, 12, 16 par. 1, 25, 28, 27, 30, 31, 32).

²⁶ L. VAN WAAS, *Nationality Matters*, cit., p. 231.

L'approccio seguito dalla Convenzione, quindi, varia a seconda dei diritti e dei rapporti giuridici presi in considerazione. Il quadro che ne deriva non brilla certo per chiarezza e facilità interpretativa. A ciò si aggiunga, poi, che prevalgono, dal punto di vista numerico, le disposizioni che si limitano a richiedere per l'apolide il trattamento più favorevole possibile o comunque non meno favorevole di quello riconosciuto agli stranieri. Ne deriva, evidentemente, un risultato poco coraggioso e che resta caratterizzato dall'ampia discrezionalità riconosciuta agli Stati parti. Tale impressione è confermata dal fatto che nel testo della Convenzione solo raramente si fa riferimento al riconoscimento di "diritti" in capo all'individuo²⁷, visto che le singole disposizioni si limitano ad operare rinvii al "trattamento" che ciascuno Stato parte riconosce, di volta in volta, ai propri cittadini oppure agli stranieri. Per comprendere, in concreto, in che cosa consiste la protezione fornita, occorrerà quindi pur sempre esaminare il contenuto delle singole legislazioni statali.

Se la Convenzione appena esaminata mira – sia pure con i limiti appena riscontrati – a disciplinare in modo organico lo statuto giuridico degli apolidi, per una corretta valutazione della normativa pattizia concernente il trattamento degli apolidi, occorre tener presente che specifici obblighi sono rinvenibili anche all'interno di altre convenzioni internazionali²⁸. A titolo esemplificativo, si richiama il Protocollo n. 1 concernente la protezione delle opere degli apolidi e dei rifugiati addizionale rispetto alla Convenzione universale sul diritto di autore, adottata a Ginevra nell'ambito dell'UNESCO (sia la Convenzione, sia il Protocollo, sono stati adottati a Ginevra il 6 settembre 1952)²⁹.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, si può invece ricordare la Convenzione europea sulla sicurezza sociale (adottata a Parigi il 14 dicembre 1972)³⁰, che, all'art. 4 par. 1 lett. a), estende i benefici derivanti dalle sue disposizioni anche agli apolidi residenti nel territorio di uno Stato contraente, ai membri della sua famiglia ed ai suoi discendenti. Oppure la previsione contenuta nell'art. 46 par. 1 della Convenzione europea sulle funzioni consolari (adottata a Parigi in data 11 dicembre 1967)³¹, secondo la quale un ufficiale consolare dello Stato in cui l'apolide ha la sua residenza abituale, può proteggere i diritti e gli interessi di tale persona, a condizione che non sia ex cittadino dello Stato nel cui territorio la funzione consolare viene esercitata. Disposizione tendente a perseguire fini sostanzialmente analoghi è rintracciabile nell'art. 15 par. 3 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo (adottata a

²⁷ Ciò avviene, ad es., con riferimento al diritto di associazione al quale è dedicato l'art. 15 della Convenzione.

²⁸ Sul punto, v. G. STROZZI, *op. cit.*, pp. 280-281.

²⁹ Al 27.11.2015, la Convenzione universale sul diritto d'autore è stata ratificata da 100 Stati, mentre il Protocollo n. 1 concernente la protezione delle opere degli apolidi è stato ratificato da 67 Stati. Analogamente, la Convenzione universale del diritto d'autore rivista (adottata a Parigi il 24.7.1971), è stata ratificata, al 27.11.2015, da 65 Stati, mentre il Primo Protocollo annesso a tale Convenzione e che estende l'applicazione di quest'ultima alle opere di apolidi e rifugiati, è stato ratificato, alla stessa data, da 38 Stati.

³⁰ La Convenzione europea sulla sicurezza sociale, al 27.11.2015, è stata ratificata da 8 Stati (incluso l'Italia).

³¹ La Convenzione europea sulle funzioni consolari, al 27.11.2015, è stata ratificata da 5 Stati (tra i quali non figura l'Italia nonostante la firma apposta fin dall'11.12.1967).

Varsavia il 16 maggio 2005)³². Secondo tale disposizione, se la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini è apolide, la stessa deve avere diritto di comunicare con i rappresentanti dello Stato sul cui territorio risiede.

Sempre in seno al Consiglio d'Europa, non denota una particolare volontà di estendere la protezione assicurata agli apolidi la scelta compiuta con il Protocollo alla Carta sociale europea (adottato a Strasburgo il 5 maggio 1988)³³ e, analogamente, con la Carta sociale europea rivista (adottata a Strasburgo il 3 maggio 1996)³⁴, i quali prevedono in Appendice che ogni Stato parte è tenuto a garantire agli apolidi legalmente residenti sul proprio territorio il trattamento più favorevole possibile e comunque non meno favorevole di quello previsto dagli obblighi accettati dallo Stato parte in forza della Convenzione delle Nazioni Unite del 1954 e di ogni altro accordo internazionale applicabile agli apolidi. Ciò significa, di fatto, che gli Stati parti si impegnano ad applicare standard di trattamento non inferiori rispetto a quelli che essi hanno già accettato in base ad altri obblighi convenzionali. Nessun obbligo aggiuntivo deriva, quindi, dalle disposizioni in questione.

4. La normativa pattizia in materia di eliminazione o riduzione dell'apolidia

Il principale strumento internazionale che mira ad eliminare o ridurre il fenomeno dell'apolidia è senz'altro rappresentato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia del 30 agosto 1961.

È possibile individuare tre diversi ambiti in cui la Convenzione opera. Un primo ambito è oggetto delle disposizioni che mirano a prevenire l'apolidia alla nascita (c.d. apolidia originaria). Un secondo ambito riguarda i casi in cui l'apolidia possa eventualmente verificarsi nel corso della vita dell'interessato (c.d. apolidia successiva). Infine, un terzo ambito preso in considerazione riguarda l'ipotesi che l'apolidia sia conseguenza di un trasferimento di territori nel contesto di una successione tra Stati³⁵.

Al fine di prevenire l'apolidia originaria, viene ad esempio imposto agli Stati parti di assicurare la cittadinanza ai bambini nati sul proprio territorio qualora gli stessi sarebbero altrimenti apolidi. Oppure, sempre nel caso in cui ciò sia funzionale ad evitare l'apolidia, gli Stati parti sono tenuti a garantire la propria cittadinanza ai bambini nati all'estero e che siano figli di almeno un cittadino.

Al fine di prevenire che possano verificarsi casi di apolidia successiva, viene ad esempio previsto che la modifica di uno status personale (conseguente al matrimonio, alla fine dello stesso, alla legittimazione, al riconoscimento di filiazione o all'adozione)

³² La Convenzione europea sulla prevenzione del terrorismo, al 27.11.2015, è stata ratificata da 34 Stati (tra i quali non figura l'Italia nonostante la firma apposta in data 8.6.2005). Questa Convenzione, all'art. 14, così come la Convenzione europea sulla lotta contro la tratta degli esseri umani adottata a Varsavia il 16.5.2005, all'art. 31, prevedono che gli Stati parte si impegnino, a certe condizioni, ad esercitare la loro giurisdizione sui crimini commessi dai propri cittadini o dagli apolidi che siano residenti sul proprio territorio.

³³ Il Protocollo alla Carta sociale europea, al 27.11.2015, è stato ratificato da 13 Stati (tra i quali figura anche l'Italia).

³⁴ La Carta sociale europea rivista, al 27.11.2015, è stata ratificata da 33 Stati (tra i quali figura anche l'Italia).

³⁵ Su questo terzo ambito, v. *infra*, par. 5.

possa comportare la perdita della cittadinanza solo se l'interessato possieda già o acquisti un'altra cittadinanza.

Neppure la libera scelta dell'individuo che decida volontariamente di rinunciare alla cittadinanza può normalmente condurre ad una situazione di apolidia. Quest'ultima, sarebbe infatti ammessa solo se l'impossibilità di rinunciare alla cittadinanza comportasse una lesione del diritto di libertà di circolare e di risiedere all'interno del territorio statale, del diritto di lasciare ogni Paese e del diritto di richiedere asilo così come garantiti dagli articoli 13 e 14 della Dichiarazione Universale dei diritti umani.

Anche la richiesta di naturalizzazione non può comportare la perdita della cittadinanza originaria fino a che la nuova cittadinanza non è stata acquistata o, comunque, non sono state fornite assicurazioni della sua concessione da parte del Paese straniero.

Limiti vengono posti alla possibilità di collegare la perdita della cittadinanza alla partenza dal territorio nazionale, alla residenza all'estero ed all'omessa registrazione, nel caso in cui tali circostanze conducano all'apolidia. In particolare, gli Stati contraenti possono disporre che chi ha acquistato la cittadinanza per naturalizzazione perda automaticamente la stessa solo a condizione che l'interessato abbia risieduto all'estero per un periodo non inferiore a sette anni consecutivi e senza aver dichiarato la propria volontà di mantenere la cittadinanza in questione. Nel caso del cittadino nato all'estero, lo Stato di cittadinanza può subordinare la conservazione della cittadinanza alla residenza sul territorio statale entro un anno dall'acquisto della maggiore età, oppure al compimento di una manifestazione di volontà in tal senso entro lo stesso periodo.

La situazione di apolidia non può, normalmente, essere causata neppure da un provvedimento statale di revoca della cittadinanza. Una simile decisione sarebbe infatti ammissibile solo nelle stesse circostanze in cui è possibile la perdita della cittadinanza a seguito di prolungata residenza all'estero, oppure nel caso in cui la cittadinanza sia stata ottenuta in conseguenza di una falsa rappresentazione della realtà o di frode.

Il generale divieto di revocare la cittadinanza nel caso in cui ciò comporti l'apolidia può essere oggetto di riserva da parte degli Stati contraenti che dichiarino di aver già previsto tale facoltà nella legislazione interna nei confronti di persone che, in violazione dell'obbligo di fedeltà, hanno reso servizi a favore di un altro Stato o hanno commesso atti seriamente pregiudizievoli per gli interessi vitali dello Stato. La riserva è ammessa anche se nella legislazione nazionale è consentita la privazione della cittadinanza nei confronti di coloro che hanno giurato fedeltà nei confronti di un altro Stato o hanno dato in altro modo prova di ripudiare la fedeltà nei confronti dello Stato contraente.

In ogni caso, la cittadinanza non può essere revocata se non vengono rispettati il principio di legalità ed il diritto di essere ascoltati di fronte ad una corte o altro organo indipendente.

Nella prassi, vari Stati parti si sono avvalsi della facoltà di apporre la riserva sopra richiamata. Se, in alcuni casi, gli Stati riservanti si sono limitati ad un generico rinvio alla disposizione abilitativa contenuta nella Convenzione (es. Francia³⁶, Giamaica), in altri casi le ipotesi di revoca della cittadinanza che i singoli Stati si sono riservati sono

³⁶ La Francia, peraltro, pur avendo apposto la riserva in questione al momento della firma della Convenzione, non ha mai ratificato la Convenzione medesima.

state indicate in modo analitico, lasciando però il dubbio sulla loro riconducibilità alle fattispecie consentite dalla norma convenzionale (dubbi possono essere sollevati, in particolare, dalle riserve apposte dalla Tunisia e dal Belgio).

La Convenzione delle Nazioni Unite del 1961, dopo aver regolato i meccanismi attraverso i quali, in funzione dell'obiettivo di ridurre l'apolidia, è possibile incidere sulla facoltà degli Stati di provocare la perdita della cittadinanza, prevede, più in generale, e quindi a prescindere dall'ipotesi dell'apolidia, che uno Stato contraente non può privare una persona o un gruppo di persone della propria cittadinanza per motivi razziali, etnici, religiosi o politici³⁷.

Spostando l'attenzione dal piano universale a quello regionale (e, in particolare, a quello europeo), occorre fare riferimento alla disciplina che, in seno al Consiglio d'Europa, è stata elaborata mediante l'adozione della già citata Convenzione europea sulla cittadinanza (adottata a Strasburgo il 6 novembre 1997). Questa, all'art. 4, indica che i seguenti principi devono ispirare la legislazione degli Stati contraenti: ogni individuo deve avere il diritto ad una cittadinanza; l'apolidia deve essere evitata; nessuno deve essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza; il matrimonio, la dissoluzione dello stesso, il cambio di cittadinanza di uno dei coniugi, non devono automaticamente incidere sulla cittadinanza dell'altro coniuge. Nel rapporto esplicativo concernente tale articolo, si precisa, da una parte, che la privazione della cittadinanza, per poter essere ammessa, deve essere prevedibile, proporzionale e stabilita dalla legge e, dall'altra, che l'obbligazione di evitare l'apolidia è divenuta parte del diritto internazionale consuetudinario³⁸.

L'art. 7 della medesima Convenzione indica a quali condizioni viene consentito agli Stati di decidere la revoca della cittadinanza. In particolare, la revoca viene considerata legittima nei casi di acquisto volontario di un'altra cittadinanza, di acquisto della cittadinanza in modo fraudolento, di servizio militare a favore di un altro Stato, di comportamenti seriamente pregiudizievoli per gli interessi vitali dello Stato, di mancanza di un collegamento effettivo tra lo Stato ed un cittadino abitualmente residente all'estero, di cessazione - durante la minore età del bambino - delle condizioni di diritto interno che avevano consentito l'acquisto della cittadinanza da parte dello stesso, di adozione del bambino che acquisisca o possieda la cittadinanza straniera di uno o di entrambi i genitori adottivi. Gli Stati possono prevedere che la perdita della cittadinanza di entrambi i genitori sia causa della perdita della cittadinanza dei figli, salvo che la perdita sia dovuta ad una condotta dei genitori (prestazione, da parte di questi ultimi, di servizio militare a favore di altro Stato o commissione di un pregiudizio grave agli interessi essenziali dello Stato).

Importante limite rispetto alla possibilità di perdere la cittadinanza per uno dei motivi sopra indicati è rappresentato dal caso in cui si produca, come risultato, l'apolidia dell'interessato. L'unica eccezione rispetto all'operatività di tale limite è rappresentata dal caso che la revoca della cittadinanza sia conseguenza di una

³⁷ In dottrina, è stato sottolineato che il divieto di privare la cittadinanza per motivi razziali, etnici, religiosi o politici, sancito dall'art. 9 della Convenzione, non è direttamente finalizzato alla prevenzione dell'apolidia, essendo espressione del più generale principio di divieto della privazione arbitraria della cittadinanza. V. L. VAN WAAS, *Nationality Matters*, cit., p. 84.

³⁸ V. *Explanatory Report European Convention on Nationality. Explanatory Report*, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166>, §§ 33 e 36.

condotta fraudolenta posta in essere dall'interessato al momento dell'acquisto della cittadinanza.

Tale ultima previsione dimostra lo sforzo compiuto al fine di ridurre ulteriormente, rispetto a quanto fatto a livello universale dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1961, il margine di discrezionalità statale nel caso in cui la privazione della cittadinanza comporti una situazione di apolidia. La Convenzione europea del 1997, infatti, a differenza della Convenzione delle Nazioni Unite, non consente in tal caso la privazione della cittadinanza anche a seguito di prolungata residenza all'estero e non prevede espressamente che gli Stati contraenti possano apporre riserve che abbiano l'effetto di ampliare le ipotesi in cui l'apolidia è ammessa. In proposito, si osserva che, se è pur vero che l'art. 7 non è incluso nei Capitoli della Convenzione che sono espressamente sottratti dall'art. 29 alla possibilità di riserve, è anche vero che nel rapporto esplicativo relativo a quest'ultima disposizione si precisa che tra gli scopi della Convenzione rientra anche l'eliminazione dell'apolidia, con la conseguenza che un'eventuale riserva tendente ad ampliare i casi in cui la privazione della cittadinanza possa condurre ad una simile situazione, potrebbe con ogni probabilità essere considerata inammissibile. A dimostrazione di tale assunto, depono la circostanza che, nella prassi, gli Stati contraenti non hanno apposto riserve su tale specifica previsione.

L'art. 8 della Convenzione europea del 1997 disciplina, poi, la possibilità di perdita della cittadinanza su iniziativa dell'interessato. In particolare, si prevede che la rinuncia deve essere consentita da parte degli Stati contraenti, salvo che ciò comporti l'apolidia dell'interessato. Tuttavia, gli Stati contraenti possono prevedere nel loro diritto interno che solo i cittadini che risiedono abitualmente all'estero possono rinunciare alla loro cittadinanza.

I passi in avanti in funzione della riduzione dell'apolidia che la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 compie rispetto alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1961, vanno peraltro valutati tenendo conto del seguito in termini di ratifiche che la Convenzione elaborata a livello regionale ha conseguito. In proposito, si osserva che, se certo non sono pochi i 20 Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno ad oggi ratificato la Convenzione in questione, desta preoccupazione il fatto che il grado di partecipazione degli Stati della ex Jugoslavia sia inferiore rispetto a quello registrato in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1961³⁹ e che, soprattutto, tra gli Stati sorti a seguito della dissoluzione dell'U.R.S.S., solo Ucraina e Moldavia abbiano deciso di aderire alla Convenzione del 1997⁴⁰.

Abbiamo già osservato che il fenomeno dell'apolidia è particolarmente diffuso negli Stati dell'ex Jugoslavia e dell'ex Unione Sovietica. La scelta, di molti degli Stati appartenenti a tali aree, di non ratificare la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997, può quindi essere interpretata come un chiaro segnale negativo nell'ottica di una

³⁹ Con riferimento agli Stati sorti a seguito della dissoluzione della Jugoslavia, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia del 1961, al 27.11.2015, è stata ratificata da Bosnia Erzegovina, Croazia, Montenegro e Serbia. Alla stessa data, invece, la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997, è stata ratificata da Bosnia Erzegovina, Macedonia e Montenegro (ma non da Croazia, Serbia e Slovenia).

⁴⁰ Quanto meno tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa mancano, quindi, le ratifiche di Armenia, Azerbaigian, Estonia, Georgia, Lettonia, Lituania. Tra questi ultimi Stati, solo l'Estonia non ha invece ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite del 1961.

reale volontà di eliminare il fenomeno dell'apolidia, oppure come una manifestazione di insofferenza verso limiti di origine internazionalistica *in subiecta materia*.

5. Segue: la normativa specificamente dedicata alle ripercussioni causate dalla successione tra Stati

Nel quadro degli strumenti elaborati a livello internazionale in materia, cenno a parte meritano le disposizioni specificamente dedicate alle ripercussioni che la successione tra Stati e, quindi, i mutamenti di sovranità su un determinato territorio, possono produrre sull'acquisto o la perdita della cittadinanza.

Sia la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia del 1961, sia la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 affrontano tale problematica.

In particolare, l'interesse della Convenzione del 1961, in linea con l'obiettivo generale dalla stessa perseguito, è quello di prevenire l'apolidia in caso di successione tra Stati. Nell'unica disposizione a tal fine dedicata (art. 10), si chiede agli Stati contraenti di impegnarsi ad inserire, nei trattati che disciplinano i trasferimenti di territori, clausole che assicurino che nessuna persona venga resa apolide in conseguenza di tale avvenimento; che gli Stati contraenti debbano fare quanto possibile per inserire simili clausole anche nei trattati che vengano conclusi con Stati non contraenti; che in assenza di simili pattuizioni, lo Stato contraente coinvolto nel trasferimento di territorio deve attribuire la propria cittadinanza alle persone che altrimenti diventerebbero apolide.

La Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997, invece, si limita a prevedere, nel suo art. 18, per il caso di successione tra Stati, che ciascuno Stato coinvolto, al momento di decidere l'attribuzione o il mantenimento della cittadinanza, deve tener conto del legame effettivo dell'interessato con lo Stato, della residenza abituale della persona al momento della successione, della volontà e dell'origine territoriale dell'interessato.

Il tema, oltre che essere stato trattato in modo quasi incidentale nell'ambito dei citati strumenti dedicati, in generale, all'eliminazione dell'apolidia ed alla disciplina della materia della cittadinanza, è stato più di recente ripreso e disciplinato in modo organico (sia a livello universale, sia a livello regionale), nell'ambito di appositi strumenti riguardanti, rispettivamente, la cittadinanza in relazione alla successione tra Stati e la riduzione dell'apolidia nel medesimo contesto. Ci riferiamo, in particolare, da una parte, al progetto di articoli adottato nel 1999 dalla Commissione del diritto internazionale sulla cittadinanza delle persone fisiche in relazione alla successione degli Stati⁴¹ ed alla già citata Convenzione europea del 2006 per evitare l'apolidia in relazione alla successione tra Stati. Entrambi gli strumenti, pur da una prospettiva diversa, si sforzano di individuare precisi obblighi in capo allo Stato predecessore ed allo Stato successore al fine di evitare o quanto meno ridurre le ipotesi di apolidia conseguenti ad una successione tra Stati⁴².

⁴¹ V. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session (3 May-23 July 1999)*, A/54/10, in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two, A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Part 2), p. 1 e spec. p. 19 ss. dove, oltre al testo del Progetto di articoli, è rinvenibile anche il commentario e la relazione di accompagnamento trasmessa all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

⁴² Per ulteriori approfondimenti sulle problematiche attinenti alla conseguenze della perdita della cittadinanza in occasione della successione tra Stati, si vedano, tra gli altri, R. DONNER, *The Regulation of Nationality in International Law*, 2nd ed., Transnational Publishers, Irvington-on-

6. L'Unione europea e gli apolidi

L'Unione europea non è dotata di competenze che consentano alle sue istituzioni di incidere sui meccanismi di acquisto della cittadinanza statale, di evitare i casi di apolidia e di adottare uno statuto uniforme applicabile agli apolidi residenti sul territorio degli Stati membri.

Ancora oggi, spetta infatti a ciascuno Stato membro, stabilire le condizioni per l'acquisto e la perdita della propria cittadinanza. La Corte di Giustizia, nella propria giurisprudenza, ha comunque precisato che la competenza statale in materia di cittadinanza deve rispettare il diritto dell'Unione. In particolare, dopo alcune più risalenti affermazioni di principio⁴³, è nel caso *Rottmann*⁴⁴ che la Corte di Giustizia, mediante la valorizzazione dello status di cittadino dell'UE, ha ritenuto possibile enucleare alcuni criteri per operare un sindacato su una decisione di revoca della cittadinanza di uno Stato membro, qualora essa sia potenzialmente in grado di generare una situazione di apolidia.

Un primo riferimento agli apolidi nell'ambito delle fonti di diritto primario dell'Unione è stato invece introdotto mediante l'adozione del Trattato di Lisbona.

In particolare, l'art. 67 TFUE, articolo di apertura del titolo dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, contiene la precisazione che, ai suoi fini, gli apolidi sono equiparati ai cittadini di Paesi terzi.

Con tale previsione si è voluto impedire che gli Stati membri, nell'interpretare la nozione di cittadini di Stati terzi e gli eventuali diritti che agli stessi possono essere riconosciuti a livello di diritto dell'UE, escludano gli apolidi, lasciando questi ultimi in una sorta di limbo giuridico creato dalla contrapposizione tra cittadini dell'Unione e

Hudson, New York, 1994, p. 248 ss.; L. VAN WAAS, *Nationality Matters*, cit., p. 121 ss.; F. COSTAMAGNA, 'Statelessness in the context of state succession: an appraisal under international law', in A. ANNONI, S. FORLATI, *The Changing Role of Nationality in International Law*, Routledge, London, New York, 2013, p. 37; I. ZIEMELE, 'State succession and issues of nationality and statelessness', in A. EDWARDS, L. VAN WAAS, *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 217.

⁴³ V. CGCE, sentenza del 7.7.1992, *Mario Vincente Micheletti e a. e Delegación del Gobierno en Cantabria*, causa C-369/90. A commento della sentenza, v. tra gli altri H.U. JESSURUN D'OLIVEIRA, 'Case C-369/90, M.V. Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria, Judgment of 7 July 1992, not yet reported', in *Common Market Law Review*, 1993, p. 623; D. RUZIÉ, 'Nationalité, effectivité et droit communautaire', in *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, p. 107.

⁴⁴ CGUE, sentenza del 2.3.2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08. A commento della sentenza, v. tra gli altri E. BARTOLONI, 'Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann', in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 423; G.R. DE GROOT, A. SELING, 'The Consequences of the Rottmann Judgment on Member State Autonomy - The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters', in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 150; H.U. JESSURUN D'OLIVEIRA, 'Decoupling Nationality and Union Citizenship?', in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 138; D. KOCHENOV, 'Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010, not yet reported', in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1831; P. MENGOZZI, 'Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione', in AA.VV., *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 435.

cittadini di Paesi terzi. D'altra parte, il riferimento fatto agli apolidi non si contraddistingue certo né per un atteggiamento di particolare tutela nei confronti degli stessi, né per la volontà di porre solide basi per la loro equiparazione, sia pure a determinati fini, con i cittadini dell'Unione.

Quasi tutti gli Stati membri dell'UE sono parti anche della Convenzione di New York del 1954 relativa allo status degli apolidi e quasi i 2/3 degli Stati membri dell'UE sono parti della Convenzione di New York del 1961 sulla riduzione dell'apolidia⁴⁵.

Alla luce di tale quadro internazionale, la scelta di equiparare gli apolidi ai cittadini di Stati terzi ai fini dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, può rappresentare un valore aggiunto per i pochi Stati membri dell'Unione che non siano anche contraenti della Convenzione di New York del 1954. Al contrario, per gli altri Stati membri, l'equiparazione in questione perde di significato quanto meno con riferimento a quei diritti per i quali lo strumento pattizio prevede già l'applicazione del trattamento nazionale. In tali ipotesi, infatti, gli ordinamenti interni degli Stati contraenti, già in forza della Convenzione di New York devono garantire un trattamento che può presumersi più favorevole rispetto a quello che deriverebbe dall'equiparazione con i cittadini di Stati terzi prevista all'interno del titolo del TFUE dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'equiparazione degli apolidi ai cittadini di Stati terzi non assume invece un particolare significato in funzione della riduzione dell'apolidia. Diverso sarebbe stato il caso in cui l'equiparazione fosse stata fatta con i cittadini dell'UE. Se ciò fosse avvenuto, infatti, sarebbe stato possibile applicare le conseguenze della giurisprudenza *Rottmann* a tutti gli individui che rischiano di divenire apolidi e non solo a coloro che rischiano di diventare tali a seguito della perdita della cittadinanza di uno degli Stati membri.

Nessuno specifico riferimento all'apolidia viene compiuto all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Peraltro, la Carta enuncia diritti o principi che, per lo più, si applicano a tutte le persone senza distinzione tra cittadini dell'Unione, cittadini di Stati terzi e apolidi. Anche gli apolidi, quindi, possono avvalersi dei diritti garantiti dalla Carta. In tal senso, può assumere particolare rilievo il divieto di discriminazione in base alla nazionalità che viene sancito dall'art. 21 della Carta. Tenuto conto, però, che la Carta si applica alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, e senza alterare le competenze attribuite all'Unione dai Trattati istitutivi, la disposizione in questione non potrebbe essere utilizzata per contrastare ogni discriminazione tra cittadini ed apolidi, ma solo con riferimento a quelle

⁴⁵ In occasione dell'*High Level Meeting on the Rule of Law* che si è tenuto presso le Nazioni Unite il 24.9.2012, la Delegazione dell'UE ha affermato che gli Stati membri dell'UE che non vi abbiano ancora provveduto, prendono l'impegno di affrontare il tema dell'apolidia mediante la ratifica della Convenzione di New York del 1954, nonché mediante la valutazione della possibilità di ratificare la Convenzione di New York del 1961. Se tale presa di posizione deve senz'altro essere interpretata positivamente nell'ottica del progressivo allargamento della partecipazione degli Stati membri dell'UE alle due citate Convenzioni, non si può fare a meno di sottolineare il diverso atteggiamento che traspare nei confronti degli stessi strumenti internazionali e, in particolare, la maggiore cautela dimostrata in relazione alla Convenzione relativa alla riduzione dell'apolidia. Si veda, in proposito, <http://www.unrol.org/files/Pledges%20by%20the%20European%20Union.pdf>, par. A.4.

discriminazioni che derivassero dall'attuazione del diritto dell'Unione che, peraltro, come poco sopra osservato, non è dotata di specifiche basi giuridiche per armonizzare, né tanto meno per uniformare, la condizione giuridica degli apolidi negli Stati membri.

A livello di diritto derivato, è possibile constatare che non sono molti i casi in cui le istituzioni dell'Unione hanno espressamente preso in considerazione la condizione degli apolidi.

Ciò è avvenuto, innanzitutto, in occasione degli interventi normativi dedicati alla tutela dei rifugiati e di altre persone bisognose di protezione internazionale e che estendono anche agli apolidi la possibilità di usufruire dei relativi statuti normalmente concepiti per determinati cittadini di Stati terzi. Tale scelta è stata compiuta, ad es., dalla direttiva "qualifiche" (v. dir. 2004/83/CE, poi sostituita dalla dir. 2011/95/UE), dalla direttiva "procedure" (v. dir. 2005/85/CE che è stata sostituita, con effetto dal 21 luglio 2015, dalla dir. 2013/32/UE), dalla direttiva "accoglienza" (v. dir. 2003/9/CE che è stata sostituita, con effetto dal 21 luglio 2015, dalla dir. 2013/33/UE), dal regolamento "Dublino" (reg. CE n. 343/2003, poi sostituito dal reg. UE n. 604/2013), dalla direttiva sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati (v. dir. 2001/55/CE).

Al di fuori del settore dei rifugiati e richiedenti le altre forme di protezione internazionale, specifici riferimenti alla categoria degli apolidi sono stati compiuti solo saltuariamente.

Questo è il caso, ad es., della normativa adottata in materia di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale (v. reg. CEE n. 1408/71, poi sostituito dal reg. CE n. 883/2004), che ha espressamente esteso agli apolidi residenti in uno Stato membro la stessa disciplina di cui godono i cittadini dell'Unione. Non è irrilevante sottolineare che si tratta di un settore per il quale il presupposto necessario per poter usufruire della relativa disciplina è dato dalla residenza sul territorio dell'Unione, piuttosto che non la cittadinanza di uno degli Stati membri.

Analogamente, pur in mancanza di un espresso riferimento alla categoria degli apolidi, deve essere riconosciuto agli apolidi il trattamento nazionale che viene garantito da altri atti di diritto derivato (la dir. 2003/109/CE relativa allo *status* di soggiornante di lungo periodo e la dir. 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno e lavoro) a favore di cittadini di Stati terzi e, più in generale, di chi non è cittadino dell'Unione. Presupposto per tale trattamento è, nuovamente, la residenza regolare sul territorio dell'Unione per un periodo più o meno prolungato e non tanto il possesso o meno di una determinata cittadinanza.

Nel valutare la portata della normativa dell'Unione applicabile agli apolidi occorre tener conto che la stessa si inserisce nelle competenze in materia di libera circolazione delle persone e, conseguentemente, non è in grado di applicarsi anche alle ipotesi in cui la situazione degli apolidi sia puramente interna ad uno Stato membro. Tale connotazione può risultare particolarmente limitativa in funzione della tutela degli apolidi visto che questi, molto più spesso dei cittadini di Stati terzi, possono essere nati all'interno di uno Stato membro e non aver alcun interesse a spostarsi dallo stesso.

In un'ottica di sviluppo delle competenze dell'Unione è quindi al momento solo possibile auspicare un affievolimento del carattere transnazionale della situazione considerata. Ci si può chiedere, cioè, se, allo stesso modo in cui, a certe condizioni, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, il requisito della previa circolazione transfrontaliera è stato attenuato in funzione della tutela dello statuto di cittadino

dell'Unione⁴⁶, un analogo procedimento logico possa essere ipotizzato anche a garanzia dello status di soggetto regolarmente residente sul territorio dell'Unione e, quindi, anche a tutela degli apolidi che abbiano maturato un sufficiente collegamento con il territorio di uno Stato membro: si pensi ad esempio allo status di soggiornante di lungo periodo e alle negative conseguenze per un apolide derivanti dalla revoca dello stesso e/o dall'adozione di una misura di allontanamento. A favore di una simile prospettiva depone il fatto che i diritti che, come sopra osservato, possono derivare in capo agli apolidi regolarmente residenti dalle direttive sullo status di lungo soggiornante e sul permesso unico di soggiorno e lavoro, non presuppongono, per il loro esercizio, la previa circolazione nel territorio dell'Unione. Non è da escludere, quindi, che in futuro le istituzioni dell'Unione possano percorrere con maggiore decisione la strada che, per il momento, è stata intrapresa solo con timidezza.

In quest'ottica, poi, è da auspicare in ogni caso una maggiore attenzione per le particolari problematiche che si trovano a dover affrontare gli apolidi, problematiche che difficilmente potranno essere pienamente risolte mediante la semplice equiparazione allo status di cittadino di Stato membro o di Stato terzo.

In attesa di simili sviluppi, possono per il momento essere segnalate, soprattutto per il loro valore simbolico, le Conclusioni sull'apolidia adottate il 4 dicembre 2015 dal Consiglio dell'Unione e dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri dell'UE⁴⁷. Con tale dichiarazione, dopo aver ricordato che spetta a ciascuno Stato membro decidere i criteri e le condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza e dopo aver espresso soddisfazione per la campagna lanciata dalle Nazioni Unite al fine di porre fine all'apolidia entro il 2014, si sottolinea l'importanza dell'identificazione delle persone apolidi e del rafforzamento della loro tutela. Si prende atto che nell'ordinamento di alcuni Stati membri esistono apposite procedure per l'attribuzione dello status di apolide e per assicurare la relativa protezione e, di conseguenza, viene raccomandato lo scambio di informazioni in relazione alle buone pratiche che gli Stati membri hanno posto in essere, in modo tale da poter raccogliere dati affidabili sulle persone apolidi, così come sulle procedure per l'attribuzione del relativo status. In tale ottica, la Commissione europea viene invitata a favorire lo scambio di tali buone pratiche mediante la piattaforma *European Migration Network*⁴⁸, mentre i punti di contatto nazionali vengono invitati a partecipare attivamente a tale piattaforma in modo da poter fornire ogni informazione utile in funzione degli obiettivi della

⁴⁶ Si veda, in proposito, CGUE, sentenza dell'8 marzo 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, causa C-34/09. A commento di tale sentenza si veda, ad es., M.E. BARTOLONI, 'Il caso *Ruiz-Zambrano*: la cittadinanza dell'Unione europea tra limiti per gli Stati membri e garanzie per i cittadini', in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 652; K. HAILBRONNER, D. THYM, 'Case C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, not yet reported', in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1253; P. MENGOZZI, 'La sentenza *Zambrano*: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa', in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 417; R. PALLADINO, 'Il diritto di soggiorno nel "proprio" Stato membro quale (nuovo) corollario della cittadinanza europea?', in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 331.

⁴⁷ Per il testo delle Conclusioni, v. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

⁴⁸ V. <http://www.emn.ie/>

riduzione del numero degli apolidi, del rafforzamento della loro tutela e della riduzione del rischio di loro discriminazione.

7. Gli apolidi e l'ordinamento italiano

La legislazione italiana in materia di cittadinanza (n. 91/1992) contiene disposizioni di particolare favore per gli apolidi.

Al fine di evitare la produzione di nuovi apolidi, viene attribuito eccezionale rilievo al criterio dello *ius soli*. Viene infatti riconosciuta la cittadinanza italiana a chi è nato sul territorio della Repubblica da genitori apolidi⁴⁹.

Si prevede, inoltre, che i termini per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione siano abbreviati a cinque anni (rispetto ai dieci anni richiesti per il cittadino di Stato terzo) nel caso di apolide che risieda legalmente sul territorio italiano⁵⁰.

La volontà di evitare l'apolidia rappresenta poi un limite rispetto alla perdita automatica della cittadinanza prevista per il caso di revoca dell'adozione per fatto imputabile all'adottando. In tale ipotesi, infatti, la perdita si produrrà solo a condizione che l'interessato possieda o riacquisti altra cittadinanza⁵¹.

Non è invece subordinata al possesso di altra cittadinanza la perdita della cittadinanza che si produce automaticamente per chi accetti un incarico pubblico presso uno Stato o ente pubblico estero o presso un ente internazionale a cui non partecipi l'Italia, o per chi presti il servizio militare presso uno Stato estero, nonostante il divieto espressamente rivoltogli dallo Stato italiano⁵². Analogamente, lo svolgimento di un incarico pubblico per conto di uno Stato estero in guerra con l'Italia o lo svolgimento del servizio militare a favore di tale Stato o, ancora, l'acquisto volontario della cittadinanza dello stesso, comporta automaticamente la perdita della cittadinanza italiana, senza tener conto dell'eventuale insorgere di una situazione di apolidia⁵³.

Tutti i casi di rinuncia volontaria alla cittadinanza italiana sono invece subordinati al possesso di un'altra cittadinanza. Previsioni di simile tenore regolano infatti il caso di rinuncia volontaria compiuta da parte di chi risieda o stabilisca la residenza all'estero⁵⁴, il caso di rinuncia volontaria compiuta una volta raggiunta la maggiore età da parte di chi, quando era minorenni, abbia acquistato la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto della stessa da parte del genitore⁵⁵, il caso di rinuncia volontaria compiuta

⁴⁹ V. art. 1 L. 91/1992. Ai sensi dello stesso articolo, sempre sulla base del criterio dello *ius soli*, viene attribuita la cittadinanza italiana a chi è nato sul territorio della Repubblica da genitori ignoti. Inoltre (anche se non è accertata la nascita sul territorio) è considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato sul territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza.

⁵⁰ V. art. 9, par. 1, lett. e), L. 91/1992.

⁵¹ V. art. 3, par. 3, L. 91/1992.

⁵² V. art. 12, par. 1, L. 91/1992.

⁵³ V. art. 12, par. 2, L. 91/1992.

⁵⁴ V. art. 11, L. 91/1992.

⁵⁵ V. art. 14, L. 91/1992.

dall'adottato una volta maggiorenne a seguito di revoca dell'adozione per fatti imputabili all'adottante⁵⁶.

Le disposizioni appena richiamate possono essere considerate in linea con la Convenzione di New York del 1961 sulla riduzione dell'apolidia in relazione alla quale, solo di recente, con L. 29 settembre 2015, n. 162, sono stati disposti l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione nell'ordinamento italiano. La ratifica di tale Convenzione da parte dell'Italia - ratifica che, peraltro, alla data del 2 dicembre 2015, non risulta essere ancora stata depositata - può senz'altro contribuire - come precisato dalla relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di origine governativa⁵⁷ che ha poi condotto all'approvazione della L. 162/2015 - a rafforzare la trasparenza giuridica e la prevedibilità delle garanzie e delle procedure poste in essere dall'Italia in materia di prevenzione dell'apolidia.

Nel citato disegno di legge si prevede che l'Italia si avvarrà della facoltà di apporre la riserva prevista dall'art. 8 par. 3 della Convenzione, in modo quindi da poter mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza nei casi già previsti dall'art. 12 della L. n. 91/1992.

Quanto al trattamento degli apolidi nell'ordinamento italiano, occorre muovere dalla constatazione che l'art. 2 par. 2 del T.U. sull'immigrazione (letto congiuntamente all'art. 1 dello stesso T.U.) nel dare attuazione alla previsione contenuta nell'art. 10 par. 2 della Costituzione ("la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"), proclama, in materia di diritti civili, la parità di trattamento - salvo che le convenzioni internazionali o lo stesso T.U. dispongano diversamente - tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti, dove per stranieri devono intendersi tanto i cittadini di Stati non membri dell'Unione, quanto gli apolidi.

L'equiparazione al cittadino in relazione all'esercizio dei diritti civili, oltre che essere prevista all'interno del T.U. sull'immigrazione, è disposta anche dall'art. 16 della legge 91/1992 sulla cittadinanza italiana, ai sensi del quale, "l'apolide che risiede legalmente nel territorio della Repubblica è soggetto alla legge italiana per quanto si riferisce all'esercizio dei diritti civili ed agli obblighi del servizio militare".

L'apolide viene invece equiparato allo straniero per le condizioni di acquisto della cittadinanza in conseguenza della prestazione del servizio militare o dell'assunzione di pubblico impiego alle dipendenze dello Stato (art. 4 par. 1), così come in conseguenza di matrimonio con cittadino italiano (art. 5).

Anche al di fuori dei meccanismi di acquisto della cittadinanza italiana, la scelta se equiparare l'apolide al cittadino o allo straniero, oscilla di volta in volta a seconda dei fini che vengono perseguiti.

Se, come sopra precisato, l'equiparazione al cittadino vale, in generale, con riferimento al godimento dei diritti civili, al contrario, a fini pubblicistici, il trattamento dell'apolide viene generalmente allineato a quello dello straniero.

Tale distinzione è stata più volte ribadita nella giurisprudenza italiana. Limitandoci alle pronunce dei massimi organi giurisdizionali, particolarmente significative sono la sentenza della Corte Costituzionale n. 172 del 18.5.1999, la sentenza del Consiglio di

⁵⁶ V. art. 3, par. 4, L. 91/1992.

⁵⁷ V. Relazione tecnica allegata al d.d.l. C.2802 presentato alla Camera dei Deputati il 30.12.2014.

Stato n. 5916 del 20.10.2005 e la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 28873 del 9.12.2008. A queste tre sentenze è quindi opportuno fare breve cenno.

In particolare, la Corte Costituzionale, essendo stata chiamata a valutare la legittimità della previsione legislativa che estendeva gli obblighi di leva agli apolidi, ha sottolineato che questi ultimi godono di un'ampia tutela in tutti i campi diversi da quello della partecipazione politica, così come previsto dalla Convenzione di New York del 1954 e "dall'abbondante legislazione nazionale in materia di rapporti civili e sociali che li riguarda, alla stessa stregua dei cittadini italiani: una legislazione [...] che induce a ritenerli parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti [...] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 Cost. là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza"⁵⁸.

Il Consiglio di Stato, da parte sua, dopo aver ricordato che l'assimilazione degli apolidi al godimento dei diritti civili deriva dall'esecuzione della Convenzione di New York del 1954, ha affermato che "non va dimenticato il tradizionale principio per il quale, per quanto riguarda la propria condizione pubblicistica - non i diritti civili - l'apolide è sempre assimilato allo straniero. [...] Ciò ha particolare rilievo per quanto riguarda la disciplina degli obblighi stabiliti dalla legge italiana in tema di ammissione, soggiorno, espulsione e rimpatrio. L'apolide è uno straniero con uno stato particolare che si evidenzia soprattutto nel campo del diritto privato, ove, non essendo operabile un riferimento a[lla] legge nazionale straniera l'interprete per l'individuazione dei diritti civili dell'apolide è legittimato ad assimilare quest'ultimo al cittadino, facendo applicazione diretta della legge italiana. Ma ciò non toglie che, per il resto, operino le norme del diritto pubblico, in quanto non derogate dall'ordinamento internazionale o da disposizioni particolari"⁵⁹.

Infine, le Sezioni Unite della Cassazione hanno affermato che "lo statuto dell'apolide, analogo a quello di rifugiato politico, comporta, in alcune materie, lo stesso trattamento dello straniero in genere, al di fuori di ogni principio di reciprocità (art. 16 disp. prel. cod. civ.), mentre, in altre materie (ad es. libertà religiosa, diritto di stare in giudizio, diritti di proprietà industriale), dà luogo al riconoscimento degli stessi diritti del cittadino". La stessa pronuncia prosegue poi sostenendo, tra l'altro, che "agli apolidi, lo Stato di residenza deve riconoscere, in base agli accordi internazionali, il diritto al rilascio di atti di identità o di carta provvisoria di viaggio, sostitutivi di quelli rilasciati agli stranieri dalle loro autorità nazionali e, inoltre, come per ogni straniero, il diritto di rimanere sul territorio nazionale, sia pure condizionato al rilascio del permesso di soggiorno, ottenibile con un lavoro stabile, che comporta quello all'assistenza sanitaria e alla previdenza sociale [...]"⁶⁰.

A fronte di queste incoraggianti precisazioni offerte dalla giurisprudenza, per poter valutare la reale condizione dell'apolide nell'ordinamento italiano, occorre però tener

⁵⁸ V. Corte Cost., sentenza del 18.5.1999, n. 172.

⁵⁹ V. Cons. Stato, sentenza del 20.10.2005, n. 5916.

⁶⁰ V. Cass. civ., SS.UU., sentenza del 9.12.2008, n. 28873.

conto delle particolari difficoltà che tale soggetto può incontrare prima di ottenere il formale riconoscimento del proprio status.

In proposito, si osserva preliminarmente che la Convenzione di New York del 1954 non detta regole volte a determinare i meccanismi necessari ad identificare l'apolide e rimette, quindi, di fatto, la loro scelta all'autonomia degli Stati.

Nell'ordinamento italiano esistono due procedure per ottenere il riconoscimento dello status di apolide: una amministrativa ed una giudiziaria.

La via amministrativa⁶¹ richiede la presentazione al Ministero dell'Interno di un'istanza corredata da atto di nascita, documentazione relativa alla residenza in Italia, ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide. È poi facoltà del Ministero dell'Interno richiedere, a seconda dei casi, documentazione aggiuntiva.

Se, a rigore, non è richiesto il possesso di una residenza legale, di fatto, nella prassi amministrativa, la dimostrazione della residenza viene accettata solo attraverso l'esibizione di un certificato di residenza e di un titolo di soggiorno. Ciò rende la via amministrativa impraticabile per quanti non siano in grado di esibire un titolo di soggiorno regolare in Italia. Con il paradosso che, spesso, uno dei principali motivi che spingono a richiedere il riconoscimento dello status di apolide è rappresentato proprio dalla prospettiva di ottenere un permesso di soggiorno. In proposito, peraltro, è stato fatto presente che, nella prassi di alcune Questure, vi sarebbe la convinzione che il riconoscimento dello status di apolide non darebbe di per sé diritto al rilascio di un titolo di soggiorno, non essendo ciò sancito da nessuna norma dell'ordinamento italiano. Tale convinzione viene basata essenzialmente sull'art. 11 par. 1 lett. c) del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, che prevede solo a favore dello straniero già in possesso di permesso di soggiorno per altri motivi, la concessione del permesso di soggiorno per la durata del procedimento di riconoscimento dello stato di apolide. Quindi, secondo tale lettura, nel corso della procedura per il riconoscimento dello status di apolide, non avrebbe diritto al permesso di soggiorno un richiedente che non usufruisca già di altro permesso di soggiorno. A ben vedere, però, è plausibile ritenere che le particolari esigenze di protezione degli apolidi, al rispetto delle quali l'Italia è vincolata in base alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite del 1954, debbano spingere a ritenere possibile, nel caso concreto, il rilascio - ai sensi dell'art. 5 co. 6 T.U. sull'immigrazione - di un titolo di soggiorno per motivi umanitari.

Oltre che mediante il procedimento amministrativo, il riconoscimento dello status di apolide può essere disposto in via giudiziaria. Il carattere alternativo dei due procedimenti, dopo non poche oscillazioni, è stato affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione che, nella citata sentenza 9.12.2008, n. 28873, hanno precisato che l'accertamento dello status di apolide, richiedendo l'accertamento negativo di ogni cittadinanza, incide sui diritti soggettivi dell'istante, che, come tali, sono oggetto della giurisdizione del giudice ordinario. Come già anticipato, la possibilità di percorrere anche la via giudiziaria è particolarmente significativa per chi, non essendo in possesso di un permesso di soggiorno, voglia richiedere l'accertamento dello status di apolide ritenendo di poter dimostrare in altro modo il proprio soggiorno sul territorio italiano. Tra l'altro, la strada giudiziaria può consentire di richiedere, in via cautelare, la

⁶¹ La procedura amministrativa per il riconoscimento dello status di apolide è disciplinata dall'art. 17 del D.P.R. 12.10.1993, n. 572, Regolamento di esecuzione della legge 5.2.1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza.

concessione di un permesso di soggiorno temporaneo di cui usufruire nelle more del giudizio volto ad ottenere il riconoscimento dello status di apolide⁶².

Peraltro, in mancanza di una specifica disciplina, non poche sono le incertezze emerse in relazione a diversi profili del procedimento da seguire. Aspetti particolarmente dibattuti in giurisprudenza sono stati, ad es., quelli relativi alla possibilità di rivolgersi al giudice amministrativo piuttosto che al giudice ordinario, al rito da seguire, al soggetto legittimato passivo, all'onere della prova, alla competenza territoriale.

Gran parte dei nodi esistenti sono stati sciolti dalla già citata sentenza del Cassazione a Sezioni Unite n. 28873/2008. All'interno di questa, ad es., è stato chiarito che, trattandosi di una controversia relativa allo stato e alla capacità delle persone, ai sensi dell'art. 9 c.p.c., deve essere riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario. La diversa prospettazione era fondata sull'affermazione dell'esistenza di un semplice interesse legittimo alla certificazione dello status di apolide, il cui rifiuto da parte della Pubblica Amministrazione avrebbe potuto essere impugnato solo dinnanzi al giudice amministrativo.

Le stesse Sezioni Unite hanno poi chiarito che unico legittimato passivo è il Ministero dell'Interno, dato che tale soggetto è il solo che è chiamato a certificare lo status di apolidia.

Quanto al rito da seguire, la Cassazione, dapprima⁶³, ha preso posizione a favore dell'impiego del rito ordinario di cognizione, confermando la pronuncia del giudice di merito che aveva dichiarato inammissibile il ricorso proposto nelle forme del rito camerale per l'accertamento dello status di apolide da parte di un individuo appartenente all'etnia *saharawi*. Ad avviso della Corte, infatti, il rito camerale contenzioso è espressamente previsto dal legislatore tanto dal T.U. sull'immigrazione, in relazione alla procedura espulsiva, quanto nella legislazione in materia di protezione internazionale. In tali ipotesi, il rito camerale è giustificato da ragioni di assoluta celerità nella definizione del procedimento. Al contrario, nel procedimento relativo al riconoscimento dello status di apolide, sempre secondo la Corte, non si scorge né una "assoluta urgenza soggettiva", né un "interesse pubblico alla immediatezza di definizione".

Successivamente, però, ritornando sulla questione, la Cassazione⁶⁴ ha anche precisato che l'adozione del rito camerale non comporta la nullità del procedimento, quando in concreto non ne sia derivato un pregiudizio per alcuna delle parti, relativamente al rispetto del contraddittorio, all'acquisizione delle prove e, più in generale, a quanto possa avere impedito o anche soltanto ridotto la libertà di difesa consentita nel giudizio ordinario.

Particolarmente delicato è poi il profilo relativo all'onere della prova da assolvere nell'ambito del procedimento giudiziario. Se si pretendesse che l'interessato dimostrasse di non essere cittadino di alcuno Stato, la relativa prova, avendo carattere negativo, risulterebbe quasi impossibile da raggiungere, sia per il numero degli Stati

⁶² V. Trib. Roma, sez. I civ., 6.7.2012. Il provvedimento cautelare può essere letto in E. BERTUCCI, 'Apolidia. Sì al permesso di soggiorno provvisorio per il clandestino che ne chiede il riconoscimento', disponibile sul sito internet <http://immigrazione.aduc.it>.

⁶³ V. Cass. civ., sentenza del 4.4.2011, n. 7614.

⁶⁴ V. Cass. civ., sez. I, sentenza dell'8.11.2013, n. 25212.

della comunità internazionale, sia perché dovrebbe essere rinnovata all'infinito, riguardando una circostanza (per l'appunto, il possesso di una cittadinanza) suscettibile di mutare in ogni momento e quindi tale da far venir meno l'accertato status di apolidia. Sulla base di tali considerazioni, si è quindi consolidata una giurisprudenza che ritiene sufficiente che l'interessato dimostri di non essere cittadino degli Stati con cui lo stesso presenta legami significativi: ad es., lo Stato in cui è nato, quello di cittadinanza dei genitori, quello o quelli in cui risiede o ha in passato risieduto⁶⁵. Si tratta di una prova indiziaria, ma pur sempre sottoposta al generale principio sancito dall'art. 2697 c.c., ai sensi del quale chi vuol far valere in giudizio un diritto deve provare gli elementi costitutivi dello stesso. L'onere della prova a carico del richiedente lo status di apolide deve comunque considerarsi attenuato nel senso che eventuali lacune o necessità d'integrazione istruttoria possono essere colmate con l'esercizio dei poteri istruttori del giudice che può avanzare, a tal fine, richieste di informazioni o di documentazione alle autorità dello Stato o degli Stati verso il quale può ravvisarsi un collegamento significativo con il richiedente la condizione di apolide⁶⁶. Il carattere indiziario della prova richiesta comporta anche che per l'accertamento dello stato di apolide non occorre un atto formale di sottrazione della cittadinanza originaria: ciò significa, quindi, che lo status di apolide può essere dedotto anche da atti di rifiuto della protezione diplomatica o di prerogative spettanti al cittadino quali, ad es., la perdita del diritto di residenza e di soggiorno prolungato, la perdita di diritti immobiliari e di reddito⁶⁷. Se ne ricava che il procedimento in questione è idoneo, sia ad accertare lo status di apolide *de iure*, sia quello di apolide *de facto*, nonostante che gli obblighi derivanti dalla Convenzione del 1954 si riferiscano solo agli apolidi *de iure*.

Quanto, infine, alla questione della competenza territoriale del giudice chiamato a pronunciarsi sulla domanda di riconoscimento dello status di apolide, non sembra ancora consolidata una soluzione certa.

In più casi, i giudici di merito aditi hanno ritenuto la propria competenza. Ciò è avvenuto, in particolare, quando è stato applicato il rito camerale, dato che esso conduce a radicare la competenza sulla base della residenza o del domicilio del ricorrente⁶⁸. Oppure, talvolta, il radicamento della competenza del giudice adito è stato conseguente al fatto che la relativa eccezione non è stata tempestivamente sollevata⁶⁹. Talvolta è stato applicato il foro erariale, con il conseguente trasferimento della competenza al Tribunale della sede della Corte d'Appello nel cui circondario si trova il giudice investito della questione⁷⁰. In un numero crescente di occasioni è stato ritenuto esclusivamente competente il Tribunale di Roma⁷¹: a tale soluzione conduce la tesi secondo cui la competenza per territorio deve individuarsi in base ai comuni criteri

⁶⁵ V., ad es., App. Roma, Sez. I, 22.4.2002; Trib. Roma, sez. I civ., sentenza del 3.5.2012, n. 8748.

⁶⁶ V. Cass., sez. VI civ., sentenza del 3.3.2015, n. 4262.

⁶⁷ In tal senso, v. Cass. civ., sez. I, sentenza del 28.6.2007, n. 14918 e Cass. civ., sez. I, sentenza del 8.11.2013, n. 25212.

⁶⁸ V. App. Firenze, sez. I civ., sentenza dell'8.5.2009.

⁶⁹ V. Trib. Salerno, sez. I, sentenza del 7.9.2013; Trib. Firenze, sez. I, sentenza del 17.9.2014.

⁷⁰ V. Trib. Bologna, sez. I, sentenza del 19.2.2010.

⁷¹ V. Tribunale di Milano, sez. I, sentenze del 21.12.2010, del 19.2.2011, del 20.4.2011, del 13.10.2011.

previsti dal codice di rito, stante la natura contenziosa del procedimento e la legittimazione passiva del Ministero dell'Interno. Essendo convenuta un'amministrazione dello Stato e non avendo il giudizio ad oggetto un'obbligazione o una cosa mobile o immobile, bensì l'accertamento dello status di apolide, ai sensi dell'art. 25 c.p.c. prima parte, è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente e che nel caso specifico - trattandosi di Amministrazione centrale dello Stato - si trova a Roma.

Quest'ultima soluzione⁷², pur apparendo la più in linea con quella giurisprudenza della Cassazione che predilige, in via generale, l'utilizzo del rito ordinario di cognizione, può comportare però un maggiore onere per il richiedente che, per il riconoscimento del proprio status, viene costretto a recarsi dinnanzi al Tribunale di Roma senza aver la possibilità di rivolgersi al giudice che territorialmente è allo stesso più vicino.

8. Considerazioni conclusive.

L'indagine svolta ha permesso di evidenziare che l'apolidia solleva ancora oggi non pochi profili di criticità.

Un primo dato da considerare è rappresentato dal seguito che hanno avuto le due principali Convenzioni internazionali adottate in materia nell'ambito delle Nazioni Unite.

Sia con riferimento alla Convenzione del 1954 sul trattamento degli apolidi, sia con riferimento alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia, a fronte di un sensibile aumento del numero delle ratifiche che è stato registrato negli ultimi anni (alla data del 27 novembre 2015: 86 Stati contraenti per la prima, 64 Stati contraenti per la seconda), il grado di partecipazione degli Stati della comunità internazionale non può essere ancora considerato del tutto soddisfacente, soprattutto se confrontato con quello relativo alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato (145 Stati contraenti) ed ai principali strumenti adottati a livello universale in materia di diritti umani (per il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966: 168 Stati contraenti; per il Patto sui diritti economici, culturali e sociali del 1966: 164 Stati contraenti).

Abbiamo osservato, poi, sempre con riferimento alle due citate Convenzioni elaborate in seno alle Nazioni Unite in materia di apolidia, che l'incoraggiante crescita del numero delle ratifiche non può far dimenticare che ancora non hanno accettato di divenire parti di tali strumenti Stati particolarmente importanti e Stati ai quali è stato contestato di violare i più elementari diritti di un alto numero di apolidi⁷³.

Ciò non può che confermare l'impressione che, sia a livello internazionale, sia a livello interno, le problematiche collegate all'apolidia vengono spesso sottovalutate e, comunque, prese in considerazione solo in seconda battuta.

Ad ogni modo, l'azione portata avanti a livello internazionale al fine di ridurre il numero degli apolidi o, quanto meno, per migliorare il trattamento degli stessi, ha in alcuni casi dato frutti sensibili anche all'interno di Stati che non hanno ancora ratificato

⁷² Tale soluzione è stata confermata anche da Cass. civ., sez. VI, ordinanza del 23.1.2012, n. 903.

⁷³ V. *supra*, par. 3.

le Convenzioni delle Nazioni Unite in materia. È significativo, in tal senso, l'esempio della Thailandia che, pur non essendo parte delle due Convenzioni in questione, è stata disposta - grazie anche all'attività di sostegno svolta da parte dell'UNHCR - a concedere negli ultimi tre anni la cittadinanza a più di 18.000 persone che ne erano prive, riducendo quindi gli apolide presenti sul proprio territorio al numero, pur sempre significativo, di quasi 450.000 unità⁷⁴.

Nel corso dell'indagine, il quadro che è emerso dall'esame delle due richiamate Convenzioni elaborate in seno alle Nazioni Unite non brilla certo per chiarezza e facilità interpretativa.

In particolare, per quanto riguarda la Convenzione di New York del 1954 sullo status di apolide, è stato sottolineato che gli obblighi imposti agli Stati contraenti variano a seconda dei diritti e rapporti giuridici presi in considerazione. Non è sempre individuabile una correlazione tra il livello di collegamento dell'apolide con il territorio statale e lo standard di tutela che allo stesso deve essere garantito. Certo, quanto maggiori sono i legami dell'apolide con lo Stato territoriale, tanto più pressante si fa l'esigenza di assimilare - dal punto di vista del trattamento - l'apolide al cittadino. Per lo più, però, prevalgono le disposizioni che, invece di richiedere una tale equiparazione, si limitano a disporre che gli Stati assicurino il trattamento "più favorevole possibile" o comunque "non meno favorevole di quello accordato nelle stesse circostanze agli stranieri in generale".

Ciò comporta, di fatto, il riconoscimento di un'ampia discrezionalità in capo agli Stati contraenti ai quali sono prevalentemente imposti obblighi minimali.

È significativo, poi, che la Convenzione in questione - riprendendo, peraltro, la tecnica già ampiamente utilizzata dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati - raramente faccia riferimento al riconoscimento di "diritti" in capo all'apolide, essendo invece caratterizzata dai numerosi rinvii al "trattamento" che viene garantito a livello interno ai cittadini oppure agli stranieri e che, in concreto, potrà anche variare in modo significativo da Stato a Stato.

Per quanto riguarda, invece, la Convenzione di New York del 1961, sono stati esaminati gli specifici meccanismi che essa introduce al fine di prevenire l'apolidia che può verificarsi alla nascita, nel corso della vita dell'interessato e nel particolare contesto della successione tra Stati. È stato sottolineato che la Convenzione in questione ammette che gli Stati appongano riserve che consentono, in concreto, di limitare la portata del generale divieto di revocare la cittadinanza nel caso in cui ciò comporti l'apolidia.

La valutazione degli obblighi internazionali esistenti tanto in materia di trattamento degli apolide, quanto in materia di riduzione dell'apolidia, ad ogni modo, non può prescindere dal considerare, da una parte, le specifiche previsioni rinvenibili all'interno di altre convenzioni internazionali di carattere settoriale e, dall'altra, l'articolato *corpus* normativo sviluppato a livello internazionale in materia di tutela dei diritti umani.

Quanto alle convenzioni di carattere settoriale rilevanti ai fini del trattamento degli apolide (ad es., in materia di diritto d'autore, diritti sociali, funzioni consolari), esse talvolta - limitandosi a disciplinare la materia di nostro interesse mediante protocolli

⁷⁴ Si veda, in proposito, il comunicato stampa dell'1.12.2015, <http://www.unhcr.it/news/concessa-la-cittadinanza-a-migliaia-di-persone-apolide-in-thailandia>.

opzionali - non fanno che dimostrare quanto la condizione degli apolidi sia stata percepita come un potenziale freno alla cooperazione internazionale. Altre volte, le convenzioni in questione si limitano essenzialmente a prevedere il generico obbligo di garantire agli apolidi il trattamento più favorevole possibile. Altre volte ancora, contengono isolate previsioni la cui portata non può essere sopravvalutata.

Quanto invece all'eliminazione dell'apolidia, un importante tentativo nell'ottica di ridurre ulteriormente il fenomeno (rispetto a quanto già previsto dalla Convenzione di New York del 1961) è stato compiuto dalla Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 e dagli strumenti che affrontano la questione nello specifico contesto della successione tra Stati. Il seguito che, anche in termini di ratifiche, questi strumenti hanno fatto registrare (20 Stati contraenti per la Convenzione europea sulla cittadinanza, 6 Stati contraenti per la Convenzione europea per evitare l'apolidia in relazione alla successione tra Stati) non può però ad oggi essere considerato soddisfacente, anche tenuto conto che, tra gli Stati contraenti, mancano ancora Stati appartenenti ad aree che, storicamente, hanno prodotto un alto numero di apolidi⁷⁵.

Un ruolo essenziale per la tutela degli apolidi e per la riduzione del fenomeno può comunque essere svolto dagli strumenti adottati in materia di diritti umani. Questi, infatti, rappresentano uno standard minimo di protezione applicabile a tutti gli individui senza alcuna distinzione basata sull'origine nazionale. La loro rilevanza è anche da ricollegare al fatto che si caratterizzano normalmente per un più alto grado di partecipazione, da parte degli Stati della comunità internazionale, rispetto a quanto avviene con riferimento alla Convenzione di New York del 1954. In gran parte, poi, le loro disposizioni corrispondono al diritto consuetudinario e vincolano, quindi, anche gli Stati non membri.

Inoltre, dato che i diritti che tali strumenti prevedono hanno normalmente come destinatari tutti gli individui senza distinzione alcuna, il loro ambito di applicazione non è limitato ai soli apolidi *de iure* (così come avviene per la Convenzione di New York del 1954), ma si estende anche agli apolidi *de facto* e a quanti ancora non abbiano ottenuto un formale riconoscimento dello status di apolide.

A ciò si aggiunga che gli strumenti adottati a livello universale a tutela dei diritti umani prevedono meccanismi di garanzia gestiti da appositi comitati. Questi, nella loro prassi applicativa (prassi che, peraltro, tenuto conto della natura del presente contributo, non è stato qui possibile esaminare in modo dettagliato)⁷⁶, si sono spesso dimostrati in grado, quanto meno, di segnalare i comportamenti statali lesivi dei diritti degli apolidi e di rivolgere agli Stati raccomandazioni finalizzate a migliorare la loro condizione, così come ad eliminare ed a ridurre i casi di apolidia, in particolare incentivando l'accesso degli apolidi alla cittadinanza statale.

A livello regionale, la vigilanza sul rispetto dei diritti umani sanciti dalle convenzioni adottate non viene attribuita solo ai pur esistenti comitati (particolare attenzione per la materia dell'apolidia è prestata, ad es., dal Comitato africano di esperti sui diritti e sul benessere dei fanciulli), ma anche ad organi giurisdizionali che possono adottare pronunce con carattere vincolante (questo è il caso, ad es., della Corte europea dei

⁷⁵ Sul punto, si veda *supra* par. 4 e, in particolare, le considerazioni svolte in relazione alla ratifica della Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 da parte degli Stati sorti a seguito delle dissoluzioni di Jugoslavia ed Unione Sovietica.

⁷⁶ Si vedano ad ogni modo, *supra*, i riferimenti compiuti, sia pure in nota, all'interno del par. 3.

diritti umani o della Commissione e della Corte interamericana dei diritti umani). Nella prassi, non mancano i casi in cui di fronte alle Corti in questione è stata discussa la legittimità di comportamenti statali posti in essere in violazione di diritti umani di individui apolidi. Per lo più, però, lo status di apolide ha rappresentato solo un fattore incidentale nella vicenda processuale, mentre non sono stati molti i casi in cui si è chiesto di accertare violazioni statali rispetto allo standard di trattamento che deve essere specificamente garantito all'apolide⁷⁷.

Ad ogni modo, è possibile affermare che uno strumento particolarmente utile in funzione del miglioramento del trattamento riservato agli apolidi può essere rappresentato dalla valorizzazione del principio di non discriminazione che viene affermato all'interno dei vari strumenti di tutela dei diritti umani. È significativo, ad es., che la Corte di Strasburgo⁷⁸ abbia sostenuto che solo motivi particolarmente gravi potrebbero giustificare, conformemente alla CEDU, una differenza di trattamento basata esclusivamente sulla nazionalità. In assenza di simili motivi, quindi, dovranno essere sanzionate le disparità normative esistenti nei confronti degli apolidi che possano essere considerate un'ingerenza rispetto all'esercizio di singoli diritti garantiti dalla CEDU.

Gli strumenti elaborati in materia di diritti umani possono contribuire poi alla riduzione del fenomeno dell'apolidia, quanto meno nella misura in cui gli stessi prevedano l'affermazione del diritto alla cittadinanza. Dato che si può dubitare dell'esistenza di un diritto di natura consuetudinaria al possesso di una cittadinanza (e, soprattutto, di una cittadinanza determinata) in capo ad ogni individuo (eventualmente, maggiori indicazioni depongono a favore di un diritto dei fanciulli ad una cittadinanza), assume particolare rilevanza la portata ed il seguito che caratterizzano gli strumenti pattizi che prevedono un simile diritto.

È possibile osservare, ad ogni modo, che anche l'interpretazione giurisprudenziale di strumenti pattizi che non prevedono espressamente un diritto alla cittadinanza (come, ad es., l'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte della Corte di Strasburgo) è potenzialmente in grado di condurre ad accertare la violazione di determinati diritti fondamentali dell'individuo in caso di arbitrario diniego della cittadinanza⁷⁹.

Con riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, abbiamo osservato che la stessa non è dotata di un'apposita base giuridica che le consenta di incidere sui meccanismi di acquisto della cittadinanza statale, di evitare i casi di apolidia e di uniformare o, quanto meno, di armonizzare le normative statali in materia di trattamento degli apolidi. La riserva statale di competenza in materia è stata di recente ribadita anche nell'ambito delle Conclusioni sull'apolidia adottate il 4 dicembre 2015 dal Consiglio dell'Unione e dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri

⁷⁷ Per un esame dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia, v. L. VAN WAAS, 'Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe', in *European Journal of Migration and Law*, 2012, p. 243 e spec. p. 250 ss.

⁷⁸ V., ad es., Corte europea dei diritti umani, sentenza del 18.2.2009, *Andrejeva c. Lettonia*, caso n. 55707/00.

⁷⁹ V. Corte europea dei diritti umani, decisione sull'ammissibilità del 12.1.1999, *Karashev e famiglia c. Finlandia*, caso n. 31414/96.

dell'UE⁸⁰. Tale atto può essere valutato positivamente quanto meno nella misura in cui denota la progressiva acquisizione, da parte dell'Unione europea, del rilievo delle problematiche concernenti gli apolidi, ma che non va oltre la raccomandazione che viene rivolta alla Commissione ed agli Stati membri al fine di favorire lo scambio di informazioni sulle buone pratiche che vengono seguite a livello nazionale in ordine all'identificazione degli apolidi ed alle procedure connesse all'attribuzione dello status di apolide.

In via giurisprudenziale (in particolare, nel caso *Rottmann*) è stata comunque affermata la possibilità di interferire sulla discrezionalità che viene rimessa agli Stati nel determinare modi di acquisto e revoca della cittadinanza nel caso in cui la loro applicazione possa condurre ad una situazione di apolidia qualora questa vada ad incidere negativamente sullo status di cittadino dell'Unione.

La situazione di apolidia diventa invece irrilevante per il diritto dell'Unione europea nel caso in cui essa sia conseguenza della perdita della cittadinanza di uno Stato terzo.

Il riferimento agli apolidi inserito dal Trattato di Lisbona all'interno del titolo dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia comporta che, ai fini di quest'ultimo, essi debbano essere equiparati agli altri stranieri. Abbiamo osservato che tale affermazione, pur non distinguendosi per particolare coraggio, mira, quanto meno, ad evitare che gli Stati membri possano relegare gli apolidi in un limbo giuridico dove, oltre a non essere loro garantita l'equiparazione ai cittadini, potrebbe essere posto a rischio anche il trattamento minimale riservato ad altre categorie di stranieri.

La semplice equiparazione ai cittadini di Stati terzi, peraltro, non può essere considerata una soluzione soddisfacente nella misura in cui non tiene conto delle peculiari esigenze collegate al fenomeno dell'apolidia.

L'aver circoscritto il riferimento agli apolidi all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, poi, rischia di collegare la tutela degli stessi all'esercizio della libera circolazione, in funzione della quale tale area è essenzialmente prevista. Al contrario, gli apolidi non sono necessariamente migranti e necessitano di protezione a prescindere da ogni loro spostamento.

L'esigenza di limitare il campo di azione delle istituzioni dell'Unione a fronte di situazioni puramente interne non deve certo sorprendere. Peraltro, non bisogna dimenticare che, talvolta, anche fattispecie che si verificano e si sviluppano soltanto all'interno dei confini di un singolo Stato, possono provocare distorsioni suscettibili di incidere sull'applicazione del diritto dell'Unione.

In un'ottica di sviluppo progressivo dell'intervento dell'Unione potrebbe allora essere ipotizzata in futuro l'opportunità di tutelare anche gli apolidi che non abbiano previamente esercitato la libera circolazione, quanto meno nel caso in cui gli stessi siano abitualmente residenti sul territorio di uno Stato membro e dimostrino quindi un sufficiente collegamento con lo stesso.

Nella normativa di diritto derivato attualmente vigente, quando si è provveduto ad equiparare il trattamento degli apolidi a quello dei cittadini degli Stati membri, ciò è avvenuto proprio facendo leva sulla loro residenza regolare sul territorio dell'Unione. Alla residenza regolare sono quindi riconducibili diritti che, pur essendo ancora ridotti

⁸⁰ V. *supra*, par. 6.

nel numero e suscettibili di limitazioni da parte degli Stati membri, potranno eventualmente essere accresciuti dalle istituzioni dell'Unione.

Anche l'applicazione del generale divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 18 TFUE e dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE può funzionare solo nel campo di operatività dei Trattati istitutivi. Quando, poi, nel diritto derivato si è dato attuazione al principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica⁸¹, si è tenuto a chiarire che la normativa in questione non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica alcun trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei Paesi terzi o degli apolidi.

È indubbio che la materia attinente al trattamento degli apolidi venga, allo stato, percepita come essenzialmente riservata all'autonomia degli Stati membri. Più precisamente, viene riservata agli Stati membri la scelta se introdurre un regime giuridico diverso da quello previsto per gli altri cittadini di Stati terzi.

Per comprendere, quindi, se il trattamento garantito agli apolidi sia, in concreto, più favorevole rispetto a quello garantito ad altri stranieri, diventa fondamentale valutare quali forme di protezione sono predisposte a livello interno.

Per quanto riguarda, in particolare, l'ordinamento italiano, è possibile affermare che l'equiparazione dell'apolide al cittadino vale, in generale, con riferimento al godimento dei diritti civili, mentre a fini pubblicistici il trattamento dell'apolide viene generalmente allineato a quello dello straniero.

Il riconoscimento del trattamento nazionale in relazione ai diritti civili rappresenta una scelta di particolare favore per gli apolidi. Non si deve dimenticare, infatti, che la Convenzione di New York del 1954 impone il trattamento nazionale solo in relazione ad alcuni dei rapporti riconducibili alla categoria dei diritti civili (ad es., in materia di accesso alla giustizia o di libertà religiosa), mentre per altri si limita a prevedere il trattamento più favorevole possibile e comunque non meno favorevole rispetto a quello previsto per gli stranieri in generale (ad es., per il diritto di associazione). Un simile favore, ad ogni modo, non viene specificato anche in relazione ai diritti sociali ed economici, per i quali, quindi, varranno gli standard minimi imposti dalla Convenzione di New York del 1954 e dagli altri strumenti adottati in materia di diritti umani.

Ulteriori elementi positivi riscontrabili nell'ordinamento italiano sono costituiti, innanzitutto, dall'esistenza di un'apposita procedura per il riconoscimento dello status di apolide. In secondo luogo, è particolarmente importante che tale riconoscimento possa essere ottenuto oltre che in via amministrativa, anche rivolgendosi all'autorità giurisdizionale. Infine, è degno di nota che nell'ordinamento italiano gli apolidi *de facto* vengano equiparati agli apolidi *de iure*, nonostante che solo a questi ultimi si riferisca la Convenzione di New York del 1954.

Accanto a questi indubbi meriti, l'ordinamento italiano presenta anche profili di criticità nel trattamento degli apolidi.

⁸¹ V. direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in GUCE, L 180, del 19.7.2000, p. 22.

L'aspetto più delicato attiene forse alle concrete modalità con cui si svolge la procedura per ottenere lo status di apolide. Sono state in particolare evidenziate quali e quante siano le difficoltà che il richiedente deve superare per poter arrivare ad ottenere il riconoscimento della propria condizione. Ciò vale, non solo quando viene intrapreso il procedimento di carattere amministrativo, ma anche quando viene investita della questione l'autorità giudiziaria. In mancanza di una specifica regolamentazione della procedura che quest'ultima deve seguire, la giurisprudenza ha proceduto per tentativi riuscendo, solo in parte, a chiarire nel tempo i dubbi interpretativi che si sono manifestati.

Tale situazione non può che rafforzare il clima di incertezza in cui naturalmente vivono gli apolidi. Privi di cittadinanza e dei diritti ad essa collegati, spesso vengono scoraggiati dal richiedere il riconoscimento della loro condizione e preferiscono rimanere nel limbo giuridico.

Proprio nell'ottica di un miglioramento della certezza giuridica è quindi da valutare con favore la recente presentazione di un apposito disegno di legge sul riconoscimento dello status di apolide⁸².

Per quanto riguarda, infine, il contributo fornito in funzione della riduzione dell'apolidia, rappresenta senz'altro un passo importante l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione di New York del 1961 contenuta nella recente L. 162/2015. Anche se la legislazione in materia di cittadinanza poteva già essere considerata sostanzialmente in linea con tale Convenzione, è indubbio che la scelta di procedere alla ratifica della stessa rappresenti un segnale significativo nell'ottica di un rinnovato impegno delle istituzioni italiane sulla problematica in questione.

A tale segnale, però, dovrebbe essere data continuità mediante ulteriori concrete azioni quali, ad es., la ratifica della Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 che, come sopra osservato, si caratterizza per uno sforzo aggiuntivo nell'impegno per la riduzione dei casi di apolidia.

⁸² V. d.d.l. S.2148, *Disposizioni concernenti la procedura per il riconoscimento dello status di apolide in attuazione della Convenzione del 1954 sullo status delle persone apolidi*, presentato al Senato il 26.11.2015.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ANNONI A., FORLATI S., *The Changing Role of Nationality in International Law*, Routledge, London, New York, 2013.
- BAREL B., 'Apolidia', in *Enciclopedia giuridica*, Vol. II, 1988, p. 1.
- BARTOLONI M.E., 'Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann', in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 423.
- BARTOLONI M.E., 'Il caso *Ruiz-Zambrano*: la cittadinanza dell'Unione europea tra limiti per gli Stati membri e garanzie per i cittadini', in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 652.
- BISCOTTINI G., 'Apolidia', in *Enciclopedia del diritto*, Vol. II, 1958, p. 612.
- CLERICI R., 'Articolo 19 (Apolidi, rifugiati e persone con più cittadinanze)', in POCAR F., TREVES T., CARBONE S.M., GIARDINA A., LUZZATTO R., MOSCONI F., CLERICI R., *Commentario del nuovo diritto internazionale privato*, CEDAM, Padova, 1996, p. 95.
- COSTAMAGNA F., 'Statelessness in the context of state succession: an appraisal under international law', in ANNONI A., FORLATI S., *The Changing Role of Nationality in International Law*, Routledge, London, New York, 2013, p. 37.
- DE GROOT G.R., SELING A., 'The Consequences of the *Rottmann* Judgment on Member State Autonomy - The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters', in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 150.
- DI RADO D., CEFISI L., DORIA S., *In the Sun. Ricerca sul fenomeno dell'apolidia tra le comunità rom in Italia*, 2013, <http://www.cir-onlus.org/>.
- DONNER R., *The Regulation of Nationality in International Law*, 2nd ed., Transnational Publishers, Irvington-on-Hudson, New York, 1994.
- EDWARDS A., VAN WAAS L., *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- GESTRI M., 'La cittadinanza e gli stranieri', in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti. Profili internazionalistici ed europei*, CEDAM, Padova, 2012, p. 25.
- GOODWIN-GILL G.S., 'Convention On The Reduction Of Statelessness', in *Audiovisual Library of International Law*, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/crs/crs_e.pdf
- GOODWIN-GILL G.S., 'Convention relating to the Status of Stateless Persons', in *Audiovisual Library of International Law*, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cssp/cssp_e.pdf
- GROSSO E., 'Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso nuove possibili concezioni di cittadinanza', in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 1705.
- GYULAI G., 'Statelessness in the EU Framework for International Protection', in *European Journal of Migration and Law*, 2012, p. 279.
- HAILBRONNER K., THYM D., 'Case C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, not yet reported', in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1253.

- INSTITUTE ON STATELESSNESS AND INCLUSION, *The World's Stateless*, December 2014, www.institutesi.org.
- JESSURUN D'OLIVEIRA H.U., 'Case C-369/90, *M.V. Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria*, Judgment of 7 July 1992, not yet reported', in *Common Market Law Review*, 1993, p. 623.
- JESSURUN D'OLIVEIRA H.U., 'Decoupling Nationality and Union Citizenship?', in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 138.
- KOCHENOV D., 'Case C-135/08, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010, not yet reported', in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1831.
- LAGARDE P., 'Apatride', in *Encyclopédie juridique Dalloz. Répertoire de droit international*, Vol. I, 1968, p. 101.
- MARINAI S., 'L'Unione europea e gli apolidi', in CAGGIANO G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 437.
- MASSEY H., *UNHCR and De Facto Statelessness*, 2010, LPPR/2010/01, <http://www.refworld.org/docid/4bbf387d2.html>.
- MENGOZZI P., 'Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione', in AA.VV., *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 435.
- MENGOZZI P., 'La sentenza *Zambrano*: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa', in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 417.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., 'L'accertamento dello status di apolidia', in *Corriere giuridico*, 2003, p. 1483.
- MOSCHELLA G., 'Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: una interpretazione discutibile della Corte', in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 1728.
- NASCIMBENE B., 'Cittadinanza apolidia e condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza italiana (1964-1975)', in *Comunicazioni e Studi*, XVI, 1980, p. 751.
- PALLADINO R., 'Il diritto di soggiorno nel "proprio" Stato membro quale (nuovo) corollario della cittadinanza europea?', in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 331.
- PERIN G., 'L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidie, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari', in P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Tomo 1, Giuffrè, Milano, 2011, p. 363.
- PERIN G., BONETTI P., *Apolidia (scheda pratica)*, <http://www.asgi.it/>.
- PIZZORNO S.E., 'Apolidia e rito applicabile', in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2011, I, p. 1170.
- PIZZORNO S.E., 'Il punto in materia di ricorsi diretti ad accertare la condizione di apolide dopo Cassazione 7614/11', in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2011, 4, p. 132.
- RENSHAW C.S., 'The ASEAN Human Rights Declaration 2012', in *Human Rights Law Review*, 2013, p. 557.

- RISHMAWI M., 'The Revised Arab Charter on Human Rights: A Step Forward?', in *Human Rights Law Review*, 2005, p. 361.
- RISHMAWI M., 'The Arab Charter on Human Rights and the League of Arab States: An Update', in *Human Rights Law Review*, 2010, p. 169.
- SHEARER I., OPESKIN B., 'Nationality and Statelessness', in OPESKIN B., PERRUCHOUD R., REDPATH-CROSS J. (eds.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 93.
- RUZIE D., 'Nationalité, effectivité et droit communautaire', in *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, p. 107.
- STROZZI G., 'Apolidia', in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. I, 1987, p. 275.
- VAN WAAS L., *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland, 2008.
- VAN WAAS L., 'Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe', in *European Journal of Migration and Law*, 2012, p. 243.
- WEISS P., *Nationality and Statelessness in International Law*, Stevens & Sons Limited, London, 1956.
- WEISSBRODT D.S., COLLINS C., 'The Human Rights of Stateless Persons', in *Human Rights Quarterly*, 2006, p. 245.
- ZIEMELE I., 'State succession and issues of nationality and statelessness', in EDWARDS A., VAN WAAS L., *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 217.



OSSERVATORIO SUL DIRITTO EUROPEO DELL'IMMIGRAZIONE
OBSERVATORY ON EUROPEAN MIGRATION LAW

Serie "Working Papers"

n. 1 - 2015

La protezione internazionale degli apolidi

Simone Marinai

n. 2 - 2015

L'attuazione in Italia della direttiva 2011/98/UE sul c.d. permesso unico di soggiorno e lavoro e sul trattamento dei lavoratori migranti: una prima valutazione critica

Anna Rapisarda

IN PREPARAZIONE

La giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di asilo

Alessandra Persiani

La nozione di rifugiato nel contesto regionale africano

Maria Chiara Bonuccelli

I Rom nel diritto internazionale ed europeo

Michela Castiglione

Le espulsioni collettive

Martina Dal Poggetto