

CITTADINANZA – dottrina

Apolidia: un fenomeno conciliabile con le leggi dello Stato italiano?

Fonte: Dir. famiglia, fasc.3, 2013, pag. 1227

Autori: Paolo Farci

Nel secolo scorso in Europa, a causa delle conseguenze derivanti dai trattati di pace che fecero seguito alla I guerra mondiale, i Governi degli Stati si trovarono ad affrontare un problema, fino allora del tutto inedito e sconosciuto, quale quello dell'apolidia, un dramma che coinvolgeva milioni di persone.

La dottrina e la giurisprudenza hanno sempre considerato l'assenza della nazionalità come un'anomalia patologica, una deviazione dello stato normale, in cui ciascun soggetto possiede almeno una nazionalità. L'apolidia è, infatti, una nozione con cui lo Stato non vuole avere a che fare, che spesso tenta di negare, in quanto complica il lavoro dei legislatori e dei giudici non rientrando nel quadro della dottrina tradizionale. Si tratta di un fenomeno del tutto anormale, in contraddizione con l'idea che si ha abitualmente dell'ordine pubblico.

In passato, i giuristi appartenenti alla Scuola tedesca, Martitz, Von Bar, Zitelmann, rigettavano la legalità del fenomeno dell'apolidia, evidenziando che il diritto internazionale ammetteva il cambio di nazionalità, ma non l'assenza della stessa. Altri autori, quali Pillet, Sieber, Laurent, Oppenheim, de Folleville, condannavano con la stessa severità l'apolidia e gli stessi apolidi: “è del tutto irrazionale che una persona non appartenga ad alcuno Stato”; “l'apolidia è un'anomalia che si scontra con l'equità e con tutti i principi del diritto”; “l'apolidia è una piaga sociale”; “gli apolidi sono dei vagabondi internazionali”; “gli apolidi sono delle navi che vagano in mezzo al mare senza alcuna bandiera”.

Anche in Italia, all'inizio del secolo scorso, lo stesso relatore alla Camera dei Deputati sul progetto di legge dell'on. Alfredo Baccelli, divenuta poi la legge sulla cittadinanza del 1912, ravvisava nella figura dell'apolide un assurdo giuridico e politico, qualche cosa di inconcepibile “come non si concepirebbe nel mondo fisico una cellula che non fosse parte di un organismo”.

Fatte queste necessarie premesse, occorre domandarsi se l'apolidia che colpisce un individuo rappresenti un problema giuridico o, invece, costituisca un fatto politico, anche in considerazione che questo status giuridico pone la questione dei limiti e del carattere della sovranità dello Stato, del dominio sul territorio e sulle persone.

Lo Stato italiano, come la maggior parte dei Paesi nel mondo, ha sempre considerato il tema della nazionalità un problema essenzialmente politico che interessa la vita dello Stato, al quale spetta determinare quali siano i propri cittadini.

Appare, pertanto, evidente che le norme sulla cittadinanza siano vere e proprie leggi politiche, in cui l'apolidia dell'individuo viene considerata come un'anomalia, una difformità dai principi generali del diritto.

I maggiori risultati ottenuti dallo Stato italiano in questo campo sono stati sicuramente quelli diretti ad assicurare e a garantire ai soggetti apolidi una più adeguata tutela, mediante la ratifica, con la legge n. 306 dell'1 febbraio 1962, della Convenzione di New York del 28 settembre 1954 sullo status degli apolidi. Ubi lex non distinguit, non est distinguendum. Attraverso il mezzo di una legge internazionale si cerca di regolamentare ciò che non è stato riconosciuto dalla legge nazionale.

Diversamente si deve sottolineare che nulla, o molto poco, è stato fatto da parte dello Stato italiano per regolamentare, attraverso un'apposita normativa, il riconoscimento dello status di apolide. Infatti, il riconoscimento dello status di apolide non risulta compiutamente disciplinato nel nostro Paese.

L'unico riferimento normativo è contenuto nel Regolamento di attuazione della legge n. 91/1992 sulla cittadinanza, il d.P.R. n. 572/1993, che all'art. 17 stabilisce che “Il Ministero dell'Interno può certificare la condizione di apolidia su istanza dell'interessato corredata dalla seguente documentazione: a) atto di nascita; b) documentazione relativa alla residenza in Italia; c) ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide. È facoltà del Ministero dell'Interno di richiedere, a seconda dei casi, altri documenti”.

Si parla in questo caso di riconoscimento in via amministrativa, in cui l'Amministrazione dello Stato opera un'attività di accertamento, ponendo, però, in essere una prassi illegittima, contraria a quanto previsto dall'art. 17 del d.P.R. 572/1993, che consiste nella richiesta di esibire: a) il permesso di soggiorno, la cui mancanza non rientra certo tra le condizioni ostative previste dalla Convenzione di New York del 1954; b) il certificato di residenza anagrafica, anche se l'art. 12 della stessa Convenzione fa riferimento alla residenza di cui all'art. 43 c.c. (“La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale”) e non certo alla residenza anagrafica, come peraltro riconosciuto dalla stessa giurisprudenza.

In considerazione di ciò, non potendo il ricorrente apolide, nella maggior parte dei casi, produrre detta documentazione, e tenuto, altresì, conto dei tempi lunghi che passano tra la presentazione dell'istanza dell'interessato e l'adozione del provvedimento da parte dell'Amministrazione (talvolta sono trascorsi anche oltre i due anni), il soggetto è costretto a rivolgersi all'autorità giudiziaria per ottenere il riconoscimento dello status di apolide.

Ma anche in questo caso la situazione non è migliore rispetto alla precedente. Infatti, in questi ultimi anni, in particolar modo a seguito degli avvenimenti politici che si sono succeduti alla caduta del muro di Berlino e alla fine della guerra fredda, l'interesse perseguito dallo Stato italiano è stato prevalentemente quello di negare, o, quanto meno, di limitare, ai soggetti ricorrenti, il riconoscimento dello status di apolide.

Si è venuta così ad affermare una giurisprudenza che gradualmente, con il passare degli anni, ha frapposto gravi ostacoli e serie difficoltà ai soggetti che chiedevano di far valere un proprio diritto soggettivo, quale era il riconoscimento del proprio status di apolidia.

Inizialmente, la giurisprudenza riteneva che gli accertamenti relativi allo status di apolidia dovessero essere rimessi all'autorità giudiziaria che provvedeva con rito camerale, senza contraddittorio con il Ministero dell'Interno, ma solo con l'intervento del P.M. in quanto si trattava di procedimenti genericamente predisposti per “la materia di famiglia o di stato delle persone” (art. 742 bis c.p.c.) che non prevedevano un contraddittorio, nonostante non fossero espressamente regolamentati dal titolo II del libro IV del codice di procedura civile.

In un tale contesto, la competenza per territorio del Tribunale veniva determinata con riferimento al luogo di domicilio dell'interessato. Inoltre, il procedimento era caratterizzato dalla mancanza di udienze pubbliche di istruzione, da una maggior sollecitudine con minori vincoli processuali, da un continuo contatto diretto tra le parti ed il giudice e da una prevalenza dell'impulso d'ufficio.

Successivamente, le Corti di merito, dopo aver premesso che le forme del procedimento ben potevano essere quelle previste dagli artt. 737 e ss. c.p.c., ritenevano che il Ministero dell'Interno dovesse considerarsi il legittimo contraddittore a cui notificare il ricorso con pedissequo decreto per consentirgli di partecipare al giudizio diretto al riconoscimento dello status di apolidia.

Ciò non solo in virtù degli artt. 4-5 del d.P.R. n. 572/93, che prevedono la competenza del Ministero dell'Interno, sia per la concessione della cittadinanza in favore dell'apolide, sia per la sua reiezione, ma anche in considerazione del fatto che la stessa Amministrazione risulta competente a rilasciare la certificazione dello status di apolidia.

Seguendo questo orientamento, una giurisprudenza minoritaria precisava addirittura che, poiché non si può chiedere al giudice il certificato di nascita, né quello di cittadinanza, né quello di matrimonio, né quello di stato libero, né quello di morte, riteneva inammissibile l'istanza di riconoscimento dello status di apolidia in sede giudiziale, in quanto non sussisterebbe una lesione di rapporti giuridici da parte di alcuno nei confronti del soggetto richiedente. Pertanto, la certificazione della condizione di apolidia sarebbe riservata esclusivamente, ai sensi dell'art. 17 d.P.R. 12 ottobre 1993 n. 572, al Ministero dell'Interno.

A tale decisione faceva seguito un diverso orientamento della giurisprudenza, che riteneva che il procedimento per il riconoscimento dello status di apolidia dovesse essere proposto con il rito di cognizione ordinario, ai sensi dell'art. 101 c.p.c., nei confronti del Ministero dell'Interno e con l'intervento necessario del P.M. ex art. 70 n. 3 c.p.c., in quanto la competenza di detto Ministero è quella di vigilare sull'esatta applicazione di tutte le norme concernenti l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza e, di conseguenza, la sua legittimazione attiva e passiva a stare in giudizio nelle vertenze aventi ad oggetto lo status civitatis personae.

La natura contenziosa del procedimento veniva confermata dalla stessa Suprema Corte a Sezioni Unite, che, con sentenza n. 28873 del 9 dicembre 2008, stabiliva che "appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario il giudizio contenzioso instaurato con la domanda volta ad ottenere l'accertamento dello stato di apolidia di cui alla Convenzione di New York del 28 settembre 1954 ed all'art. 17 d.P.R. 12 ottobre 1993 n. 572, trattandosi di un procedimento sullo stato e capacità delle persone, attribuito in via esclusiva al Tribunale dall'art. 9 c.p.c., nonché relativo ad un diritto civile e politico, la cui tutela è sempre ammessa ex art. 113 Cost. davanti al giudice ordinario". Questa tesi veniva, altresì, confermata dalla stessa Corte di Cassazione con due decisioni succedutesi dopo poco tempo l'una dall'altra, la sentenza n. 7614 del 4 aprile 2011 e la sentenza n. 903 del 23 gennaio del 2012.

L'opzione per il rito ordinario comportava, però, delle importanti conseguenze pratiche quali: a) lo spostamento della competenza territoriale dal domicilio dell'interessato a quello del convenuto, diventando così competente per territorio il Tribunale di Roma, in quanto a Roma si trova la sede dell'Amministrazione centrale dello Stato; b) la necessità per il ricorrente di essere assistito da un legale; c) l'introduzione di preclusioni e di decadenze che erano sconosciute al rito camerale; d) la riduzione dei poteri inquisitori del giudice nel procedimento.

Inoltre, l'adozione del rito ordinario di cognizione per il giudizio diretto all'accertamento dello status di apolidia creava un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'accertamento degli altri status personali, quali, per esempio, lo status di rifugiato, rendendo così irragionevolmente più gravoso ed oneroso lo strumento di tutela per il soggetto apolide.

Lo Stato, inoltre, non dovrebbe essere potenzialmente in conflitto con l'accertamento positivo della condizione di apolide di un soggetto.

Infatti, se, da una parte, è corretto sostenere che lo Stato, attraverso il Ministero dell'Interno, debba vigilare sull'esatta applicazione di tutte le norme concernenti l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza, e quindi sia legittimato a stare in giudizio nelle cause aventi ad oggetto lo status civitatis di una persona,

dall'altra parte, riesce veramente difficile comprendere i motivi in base ai quali, in ogni procedimento giudiziale diretto al riconoscimento dello status di apolide, l'Amministrazione dello Stato debba sempre e comunque opporsi all'istanza proposta dal ricorrente.

Talvolta, la difesa del Ministero dell'Interno appare del tutto strumentale, altre volte, invece, sembra del tutto inappropriata, come quando, ad esempio, viene confuso lo Stato di nascita del soggetto apolide con un altro Paese che nulla ha a che vedere con quest'ultimo (es. viene scambiata la Repubblica Serba della Bosnia Erzegovina con la Repubblica di Serbia).

Si assiste pertanto, in questi ultimi anni, ad un vero e proprio "apolicidio", con cui viene ostacolato, se non addirittura negato, da parte dello Stato, alle persone che sono private della propria nazionalità (de jure o de facto), non solo il riconoscimento giuridico del relativo status e la protezione a loro dovuta ai sensi della Convenzione di New York del 1954 relativa allo status degli apolidi, ma anche la mancata applicazione della Dichiarazione sull'asilo territoriale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1967, che nel Preambolo contiene una raccomandazione perché venga estesa anche agli "stranieri irregolari".

Viene naturale allora chiedersi quale senso abbia avuto la ratifica da parte dello Stato italiano della Convenzione di New York del 1954, che prevede un'adeguata tutela nei confronti del soggetto riconosciuto apolide, non solo de jure ma anche de facto (la Raccomandazione di cui all'Atto Finale della Convenzione stabilisce, infatti, la possibilità per gli Stati contraenti di estendere i vantaggi della Convenzione anche agli apolidi de facto quando poi, al ricorrente, viene reso difficile, oltre che complicato e faticoso, ottenere il legittimo riconoscimento giuridico del proprio status di apolidia.

Il fatto stesso che l'Italia abbia aderito, senza poi procedere alla successiva ratifica, alla Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 (15), e che neanche risulti tra i Paesi firmatari della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2006, sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione alla successione degli Stati, rappresenta un ulteriore elemento per affermare che per lo Stato italiano il fenomeno dell'apolidia resta un problema meramente marginale, perché decidere chi sia un cittadino e chi è, costituisce prima di tutto una faccenda di natura politica.

Ancora ad oggi non è dato sapere, con dei dati ufficiali forniti da parte del Ministero dell'Interno, quanti siano ogni anno i soggetti che sono riconosciuti apolidi, sia in via amministrativa, ai sensi dell'art. 17 del d.P.R. 572/1993, che mediante il ricorso all'autorità giudiziaria, con rito camerale ovvero con procedimento ordinario di cognizione, né da quali Stati queste persone provengono. Allo stesso modo non è conosciuto il numero di domande, dirette ad ottenere il riconoscimento dello status di apolide, che annualmente vengono rigettate.

Appare, pertanto, evidente come nella realtà gli apolidi (nel mondo sono circa 12 milioni), siano effettivamente dei soggetti invisibili che nessuno Stato si preoccupa di riconoscere come propri cittadini, costretti a vivere ai margini del mondo.

Sono delle persone fantasma, come se non esistessero sulla carta, che si ritrovano a subire negazioni circa il rispetto dei loro diritti fondamentali e che rischiano la detenzione in quanto non possono fornire la prova sulla loro identità e provenienza.

Si tratta di persone alle quali, come disse un ex rifugiato cambogiano, apolide per ben trentacinque anni in Vietnam, non resta solo che una speranza: "Che, quando morirò, io possa avere un certificato di morte per provare che sono davvero esistito".