

12 marzo 2009 0:00

Apolidia a seguito di successione, smembramento e scissione degli Stati. Il caso dell'ex-Urss

di Emanuela Bertucci, Claudia Moretti

Per l'apolidia a seguito di successione, smembramento e scissione degli Stati, prendiamo come esempio il caso degli Stati dell'ex Unione Sovietica. Spesso, quando uno o più territori proclamano la propria indipendenza da uno Stato centrale e vengono riconosciuti dalla comunità internazionale come nuovi Stati, si possono creare situazioni di apolidia cosiddetta "derivata", quando non vi è un automatico riconoscimento di cittadinanza da parte delle istituzioni del nuovo Stato. È il caso dell'Azerbaijan, ex Repubblica Socialista Sovietica Azera, che nel 1991 ottenne l'Indipendenza diventando Repubblica dell'Azerbaijan. La nuova legge azera sulla cittadinanza considera cittadini:

- **le persone registrate come residenti nel territorio dello Stato al momento dell'entrata in vigore della legge stessa (1998);**
- **le persone che non erano cittadini azeri, né di altro Stato, ma risiedevano nel territorio dello Stato al 1 gennaio 1992;**

Chi dunque, pur essendo nato in Azerbaijan ed avendo posseduto in passato cittadinanza azera, non soddisfa tale requisito, si è trovato ad essere improvvisamente apolide. Nell'atto che segue vengono analizzate sia la normativa applicabile che la giurisprudenza attinente all'apolidia derivata.

TRIBUNALE DI ROMA - ATTO DI CITAZIONE

La sig.ra XXX, nata in Azerbaijan il ... e domiciliata in ..., rappresentata e difesa dagli Avv. Claudia Moretti ed Emanuela Bertucci del foro di Firenze, e domiciliata ai fini del presente giudizio presso lo studio dell'avv.ZZZ in Roma, giusta procura in calce al presente atto

- attrice-

CONTRO

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura dello Stato di Roma, Via XXX, che lo rappresenta e difende

- convenuto -

FATTO

- L'attrice, nata il ... in Azerbaijan, nell'autunno del 198X contraeva matrimonio con il sig. YYY, cittadino russo nato a Mosca il ..., e si trasferiva a Mosca acquisendo, in virtù del rapporto di coniugio, cittadinanza dell'allora Unione Sovietica;
- a seguito del divorzio, entrava in Italia con regolare visto di ingresso (richiamato nei permessi di soggiorno rilasciati alla stessa, doc. 1) e munita di passaporto rilasciato dall'allora Unione Sovietica n. ... (richiamato nei permessi di soggiorno rilasciati alla stessa, doc. 1);
- nel 1990, a seguito della entrata in vigore della legge in materia di Immigrazione n. 40/90 usufruiva del provvedimento di sanatoria degli stranieri irregolari ottenendo un permesso di soggiorno;
- nel 1991 si dividevano le Repubbliche sovietiche e l'attrice si recava presso il Consolato dell'Ex Unione Sovietica di Roma, allora in via Nomentana, per chiedere informazioni sulla validità del proprio passaporto a seguito della divisione. Qui la informavano della avvenuta indipendenza dell'Azerbaijan e della trasformazione dell'Unione Sovietica in Repubblica Sociale Sovietica, e che per tale motivo la stessa non poteva più considerarsi cittadina sovietica, ma avrebbe dovuto rivolgersi, per ogni sua esigenza, al consolato dell'Azerbaijan, la cui sede più vicina era all'epoca a Parigi;
- contattato telefonicamente quest'ultimo, le veniva riferito che la competenza al rinnovo era del Consolato russo, poiché per le leggi azere, avendo contratto matrimonio con cittadino moscovita aveva perso la

cittadinanza azera;

- l'attrice diveniva pertanto apolide di fatto poiche' non era ritenuta dai relativi Stati, ne' cittadina russa ne' cittadina dell'Azerbaijan e i permessi di soggiorno successivamente rilasciati dalla Questura di Roma annotano tale circostanza;
- nel 1991 subiva un furto in auto, e nell'occasione veniva sottratta la sua borsa contenente il proprio certificato di nascita (doc. 2);
- nel 1994 presentava denuncia di smarrimento del proprio vecchio passaporto russo, ormai scaduto (doc. 3);
- la Questura di Roma ha comunque provveduto a rilasciare nel corso degli anni, anche successivamente allo smarrimento del documento personale, permessi di soggiorno fino al 2003, anno in cui l'attrice perde il lavoro e per tale ragione non le viene piu' rinnovato il permesso di soggiorno;
- nel 2004, a seguito dell'apertura di un consolato dell'Azerbaijan in Italia, l'attrice vi si recava per tentare di risolvere la propria posizione. In quella sede le fu detto che non essendo piu' ritenuta cittadina di quel Paese avrebbe potuto ottenere la cittadinanza dell'Azerbaijan – come qualsiasi straniero – solo a seguito di residenza regolare nel Paese e continuativa per 5 anni;
- dal momento del suo ingresso in Italia a oggi, l'attrice ha sempre vissuto a Roma (docc. 4- 16);
- nel maggio del 2008, l'attrice rivolgeva istanza di riconoscimento dello status di apolide al Ministero dell'Interno, il quale chiedeva, pena l'improcedibilita', la produzione dei seguenti documenti: certificato di nascita, passaporto, permesso di soggiorno italiano (doc. 17-18);
- rispondeva questo studio legale, rappresentando l'impossibilita' per l'attrice di ottemperare alle richieste di integrazione documentali formulate in quanto la stessa non e' in possesso di certificato di nascita, smarrito nel 1991, ne' del passaporto, smarrito nel 2003 (si vedano le allegate denunce), ne' del permesso di soggiorno, non piu' rinnovato dalla questura a partire dal 2003 (docc. 19-20);
- questi legali hanno altresì provveduto a richiedere al Consolato russo e al Consolato dell'Azerbaijan il rilascio di copia dell'atto di nascita della XXX, se la signora XXX sia attualmente cittadina dell'Azerbaijan; se la stessa possa ottenere, rivolgendosi alla sezione consolare, passaporto della Repubblica dell'Azerbaijan, essendo il suo luogo di nascita (doc. 21 – 22); le rappresentanze diplomatiche interpellato non hanno mai risposto alle nostre richieste;
- da ultimo, questi legali provvedevano altresì a richiedere al Consolato della Federazione russa copia dei certificati di matrimonio e divorzio dell'attrice (doc. 23); anche tale richiesta e' rimasta, a tutt'oggi, inevasa;

In diritto

Nel caso di specie, trattando la presente causa questioni attinenti allo status delle persone fisiche, la giurisdizione compete al giudice ordinario, ed in particolare al Tribunale. Al riconoscimento dello status di apolide corrisponde infatti un vero e proprio **diritto soggettivo** dell'interessato all'ottenimento di uno status civitatis, diritto inviolabile dell'uomo che trova il suo fondamento nel diritto internazionale generale e nel diritto internazionale convenzionale (fra cui, Convenzione di New York del 28 settembre 1954, resa esecutiva in Italia con legge n. 306 del 1962; art. 15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948; art. 5 lett. D III della Convenzione internazionale sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 7 marzo 1966; art. 24 del patto sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966; raccomandazione del Consiglio dei Ministri d'Europa del 22 marzo 1983 relativa ai nomadi, apolidi o di cittadinanza indefinita). L'accertamento/riconoscimento dello status di apolide, analogamente alla disciplina prevista per i rifugiati politici e' materia devoluta al giudice ordinario, come inoltre autorevolmente affermato sia dalla Suprema Corte che dal Consiglio di Stato (Cf. Cons. Stato, IV Sez., 18 marzo 2004 ord. n. 1266; Cass. SS.UU., 17 dicembre 1999, n. 907; Cass. 4 maggio 2004, n. 8423).

Tale riconoscimento/accertamento è fondamentale per l'attrice al fine di consentirle il godimento dei più basilari diritti della persona umana e di stabilire un rapporto sano con il Paese dove vive da quasi vent'anni, l'Italia.

Le norme applicabili

Il diritto di ogni uomo ad avere una cittadinanza e' consolidata norma generale di diritto internazionale consuetudinario, codificato nell'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Risoluzione 10 dicembre 1948, n. 217-III), norma direttamente applicabile dal giudice italiano per il tramite dell'art. 10, commi 1 e 2 della Costituzione della Repubblica italiana, e successivamente codificata altresì nel Protocollo n. 4 addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, reso esecutivo con D.P.R. 14 aprile 1982, n. 217, art. 3 comma 2, nonché nella Convenzione di New York del 28 settembre 1954 resa esecutiva in Italia con l. 306/1992 che all'art. 1 definisce apolide sia chi non e' considerato cittadino dal proprio Stato di origine, in virtu' della propria legislazione, sia chi non e' parificato, dal proprio Stato di origine, ai cittadini di questo quanto ai diritti e doveri connessi al possesso della cittadinanza (**si veda anche Cass. Civ., Sz. Unite, 31 luglio 1967, n. 2035, in Foro it., 1967, I, 2017**). Il possesso della nazionalità è essenziale per la piena partecipazione alla società ed è, ingenerale, un prerequisito per poter usufruire della tutela diplomatica. I diritti politici, ad esempio, nonché il diritto di entrare e soggiornare in uno Stato sono spesso limitati ai cittadini di quello Stato.

Il riconoscimento dello status di apolide in assenza di esplicita rinuncia o revoca

L'accertamento giudiziale dello stato di apolidia e' indubbiamente semplificato nel caso in cui, con atto scritto, l'attore abbia espressamente rinunciato alla cittadinanza, oppure lo Stato di nazionalità gli abbia revocato ufficialmente la stessa. In questi casi, l'accertamento da parte del giudice mira prevalentemente ad escludere il possesso da parte dell'attore della cittadinanza di altri Paesi.

Più complesso invece il caso – che qui' rileva – in cui la revoca della cittadinanza sia “tacita”, non sia cioè avvenuta tramite atti ufficiale di revoca da parte dell'amministrazione dello Stato ma per comportamenti concludenti dai quali si evince la cessazione del rapporto di reciproci diritti e doveri fra Stato e cittadino.

Occorre quindi preliminarmente individuare quali comportamenti siano indicativi della revoca tacita della cittadinanza, e dunque in cosa consista quest'ultima. La materia e' disciplinata prevalentemente dalla Convenzione di New York del 28 settembre 1954 resa esecutiva in Italia con l. 306/1992 che **all'art. 1 definisce apolide** sia chi non e' considerato cittadino dal proprio Stato di origine, in virtu' della propria legislazione, **sia chi non e' parificato, dal proprio Stato di origine, ai cittadini di questo quanto ai diritti e doveri connessi al possesso della cittadinanza** (**si veda anche Cass. Civ., Sez. Unite, 31 luglio 1967, n. 2035, in Foro it., 1967, I, 2017**).

I due concetti di “comportamenti concludenti” e “mancata parificazione del soggetto ai cittadini dello Stato di provenienza” non sono chiaramente individuati dalla normativa di settore, e la giurisprudenza italiana ha provveduto, nel corso degli ultimi cinquant'anni ad enuclearli. Già nel 1976 il Tribunale di Milano evidenziava come nella maggior parte dei casi di apolidia non vi sia, da parte dello Stato di provenienza, un atto formale di revoca della cittadinanza, ma che piuttosto accade che tali soggetti “*vengono di fatto ad esser privati dello status in parola in forme del tutto diverse, ossia attraverso univoci atti di rifiuto degli organi nazionali ad accordare loro la tipica protezione spettante al cittadino. Sembra perciò giustificato, alla luce di questo fenomeno della prassi internazionale, ricomprendere altresì nella nozione di apolidia espressa dal menzionato accordo di New York la situazione in cui versano quegli individui che, pur non potendo addurre una esplicita misura sanzionatoria vengano in concreto a trovarsi irrimediabilmente sprovveduti del beneficio della protezione da parte del loro Stato e ciò dimostrino, ad esempio, attraverso concludenti comportamenti omissivi delle rispettive autorità diplomatico consolari*” (**Tribunale di Milano, 31 maggio 1976, in Riv. Dir. Int. Priv. E proc., 1977, 595**).

Per giurisprudenza costante apolide non e' solo chi non puo' dimostrare di avere una cittadinanza, ma anche coloro i quali **non sono più trattati come cittadini** dalle autorità competenti del proprio Paese di origine, e che di conseguenza non fruiscono più di quell'apparato di diritti, **servizi e assistenza amministrativa** che sono riconosciuti ai cittadini di quel medesimo Stato. Essere cittadini di uno Stato non vuol dire solo essere titolari di un passaporto, o esser nati in quel determinato Stato. Il rapporto di cittadinanza fra individuo e Stato comporta una serie di diritti e doveri reciproci, quali ad esempio il diritto al voto, il diritto di poter accedere liberamente al territorio del proprio Paese e soggiornarvi liberamente e stabilmente, il diritto di esser proprietari di beni mobili e immobili ubicati in quel Paese, la possibilità di usufruire dei servizi amministrativi, dei benefici sociali e previdenziali, di potersi liberamente svolgere qualsiasi attività lavorativa.

L'assenza di cittadinanza Azeri

Pur non esistendo, per quanto a conoscenza dell'attrice, un esplicito provvedimento di revoca della cittadinanza, **la signora XXX non e' attualmente cittadina dell'Azerbaijan**.

Come già spiegato in fatto, ella ha perso la cittadinanza azera nel momento in cui, avendo sposato un cittadino

russo, era diventata cittadina dell'Unione Sovietica. Le successive vicende storiche e geopolitiche dell'Azerbaijan dall'anno del matrimonio ad oggi hanno indubbio rilievo nella domanda attorea, motivo per il quale appare opportuna una sintetica esposizione delle stesse. Dal 1922 al 1991 l'attuale territorio dell'Azerbaijan fu parte prima della RSSF Transcaucasica (Repubblica socialista sovietica federata Transcaucasica); nel 1936 la RSSF Transcaucasica fu divisa in tre repubbliche fra le quali anche la RSS Azera (oggi Azerbaijan). Nel 1991 il territorio della RSS Azera ottenne l'Indipendenza diventando Repubblica dell'Azerbaijan.

Successivamente all'indipendenza e alla creazione della Repubblica dell'Azerbaijan, e' stata emanata, il 30 settembre 1998, la legge sulla cittadinanza dell'Azerbaijan, ai sensi della quale la persona che per nascita o per altri motivi abbia avuto in passato cittadinanza azera e' trattato come qualsiasi straniero. Il riacquisto della cittadinanza potra' infatti avvenire, come per chiunque, a seguito di residenza continuativa nel Paese per cinque anni. L'art. 1 della legge in questione (che si allega in una traduzione inglese), definisce **cittadino azero il soggetto che appartiene allo Stato dell'Azerbaijan e ha con esso relazioni legali e politiche, cosi' come reciproci diritti e doveri**. Non e' questo il caso della signora XXX, che ad oggi non e' cittadina azera. Altra parte della legge contiene poi una norma che vuol essere di chiusura, **considerando cittadini azeri** non solo coloro i quali si trovino nella condizione di cui all'art. 1, ma anche coloro i quali (art. 5):

- erano cittadini azeri al momento dell'entrata in vigore della legge (base: persone registrate come residenti nel territorio dello stato al momento dell'entrata in vigore della legge stessa);
- non erano cittadini azeri, ne' di altro Stato, ma risiedevano nel territorio dello Stato al 1 gennaio 1992;

Nessuno delle due ipotesi e' applicabile al caso di specie poiche' sia nel 1992 che nel 1998 l'attrice era residente in Italia.

L'unico modo che avrebbe la signora XXX di ottenere la cittadinanza azera e' quello suggeritole verbalmente dal Consolato azero nel 2004, ossia andare a vivere in Azerbaijan, prendendovi la residenza, per cinque anni. E' questa la modalita' ordinaria di acquisizione della cittadinanza per gli stranieri (artt. 11, 14 e 15 della legge azera sulla cittadinanza).

L'attrice, pertanto attualmente non e' cittadina azera.

L'assenza di cittadinanza russa

Pur essendo stata in passato cittadina russa, attualmente la signora XXX non e' considerata cittadina secondo la normativa vigente. La legge di riferimento e' la numero 62-FZ del 31 maggio del 2002 sulla cittadinanza della Federazione russa; poiche' l'art. 5 definisce cittadini russi coloro i quali:

- erano in possesso di cittadinanza russa alla data di entrata in vigore della presente legge;
- hanno acquisito la cittadinanza russa ai sensi della presente legge

non rientrando l'attrice in nessuno dei due casi suddetti, la stessa non e' attualmente cittadina russa.

La legge in questione disciplina anche il riacquisto della cittadinanza russa (art. 15), parificando coloro i quali furono in passato cittadini russi agli stranieri, chiedendo loro una serie di requisiti previsti all'art. 13 della stessa, con l'esclusiva differenza dei tempi per il riacquisto: mentre agli stranieri e' richiesto un periodo di residenza continuativa nel territorio dello Stato di 5 anni, agli "ex-cittadini" viene richiesto un periodo di residenza continuativa di tre anni.

In relazione alla istanza cautelare che segue, il *fumus boni iuris*, che nel caso di specie consiste nella effettiva possibilita' che l'attrice ottenga un provvedimento di riconoscimento dello status di apolide sulla base dei requisiti previsti dalla normativa vigente, ed integrati da costante e cospicua giurisprudenza, sussiste sulla base delle produzioni documentali offerte. **In punto di *periculum in mora***, e' evidente come sia indispensabile all'attrice, sin d'ora, il rilascio di un titolo di soggiorno che le consenta, nelle more del procedimento, di potersi sostenere legalmente e legittimamente, consentendo allo stesso di svolgere attivita' lavorativa. A differenza di un "qualsiasi"

cittadino straniero extracomunitario clandestino, mentre quest'ultimo sceglie la propria condizione di clandestinità e può porvi rimedio rientrando nel proprio Paese, un apolide di fatto non può stare in Italia legittimamente, ma non può nemmeno espatriare, né può tornare nel proprio Paese di provenienza, che non conosce. La situazione normativa sulla disciplina degli stranieri in Italia prevede infatti che chi non è titolare di alcun permesso di soggiorno valido sia espulso. Ma nel caso di specie l'attrice non potrebbe mai essere espulsa, poiché né la Repubblica di Azerbaijan né la Federazione Russa la riconosce come propria cittadina. A seguito di un eventuale controllo di polizia dunque, nel corso del quale emergerebbe inevitabilmente il mancato possesso di passaporto e di valido titolo di soggiorno, gli agenti di polizia non potrebbero che agire in uno dei seguenti modi: rilasciare l'attrice o condurla in un centro di permanenza temporanea, centri il cui scopo è quello di evitare al soggetto di sottrarsi all'espulsione fintanto che ne viene accertata la nazionalità, e dunque si sa in quale paese rimpatriarlo. Nel caso di specie, anche se portata in un cpt, la polizia non otterrebbe dalla Repubblica di Azerbaijan né dalla Federazione Russa l'autorizzazione al rimpatrio e sarebbe dunque costretta a rilasciarla. **Questa scena potrebbe riprodursi all'infinito. Negare il rilascio di un titolo provvisorio nelle more di questo giudizio significa chiudere gli occhi di fronte a questa schiacciante evidenza.**

Tutto ciò premesso, l'attrice, come sopra rappresentata e difesa

CITA

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura dello Stato di Roma, Via xxx, che lo rappresenta e difende

a comparire avanti al Tribunale di Roma all'udienza del ore di rito, sezione e Giudice designandi, con invito a costituirsi, ai sensi e nelle forme di cui all'art. 166 c.p.c., nel termine di giorni prima dell'udienza indicata nel presente atto, ovvero di quella fissata ai sensi dell'art. 168 c.p.c. avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implica le decadenze di cui all'art. 167 c.p.c. e, inoltre, con avviso che in caso di mancata costituzione si procederà in contumacia per ivi sentir accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia il Tribunale adito, respinta ogni contraria richiesta,

In via cautelare,

- ordinare alle competenti autorità amministrative la provvisoria ed immediata concessione di un titolo di soggiorno che consente lo svolgimento di attività lavorativa;

Nel merito,

- accertare, ovvero riconoscere, ovvero dichiarare lo status di apolide dell'attrice;
- ordinare alle competenti autorità amministrative di provvedere alla iscrizione della ricorrente nelle liste anagrafiche, al rilascio di carta di identità e codice fiscale, ovvero qualsiasi altro provvedimento ritenga opportuno al fine di consentire allo stesso l'ottenimento di documenti di identità;
- ordinare alle competenti autorità amministrative di provvedere al rilascio di permesso di soggiorno per motivi di apolidia, rinnovabile a tempo indeterminato, o altro titolo di soggiorno ritenuto all'uopo idoneo, che consenta di svolgere attività lavorativa.

Con riserva di ulteriori produzioni documentali e di chiedere e specificare ulteriori mezzi istruttori nel prosieguo del giudizio, si chiede fin d'ora che il Giudice voglia:

- ordinare ai sensi degli artt. 204, 210 e 213 c.p.c. alle rappresentanze diplomatiche della Repubblica dell'Azerbaijan e della Federazione Russa l'esibizione e la produzione in giudizio di documentazione attestante il collegamento tra lo Stato estero e l'attrice; l'esibizione e la produzione in giudizio di certificazione di cittadinanza dell'attrice ovvero certificazione o documento equivalente relativo alla assenza di cittadinanza della stessa;

- ordinare ai sensi degli artt. 204, 210 e 213 c.p.c. alla rappresentanza diplomatica della Federazione Russa l'esibizione e la produzione in giudizio dell'atto di matrimonio dei sig.ri XXX e sig.YYY, e del successivo atto di divorzio fra i coniugi;
- ammettere prova testimoniale sui fatti di cui in narrativa.

Si producono sin d'ora i seguenti documenti:

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di causa come per legge.

Firenze/Roma,

Nota

Articoli correlati già pubblicati:

- analisi dei problemi legati al riconoscimento dello status di apolide in Italia:

clicca qui (http://immigrazione.aduc.it/articolo/come+ottenere+riconoscimento+dello+status+apolide_9832.php)

- il caso degli apolidi cubani:

clicca qui (http://immigrazione.aduc.it/articolo/riconoscimento+dello+status+apolide+cittadini_14651.php)