

Diritto UE e apolidia nel contesto dei movimenti migratori: l'anello mancante di una catena debole

di Federico Ferri

Abstract: EU Law and Statelessness in the Context of Migration Movements: the Missing Link of a Weak Chain – Stateless migrants are not duly protected by the laws of many Member States. This is also due to the lack of strict and wide-range international law obligations. In such a framework, the law of the European Union has failed to play a meaningful role. The present work analyzes the main legal shortages affecting stateless migrants at EU level by focusing in particular on the need for *status* determination procedures and rules concerning standards of treatment. The essay also contains some reflections on how those issues may be tackled.

Keywords: European Union; UNHCR; statelessness; migrants; citizenship.

3145

1. Introduzione ed esposizione del problema

Il fenomeno dell'apolidia è particolarmente pregiudizievole per motivi che sono ben noti. Rispetto a chi possiede una cittadinanza, l'apolide è più esposto al mancato riconoscimento o alla privazione di un'ampia gamma di diritti nello Stato in cui si trova e rischia di finire in una condizione di marginalizzazione permanente. In poche parole, "(s)atelessness is the root cause of countless human rights violations"¹.

Ultimamente il tema dell'apolidia sembra essere tornato timidamente in auge. Due indicatori confermerebbero questa sensazione. Da una parte, l'enfasi posta dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (di seguito UNHCR) sulla necessità di progredire nella protezione degli apolidi e nel contrasto all'apolidia. Nell'ultimo decennio, l'UNHCR ha lanciato una campagna mondiale per porre termine al fenomeno dell'apolidia in dieci anni², ha pubblicato un Manuale sulla protezione delle persone apolidi (di seguito Manuale UNHCR del 2014³), in coda a un elenco di linee guida predisposto pochi anni prima⁴, e ha realizzato vari report sulla situazione degli apolidi in determinati Paesi. Dall'altra parte, nello stesso lasso di tempo vi è stato un incremento del numero di Stati,

¹ Consiglio d'Europa, *Step up action against statelessness*, 3 ottobre 2019.

² UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness: 2014 – 2024*, 2014.

³ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, 2014.

⁴ UNHCR, *Guidelines on Statelessness*, 2012 (disponibili ai seguenti link:

<https://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>,

<https://www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html>,

<https://www.refworld.org/docid/5005520f2.html>,

<https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>).

anche dell'Unione europea (UE), che hanno manifestato l'intenzione di impegnarsi, pur con intensità variabile, lungo il percorso faticosamente tracciato dalle Nazioni Unite.

Ora i tempi sono maturi per giudicare se la rinnovata attualità dell'apolidia in un'ottica giuridica (o, quantomeno, para-giuridica), abbia sortito effetti apprezzabili. Sfortunatamente non è così e le criticità rilevate sono molteplici. Il numero stimato di apolidi nel mondo (e in Europa) continua ad essere elevato⁵, mentre il grado di tutela riconosciuto a queste persone da parte degli Stati è ancora esiguo. Pochissimi Stati hanno introdotto normative sulla definizione delle procedure per l'identificazione delle persone apolidi⁶ e di regole di trattamento (ad esempio, circa la concessione all'apolide dello *status* aggiuntivo di soggetto legalmente residente in territorio)⁷. E, come se non bastasse, anche qualora le normative richieste siano state effettivamente predisposte, permangono differenze notevoli negli schemi messi a punto dagli Stati che hanno deciso di attivarsi⁸. Questa istantanea ritrae anche il diritto degli Stati membri dell'Unione europea⁹.

Al di là delle debolezze strutturali in materia degli ordinamenti nazionali, si intuisce che il diritto dell'Unione europea potrebbe rivelarsi un valore aggiunto per avanzare verso un quadro giuridico regionale più soddisfacente. Ma come si pone il diritto dell'Unione in rapporto all'apolidia?

Benché il processo di integrazione europea sia gradualmente penetrato in terreni che in origine erano del tutto sperimentali rispetto al suo ambito naturale (l'integrazione economica), il diritto UE non si occupa di apolidia. O meglio, sulla scia della 'comunitarizzazione' dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), oggi più che mai evidente nel titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alcune regole sono state estese anche alle persone apolidi, ma manca una disciplina sovranazionale 'sulla' apolidia, specialmente nel contesto delle migrazioni. Ciò anche perché se è vero che nell'UE molti apolidi sono divenuti tali a causa dello smembramento dell'*ex* Unione sovietica e dell'*ex* Jugoslavia e non si sono mai spostati, vi sono altre categorie di persone apolidi che versano in condizioni di maggiore vulnerabilità e rischiano di subire pregiudizi quando si spostano da uno Stato all'altro (o quando sono stati i loro familiari a spostarsi).

⁵ Secondo recenti statistiche il numero effettivo di apolidi si avvicina a 4 milioni, ma la stima è abbastanza incerta e il calcolo è al ribasso, perché è difficile ottenere dati ufficiali da tutti gli Stati. In Europa sarebbero più di mezzo milione. Un decimo del totale è stato registrato negli Stati membri dell'Unione europea, con l'aggiunta del Regno Unito e della Norvegia. Si veda, in particolare, UNHCR, *Global Trends: Forced Displacements in 2018*, 2018, 51 ss. e 65 ss.

⁶ Circa una dozzina (<https://www.refworld.org/docid/57836cff4.html>).

⁷ UNHCR, *Protecting the Rights of Stateless Persons. The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, 2010.

⁸ European Network on Statelessness, *Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons*, 2013, 6 ss. Il documento aggiunge che nessuno dei modelli analizzati può essere considerato come buona pratica.

⁹ Si veda, in particolare G. R. de Groot, K. Swider, O. Vonk, *Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and end Statelessness* (Parlamento europeo, Direzione generale delle politiche interne – Direzione dei diritti dei cittadini e degli affari costituzionali, studio per la Commissione libertà civili, giustizia e affari interni), 2015.

L'articolo critica questa lacuna del diritto UE, ne esamina le manifestazioni più controverse dal punto di vista giuridico e propone di gettare le basi per una progressiva inversione di tendenza. Nella prima parte si darà conto del diritto internazionale sull'apolidia, per chiarire gli aspetti essenziali delle norme che ancora oggi svolgono la funzione principale. Quindi si spiegherà che il diritto dell'Unione europea è praticamente ininfluente e che questa carenza alimenta effetti collaterali che possono riverberarsi sui migranti in condizioni vulnerabili e sull'ordinamento giuridico dell'Unione. Infine, si concluderà il lavoro suggerendo che la problematica discussa potrebbe essere attenuata grazie a interventi da parte del legislatore UE e nuove traiettorie della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).

Ultime annotazioni, prima di iniziare l'analisi. Una volta ristretto il campo dell'indagine alle persone apolidi che siano al contempo migranti, si anticipa sin da ora che ci si riferirà sempre agli apolidi *de jure*¹⁰. Inoltre, non si intendono affrontare tutti i profili sottesi allo *status* di apolide, ma principalmente due elementi di particolare urgenza, in considerazione delle prassi nazionali riscontrate e in vista di prospettive di modifica del diritto UE: l'identificazione e la protezione degli apolidi migranti negli Stati membri.

2. Il diritto internazionale applicabile: considerazioni preliminari

L'inquadramento del tema deve prendere le mosse dal diritto definito a livello internazionale a cavallo tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso¹¹. Due sono gli

¹⁰ Per distinguerli dagli apolidi *de facto*, che sono tecnicamente cittadini di uno Stato, ma che, per le condizioni di marginalità nelle quali vivono, non riescono a ottenere alcun riconoscimento giuridico nello Stato in cui si trovano (non sono dichiarati né apolidi, né cittadini).

¹¹ In generale, per riferimenti bibliografici sul quadro giuridico multilivello applicabile all'apolidia, si veda M. Foster, H. Lambert, *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, Oxford, 2019; K. Bianchini, *Protecting Stateless Persons: The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons across EU States*, Leiden-Boston, 2018; K. Swider, M. den Heijer, *Why Union Law Can and Should Protect Stateless Persons*, in *European Journal of Migration*, 2017, 101 ss.; E. Fripp, *Nationality and Statelessness in the International Law of Refugee Status*, Oxford-Portland, 2016; S. Marinai, *La protezione internazionale degli apolidi* (Università di Pisa – Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione, Working paper n. 1 – 2015), 2015; A. Edwards, L. van Waas (Eds), *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, 2014; S. Marinai, *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*, Torino, 2014, 437 ss.; K. Swider, *Protection and Identification of Stateless Persons through EU Law* (Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 2014–05), 2014; R. Likibi, *Le Droit de l'apatridie: Pratiques et controversies*, Parigi, 2013; M. Gestri, *La cittadinanza e gli stranieri*, in A. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, 25 ss.; G. Gyulai, *Statelessness in the EU Framework for International Protection*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, 279 ss.; C. Sawyer, B. K. Blitz (Eds), *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge, 2011; G. S. Goodwin-Gill, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, in *United Nations Audiovisual Library of International Law*, 2010; T. Molnar, *Stateless Persons under International Law and EU Law: A Comparative Analysis Concerning their Legal Status, with Particular Attention to the Added*

strumenti che meritano di essere discussi, seppur per sommi capi, ai fini dell'analisi che si sta compiendo: la Convenzione delle Nazioni Unite del 1954¹² sullo *status* degli apolidi e la Convenzione delle Nazioni Unite del 1961 sulla riduzione dell'apolidia¹³, ambedue firmate a New York. Anche se vi sono altri trattati che affrontano l'argomento, le Convenzioni di New York costituiscono senz'altro il fulcro del diritto internazionale in materia.

Tuttavia, è d'obbligo fare una premessa. Entrambe le Convenzioni sono alquanto datate e si calano in un contesto (soprattutto fattuale) che all'epoca della loro formazione era sensibilmente diverso da quello odierno: è quindi necessario sforzarsi di relativizzarle. In tal senso, viene naturale mettere in parallelo gli strumenti in commento con la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato¹⁴ (e il relativo Protocollo del 1967¹⁵), anche se questo trattato continua ad avere un impatto indubbiamente più significativo, almeno in una prospettiva di diritto dell'Unione europea (e, più in generale, di diritto europeo). Tanto detto, il diritto internazionale sull'apolidia nell'ambito dei fenomeni migratori sarà letto e interpretato alla luce delle specifiche fornite dall'UNHCR, imprescindibili per superare almeno in parte le inevitabili questioni interpretative suscitate di volta in volta da una lettura "attualizzata" delle norme pattizie rilevanti.

Si precisa poi che è più che controversa la reale natura consuetudinaria di moltissime disposizioni delle Convenzioni di New York e che meno della metà degli Stati ha accettato di ratificare questi trattati¹⁶. Oltretutto, vuoi per la loro "obsolescenza", vuoi per la presenza di alcuni limiti materiali neanche tanto sorprendenti (ad esempio, né la prima né la seconda convenzione dettano regole di carattere procedurale per giungere all'accertamento dello *status* di apolide), all'atto pratico tali strumenti continuano ad evidenziare varie carenze¹⁷.

Value of the EU Legal Order, in *Acta Juridica Hungarica*, 2010; 293 ss.; P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Alpen aan den Rijn – Germantown, 1979.

¹² Convention Relating to the Status of Stateless Persons, adottata a New York il 28 settembre 1954 (in vigore dal 6 giugno 1960), United Nations, Treaty Series, vol. 360, 117.

¹³ Convention on the Reduction of Statelessness, adottata a New York il 30 agosto 1961 (in vigore dal 13 dicembre 1965), United Nations, Treaty Series, vol. 989, 175.

¹⁴ Convention Relating to the Status of Refugees, adottata a Ginevra il 28 luglio 1951 (in vigore dal 22 aprile 1954), United Nations, Treaty Series, vol. 189, 137. Vi è una forte connessione tra il diritto internazionale in materia di apolidia e di asilo, come dimostra il fatto che l'UNHCR ha sempre svolto una funzione di primo piano per l'attuazione della Convenzione di New York del 1961. Si veda Assemblea generale delle Nazioni Unite, Resolution 3274 (XXIX) del 10 dicembre 1974.

¹⁵ Protocol Relating to the Status of Refugees, adottato il 31 gennaio 1967 (in vigore dal 4 ottobre 1967), United Nations, Treaty Series, vol. 606, 267.

¹⁶ Per il momento, la Convenzione del 1954 annovera 23 Stati firmatari e 94 Stati parti; quella del 1961 annovera 5 Stati firmatari e 75 Stati parti. Peraltro, occorre fin d'ora sottolineare che le due Convenzioni non sono state ratificate da Stati influenti come Cina, Russia e Stati Uniti. L'Italia ha aderito alla prima Convenzione nel 1962 (l. 1 febbraio 1962 n. 206) e alla seconda nel 2015 (l. 29 settembre 2015 n. 162). Degli Stati parti, diversi hanno assunto tale *status* solo nell'ultimo decennio.

¹⁷ Va detto che neppure la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia offre spunti degni di nota.

Le due Convenzioni dovrebbero agire come fonti complementari per realizzare un approccio unitario al problema dell'apolidia: contrastare il fenomeno a monte e, fintanto che l'obiettivo finale non sarà raggiunto, tentare di "governarlo" a valle. Si aggiunge che le Convenzioni sono state congeniate nel tentativo di pervenire a una sorta di bilanciamento tra interessi diversi e financo confliggenti: la sovranità dello Stato interessato e la tutela di soggetti che tendono ad essere per definizione in posizione vulnerabile, dal momento che non potrebbero beneficiare in nessuno Stato dei diritti riconosciuti e garantiti a chi possiede lo *status* di cittadino. Sicché, la Convenzione del 1954 si occupa della determinazione degli standard di trattamento delle persone apolide, sulla base di una apposita definizione in merito a tale *status*; diversamente, la Convenzione del 1961 contiene impegni con i quali gli Stati parti si ripropongono di approntare accorgimenti alle rispettive normative in punto di cittadinanza, per fare in modo di evitare l'apolidia.

È noto, infine, che il sistema che poggia sulle Convenzioni di New York si intreccia con altri trattati internazionali e regionali dedicati in tutto o in parte alla protezione degli individui. Ci si riferisce soprattutto alle convenzioni adottate per riconoscere e garantire diritti umani, a partire dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e agli strumenti volti a preservare le prerogative essenziali di soggetti in condizioni particolarmente vulnerabili, come e i rifugiati (ancora una volta, si menziona la Convenzione di Ginevra del 1951).

2.1. La Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolide del 1954

L'esame della Convenzione sullo *status* degli apolide non può che partire da un aspetto cruciale, che peraltro ne ha ispirato la genesi: tanto dal preambolo quanto dai lavori preparatori si ricava che le parti contraenti hanno deciso di assumere obblighi affinché le persone apolide possano godere in maniera effettiva dei propri diritti umani. La circostanza è di estremo rilievo, anche in considerazione dell'art. 31.1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969¹⁸, che recita "(u)n trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo". Non vi è dubbio che l'oggetto e lo scopo della Convenzione di New York del 1954 debbano essere concepiti come costruiti intorno esigenza di tutelare i diritti umani degli apolide.

La Convenzione del 1954 è volta a porre un freno la discrezionalità degli Stati nel trattamento degli apolide, onde evitare che siano loro riservati trattamenti (eccessivamente) pregiudizievole. La Convenzione è suddivisa in sei capitoli: disposizioni generali, condizione giuridica, attività lucrativa, vantaggi sociali, provvedimenti amministrativi e disposizioni finali.

Si specifica che la Convenzione offre innanzitutto una definizione di riferimento: ai sensi dell'art. 1.1 il termine "apolide" designa una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino per applicazione della sua

¹⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties, adottata il 23 maggio 1969 (in vigore dal 27 gennaio 1980), in United Nations, Treaty Series, vol. 1155, 331.

legislazione¹⁹. La circostanza è sicuramente molto importante, anche perché la Convenzione non ammette riserve a tale disposizione e la Commissione di diritto internazionale ha dichiarato che la definizione contenuta nella Convenzione del 1954 rientra nel diritto internazionale consuetudinario²⁰. Resta il fatto che, proprio come si diceva poc'anzi, per comprendere al meglio il senso della definizione non ci si può esimere dal considerare le istruzioni fornite dall'UNHCR.

In primo luogo, l'UNHCR ha fatto presente che nell'economia della definizione della Convenzione del 1954 la nozione di 'Stato' deve essere concepita in senso "tecnico". Lo *status* di apolide potrà essere riconosciuto se, stanti tutti gli altri requisiti, l'interessato non sia cittadino di una entità dotata di una popolazione permanente, un territorio definito, un governo con poteri esecutivi riconosciuti ed effettivamente esercitati e la capacità di intrattenere rapporti con altri Stati²¹.

3150

L'espressione "nessuno Stato" va interpretata in senso restrittivo. La ricerca da condurre non deve estendersi a tutti gli Stati esistenti, ma solo a quelli 'rilevanti' circa la reale posizione della persona, in relazione alla verosimiglianza delle circostanze di fatto portate all'attenzione delle autorità competenti²².

Discorso diverso per il concetto di 'legislazione'. Non è possibile concludere per l'assenza di una cittadinanza guardando esclusivamente alla 'legge' prodotta dallo Stato, in quanto dovranno essere considerate tutte le fonti del diritto e, in certi casi, anche la giurisprudenza (specie negli Stati in cui il precedente è vincolante) e la prassi²³. Occorre tenere a mente che "(l)'esame di come uno Stato abbia agito nei confronti di un dato individuo può portare a conclusioni diverse rispetto a quelle che scaturiscono da un'analisi esclusivamente formalistica dell'applicazione della legislazione sulla cittadinanza di un paese ad un caso individuale"²⁴.

¹⁹ Il secondo paragrafo dell'art. 1 aggiunge che, preso atto della definizione di cui sopra, la Convenzione non è applicabile alle seguenti tipologie di persone: i) persone che beneficiano attualmente di una protezione o di un'assistenza da parte di un organismo o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, per tutto il periodo di durata di detta protezione o assistenza; persone considerate dalle autorità competenti del Paese nel quale le stesse hanno stabilito la loro residenza come aventi i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza di questo Paese; persone delle quali si hanno fondate ragioni per credere: a) che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, in base al diritto internazionale in materia, b) che abbiano commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese di residenza prima di esservi ammesse, c) che si siano rese colpevoli di atti contrari agli scopi ed ai principi delle Nazioni Unite.

²⁰ International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission, 2002, Vol. II, Part 2. Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its Fifty-fourth Session*, New York and Geneva, 2009, 75.

²¹ Il riconoscimento da parte di un altro Stato all'entità in questione, al contrario, ha un peso specifico marginale. Cfr. Manuale UNHCR del 2014, *cit.*, punti 19-21.

²² *Ibid.*, punto 18: il campo d'indagine nell'analisi delle domande di riconoscimento dell'apolidia è limitato agli Stati con cui il richiedente ha dei legami pertinenti come, in particolare, la nascita sul territorio di uno Stato o l'avervi risieduto in maniera abituale, il matrimonio o la discendenza da cittadini dello Stato in questione.

²³ *Ibid.*, punto 22.

²⁴ Pertanto, nella definizione di apolidia di cui alla prima Convenzione di New York rilevano anche quelle situazioni dove la legge scritta viene modificata sostanzialmente al momento della sua applicazione. *Ibid.*, punti 23-24.

Un ulteriore aspetto da considerare è la natura del riconoscimento dello *status* di apolide. A dire il vero, malgrado il silenzio della Convenzione si può affermare con certezza che valgono gli stessi rilievi sviluppati sul riconoscimento dello *status* di rifugiato (o, con riguardo al diritto dell'Unione europea, anche di beneficiario di protezione sussidiaria). In tutte queste ipotesi il riconoscimento ha valore dichiarativo²⁵, limitandosi alla mera attestazione dell'esistente; sarebbe del tutto erroneo ammettere che il provvedimento dell'autorità competente possa dare luogo a effetti costitutivi²⁶.

Quasi tutti gli altri articoli della Convenzione del 1954 stabiliscono obblighi che gli Stati parti devono osservare nei confronti delle persone apolide. Si tratta essenzialmente di standard minimi di tutela, posto che qualunque Stato può disporre misure più garantistiche rispetto a quanto gli viene richiesto dalla Convenzione. Per ragioni di coerenza, qui non ci si ripropone di commentare i vari diritti previsti a beneficio delle persone apolide. Preme, semmai, evidenziare che esistono gradazioni di tutela, giustificabili in base all'effettivo collegamento tra l'apolide e lo Stato territoriale: in sintesi, più è pregnante il legame tra l'apolide e lo Stato nel quale questi si trova, maggiormente favorevole sarà il trattamento (minimo) da riservare all'interessato.

Alcuni esempi. La Convenzione enuncia una serie ristretta di diritti a favore di tutti gli apolide, indipendentemente dal loro legame con lo Stato di riferimento. L'art. 3 propone una versione *soft* del divieto di discriminazione, giacché si riferisce solo alle ipotesi della razza, della religione e del Paese d'origine. Altri diritti previsti per gli apolide "in generale" sono quelli inerenti al loro statuto personale (art. 12), all'acquisto di beni mobili o immobili (art. 13), oppure al libero accesso alla giustizia (art. 16.1). Vi sono anche diritti sociali, come quello alla pubblica educazione (art. 22), oltre ai diritti relativi ai carichi fiscali (art. 29) e al trasferimento degli averi (art. 30). Molto significativo è l'art. 32, che esorta (se così si può dire) gli Stati parti, "entro i limiti del possibile", ad assimilare e naturalizzare le persone apolide. Tale norma crea un collegamento più saldo tra le due Convenzioni di New York e reca qualche accenno di disciplina procedurale, nel momento in cui afferma che gli Stati si sforzano di accelerare la procedura di naturalizzazione e di ridurre, sempre per quanto possibile, le tasse e le spese. Accanto a questa categoria di diritti ve ne sono altri che dipendono dalla presenza fisica dell'apolide sul territorio dello Stato²⁷, ma anche, in alternativa, dalla presenza legale²⁸, dal soggiorno legale²⁹ o dalla residenza abituale³⁰. Da notare, in

²⁵ *Ibid.*, punto 16.

²⁶ Si ritiene poi che la natura dichiarativa del riconoscimento faccia sì che lo *status* debba applicarsi in maniera retroattiva, cioè dalla data in cui si sarebbero verificate le condizioni che hanno reso apolide l'interessato. V. G. Perin, *La tutela degli apolide in Italia* (ASGI, scheda pratica), 2017, 7 ss.

²⁷ Si pensi al rilascio dei documenti di identità (art. 27).

²⁸ Ad esempio, il diritto di circolazione all'interno dei confini (art. 26).

²⁹ Specialmente per i diritti connessi al *welfare* dello Stato territoriale.

³⁰ Protezione dei diritti di "proprietà industriale e dei diritti d'autore" (art. 14), oggi da intendersi, logicamente, in base alle evoluzioni del diritto internazionale in materia di proprietà intellettuale.

particolare, che l'apolide regolarmente residente nel territorio di uno Stato può essere espulso unicamente per ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (art. 31)³¹.

2.2. La Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia del 1961

Il secondo strumento di diritto internazionale pattizio sull'apolidia è la Convenzione di New York del 1961. È il portato dell'attività dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che già all'epoca dell'adozione della Convenzione del 1954 si era espressa sulla necessità di avanzare verso l'obiettivo dell'eliminazione dell'apolidia, sulla scorta delle indicazioni della Commissione di diritto internazionale³². Si noti che l'Assemblea generale e la Commissione di diritto internazionale avevano usato l'espressione "riduzione o eliminazione" dell'apolidia; evidentemente, i redattori della successiva Convenzione del 1961 hanno optato per un regime più morbido, dato che nell'intestazione e nel preambolo della stessa non vi è traccia di termini che richiama anche l'eliminazione dell'apolidia.

L'ambito della Convenzione del 1961 racchiude l'apolidia originaria e l'apolidia successiva; affronta anche la fattispecie dell'apolidia verificatasi a causa di successione tra Stati, argomento sul quale non ci si soffermerà per non deviare dalla rotta seguita nel presente articolo³³. Il principio ispiratore della Convenzione è il *favor* per chi sia apolide o rischi di divenire tale, poiché tra le pieghe dello strumento è possibile rinvenire molteplici disposizioni tese ad assicurare che l'individuo, nei casi limite, possa ottenere una cittadinanza o, specularmente, non perda quella che già possiede. Insomma, si può sostenere che la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia sia una manifestazione dell'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo³⁴, che sancisce il diritto di ogni individuo ad avere una cittadinanza e a non essere arbitrariamente privato di quella che eventualmente detiene.

Si possono portare esempi sull'attenzione riservata ai bambini da parte degli Stati contraenti. *In primis*, la Convenzione del 1961 impone allo Stato territoriale di garantire una cittadinanza al bambino che altrimenti sarebbe apolide, e ciò a prescindere dall'applicabilità dello *ius soli* in quello Stato (art. 1.1)³⁵. Certo è che se la normativa interna non prevede questa ipotesi, l'art. 1.1 della Convenzione concede allo Stato di subordinare la concessione della propria cittadinanza a determinate condizioni, quali la sussistenza di limiti di età, periodi

³¹ Sulla questione della residenza si tornerà nel par. 3.3.

³² Assemblea generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 896 (IX) del 4 dicembre 1954.

³³ Si rinvia, pertanto, a F. Costamagna, *Statelessness in the Context of State Succession: an Appraisal under International Law*, in A. Annoni, S. Forlati (Eds), *The Changing Role of Nationality in International Law*, London-New York, 2013, 37 ss.

³⁴ Universal Declaration of Human Rights, adottata il 10 dicembre 1948.

³⁵ Vi è chi ritiene che tale obbligo corrisponda a una norma di diritto consuetudinario. Ad esempio, W. T. Worster, *The Obligation to Grant Nationality to Stateless Children Under Customary International Law*, in *Michigan State International Law Review*, n. 3/2019, 441 ss.

di residenza di durata minima, o requisiti di condotta³⁶. In altre parole, è chiaro che in tutti gli Stati che non hanno optato per lo *ius soli* (come gli Stati UE) l'art. 1.2 può essere attuato in maniera diversa, e la forza apparente della disposizione è suscettibile di subire attenuazioni a geometria variabile. Sempre allo scopo di scongiurare l'apolidia, gli Stati parti sono tenuti a garantire la propria cittadinanza ai bambini nati nel rispettivo territorio da madre cittadina (art. 1.3), oppure nati altrove, purché che siano figli di almeno un cittadino (art. 4): la prima ipotesi non sembra derogabile, mentre per la seconda gli Stati possono disporre condizioni. Resta il fatto che i diritti affermati da tutte queste disposizioni della seconda Convenzione di New York vengono per certi versi rinsaldati attraverso altri strumenti: oltre alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 15, di cui si è detto) basti pensare al Patto sui diritti civili e politici del 1966³⁷, che all'art. 24.3 afferma "(o)gni fanciullo ha il diritto di acquistare una cittadinanza"; o all'art. 7.1 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989³⁸, che si esprime allo stesso modo.

Sul versante dell'apolidia successiva, ci si limita a rimarcare l'obbligo per gli Stati parti di non privare della cittadinanza un soggetto che così diverrebbe apolide³⁹.

Il sistema delineato attraverso la Convenzione del 1961 è stato raffinato a livello europeo, dove vige la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997⁴⁰, adottata in seno al Consiglio d'Europa. In particolare, in essa si conviene che ogni Stato parte applicherà alle proprie regole sulla nazionalità i principi secondo cui

³⁶ Tuttavia, il bambino acquisirà la cittadinanza dello Stato territoriale alla nascita (nel caso in cui sia altrimenti apolide) se è nato da un matrimonio nel territorio di quello Stato parte e la madre ne ha già la cittadinanza (art. 1.3).

³⁷ International Covenant on Civil and Political Rights, adottato il 19 dicembre 1966 (in vigore dal 23 marzo 1976), in United Nations, Treaty Series, vol. 999, 171.

³⁸ Convention on the Rights of the Child, adottata il 20 novembre 1989 (in vigore dal 2 settembre 1990), in United Nations, Treaty Series, vol. 1577, 3.

³⁹ In particolare, art. 8.1 della Convenzione del 1961. Di certo non è possibile che ciò avvenga per motivi razziali, etnici, religiosi o politici (art. 9). Tra le altre cose, la perdita della cittadinanza per variazione dello *status* personale può avere effetto solo dal momento in cui l'interessato abbia ottenuto una nuova cittadinanza (art. 5.1); un simile accorgimento viene disposto a vantaggio del coniuge e dei figli che in forza del diritto interno cessino di essere cittadini per via della perdita della cittadinanza, rispettivamente, dell'altro coniuge o del genitore (art. 6). L'art. 7 della Convenzione, per giunta, vieta agli Stati parti di ammettere la possibilità che anche la rinuncia volontaria alla cittadinanza o la richiesta di naturalizzazione in uno Stato diverso possano sfociare nell'apolidia, almeno finché all'individuo non sia assegnata un'altra cittadinanza. Tra le eccezioni più importanti alla regola esposta poco sopra, si citano i provvedimenti che uno Stato può prendere nei confronti del cittadino naturalizzato ma residente all'estero da almeno sette anni ininterrotti, del cittadino nato all'estero che non abbia ancora acquisito la residenza nello Stato di cittadinanza dopo almeno un anno dal compimento della maggiore età e del cittadino che abbia ottenuto la cittadinanza per mezzo di dichiarazioni false o frodi (art. 8.2).

⁴⁰ European Convention on Nationality, adottata a Strasburgo il 6 novembre 1997 (in vigore dall'1 marzo 2000). Si segnala anche la Convenzione europea sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati: Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession, adottata a Strasburgo il 19 maggio 2006 (in vigore dal 1 maggio 2009). Come già accennato, non ci si addentererà nella questione dell'apolidia dovuta a successione degli Stati.

ciascun individuo ha diritto a una cittadinanza e l'apolidia deve essere evitata (art. 4, lett. b). Al riguardo, il Consiglio d'Europa è del parere che questo precetto sarebbe da tempo divenuto obbligo di diritto consuetudinario⁴¹. In armonia con tale impostazione di fondo, la casistica di ipotesi che portano all'apolidia come conseguenza della perdita della cittadinanza si riduce ulteriormente. Di contro, la Convenzione europea sulla nazionalità ha una valenza complessiva ridotta, essendo stata ratificata da una minoranza degli Stati europei (e di Stati UE), e la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) non ha il potere di vigilare sul rispetto di questo strumento. L'Italia, dal canto suo, è tra gli Stati firmatari, ma ha scelto di non vincolarsi formalmente.

3. Il diritto dell'Unione europea: portata ridotta e questioni aperte

Se il diritto internazionale sull'apolidia oscilla tra intenti lodevoli sul piano teorico e una prassi deficitaria, il diritto dell'Unione europea presenta molte problematiche già in relazione al primo profilo: come anticipato nel paragrafo introduttivo, non esistono strumenti di diritto derivato dedicati all'apolidia.

L'assenza di un diritto UE sull'apolidia non è che il risvolto più evidente della limitata operatività del principio di attribuzione nel campo della cittadinanza nazionale, rispetto alla quale gli Stati membri hanno preferito mantenere poteri consistenti. Ciò non toglie che siffatta mancanza, specie se considerata in rapporto ai fenomeni migratori, stride con il progredire dell'integrazione europea in una pluralità di aree: su tutte, lo SLSG, in modo particolare le politiche migratorie UE, vale a dire le politiche sui controlli alle frontiere (art. 77 TFUE), sull'asilo (art. 78) e sull'immigrazione (art. 79)⁴². Queste politiche nei primi tempi erano a 'trazione intergovernativa', ma oggi sono assoggettate ad un regime di competenze concorrenti e coperte da una pletora di atti legislativi di diritto UE. In più, non bisogna dimenticare che la norma che fa da architrave per l'intero SLSG, ossia l'art. 67 TFUE, nella versione attuale contempla due disposizioni di spiccata

⁴¹ Consiglio d'Europa, *Rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité*, Strasbourg, 6.XI.1997, punto 33.

⁴² Per approfondimenti su vari aspetti delle politiche migratorie UE, si vedano S. Amadeo, F. Spitaleri (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019; F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione: studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, 2017; S. Amadeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015; S. Peers, V. Moreno-Lax, M. Garlick, E. Guild (Eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law*, Leiden-Boston, 2015; A. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei, op. cit.*; E. Guild, P. Minderhoud (Eds), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden-Boston, 2012; S. Peers, E. Guild, J. Tomkin (Eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 1: Visas and Border Controls*, Leiden-Boston, 2012; S. Peers, E. Guild, D. Acosta Arcazaro, K. Groenendijk, V. Moreno-Lax (Eds), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration Law*, Leiden-Boston, 2012; G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano, op. cit.*; S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali: fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010 (in particolare Parte I).

importanza: il primo comma, che dispone che lo SLSSG si sviluppa nel rispetto dei diritti fondamentali; e il secondo comma, che enuncia l'equiparazione tra apolidi e cittadini di Stati terzi ai fini del diritto UE relativo allo SLSSG. Viene allora da chiedersi a cosa abbiano portato queste novità.

Va detto che l'Unione, almeno nella sua attività politico-programmatica, non si è dimostrata del tutto indifferente ai problemi determinati dall'apolidia. L'esito più rimarchevole del discorso intorno all'apolidia si è registrato nel 2012, quando l'UE si è impegnata a indurre tutti gli Stati membri ad aderire alla Convenzione del 1954 e a prendere in considerazione l'adesione alla Convenzione del 1961. Per il resto, le istituzioni europee hanno prodotto soltanto statuizioni sporadiche e generiche.

Già con l'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità del 2011, la Commissione aveva preso atto della vulnerabilità delle persone apolidi, salvo limitarsi a dichiarare che l'Unione avrebbe dovuto esortare gli Stati terzi (attenzione, non gli Stati membri) a prendere provvedimenti "volti a ridurre" (attenzione, non a estinguere) l'apolidia⁴³. La sostanza non è cambiata nel Piano d'Azione su diritti umani e democrazia 2015-2019: si diceva solamente che occorre occuparsi del problema dell'apolidia, ma rigorosamente "nelle relazioni con i paesi prioritari"⁴⁴. Lievemente più incisivo è stato il Consiglio dell'Unione europea, che nel 2015 aveva riconosciuto l'urgenza di identificare gli apolidi e rafforzarne la protezione, per consentire loro di godere dei diritti fondamentali essenziali e di ridurre il rischio di discriminazione o di disparità di trattamento. Eppure, il Consiglio ha solo preso atto dell'esistenza di procedure per la determinazione dell'apolidia in "alcuni" Stati membri e ha invitato la Commissione "ad avviare scambi di buone prassi tra gli Stati membri, utilizzando la rete europea sulle migrazioni come piattaforma"⁴⁵. Nemmeno il Parlamento europeo ha assunto una posizione definitiva su come affrontare le problematiche interne causate da normative statali disomogenee e a tratti insufficienti sull'apolidia.

A margine di questi pochi e deboli spunti, si ricorda che all'indomani dell'inizio dell'ottava legislatura del Parlamento europeo (e a ridosso dell'insediamento della "Commissione Juncker") si era anche tentato di introdurre (*rectius*, di convincere l'Unione a introdurre) una normativa sull'apolidia. La proposta era stata strutturata da un comitato di esperti del diritto su immigrazione e asilo e del diritto penale, noto come "Comitato Meijers"⁴⁶. L'obiettivo era creare

⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COMM(2011) 743 def., 18 ottobre 2011, 18.

⁴⁴ Consiglio dell'Unione europea, *EU Action Plan on Human Rights and Democracy* 10897/15, 20 luglio 2015, 23. Nulla, invece, si dice in Parlamento europeo e Commissione europea, *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024*, JOIN(2020) 5 final, 25 marzo 2020, e in Consiglio dell'Unione europea, *Relazione annuale 2019 dell'UE sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, 8580/20, 15 giugno 2020.

⁴⁵ Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'apolidia, 4 dicembre 2015.

⁴⁶ Meijers Committee, *A proposal for an EU Directive on the Identification of Statelessness and the Protection of Stateless Persons*, 13 October 2014.

un quadro giuridico comune per il trattamento delle persone apolidi negli Stati membri. Più precisamente, il Comitato Meijers proponeva di avviare i lavori per la definizione di criteri comuni da applicare in tre aree prioritarie: procedure per la determinazione di *status*, standard di trattamento e condizioni di residenza. Nella visione del Comitato Meijers, la normativa dell'Unione avrebbe dovuto innestarsi nel capitolo 2 del titolo V del TFUE, con specifico riferimento alle politiche di asilo e immigrazione. Ciò avrebbe consentito al legislatore UE uno spazio di manovra idoneo a contemperare priorità apparentemente distanti tra loro: assicurare adeguata protezione agli apolidi nel contesto dei movimenti migratori e ridurre al minimo le ingerenze sovranazionali nelle politiche interne sulla cittadinanza.

Tuttavia, la proposta del Comitato Meijers non ha avuto seguito e allo stato attuale permane un vuoto normativo che lascia irrisolte più questioni, come si spiegherà nei prossimi paragrafi.

3.1. Sulla nozione di “apolide” alla luce di alcuni elementi di prassi nel diritto UE

La questione iniziale è *prima facie* eminentemente teorica e concerne la nozione di ‘apolide’ in uso nel diritto dell'Unione.

Si è visto che in realtà una definizione applicabile all'ambito giuridico esiste ed è contenuta all'art. 1.1 della Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* degli apolidi. Si è anche detto che la Commissione di diritto internazionale considera questa definizione come regola di diritto consuetudinario. Stanti questi presupposti, non dovrebbero esserci grosse difficoltà nel concludere che la definizione avanzata dalla Convenzione del 1954 debba valere anche nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Senonché, vi sono aspetti che inducono a riflettere sulla reale applicabilità di questa regola di diritto internazionale (pattizio e consuetudinario) anche in diritto UE. Si badi bene, non si sta sostenendo che l'Unione sia del tutto immune all'applicabilità dell'art. 1.1 della prima Convenzione di New York, perché non ne è parte; semmai, si ritiene utile ragionare brevemente su un paio di elementi *de iure condito* e *de iure condendo*.

L'equiparazione che l'art. 67.2 TFUE realizza tra i cittadini di Stati terzi e le persone apolidi ha come effetto l'applicabilità delle norme UE sullo SLSC a entrambe le categorie; il che, per inciso, alimenta la necessità di riconfigurare il campo di applicazione di taluni atti legislativi adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in quanto menzionano unicamente i cittadini di Stati terzi. L'aggiunta alla fine dell'art. 67.2 non sta a significare che ad oggi esista una sovrapposizione concettuale tra le due espressioni. Nondimeno, negli atti di diritto derivato UE più rilevanti è sovente inclusa la definizione di “cittadino di Stato terzo”, ma non anche quella di “apolide”, sebbene le intestazioni di alcuni di questi

atti (come la direttiva 2011/95/UE⁴⁷ e il regolamento 604/2013/UE⁴⁸) e molteplici disposizioni della legislazione UE in materia di migrazioni facciano espresso riferimento a “cittadini di paesi terzi o apolidi”. Il tutto, peraltro, senza che nella parte motivazionale di tali direttive e regolamenti vi sia menzione alcuna della Convenzione di New York del 1954, salve rarissime eccezioni⁴⁹. L’anomalia è vieppiù lampante se si considera un settore contiguo a quello dell’apolidia, cioè l’asilo. Anche questo settore è parzialmente regolato da un trattato internazionale (la Convenzione di Ginevra del 1951) di cui l’UE non è parte; eppure, in molti atti legislativi compare una definizione di “rifugiato”, che tra l’altro è sempre linea con quella vigente a livello internazionale.

Pare, allora, che in diritto UE la nozione di apolide sia stata lasciata surrettiziamente in sospenso, ma in questo limbo non è da scartare a priori l’ipotesi che gli Stati membri decidano di “personalizzare”, anche per ragioni di comodo, l’interpretazione della definizione dell’art. 1.1 della Convenzione del 1954. Ma vale anche il viceversa? Si può ipotizzare che, nell’oscurità del proprio diritto, l’Unione possa pervenire a una concezione autonoma di “persona apolide”? La risposta potrebbe essere affermativa, se non altro perché la ritrosia delle istituzioni UE a riprendere la definizione della prima Convenzione di New York andrebbe contestualizzata tenendo sullo sfondo la tendenza della CGUE a riservare accezioni autonome a concetti ed espressioni già definiti altrove⁵⁰. Sicuramente questa osservazione è valida se i termini del confronto sono gli ordinamenti giuridici dell’Unione e di uno o più Stati membri: quando una disposizione di diritto UE non rinvia al diritto interno per la determinazione del suo significato e del suo scopo, per la Corte occorrerà procedere a una interpretazione autonoma e tesa a garantirne uniformità di applicazione, in ossequio al contesto specifico e all’obiettivo perseguito dall’atto preso in esame⁵¹. È però molto improbabile che la

⁴⁷ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁴⁸ Regolamento (UE) 604/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

⁴⁹ L’unica degna di nota è rappresentata dall’art. 1.1.h) del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Tale disposizione spiega che ai sensi del regolamento viene mutuata la definizione di apolide contenuta nell’art. 1.1, della Convenzione di New York del 1954.

⁵⁰ In generale, si veda M. Bajčić, *New Insights into the Semantics of Legal Concepts and the Legal Dictionary*, Amsterdam – Philadelphia 79 ss.

⁵¹ Ad esempio, CGUE, sentenza del 19 settembre 2000, *Linster*, C-287/98, punto 43. Ciò è avvenuto a più riprese anche quando la Corte si è occupata di norme riferibili al contesto delle migrazioni. Senza pretese di esaustività, si vedano: CGUE, sentenza del 12 dicembre, *E.P.*, C-380/18, punto 42, sulla nozione di “minaccia per l’ordine pubblico [o] la sicurezza pubblica” nel Codice frontiere Schengen – regolamento (UE) 2016/399, del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone; sentenza del 26 luglio 2017, *Jafari*, C-646/16, punti 61 ss., sulla nozione di “attraversamento irregolare” della frontiera di uno Stato

Corte, nella ricostruzione autonoma di un concetto, prenda le distanze da definizioni che si sono cristallizzate in diritto internazionale (come quella di ‘persona apolide’), anche se non mancano eccezioni nella giurisprudenza UE⁵².

3.2. Sull'identificazione degli apolidi e sulle garanzie procedurali nel corso delle attività di determinazione dello status

La mancanza di uno schermo normativo sovranazionale che faccia da ponte tra il diritto internazionale e il diritto degli Stati membri stimola riflessioni aggiuntive.

Particolarmente problematica è l'irrilevanza delle procedure di identificazione dell'apolide nelle Convenzioni di New York. Se per la definizione di “persona apolide” era possibile attingere al diritto internazionale, tutti i passaggi finalizzati ad accertare se l'individuo sia apolide o meno sono rimessi alla discrezionalità degli Stati. Il paradosso che si viene a creare è lapalissiano: i diritti riconosciuti e garantiti all'apolide dipendono dal riconoscimento di *status*, ma ciò equivale a dire che servono (effettive) procedure di identificazione.

Quanto agli Stati UE, molti hanno approfittato dell'inerzia delle istituzioni europee per evitare di adottare norme procedurali; per altro verso, le poche normative esistenti differiscono tra loro da più punti di vista o non vengono applicate a dovere⁵³. Il quadro che si ottiene è a dir poco sconcertante, atteso che le regole applicabili a livello nazionale in Europa sono isolate e poco coordinate. È lecito, dunque, domandarsi se le autorità nazionali competenti siano tenute a osservare precetti specifici o, quantomeno, indicazioni che siano in qualche modo riconducibili al (o richiamabili dal) diritto UE.

Su questo fronte, il diritto UE può essere d'ausilio più che altro fintanto che l'identificazione dell'apolide sia realizzata ai fini del riconoscimento di uno

membro nel regolamento 604/2013/UE; sentenza del 15 febbraio 2016, *J. N.*, C-601/15 PPU, punti 64 ss., sulle nozioni di “ordine pubblico” e “sicurezza nazionale” nella direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; sentenza del 26 febbraio 2015, *Shepherd*, C-472/13, in particolare punti 47-56, sulla nozione di “atti persecutori” nella direttiva 2004/83/CE del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; sentenza del 21 dicembre 2011, *Ziolkowski*, C-424/10 e C-425/10, punto 46, sull'espressione “che abbia soggiornato legalmente” sul territorio dello Stato membro ospitante, nella direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE; e sentenza del 4 marzo 2010, *Chakroun*, C-578/08, sulle nozioni di “risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso” e di “assistenza sociale” nella direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

⁵² Emblematico è il caso *Diakité*, in cui la Corte ha preso le distanze dal diritto internazionale umanitario in merito alla definizione di “conflitto armato interno” nella direttiva 2004/83/CE. Si veda CGUE, sentenza del 30 gennaio 2014, *Diakité*, C-285/12, punti 20 ss.

⁵³ Per tutti, v. G. R. de Groot, K. Swider, O. Vonk, *Practices and Approaches, in EU Member States to Prevent and end Statelessness*, op. cit., 28 ss., K. Swider, M. den Heijer, *Why Union Law Law Can and Should Protect Stateless Persons*, op. cit., 117.

status di protezione ascrivibile alla politica europea di asilo. Quando il diritto interno ammette la commistione (o una connessione?) tra entrambe le procedure, l'art. 67.2 TFUE diviene il mezzo che consente all'apolide di godere delle garanzie stabilite, in particolare, dalla direttiva 2011/95/UE e dalla direttiva 2013/32/UE⁵⁴.

Al riguardo, emblematica è la previsione del trattenimento del richiedente come misura particolarmente circostanziata. In via preliminare, si sottolinea che per i migranti apolidi le procedure di identificazione presso lo Stato di arrivo possono rivelarsi una selva di insidie. Basta uno sforzo minimo di immaginazione per comprendere quanto sia difficile per un migrante senza cittadinanza riuscire a provare il proprio *status*: il soggetto in questione sarà spesso privo di documenti e non è affatto infrequente che provenga da contesti di guerra e persecuzioni, da Stati alle cui autorità è invisibile, o da Paesi poco disposti a collaborare con lo Stato membro territoriale. Il rischio, in sintesi, è che la complessità della situazione personale induca le autorità competenti dello Stato membro a trattenere un apolide invocando la normativa nazionale di attuazione del diritto UE applicabile al caso concreto. In altre parole, se l'interessato è un richiedente protezione internazionale potrà essere trattenuto per motivi tassativi previsti dall'art. 8 della direttiva 2013/33/UE; ma tra questi, l'art. 8.3.a) menziona l'esigenza di determinare o verificare l'identità o la cittadinanza del richiedente, operazione tipicamente lunga e complicata se l'interessato è apolide.

In una situazione come quella appena rappresentata le autorità competenti sono gravate da obblighi di vario tipo, stabiliti da ciascuno Stato membro per ottemperare alla direttiva⁵⁵. Dapprima, si rappresenta che il trattenimento potrà essere disposto come ultima *ratio*, cioè se non sono applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive (art. 8.2)⁵⁶. Il trattenimento dovrà poi essere quanto più breve possibile (art. 9.1). Sono altresì previste ulteriori garanzie sulla trasparenza e sulla speditezza delle attività delle autorità competenti (altri paragrafi dell'art. 9), sulle condizioni del trattenimento (art. 10) e a favore di persone vulnerabili o con esigenze di accoglienza particolari (art. 11). È utile specificare che la CGUE e la Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale (ma anche di altre tipologie di migranti, come gli irregolari) hanno via via consolidato orientamenti

⁵⁴ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

⁵⁵ Informazioni utili sono contenute in European Asylum Support Office, *Judicial Analysis. Detention of applicants for International Protection in the Context of the Common European Asylum System*, 2019; European Law Institute, *Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law*, 2017; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Consiglio d'Europa, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, 2014; 151 ss.

⁵⁶ Si veda anche Consiglio d'Europa, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration* (Steering Committee for Human Rights, CDDH(2017)R88add2), 2018; P. de Bruycker, A. Bloomfield, E. Tsourdi, J. Pétin, *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU - Time for Implementation* (Odysseus Network, Report gennaio 2015), 2015; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Alternatives to Detention for Asylum Seekers and People in Return Procedures*, 2015.

garantistici da utilizzare come parametro aggiuntivo nell'attuazione delle forme di tutela passate in rassegna⁵⁷.

Volgendo per un momento lo sguardo al diritto italiano, è verosimile che l'attitudine del diritto "europeo" (e delle due Corti europee) a innalzare progressivamente il grado di tutela accordato al migrante in stato di trattenimento – principalmente se l'interessato è un richiedente protezione internazionale – osti al "giro di vite" operato dal primo "Decreto sicurezza", puntualmente convertito in legge, che all'art. 3 aggrava il sistema nazionale previgente sul trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo⁵⁸.

Quando però la situazione del migrante apolide non è ricompresa entro il perimetro che si è tracciato (o si discute sulla possibile violazione di un diritto procedurale per il quale *status* di apolide è irrilevante), il diritto UE cessa di fornire qualsiasi assistenza. A cosa ci si può affidare, a questo punto?

Purtroppo, solo alla speranza che gli Stati membri accettino di seguire le citate specifiche dell'UNHCR, che accennano anche ad alcune garanzie da osservare durante le procedure di accertamento⁵⁹. Scendendo più nel dettaglio, anzitutto per l'UNHCR l'accesso alla procedura andrebbe assicurato anche all'individuo in posizione irregolare, siccome nel testo della Convenzione del 1954 non vi sono elementi che permetterebbero di concludere in senso contrario⁶⁰. La procedura dovrebbe essere gestita da un'autorità prevista dalla legge e risultare nel complesso coerente, soprattutto quando è portata avanti da più attori. L'UNHCR ha dato risalto alle difficoltà che si abbattono sull'interessato per

⁵⁷ Ad esempio, CGUE, sentenza del 14 settembre 2017, *K.*, C-18/16; *J. N.*, cit.; sentenza del 17 luglio 2014, *Bero*, C-473/13; sentenza del 5 giugno 2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU; sentenza del 30 novembre 2013, *Arslan*, C-534/11; sentenza del 28 aprile 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU; sentenza del 30 novembre 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU. Dalla giurisprudenza della Corte EDU si sono consolidati filoni intesi a tutelare il detenuto (specie se minore e se trattenuto presso locali della polizia) da pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU), da limitazioni ingiustificate alla sua libertà e sicurezza (art. 5) e alla sua vita privata e familiare (art. 8). Si vedano, ad esempio, Corte EDU, sentenza del 26 marzo 2019, *Hagilo c. Cipro*, 47920/12; 21 sentenza del 21 giugno 2018, *S.Z. c. Grecia*, 66702/13; sentenza del 7 dicembre 2017, *S.F. e altri c. Bulgaria*, 8138/16; sentenza dell'11 dicembre 2014, *Mohamad c. Grecia*, 70586/11. Per approfondimenti sul tema del trattenimento dei richiedenti asilo (e anche di altre tipologie di migranti), cfr. F. Spitaleri, *I limiti alla detenzione dello straniero destinato ad essere espulso*, in AA.VV. (a cura di), *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari 2019, 795 ss., R. Palladino *La detenzione dei migranti. Regime europeo competenze statali diritti umani*, Napoli, 2018, F. Spitaleri, *Il rimpatrio e la detenzione dello straniero tra esercizio di prerogative statali e garanzie sovranazionali*, 2017, in particolare 149 ss.

⁵⁸ D.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in l. 1 dicembre 2018, n. 132. V. anche D. Loprieno, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2019. Si precisa che nei giorni in cui si sta ultimando questo contributo il Consiglio dei Ministri ha deciso di modificare tali norme.

⁵⁹ Si segnala anche European Network on Statelessness, *Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons. A Summary Guide of Good Practices and Factors to Consider when Designing National Determination and Protection Mechanisms*, 2013.

⁶⁰ Manuale UNHCR del 2014, cit., punto 69.

provare la propria situazione⁶¹ e ha lasciato intendere che, dovendosi dimostrare un fatto negativo, sarebbe opportuno bilanciare l'onere della prova tra individuo e autorità⁶². Si è anche proposto di adottare lo stesso standard della prova previsto per la determinazione dello *status* di rifugiato: in sintesi, per non frustrare lo spirito della Convenzione del 1954 la procedura dovrebbe avere esito positivo se si riesce a stabilire “a un livello ragionevole” che l'individuo non è considerato come cittadino da nessuno Stato nel quadro del proprio ordinamento giuridico⁶³. Questo aspetto non è affatto trascurabile: se effettivamente seguita, la raccomandazione dell'UNHCR potrebbe riallacciarsi all'art. 4.5 della direttiva 2011/95/UE, che apre alla valorizzazione della carica probatoria delle dichiarazioni credibili del richiedente. Da ultimo, l'UNHCR enumera ulteriori “diritti” che dovrebbero essere rispettati nell'interesse dell'individuo⁶⁴: ad esempio, fornire tutte le informazioni necessarie sulla procedura, assistenza materiale, legale e linguistica; considerare attentamente le esigenze dei minori e dei nuclei familiari; decidere in tempi ragionevoli e tramite provvedimenti motivati e in forma scritta; garantire il diritto d'appello e l'accesso all'UNHCR.

3.3. Sul trattamento dei migranti apolidi

Anche il trattamento da riservare ai migranti apolidi dipende essenzialmente da come gli Stati membri danno seguito al diritto internazionale applicabile, sempre che abbiano accettato di esserne vincolati. In diritto UE vi è al massimo qualche ‘interstizio’ lungo il quale rintracciare obblighi volti a garantire il rispetto di certe condizioni per le persone apolidi. In linea di principio, ad eccezione degli atti che insistono sulla protezione internazionale, le istituzioni UE hanno apportato contributi minimi ed estemporanei.

È appena il caso di spendere qualche parola sulla tutela approntata dal diritto derivato dell'Unione all'apolide nell'eventualità di allontanamento, espulsione o estradizione. Di regola, l'apolide da questo punto di vista è meno protetto del richiedente protezione internazionale, non fosse altro perché per quest'ultimo il diritto UE ha fatto propri gli obblighi internazionali e regionali sottesi al principio di *non-refoulement* (e al divieto di espulsioni collettive)⁶⁵. Tutt'al

⁶¹ Occorre provare le circostanze di fatto relative alla situazione personale e reperire informazioni concernenti le circostanze nello Stato rilevante o, se ve ne sono di più, di tutti gli Stati rilevanti: servono, dunque, informazioni attendibili sulla legislazione di questi altri Stati in materia di cittadinanza, nonché sull'interpretazione e l'attuazione della stessa.

⁶² Manuale UNHCR del 2014, *cit.*, punto 89.

⁶³ *Ibid.*, punto 91.

⁶⁴ *Ibid.*, in particolare punti 71 ss.

⁶⁵ Il principio oggi può dirsi “pacificamente” di diritto consuetudinario: v. P. De Sena, M. Starita, *Navigare fra istanze “stato-centriche” e “cosmopolitiche”: il caso “Sea-Watch” in una prospettiva conflittuale*, in *SIDIBlog*, 14 luglio 2019. Come spiega illustre dottrina, gli aspetti riguardo ai quali l'interpretazione delle normative nazionali alla luce della Carta ha prodotto gli effetti più rilevanti sono connessi, in particolare, al divieto di espulsione e di *refoulement*. Cfr. A. Adinolfi, *La “politica comune dell'immigrazione” a cinque anni dal Trattato di Lisbona*, in S. Amadeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, *op. cit.*, 12 ss. Per analisi sul principio di *non-refoulement* nel diritto internazionale, “CEDU” e dell'Unione, si vedano, *ex multis*, J. Ristik, *The Right to Asylum and the Principle of Non-Refoulement Under the*

più, merita di essere evidenziata la funzione difensiva che può svolgere la CGUE, ricorrendo agli articoli della Carta che si coordinano con l'art. 3 della Convenzione contro la tortura del 1984, che vieta a ciascuno Stato parte di espellere, respingere o estradare una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischi di essere sottoposta a tortura⁶⁶. L'art. 19 (in parte coincidente con l'art. 4 Prot. 4 CEDU) vieta le espulsioni collettive e l'allontanamento, l'espulsione o l'estradizione di chiunque verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti. L'art. 4 prevede che nessuno possa essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti, e ricalca l'art. 3 CEDU; e la giurisprudenza della Corte EDU su questa seconda norma⁶⁷, a sua volta, potrebbe esercitare un influsso considerevole sul diritto UE, grazie al "diaframma" dell'art. 52.3 della Carta dei diritti fondamentali (Carta)⁶⁸.

Vi è poi l'art. 36 della direttiva 2013/32/UE, che definisce il "Paese di origine sicuro", chiarendo che per l'apolide questo concetto identifica lo Stato in cui in precedenza soggiornava abitualmente. Ora, fermo restando che non è affatto scontato che le autorità nazionali competenti riescano ad appurare dove abbia soggiornato l'apolide, l'art. 36 della direttiva 2013/32/UE risente giocoforza delle cautele che i successivi artt. 37 e 38 impongono agli Stati membri di osservare quando intendono qualificare come sicuro un Paese terzo di origine, europeo e non.

European Convention on Human Rights, in *European Scientific Journal*, 2017, 108 ss.; F. De Vittor, *Respingimenti in mare ed "esternalizzazione" della protezione: il confine territoriale come limite agli obblighi di tutela*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, 2012, 183 ss.; A. Del Guercio, *La compatibilità dei respingimenti di migranti verso la Libia con la Convenzione europea dei diritti umani alla luce del ricorso Hirsi e altri c. Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, 255 ss.; A. Lang, *Il divieto di refoulement tra CEDU e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in S. Amadeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, *op. cit.*, 209 ss.; P. De Pasquale, *Respingimenti, rimpatri e asilo: la tutela degli immigrati irregolari nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, 19 ss.; F. Salerno, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, 487 ss.

⁶⁶ Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adottata il 10 dicembre 1984 (in vigore dal 26 giugno 1987), in United Nations, Treaty Series, vol. 1465, 85.

⁶⁷ Tra le pronunce più note, Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa c. Italia*, 27765/09; sentenza del 13 aprile 2010, *Trabelsi c. Italia*, 50163/08; sentenza del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*, 37201/06.

⁶⁸ Sull'art. 52.3 della Carta (e, più in generale, sull'impatto della CEDU nel sistema delineato dalla Carta), si rinvia, a mero titolo di esempio, a F. Ferraro, N. Lazzerini, *Art. 52 Portata e interpretazione dei diritti e dei principi*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di) *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, *op. cit.*, 1062 ss.; C. Amalfitano, *Il rilievo della CEDU in seno all'Unione europea ex art. 6 TUE*, in L. D'Andrea, G. Moschella, A. Ruggeri, A. Saitta (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, 247 ss.; G. Gaja, *L'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione per l'Europa*, in *Studi Urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2003, 485 ss.; P. Manzini, *La portata dei diritti garantiti dall'Unione europea: problemi interpretativi posti dall'art. 52*, in L. S. Rossi (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea*, Milano, 2002, 127 ss.

Al di fuori dell'area della protezione internazionale, lo spunto più indicativo per il trattamento degli apolidi è presente nella disciplina sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale. Il regolamento 883/2004/CE, infatti, si applica *ratione personae* anche agli apolidi residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti (art. 2.1).

La disposizione appena evocata ci riporta a quello che a ben vedere resta uno dei punti nevralgici del trattamento degli apolidi in territorio UE, ovvero la residenza (regolare). Intanto, si è detto che questa è una condizione necessaria per evitare l'espulsione, in forza dell'art. 31 della Convenzione di New York del 1954; e al riguardo, il diritto UE non dispone né lascia supporre che tale limite possa essere aggirato. Del pari, la residenza regolare è fondamentale affinché l'apolide, grazie anche all'intermediazione dell'art. 67.2, possa beneficiare di diritti e prestazioni che gli Stati membri devono garantire ai propri cittadini ed estendere ai cittadini di Stati terzi⁶⁹, sebbene mantengano poteri di deroga non trascurabili. Ciò non toglie che gli Stati membri sono oltremodo liberi da vincoli internazionali e sovranazionali quando si tratta di scegliere se garantire o meno la residenza legale alle persone apolidi, o di stabilire i requisiti per poterla ottenere.

Il tema della residenza ravviva poi il dibattito sulla riduzione dell'apolidia, quanto meno sotto due profili.

Primo: il diritto degli Stati (membri) normalmente consente l'acquisizione della cittadinanza nazionale per naturalizzazione all'individuo che abbia avuto la residenza legale per un determinato periodo. Ne consegue, ovviamente, che se l'apolide riesce ad ottenere la residenza quanto prima in uno Stato membro, presto o tardi avrà maggiori possibilità di diventarne cittadino. Tra l'altro, la Corte EDU oggi sembra più proclive a sindacare – alla luce del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU) – le condotte statali che impediscono all'apolide di poter risiedere stabilmente nello Stato territoriale⁷⁰ e ad esigere che, allo scopo, siano adottate procedure di determinazione di *status* effettive⁷¹.

⁶⁹ Ci si riferisce, ad esempio, all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro; e all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Le norme citate equiparano i cittadini dell'Unione e i cittadini degli Stati terzi dal punto di vista delle prestazioni in materia di condizioni di lavoro, libertà di associazione, istruzione e formazione professionale, del riconoscimento di titoli e diplomi, della sicurezza sociale, delle agevolazioni fiscali, dell'accesso a beni e servizi pubblici. Per considerazioni più ampie sul tema si veda E. Pistoia, *I percorsi del trattamento nazionale per i cittadini di Stati terzi nel diritto dell'Unione europea*, in AA.VV. (a cura di), *Temi e di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, op. cit., 775 ss.

⁷⁰ Corte EDU, sentenza del 26 aprile 2018, *Hoti c. Croazia*, 63311/14.

⁷¹ Corte EDU, sentenza del 12 maggio 2020, *Sudita Keita c. Ungheria*, 42321/15.

Secondo: nella prassi⁷² e in dottrina⁷³ si sta facendo largo l'idea che non si possa più scindere l'apolidia dai diritti umani. Uno dei risvolti principali di questa linea di pensiero è l'affermazione della cittadinanza come diritto umano, più o meno sulla scorta dell'art. 4 della Convenzione europea sulla nazionalità. Tale visione è slegata da una dimensione prettamente giuridica del concetto di cittadinanza, ma ne cavalca la parabola evolutiva, accentuata dall'accresciuta importanza degli obblighi di protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Questa progressione ha come punto di approdo una concezione di cittadinanza che guarda con più attenzione all'appartenenza dell'individuo alla comunità di riferimento e che, per l'effetto, fa perno sulla residenza dell'interessato⁷⁴.

In ambito europeo l'Unione non sta mandando segnali convinti (né convincenti) in tal senso, ma uno spiraglio potrebbe essere stato aperto dalla Corte EDU⁷⁵. Già nella sentenza *Genovese c. Malta*, riguardante un caso di apolidia, la Corte di Strasburgo ha concluso che la cittadinanza è una componente dell'identità personale dell'individuo e va quindi protetta come parte integrante del diritto alla vita privata (art. 8 CEDU)⁷⁶, anche se non si è sbilanciata ulteriormente sull'affermazione di una concezione sostanziale dello *status civitatis*. Pertanto, il punto più alto dell'andamento illustrato è rappresentato dall'opinione dissenziente

⁷² UNHCR, *The Impact of Statelessness on Access to Human Rights in Italy, Portugal and Spain*, 2019, 2 ss.

⁷³ In particolare, L. N. Kingston, *Conceptualizing Statelessness as a Human Rights Challenge: Framing, Visual Representation, and (Partial) Issue Emergence*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2019, 52 ss.; D. Owen, *On the Right to Have Nationality Rights: Statelessness, Citizenship and Human Rights*, in *Netherlands International Law Review*, 2018, 299 ss.; M. Foster, H. Lambert, *Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time Has Come*, in *International Journal of Refugee Law*, 2016, 564 ss.; M. Manly, L. van Waas, *The State of Statelessness Research: A Human Rights Imperative*, in *Tilburg Law Review*, 2014, 3 ss.; S. Forlati, *Nationality as a Human Right*, in A. Annoni, S. Forlati (Eds.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, op. cit., 18 ss.; L. van Waas, M. Neal, *Statelessness and the Role of National Human Rights Institutions* (Tilburg Law School Legal Studies, Research Paper Series No. 022/2013), 2013; D. S. Weissbrodt, C. Collins, *The Human Rights of Stateless Persons*, in *Human Rights Quarterly*, 2006, 245 ss.; P. M. Stabile, *La cittadinanza nei piccoli Stati europei. Profili di diritto comparato e internazionale*, in *Studi Urbinati, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2005, 620 ss.

⁷⁴ In particolare, L. Panella, *Il diritto dell'individuo ad una cittadinanza*, in *Democrazia e sicurezza*, 8 settembre 2012. L'Autrice aggiunge che, limitatamente alle questioni in tema di cittadinanza che sorgono in occasione di una successione di Stati, il diritto individuale alla cittadinanza (sancito anche dalla Convenzione di Strasburgo del 2006) assumerebbe le fattezze di una norma di carattere generale grazie all'art. 18 della Convenzione europea sulla nazionalità, che di fatto impone agli Stati l'obbligo di considerare come propri cittadini i soggetti che soddisfano i requisiti ivi indicati (7 ss.).

⁷⁵ Per approfondimenti si veda L. Panella, *Il diritto individuale ad una cittadinanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in A. Di Stasi (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali. Convegno interinale SIDI, Salerno, 18-19 gennaio 2018*, Napoli, 2018, 99 ss. In dottrina non mancano commenti abbastanza freddi circa gli esiti della giurisprudenza CEDU sul punto, in particolare se raffrontati con quelli di altre Corti (ad esempio, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo): si veda G. Milani, *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2017, 27 dicembre 2017.

⁷⁶ Corte EDU, sentenza dell'11 ottobre 2011, *Genovese c. Malta*, 53124/09, in particolare punto 33.

del giudice Pinto de Albuquerque nel caso *Ramadan c. Malta*, che ha postulato l'esistenza di un diritto convenzionale alla cittadinanza, autonomo rispetto all'art. 8 CEDU⁷⁷.

3.4. Note a margine: sui limiti all'operabilità della Carta dei diritti fondamentali

Un più elevato grado di protezione può essere favorito dalla Carta dei diritti fondamentali, che a rigor di logica dovrebbe avere il potenziale necessario e sufficiente per difendere l'apolide da condotte statali lesive dei propri diritti: ad esempio, se si tratta di diritti che afferiscono alla disciplina UE sull'asilo o di diritti che possono essere fatti valere da qualsiasi persona. Ma l'assenza di una normativa UE sull'apolidia potrebbe sollevare problemi.

Ciò che si sta considerando è l'attitudine della Carta ad essere invocata contro uno Stato membro allorché il caso concreto non sia regolato dalla legislazione dell'Unione, cosa che potrebbe verificarsi per il migrante apolide che non abbia nulla a che vedere con richieste di protezione internazionale. Se un apolide è stato pregiudicato a causa di una procedura di identificazione manifestamente "sbrigativa" o eccessivamente lunga, o se non ha beneficiato di alcuna assistenza prima, durante e dopo la procedura, nell'eventuale giudizio interno il giudice *a quo* può indirizzare alla CGUE un rinvio pregiudiziale per avere conferma di una violazione della Carta?

La soluzione non è del tutto pacifica, perché l'art. 51.1 della Carta stabilisce, *inter alia*, che le disposizioni di questo strumento si applicano pure agli Stati membri, ma esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Gli effetti dell'art. 51.1 per i casi prospettati possono rivelarsi ambigui: se ci si allontana dai settori dello SLSG presidiati dal diritto derivato dell'Unione (a partire dall'asilo) si rischia di lasciarsi alle spalle quel "diritto UE attuabile" che deve obbligatoriamente sussistere affinché si possa azionare la Carta. Stretto tra la visione rigorosa delle Spiegazioni della Carta⁷⁸ e una giurisprudenza europea che, dopo un inizio prudente, col tempo ha dimostrato di volere interpretare il concetto di "attuazione del diritto dell'Unione" in maniera "generosa"⁷⁹, l'interprete trova ancora qualche difficoltà quando deve riempire di significato questa espressione. E

⁷⁷ Corte EDU, Dissenting Opinion of Judge Pinto De Albuquerque del 21 giugno 2016, *Ramadan c. Malta*, 76136/12.

⁷⁸ Le Spiegazioni muovono da CGUE, sentenza del 13 aprile 2000, *Karlsson*, C-292/97, punto 37, per concludere che nell'art. 51.1 della Carta l'espressione "attuazione del diritto dell'Unione" si riferisce all'applicazione delle "discipline comunitarie". Cfr. Spiegazione relativa all'articolo 51 — Ambito di applicazione, in Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (2007/C 303/02), C 303/17, del 14 dicembre 2007.

⁷⁹ M. E. Bartoloni, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali: una questione aperta*, Napoli, 2018, 199. Si è addirittura sostenuto che la Carta sia "l'ombra" del diritto UE: K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (Eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, *op. cit.*, 1568. Tra le varie pronunce si segnalano, CGUE, sentenza del 10 luglio 2014, *Hernández*, C-198/13, punti 32-37; sentenza del 6 marzo 2014, *Siragusa*, C-206/13, punti 20-26; sentenza dell'8 maggio 2013, *Ymeraga*, C-87/12, punto 41; sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, punti 18-22; sentenza dell'8 novembre 2012, *Iida*, C-40/11, punto 79.

la sintesi delle conclusioni della ricchissima dottrina formatasi su tale aspetto dell'art. 51.1 della Carta⁸⁰ è che il dilemma non è ancora stato sciolto completamente. Per di più, l'applicazione della Carta agli apolidi tende ad essere ostacolata anche dalle modalità con cui il divieto di discriminazione (art. 21 della Carta) è stato tradotto in prassi dal legislatore dell'Unione, in quanto la direttiva 2000/43/CE⁸¹ e la direttiva 2000/78/CE⁸² non si applicano alle discriminazioni basate sulla nazionalità⁸³.

3166

Alla luce dell'incertezza che regna attorno al suddetto art. 51.1, anche ammettendo che il sistema CEDU offra appigli per rinvigorire la protezione dell'apolide non richiedente protezione internazionale dinnanzi alle autorità di uno Stato membro, non è detto che si possano sempre attivare i canali di comunicazione dei principi generali e dell'art. 52.3 della Carta. In fondo, nessuno dei due ordinamenti giuridici, né tantomeno quelli degli Stati membri (cui si potrebbe

⁸⁰ Si vedano, *ex multis*, N. Lazzerini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: i limiti di applicazione*, 2018, Milano, 183 ss.; B. Pirker, *Mapping the Scope of Application of EU Fundamental Rights: A Typology*, in *European Papers*, 3/2018, 133 ss.; A. Ruggeri, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le tecniche decisorie idonee ad assicurarne la efficacia ed effettività*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, 21 ss.; J. Ziller, *Art. 51 Ambito di applicazione*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di) *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, 1044 ss.; L.S. Rossi, "Stesso valore giuridico dei Trattati"? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, 336 ss.; P. Mori, *Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea*, in A. Tizzano (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma: Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, 199 ss.; E. Spaventa, *The Interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the Dilemma of Stricter or Broader Application of the Charter to National Measures*, (Parlamento europeo, Direzione generale delle politiche interne – Direzione dei diritti dei cittadini e degli affari costituzionali, studio per la Commissione petizioni), 2016; P. Mengozzi, *La rilevanza giuridica e l'ambito di applicazione della Carta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 23 ss.; B. Nascimbene, *Il principio di attribuzione e l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali: l'orientamento della giurisprudenza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, 49 ss.; A. Di Stasi, *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell'Unione europea: ancora a proposito dell'interpretazione dell'articolo 51 paragrafo 1*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, 445 ss.; R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, 134 ss.; J. P. Jacqué, *The Charter of Fundamental Rights and the court of Justice of the European Union: A First Assessment of the Interpretation of the Charter's Horizontal Provisions*, in L. S. Rossi, F. Casolari (Eds), *The EU After Lisbon: Amending or Copying with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, 137 ss.; A. Tizzano, *L'applicazione de la Charte des droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, 429 ss.; A. Ward, *Art. 51. Field of Application*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (Eds), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, 1413 ss.; D. Sarmiento, *Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe*, in *Common Market Law Review*, 2013, 1267 ss.; G. Di Federico, *Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty*, in G. Di Federico, *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Dordrecht [etc.], 2011, 39 ss.

⁸¹ 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.

⁸² Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁸³ Come puntualizza giustamente S. Marinai, *L'Unione europea e gli apolidi*, *op. cit.*, 442 ss.

attingere per provare ad azionare il meccanismo delle “tradizioni comuni”) esibiscono coordinate sufficientemente ferme e univoche per rinvenire eventuali diritti fondamentali che un soggetto avrebbe in quanto apolide⁸⁴, nonostante l’esigenza sempre più avvertita di affrontare l’apolidia nella prospettiva dei diritti umani⁸⁵.

4. Conclusioni e raccomandazioni

L’analisi compiuta nelle pagine precedenti ha portato allo scoperto diverse questioni delicate che discendono dalle carenze del diritto dell’Unione europea con riferimento all’apolidia nel contesto delle migrazioni. Il migrante apolide rischia di trovarsi in un autentico cono d’ombra, dove le autorità nazionali competenti hanno in tutti i casi poteri considerevoli e difficilmente sindacabili.

Se il diritto internazionale in materia è parzialmente incompleto e ha avuto riscontri limitati negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, fino ad oggi il diritto UE non è stato in grado, come invece è avvenuto in altre occasioni, di evitare quel compromesso al ribasso che normalmente si verifica quanto l’Unione è statica. Detto altrimenti, se l’Unione intervenisse in questo campo, creerebbe i presupposti per una applicazione più diffusa e scrupolosa delle Convenzioni di New York a livello sovranazionale. Ma vi è di più: l’Unione potrebbe colmare le vistose lacune di strumenti elaborati più di mezzo secolo fa, potenziando un sistema che resta sì importante, ma che mal si adatta all’evoluzione quantitativa e qualitativa dei fenomeni migratori. Anzi, così facendo si potrebbe finalmente attutire il problema dell’assenza di effetto diretto delle Convenzioni di New York⁸⁶ e per l’interessato diverrebbe più semplice invocare la Carta dei diritti fondamentali in un giudizio instaurato presso uno Stato membro.

Per corroborare la tesi che si sta affermando, non ci si può esimere dall’osservare quanto fatto dall’Unione per dare nuova linfa alla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati. Anche se è difficile, nel momento in cui si scrive, tessere le lodi del sistema di asilo UE, eccessivamente condizionato da pulsioni nazionali contrarie allo spirito dei Trattati istitutivi e affetto da un *deficit* di

⁸⁴ Ciò potrebbe ad una sorta di rivisitazione in senso peggiorativo della metafora del “giano bifronte” efficacemente proposta per sottolineare come la Corte non sia nuova a controbilanciare eventuali approcci “regressivi” nella sua giurisprudenza sull’art. 51 con spinte in avanti dotate di forza quasi uguale e contraria quando il ragionamento è sviluppato ricorrendo ai principi generali o alle tradizioni costituzionali comuni. In tal senso, O. Pollicino, *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza*, in L. D’Andrea, G. Moschella, A. Ruggeri, A. Saitta (a cura di), *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, op. cit., 109 ss.

⁸⁵ V. *supra*, par. 3.3.

⁸⁶ L’Unione non ne è parte e questa circostanza basta a rievocare l’approccio restrittivo mantenuto nel tempo dalla Corte di giustizia nella giurisprudenza più pertinente. Si vedano CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, *ATA*, C-366/10, in particolare punti 51 ss. e 59 ss., sentenza del 3 giugno 2008, *Intertanko*, C-308/06, punti 42 ss. Si veda anche B. Mayer, *Case C-366/10, Air Transport Association of America and others v. Secretary of State for Energy and Climate Change, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 21 December 2011*, in *Common Market Law Review*, 2012, 1113 ss.

solidarietà che ormai può dirsi cronico⁸⁷, sarebbe parimenti fuorviante bollare come inutile o irrilevante la politica europea di asilo. Gli obblighi disposti da Parlamento europeo e Consiglio negli atti legislativi adottati dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e, soprattutto, a seguito della riforma di Lisbona, certificano che l'Unione ha inteso riprendere il regime istituito con la Convenzione di Ginevra, arrivando poi ad innalzarne gli standard di protezione. In questo modo, si è venuto a creare un nuovo binario lungo il quale gli Stati membri sono chiamati a sforzi più intensi di quelli che sarebbero stati necessari in assenza del filtro del diritto UE tra diritto internazionale e diritto interno.

Tali obblighi sono ulteriormente rafforzati dall'azione della Corte di Giustizia, che in varie pronunce ha fornito un'interpretazione del diritto UE in un'ottica di maggiore garantismo a favore del richiedente protezione internazionale o del beneficiario di uno degli *status* inclusi in questa categoria. D'altro canto, nell'area dell'asilo la CGUE non si è tirata indietro quando ha avuto l'occasione di attingere alla giurisprudenza della Corte EDU o al diritto internazionale vigente per dare più slancio alle disposizioni pertinenti di diritto UE poste a presidio delle garanzie degli individui: in tal senso, i casi *N.S.*⁸⁸ ed *M e*

⁸⁷ Questo problema è stato trattato da ampia dottrina. Tra i vari contributi si segnalano A. Di Pascale, *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?*, in *Eurojus.it*, 18 novembre 2019, 107 ss.; F. Gatta, *L'Unione europea tra "emergenza migranti" e crisi dei propri valori. La ricollocazione per quote di richiedenti asilo tra Stati membri come emblema della (superabile?) crisi della solidarietà europea*, in D. Ferrari, F. Mugnaini (a cura di), *Europa come rifugio? La condizione di rifugiato tra diritto e società*, Siena, 2019, 33 ss.; C. Curti Gialdino, *"Avanti piano, quasi indietro": considerazioni sui risultati del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 in materia di immigrazione*, in *Federalismi.it*, 4 luglio 2018; B. Nascimbene, *Refugees, the European Union and the "Dublin System". The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, 2016, 104 ss.; G. Caggiano, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, 221 ss.; F. Munari, *The Perfect Storm on EU Asylum Law: the Need to Rethink the Dublin Regime*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, 524 ss. e 540 ss.; M. Di Filippo, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in *I diritti dell'uomo*, 2015, 47 ss.; C. Favilli, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'"emergenza" immigrazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, 785 ss.; G. Morgese, *I migranti, la solidarietà e l'Europa senza qualità*, in *SIDIBlog*, 8 giugno 2015; L. M. Langford, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2013, 223 ss.

⁸⁸ CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, *N. S.*, C-411 e 493/10. Nella sentenza *N.S.* la Corte ha applicato il principio di solidarietà per impedire che il richiedente protezione internazionale fosse trasferito verso lo Stato competente ad esaminare la domanda ai sensi del regolamento "Dublino II", in quanto il sistema di asilo di tale Stato (la Grecia) era affetto da gravi carenze sistemiche che avrebbero compromesso i diritti dell'interessato. La sentenza *N.S.*, a sua volta, risente dell'influenza della sentenza *M.S.S.* della Corte EDU (Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Grecia e Belgio*, 30696/09). Per commenti esaustivi su entrambe le sentenze, si vedano, ad esempio, G. Cellamare, *In tema di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'operare del sistema c.d. di Dublino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 65 ss.; L. M. Ravo, *La giurisprudenza N.S. e altri c. Regno Unito e il problema della solidarietà fra Stati membri in materia di asilo*, in S. Amadeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa, op. cit.*, 245 ss.; V. Moreno-Lax, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, 1 ss.; G. Morgese, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 147 ss.; M.

X.X.⁸⁹ sono solo due degli esempi più celebri dell'impatto prodotto dalla Corte quando ha esercitato questa funzione 'alchemica'.

Gli insegnamenti tratti dal diritto UE sull'asilo portano a concludere che per affrontare adeguatamente le questioni tratteggiate in questo scritto l'Unione europea dovrebbe porre le basi per una normativa sull'apolidia nei contesti migratori.

L'obiezione di natura giuridica più prevedibile a tale proposta è che l'Unione non ne avrebbe le competenze, perché il tema parrebbe legato a doppio filo con la regolamentazione della cittadinanza nazionale, che soltanto gli Stati membri possono regolamentare. L'ostacolo, tuttavia, non dovrebbe essere insormontabile, come già fatto notare in dottrina⁹⁰. Si ricorda di nuovo che sin dalla premessa dell'articolo è stato specificato che non si sta disquisendo di apolidia a tutto tondo, ma di aspetti ben precisi: l'oggetto della disamina è l'apolidia nel contesto delle migrazioni e le due ramificazioni principali sono l'individuazione e gli standard di trattamento delle persone apolidi. Entro questi limiti, non si potrebbe contestare che l'Unione sia ancora impossibilitata a intervenire, se del caso tramite atti di armonizzazione. Vi è più di una ragione per cui non è irrealistico sostenere che l'Unione possa legiferare in questa nicchia.

Intanto, la protezione delle persone apolidi riecheggia il tessuto valoriale che permea un'Unione fondata sul rispetto "della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze" (art. 2 TUE). Ad ogni modo, la normativa ipotizzata potrebbe essere basata sul predetto art. 67.2 TFUE e sull'art. 79 TFUE⁹¹. Quanto a quest'ultima norma, si potrebbe fare leva sulle aperture realizzate dalle lettere a) e b) del suo secondo comma: l'Unione, infatti, ha il potere di legiferare per "fissare condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare" e per definire i "diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato

Marchegiani, *Regolamento "Dublino II" e Convenzione europea dei diritti umani: il caso M.S.S c. Belgio e Grecia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, 357 ss.; E. Rebasti, *Corte europea dei diritti umani e sistema comune in materia di asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 343 ss.

⁸⁹ CGUE, sentenza del 14 maggio 2019, *M e X. X.*, C-391/16, C-77/17 e C-78/17. Nel caso di specie la Corte ha confermato la primazia della Convenzione di Ginevra e del principio di *non refoulement* rispetto alla politica UE di asilo, ma ha aggirato il limite dell'art. 33.2 della Convenzione (che elenca ipotesi nelle quali è possibile espellere il rifugiato o rinviarlo al confine) in nome della centralità della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico UE. Per commenti si segnala F. Casolari, *La qualità di rifugiato al vaglio della Corte Ue: la ricostruzione dei diritti dei beneficiari di protezione internazionale nell'intreccio tra fonti sovranazionali e internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 923 ss.

⁹⁰ In particolare, K. Swider, M. den Heijer, *Why Union Law Can and Should Protect Stateless Persons*, *op. cit.*, 121 ss.

⁹¹ Più complesso, invece, il ricorso all'art. 21.2 TUE dal momento che questa base giuridica postula una valutazione della necessità della misura alla luce dell'obiettivo di garantire ai cittadini europei il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Si preferisce poi non considerare il possibile ricorso alla clausola di flessibilità *ex art. 352 TFUE*, da intendersi come norma di chiusura dell'intero sistema e resa poco appetibile dal fatto che per avvalersene occorre una deliberazione all'unanimità del Consiglio.

membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri”. Sostanzialmente, “basterebbe” stabilire una volta per tutte che lo *status* di apolide è condizione sufficiente affinché l’interessato abbia titolo per risiedere legalmente in uno Stato membro, esattamente come accade per altre categorie di migranti (ad esempio, studenti o lavoratori). È questo il grimaldello per scardinare un meccanismo che fino ad ora ha reso il diritto UE più involuto rispetto al diritto internazionale e di alcuni Stati membri riguardo alla protezione dei migranti apolidi. Tutto ciò consentirebbe all’Unione di regolare anche le procedure necessarie per la determinazione dello *status* di apolide e di istituire un sistema di regole capillari e omogenee, tali da prevenire condotte di autorità interne che oggi avrebbero alte probabilità di tradursi in decisioni arbitrarie o discriminatorie e il più delle volte in una dimensione carsica.

In aggiunta, un sistema preposto alla protezione degli apolidi in uno spazio senza frontiere giustificerebbe l’introduzione di un quadro normativo europeo in luogo di iniziative a macchia di leopardo poste in essere da qualche Stato membro. Certo, sarebbe necessario dosare accuratamente l’intervento dall’alto, sì da non inibire il principio di proporzionalità. L’atto in discorso potrebbe quindi essere una direttiva strutturata sulla falsa riga delle direttive del “pacchetto asilo” e contenente standard che assumano come parametri minimi le raccomandazioni del Manuale dell’UNHCR del 2014.

3170

Vale la pena ricordare che un intervento in termini simili a quelli appena illustrati è stato caldeggiato anche “in prossimità” dell’Unione⁹², al punto che si ha come l’impressione che il vuoto commentato in questo lavoro sia dovuto più a priorità politiche che a reali barriere giuridiche.

In secondo luogo, eventuali ricadute sugli impianti normativi interni che regolano la cittadinanza nazionale sarebbero inevitabili, posto che gli Stati finirebbero per dovere concedere la propria cittadinanza in più situazioni. Nonostante tutto, non è questo un motivo sufficiente per impedire all’Unione di legiferare come suggerito sopra. Non si tratterebbe di un’ingerenza diretta in un ambito sottoposto a competenze esclusive nazionali, ma di un effetto mediato di un’iniziativa che risponde a un regime di competenze concorrenti. Il diritto derivato UE fornisce numerosi esempi di atti legislativi che incidono sulla regolamentazione della cittadinanza nazionale: si va da molte delle norme che attuano il titolo V del TFUE a quelle che traducono in prassi i diritti di cittadinanza.

Una normativa come quella che si sta immaginando avrebbe il pregio di fungere da deterrente per certe condotte indesiderate che le autorità nazionali potrebbero tenere molto più facilmente se continuassero ad agire all’ombra del diritto nazionale (quando esiste): per esempio, dichiarare apolide un minore che sarebbe, a ragion veduta, cittadino dello Stato membro territoriale, precludendogli di avvalersi dei diritti discendenti dallo *status* di cittadino europeo e, di fatto,

⁹² Se ne parla diffusamente nello studio redatto per conto del Parlamento europeo del 2015, menzionato al par. 1 (G. R. de Groot, K. Swider, O. Vonk, *Practices and Approaches, in EU Member States to Prevent and end Statelessness, op. cit.*).

impedendo ai familiari di usufruire delle libertà accessorie previste dalla direttiva 2004/38/CE⁹³.

L'alternativa all'adozione di una apposita direttiva UE tesa a tutelare il migrante apolide in territorio UE non può che essere una nuova, e del tutto eventuale, giurisprudenza della Corte e/o dei giudici nazionali.

Laddove la CGUE abbia modo di vagliare questioni attinenti alle procedure di identificazione e al trattamento degli apolidi in uno Stato membro, l'auspicio è che le Convenzioni di New York e le linee guida dell'UNHCR vengano utilizzate per favorire interpretazioni del diritto UE più inclini alla tutela dell'interessato. Va da sé che converrebbe dapprima aprire una breccia nell'ordinamento UE che semplifichi l'ingresso del diritto internazionale sull'apolidia. Una soluzione potrebbe essere, almeno nelle cause in cui possa essere applicato il diritto UE in materia di asilo, ricorrere all'art. 78.1 TFUE: l'ultima frase precisa che la politica UE di asilo deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951 (e al Protocollo del 1967) e agli "altri trattati pertinenti". All'interno di questa voce non pare forzato includere anche le Convenzioni di New York, considerata la loro evidente affinità con la Convenzione di Ginevra, come accennato *supra* (par. 2)⁹⁴.

Fatto questo, il diritto richiamato dovrebbe essere letto sotto la lente degli aggiornamenti dell'UNHCR e usato per interpretare le disposizioni UE oggetto di causa, ricordando che l'Unione ha espressamente richiesto agli Stati membri di conformarsi al sistema convenzionale eretto dalle Nazioni Unite.

In ultima analisi, l'orientamento così prodotto potrebbe diventare uno snodo da seguire in futuro, anche al di fuori delle cause inerenti alla politica di asilo.

Federico Ferri
Dipartimento di Scienze giuridiche
Università degli Studi di Bologna
federico.ferri5@unibo.it

⁹³ Giova osservare, *a latere*, che in dottrina non mancano opinioni secondo le quali la cittadinanza dell'Unione non dovrebbe dipendere esclusivamente dal possesso della cittadinanza nazionale, quanto, piuttosto, dalla residenza. Si segnalano le riflessioni contenute in E. Nalin, *Riforma della legge italiana sulla cittadinanza e diritto dell'Unione europea*, in E. Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, 175 ss.

⁹⁴ Nonostante in dottrina vi sia chi si esprime in senso opposto: ad esempio, M. Wilderspin, *Articles 77-80*, in M. Klamert, M. Kellerbauer, J. Tomkin (Eds), *Commentary on the EU: Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2019, 827. C'è da dire che tale presa di posizione si basa sulla circostanza che nessuna delle due Convenzioni è stata ratificata da tutti gli Stati membri. Ad avviso di chi scrive, questa visione sembra un po' troppo rigida e non terrebbe conto delle esortazioni che Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e Unione europea hanno rivolto agli Stati (inclusi i rimanenti Stati UE) affinché entrino aderiscano alle Convenzioni del 1954 e del 1961. Se poi si guarda alla giurisprudenza della CGUE, non emergono particolari elementi ostativi ad una connessione tra la disposizione in parola e le Convenzioni di New York (CGUE, sentenza del 17 giugno 2020, *Bolbol*, C-31/09, punto 38; sentenza del 2 marzo 2010, *Abdulla*, C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, punti 53-54).