

N. R.G. 5858/2020



TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione
cittadini UE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **5858/2020** promossa da:

F. A. D.S\., con l'avv. GALLI GIORGIA

RICORRENTE

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, con l'AVVOCATURA STATO DI BOLOGNA

RESISTENTE/I

Il Giudice dott. Angela Baraldi,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 09/09/2020,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA ex art. 702 bis c.p.c.

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con ricorso depositato in data 20 maggio 2020 F.A.D.S., nato in Eritrea il 12/10/1976, residente in Bologna, chiedeva l'accertamento dello status di apolide ai sensi e per gli effetti della l. n. 306/1992, legge di ratifica della Convenzione di New York del 28 settembre 1954, con contestuale istanza ex art. 700 c.p.c. finalizzata, stante la situazione di soggiorno irregolare sul territorio nazionale, al rilascio in proprio favore di un titolo di soggiorno per "attesa apolidia".

A sostegno della propria domanda il ricorrente esponeva di essere nato e di aver vissuto in Eritrea fino al 2015, Stato del quale egli è stato cittadino, in quanto figlio di genitore di origine eritrea residente in Eritrea, sino al 28 gennaio 2015, quando aveva dovuto sottoscrivere un atto di rinuncia alla cittadinanza eritrea. Più precisamente, dopo aver assolto gli obblighi relativi al servizio nazionale imposti dallo Stato eritreo, era stato costretto a rinunciare al proprio *status civitatis* per ottenere il congedo dal servizio. L'autorità eritrea aveva proceduto altresì al ritiro del passaporto eritreo, della carta di nazionalità eritrea e della patente di guida eritrea dell'istante. Il 18 novembre

2015 il Dipartimento di Immigrazione e Nazionalità eritreo aveva rilasciato al ricorrente un passaporto per “cittadini stranieri”.

Giunto in Italia in data 21 dicembre 2015, l'istante otteneva un permesso di soggiorno per motivi familiari, quale convivente con la sorella S. D.S., nata in Eritrea il ..., cittadina italiana, valevole dal 5 aprile 2016 al 12 aprile 2018. Oltre alla sorella, sono cittadini italiani il padre (A.D.S. nato ad Asmara, Eritrea, il ...), la madre (N. O. nata ad Asmara, Eritrea, il ...), il nonno paterno (A.D.S., nato in Eritrea il ..., cittadino italiano dalla nascita), nonché il fratello (N.D.S., nato ad Asmara, Eritrea, il ...).

Ritenendo, erroneamente, di essere nelle condizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana, il ricorrente, per poter avanzare l'istanza, si recava presso l'Ambasciata Eritrea di Roma al fine di ottenere una dichiarazione che attestasse le sue esatte generalità, in quanto le generalità riportate nello stato di famiglia (ove il ricorrente è indicato quale F.A.D.S.) non corrispondono testualmente a quelle indicate nel certificato di nascita e nel passaporto “per stranieri” dallo stesso ottenuto da parte dell'Autorità eritrea (documenti nei quali il ricorrente è indicato quale F. A. D.). L'Ambasciata eritrea rilasciava invece un certificato attestante che *“F.A.D.S. in possesso del passaporto numero ... rilasciato dallo Stato di Eritrea il 18 novembre 2015, valido fino al 17 novembre 2016, non è cittadino eritreo”*.

Depositata la domanda di riconoscimento della cittadinanza italiana, l'istante otteneva un permesso di soggiorno per attesa cittadinanza valido sino al 22 maggio 2019. A seguito di un primo rigetto della domanda di cittadinanza da parte del Comune di Chieti, il ricorrente si trasferiva a Bologna, dove in data 28 giugno 2019 presentava nuovamente istanza di riconoscimento della cittadinanza italiana. Dopo aver emesso il preavviso di rigetto in data 3 ottobre 2019, il Comune di Bologna, con provvedimento del 20 novembre 2019, rigettava l'istanza di riconoscimento della cittadinanza italiana, ritenendo non applicabili né l'art. 1, co. 1, né l'art. 14, l. 91/1992, avendo il padre dell'istante ottenuto la cittadinanza italiana quando il ricorrente era già maggiorenne.

Il ricorrente chiedeva dunque l'accertamento del proprio *status* di apolide, in quanto non riconosciuto cittadino da nessuno Stato, avendo egli perduto la cittadinanza eritrea e non sussistendo i presupposti per il riconoscimento o l'acquisto della cittadinanza italiana, né alcun rapporto di collegamento con altro Stato.

A sostegno dell'istanza il ricorrente produceva: certificato di nascita; passaporto per cittadini stranieri (n. ...) rilasciato dal Dipartimento di Immigrazione e Nazionalità eritreo valido dal 18.11.2015 al 17.11.2016; permesso di soggiorno per motivi familiari rilasciato il 05.04.2016 e valido sino al 12.04.2018; copia carta d'identità italiana della sorella S.D.S.; stato di famiglia di A.D.S. rilasciato dal Municipio di Asmara con attestazione di conformità dell'Ambasciata d'Italia

in Asmara del 15.4.2019; mail di trasmissione dello stato di famiglia da parte dell'Ambasciata d'Italia in Asmara; atto di cittadinanza italiana n. 33/99 Ambasciata d'Italia in Asmara di A.D.S.; certificato di cittadinanza italiana rilasciato dall'Ambasciata d'Italia in Asmara il 8.05.2018 di A.D.S.; dichiarazione di cittadinanza italiana Ambasciata d'Italia in Asmara del 15.06.2018 di A.D.S.; estratto per riassunto degli atti di nascita rilasciato dal Comune di Siena il 25.03.2019 relativo a A.D.S.; estratto per riassunto degli atti di nascita rilasciato dal Comune di Siena il 25.03.2019 relativo a A. D. S.; estratto per riassunto degli atti di nascita rilasciato dal Comune di Siena il 25.03.2019 relativo a S. D. S.; estratto per riassunto degli atti di nascita rilasciato dal Comune di Siena il 25.03.2019 relativo a Nahom Della Scala; certificato di cittadinanza italiana rilasciato dall'Ambasciata d'Italia in Asmara il 8.05.2018 relativo a N. O.; estratto per riassunto degli atti di matrimonio rilasciato dal Comune di Siena il 11.06.2018 relativo a A.D.S. e N. O.; dichiarazione consolare di mancato possesso della cittadinanza eritrea rilasciato dall'Ambasciata d'Eritrea in Roma il 22.05.2018; permesso di soggiorno per attesa cittadinanza valido dal 22.05.2018 al 22.05.2019; provvedimento di rigetto prima istanza cittadinanza italiana; istanza di riconoscimento cittadinanza italiana al Comune di Bologna del 28.06.2019; comunicazione dei motivi ostativi al riconoscimento della cittadinanza italiana a cittadino straniero di ceppo italiano ai sensi dell'art. 10 bis L. 241/90 emesso dal Comune di Bologna il 3.10.2019, rif. P.G. n. 301076/2019; provvedimento definitivo di rigetto emesso dal Comune di Bologna il 20.11.2019; certificato di residenza e di stato di famiglia Comune di Bologna relativo al ricorrente.

Ritualmente integratosi il contraddittorio, il Ministero dell'Interno, nella comparsa di costituzione e risposta, rilevava *in primis* che, avendo il ricorrente adito la giurisdizione in luogo di richiedere il riconoscimento dello *status* di apolide in via amministrativa, in caso di accoglimento del ricorso, non si sarebbe potuta condannare l'Amministrazione alle spese. In secondo luogo, richiamata la giurisprudenza di legittimità in materia di onere della prova gravante sull'attore nel giudizio di accertamento dello status di apolide, riteneva non assolto il prescritto onere probatorio. Concludeva chiedendo il rigetto del ricorso.

Il Pubblico Ministero interveniva nel giudizio, non formulando alcuna osservazione ostativa all'accoglimento della domanda.

Disposto in via cautelare ed urgente il rilascio di permesso di soggiorno, all'udienza del 9 settembre 2020, non comparsa parte resistente, parte ricorrente insisteva per l'accoglimento del ricorso.

In via preliminare, va ribadita la competenza della Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale e Libera circolazione dei cittadini UE presso il Tribunale

di Bologna, ai sensi dell'art. 4 del D.L. 13/2017, convertito nella Legge 46/2017, che, al comma 5, ha attribuito alle sezioni specializzate la competenza per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia, con l'assegnazione secondo il criterio contemplato dal comma 1 dell'art. 3, ossia avendo riguardo al luogo in cui l'attore ha dimora (*“Le controversie di cui all'articolo 3, comma 2, sono assegnate secondo il criterio previsto dal comma 1, avendo riguardo al luogo in cui l'attore ha la dimora”*).

Parimenti in via preliminare, si precisa che questo Giudice intende aderire all'indirizzo giurisprudenziale maggioritario che vede la certificazione ministeriale della condizione di apolidia come alternativa al procedimento giurisdizionale. Infatti ai sensi dell' art. 17 d.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572 (regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza, n. 91 del 5 febbraio 1992), è lasciata a colui che vi ha interesse sia la possibilità di chiedere in via amministrativa, al Ministero dell'interno, la certificazione della propria condizione di apolidia, sia di adire l'Autorità giudiziaria ordinaria al fine di fare accertare tale *status*.

Le ragioni che conducono ad ammettere il «doppio binario» amministrativo e giurisdizionale poggiano, oltre che sull'interpretazione letterale e sistematica della norma citata, sull'esigenza di salvaguardare la posizione di diritto soggettivo connessa al riconoscimento dello *status* di apolide della persona.

In via generale, occorre poi chiarire che il rinvio effettuato dall'art. 10 Cost. alle norme ed ai trattati internazionali per la regolamentazione della condizione giuridica dello straniero consente di individuare, in assenza di una legge primaria che regoli l'accertamento dello status di apolide, nell'art.1 della Convenzione di New York del 28 settembre 1954 l'unica regolamentazione di tale status.

La Convenzione di New York, ratificata dall'Italia con la legge 306/1962, all'art. 1, definisce l'apolide *"una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione"*.

Rilevano, ai sensi di tale norma, l'apolidia originaria, ovvero la situazione di chi si trovi privo di qualsiasi cittadinanza dalla nascita, così come l'apolidia successiva, da intendersi come perdita della cittadinanza originaria non seguita dall'acquisto di una nuova cittadinanza.

L'apolidia successiva potrebbe tra l'altro derivare da rinuncia dell'interessato alla cittadinanza, rinuncia che potrebbe essere o volontaria (da intendersi libera da condizionamenti) o non libera. Ebbene, in entrambi i casi, come si apprende dalle *“LINEE GUIDA N. 1 SULL'APOLIDIA: La definizione di ‘apolide’ nell'Articolo 1(1) della Convenzione del 1954 relativa allo Status degli Apolidi”* (https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_Guida_sull_Apolidia_n.1.pdf), le conseguenze non cambiano, se non rispetto alla necessità di verificare, solo in caso di rinuncia

volontaria, la legislazione dello Stato in ordine alla possibilità di riacquistare la cittadinanza (*“In alcuni Stati, nonostante il fatto che la Convenzione del 1954 non lo permetta, la rinuncia volontaria alla cittadinanza è ritenuta un motivo di esclusione dai benefici accordati a coloro che rientrano nella definizione dell’Articolo 1(1). L’oggetto e lo scopo del trattato, ovvero favorire il godimento dei propri diritti umani da parte degli apolidi, restano validi in egual misura sia nei casi di rinuncia sia in quelli di revoca involontaria della cittadinanza. In molti casi, infatti, la rinuncia è stata effettuata con lo scopo di perseguire un obiettivo legittimo quale il raggiungimento delle condizioni per l’acquisizione di un’altra nazionalità e l’individuo può dunque essersi aspettato di trovarsi nella condizione di apolide per un periodo molto limitato. La questione della libera scelta dell’individuo non è rilevante ai fini della procedura di riconoscimento dell’apolidia ai sensi dell’Articolo 1(1); può, tuttavia, giocare un ruolo per quanto riguarda il trattamento ricevuto dall’individuo in questione in seguito alla procedura. Coloro che hanno rinunciato in maniera volontaria alla cittadinanza, infatti, potrebbero, a differenza degli altri apolidi, riacquistare questa cittadinanza. Come discusso in maggior dettaglio nelle Linee Guida sullo Status, la possibilità di ottenere protezione in un altro Stato può avere un impatto sullo status da concedere al momento del riconoscimento”*).

Va ulteriormente premesso che l'apolide è, sotto molteplici profili, *“assimilato”* allo straniero al quale sia riconosciuto lo status riconducibile alla protezione internazionale, con una sostanziale uniformità di discipline, ai fini del riconoscimento all'apolide di una condizione che garantisca il pieno rispetto dei diritti umani e fondamentali *“non dissimili da quelli del titolare di una misura di protezione internazionale (...) sul rilievo della necessità di assicurare a entrambe le categorie cittadini stranieri il diritto, alle condizioni previste dalla legge, di condurre un'esistenza libera e dignitosa, perché garantita dal riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana, in uno Stato che per elezione o molto più frequentemente alla stregua di criteri normativi cogenti, sia quello destinato all'accertamento delle condizioni di riconoscimento dello status in questione”* (cfr. Cass. 4262/2015 e Cass. 28153/2017).

Dalla sostanziale assimilazione della condizione della persona che chiede l'accertamento dello status di apolide a quella dello straniero che richiede la protezione internazionale discende l'equiparazione dei regimi probatori del relativo giudizio di accertamento: l'onere della prova a carico di colui che formula domanda tesa all'accertamento dello stato di apolide *“deve ritenersi attenuato nel senso che eventuali lacune o necessità di integrazione istruttoria possono essere colmate con l'esercizio di poteri/doveri istruttori officiosi da parte del giudice realizzabili mediante la richiesta di informazioni o di documentazione alle Autorità pubbliche competenti dello Stato italiano o dello Stato di origine o dello Stato verso il quale può ravvisarsi un collegamento*

significativo con il richiedente la condizione di apolide” (cfr. citata sentenza); con la precisazione che, ai fini dell'accertamento delle condizioni per acquistare lo status di apolide occorre valutare complessivamente la situazione sostanziale e non fermarsi ad un esame (meramente) formalistico dei riscontri documentali o più in generale probatori acquisiti (cfr. Cass. Sez. Un. 23338/2008; e altresì Cass. 25212/2013). L'onere della prova di cui è gravato il richiedente è dunque circoscritto all'allegazione, e conseguente prova, della stabile residenza nel territorio dello Stato cui si inoltra l'istanza e alle circostanze di fatto che, secondo la legge dello stato di originaria appartenenza, hanno comportato la perdita della prima cittadinanza od il suo mancato acquisto.

Il ricorrente, già cittadino eritreo, ha rappresentato di essere stato privato della cittadinanza eritrea arbitrariamente in sede di richiesta di congedo dal servizio militare; egli sarebbe stato costretto a firmare atto di rinuncia alla cittadinanza eritrea contro la sua volontà, subordinando l'autorizzazione al congedo a detta firma.

In merito al servizio nazionale imposto dallo Stato eritreo (cd. National Service), si consulti il rapporto United Kingdom: Home Office, Country Policy and Information Note - Eritrea: National service and illegal exit, July 2018, Version 5.0, available at: <https://www.refworld.org/docid/5b4f28fb7.html>.

Sebbene la National Service Proclamation No. 82/1995, legge eritrea che regola le condizioni del servizio nazionale, sancisca la durata del servizio nazionale pari a 18 mesi, prorogabili solo in caso di mobilitazione generale, il Governo eritreo ha, di fatto, esteso la durata dello stesso a un periodo indefinito (*“NS should be 18 months, but it's endless. You can't have a plan for the future; you can't plan for your children... 'What is the main problem with NS – not knowing when it will end? Yes, it is not knowing”* in questi termini, cfr. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/565637/Report-of-UK-FFM-to-Eritrea-7-20-February-2016.pdf, pag. 41 e 46). Ciò per perseguire gli obiettivi stabiliti dalla Warsai Yikealo Development Campaign (programma di sviluppo nazionale) giustificando tale decisione con la situazione di stallo (cd. “no war – no peace”) nelle relazioni interstatali con l'Etiopia.

Dalle fonti emerge la mancanza di chiarezza, nel diritto positivo, circa le condizioni e ai requisiti necessari per ottenere il congedo dal servizio nazionale, che sembrano lasciati alla discrezionalità della preposta Autorità amministrativa. Le testimonianze fornite riferiscono, difatti, di un totale arbitrio al riguardo, con decisioni assunte di volta in volta in relazione al caso concreto (p. 36: *discharges from national service are, in principle, granted on a case-by-case basis only; there are no “blanket discharges”*). Riguardo alle modalità per ottenere il congedo, che prevedono il deposito

di una domanda come riferito dall'istante, si veda il citato rapporto UK Home Office's Fact Finding Mission to Eritrea, 7-20 February 2016, reperibile al seguente link: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/565637/Report-of-UK-FFM-to-Eritrea-7-20-February-2016.pdf.

Alla luce dell'arbitrarietà delle condizioni di congedo dal servizio nazionale imposte dall'Autorità eritrea, la narrazione del ricorrente, conforme alle COI, è da ritenersi attendibile. Così come risulta credibile che l'Autorità eritrea abbia imposto la sottoscrizione di un atto di rinuncia alla cittadinanza all'istante, quale condizione per ottenere l'esenzione dal servizio nazionale.

La conclusione è implicitamente supportata anche dal fatto che l'Eritrea non è Stato Parte di alcuna delle Convenzioni internazionali relative all'apolidia e non garantisce tutela nei casi di arbitraria privazione della cittadinanza. Si veda al riguardo "Discrimination in Access to Nationality – Statement Submitted by the Open Society Justice Initiative for Consideration by the United Nations Human Rights Council at its Sixth Session, on the occasion of its Universal Periodic Review of Eritrea - November 30 – December 11, 2009, https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/ER/OSJI_ERI_URP_S06_2009.pdf,

dove è riportato "*Eritrean law contravenes the right of children to a nationality, imposes excessive and discriminatory requirements for naturalization, and does not provide adequate protection from arbitrary deprivation of nationality [...] Eritrea is not a party to either of the two international conventions on statelessness: the Convention relating to the Status of Stateless Persons (1954) and the Convention on the Reduction of Statelessness (1961). These instruments suggest criteria for naturalization and safeguards against arbitrary deprivation of nationality, as well providing for the protection of stateless individuals. Eritrea should consider accession to these two treaties*".

Ritenuta l'attendibilità delle dichiarazioni del ricorrente, valutate congiuntamente alla documentazione attestante la mancanza di cittadinanza eritrea, ai fini del riconoscimento dello status di apolide è necessario ora accertare che nessuno Stato consideri il richiedente come proprio cittadino in applicazione della sua legislazione. Il campo di tale indagine, per costante giurisprudenza, è limitato agli Stati con cui il richiedente abbia dei legami pertinenti quali, in particolare, la nascita o la residenza sul territorio, la discendenza da cittadini di quello Stato.

Ebbene, posto che il ricorrente vive stabilmente in Italia ma non è cittadino italiano, l'indagine deve rivolgersi e limitarsi allo Stato dell'Eritrea, in quanto egli era in possesso di tale cittadinanza, e allo Stato italiano, dove si trova insieme a molti membri della sua famiglia, cittadini italiani. Non presenta invece legami significativi con altri Stati.

Il ricorrente, già cittadino eritreo, ha documentato che lo Stato eritreo non lo considera più quale suo cittadino, producendo una dichiarazione consolare rilasciata dall'Ambasciata dello Stato

d'Eritrea di Roma in data 22 maggio 2018, a mente della quale “*il signor di Nome F.A.D.S. [...] non è cittadino eritreo*”. Ha inoltre allegato le circostanze alla base della rinuncia – non libera – alla cittadinanza, ritenute conformi alle informazioni acquisite. La valutazione congiunta di tali elementi conduce ad escludere che il ricorrente possa dirsi cittadino eritreo.

Non essendo egli cittadino eritreo, deve tuttavia verificarsi se possa riacquistare la cittadinanza eritrea.

La legislazione eritrea in materia di cittadinanza – Eritrean Nationality Proclamation no. 21/1992, entrata in vigore il 6 aprile 1992 (reperibile qui in versione inglese [https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/Eritrean%20Nationality%20Proclamation%20\(No.%2021_1992\)%5bENGLISH%5d_1.pdf](https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/Eritrean%20Nationality%20Proclamation%20(No.%2021_1992)%5bENGLISH%5d_1.pdf)) – mentre prevede la possibilità, per un cittadino eritreo, di essere privato della propria cittadinanza per rinuncia (art. 8, co. 1, lett. b: “*A committee composed of the Secretaries of Justice, Internal Affairs and Public Administration may deprive of his nationality an Eritrean national by birth [...], who has attained the age of eighteen and has capacity under the law where such a person: [...] b) officially renounces his Eritrean nationality*”), non disciplina positivamente la fattispecie del riacquisto della cittadinanza eritrea.

In considerazione dell’omessa previsione del riacquisto della cittadinanza, può affermarsi che l’istante non è in grado di riacquistare la cittadinanza eritrea. Neppure se vi abbia in precedenza rinunciato (cfr. Linee Guida UNHCR sopra richiamate).

Quanto alla possibilità, per il ricorrente, di vedersi riconosciuta la cittadinanza italiana – visto il legame con tale Stato in forza del fatto che gran parte dei membri della sua famiglia sono cittadini italiani – dirimente deve ritenersi la documentazione prodotta in merito ai procedimenti amministrativi finalizzati all’ottenimento della cittadinanza italiana, procedimenti amministrativi che si sono conclusi sempre con esito negativo.

Quanto all’acquisizione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* (art. 1 ss. l. 91/1992), il ricorrente avrebbe potuto ottenere la cittadinanza italiana entro un anno dal riconoscimento del rapporto di filiazione tra il nonno, cittadino italiano per nascita, e suo padre (A.D.S. nato ad Asmara, Eritrea, il ...), il quale ha così ottenuto la cittadinanza italiana a seguito della preposta dichiarazione. Tuttavia, essendo il riconoscimento del suddetto rapporto di filiazione occorso nel 1998, il ricorrente risulta decaduto dal termine annuale prescritto dall’art. 2, co. 2, l. 91/1992.

Nemmeno risulta applicabile la previsione dell’art. 4, l. 91/1992, così come quella dell’art. 9 l. 91/1992.

E’ quindi escluso che il ricorrente possa ottenere la cittadinanza italiana.

In conclusione, sussistono i presupposti per il riconoscimento dello *status* di apolide ai sensi della convenzione di N.Y. del 1954, in quanto il ricorrente:

- non è cittadino italiano ed è privo dei requisiti per acquistare la cittadinanza;
- non è più in possesso della cittadinanza eritrea (peraltro perduta per rinuncia non libera da condizionamento) e non è in grado di riottenerla;
- non risulta essere cittadino di altro Paese, né presenta legami significativi con altro Paese.

Avuto riguardo alla natura delle questioni trattate, si ritengono sussistenti giusti motivi per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l'art.702 bis c.p.c., dichiara lo status di apolide di F.A.D.S., nato in Eritrea il 12/10/1976;

ordina al Ministero dell'Interno e, per esso, all'Ufficiale dello stato civile competente, di procedere alle iscrizioni, trascrizioni e annotazioni di legge, nei registri dello stato civile, provvedendo alle eventuali comunicazioni alle autorità consolari competenti.

Bologna, 13 settembre 2020

IL GIUDICE
Angela Baraldi