

TRIBUNALE CIVILE DI MILANO

I SEZ. CIVILE – G.I. DOTT. DORIGO – N.R.G. 72954/09

UDIENZA DEL 5 LUGLIO 2011

ATTO DI INTERVENTO *AD ADIUVANDUM* AI SENSI DELL' ART. 105

C.P.C.

presentato in nome e per conto di “**Open Society Justice Initiative**”, con sede in New York, 400 West 59th Street, NY, Stati Uniti d’America, nella persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, Ricardo A. Castro, nato il 10 luglio 1962 ed ivi domiciliato, rappresentata e difesa, ai fini del presente giudizio, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, dall’avvocato Mario Melillo, C.F. MLLMRA65E11H501Z, e dall’avvocato Andrea Saccucci, C.F. SCCNDR74M16L483Q, con studio in Roma, Via Emilio de’ Cavalieri, 11, giusta procura speciale munita di apostille in calce al presente atto, e domiciliata presso lo studio dell’Avv. Alberto Guariso, in Milano (20122), Viale Regina Margherita, 30,

- interveniente

nella causa pendente tra

il signor **Roberto Iseni**, rappresentato e difeso dall’avvocato Livio Neri,

- attore

e il **Ministero dell’Interno**, rappresentato dall’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano,

- convenuto

Sommario

A. INTERVENTO AD ADIUVANDUM.....	2
B. PREMESSA.....	2
C. LEGITTIMAZIONE DELL’INTERVENENTE	4

D. I FATTI.....	4
E. IL DIRITTO ALLA CITTADINANZA: PRINCIPI INTERNAZIONALI.....	6
CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E TESTI COLLEGATI.....	8
CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ	9
CONVENZIONE EUROPEA SUI DIRITTI DELL'UOMO E PROTOCOLLI AGGIUNTIVI.....	11
<i>Articolo 8</i>	11
<i>Articolo 14</i>	15
<i>Conclusioni</i>	17
F. DETERMINAZIONE DELLO <i>STATUS</i> DI APOLIDE: PRINCIPI INTERNAZIONALI	17
G. CONCLUSIONI.....	19

A. INTERVENTO AD ADIUVANDUM

1. La Open Justice Society Initiative (d'ora in avanti "Justice Initiative") propone istanza d'intervento come terzo interveniente *ad adiuvandum* nel presente giudizio al fine di presentare le proprie argomentazioni in favore della concessione della cittadinanza italiana al sig. Roberto Iseni ovvero, alternativamente, della dichiarazione di apolidia. Justice Initiative intraprende azioni legali per difendere e tutelare individui in tutto il mondo. Mediante la rappresentanza legale, la difesa in giudizio, la ricerca e l'assistenza tecnica, Justice Initiative promuove i diritti dell'uomo e crea possibilità di accesso alle istituzioni al fine di costruire società più aperte. Justice Initiative opera al fine di facilitare l'individuazione dei responsabili di crimini internazionali, di combattere la discriminazione e la disuguaglianza per motivi etnici, di sostenere la riforma del diritto penale, di intervenire contro gli abusi perpetrati in nome della sicurezza nazionale e della lotta al terrorismo. Si adopera, inoltre, per ampliare la libertà d'informazione e di espressione e lottare contro la corruzione legata allo sfruttamento delle risorse naturali.

B. PREMESSA

2. Roberto Iseni è nato in Italia ed è divenuto apolide *de facto* dopo il smembramento della ex Jugoslavia. In quanto minore apolide aveva un diritto incontestabile di richiedere la cittadinanza italiana al compimento del diciottesimo anno

di età. Inopinatamente, in conseguenza delle numerose lacune nelle procedure amministrative italiane in materia, compresa l'assenza di qualsiasi facilitazione per la sua condizione di portatore di handicap, l'attore è ora assoggettato a possibili sanzioni penali per la mancanza di documenti d'identità e di soggiorno. Il Sig. Iseni, che è stato ufficialmente riconosciuto come sordo-muto, ha perso l'opportunità di richiedere la cittadinanza nel periodo di dodici mesi concessogli dalla legge dal compimento della maggiore età, dato che al momento era ricoverato in strutture pubbliche e affidato ad un'assistente sociale. Quanti erano responsabili dello *status* del signor Iseni non lo hanno informato del termine legale per presentare la domanda di cittadinanza né lo hanno aiutato a compilare tale domanda. Oggi il Sig. Iseni non può opporsi ad una interpretazione rigida e limitativa del termine stabilito dalla legge. Non esiste infatti alcun meccanismo mediante il quale l'attore possa porre rimedio alla privazione arbitraria del proprio diritto di richiedere la cittadinanza italiana né ottenere un permesso di soggiorno nell'unico Paese in cui abbia mai vissuto.

3. Alla luce delle norme internazionali e dei principi che garantiscono il diritto alla cittadinanza e proibiscono la discriminazione e la propagazione dell'apolidia, la richiesta presentata dal Sig. Iseni conferma chiaramente il suo diritto all'acquisizione della cittadinanza italiana. Justice Initiative richiede urgentemente al Tribunale di pronunciarsi nella presente controversia considerando gli obblighi internazionali che vincolano l'Italia in tali fattispecie. Al fine di dare piena efficacia a tali obblighi, nelle specifiche circostanze del caso del Sig. Iseni, si formula preliminarmente istanza affinché il Tribunale voglia dichiarare che la concessione della cittadinanza italiana costituisce nella specie un idoneo rimedio di natura straordinaria.

4. Alternativamente, Justice Initiative sostiene la richiesta presentata dal Sig. Iseni per il riconoscimento retroattivo del suo diritto a richiedere la cittadinanza italiana, chiedendo la concessione di una deroga alla rigida applicazione del termine amministrativo dei dodici mesi.

5. Ove il Tribunale ritenesse, al contrario, che il Sig. Iseni non possa legittimamente richiedere la cittadinanza italiana in base alla normativa vigente, senza

pregiudizio al suo stato di disabile e in legittimo contraddittorio, Justice Initiative formula istanza affinché il Sig. Iseni venga dichiarato apolide, dal momento che egli non viene considerato cittadino di nessuno Stato ai sensi delle rispettive leggi nazionali di cittadinanza.

C. LEGITTIMAZIONE DELL'INTERVENIENTE

6. Justice Initiative si è occupata della definizione degli *standard* in materia di diritto alla cittadinanza e di apolidia a livello internazionale, anche mediante la difesa e divulgazione d'informazioni presso il Comitato delle Nazioni Unite sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale, e mediante assistenza tecnica di livello avanzato all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Inoltre Justice Initiative è intervenuta in procedimenti giudiziari in materia di diritto alla cittadinanza e apolidia pendenti dinanzi alla Corte Europea dei Diritti Umani, nel caso *H.P. contro Danimarca*, dinanzi alla Commissione Africana dei Diritti Umani, nel caso *Ali contro Kenia*, dinanzi al Comitato Africano di Esperti sui Diritti e il Benessere dell'infanzia, nel caso *Nubian Minors contro Kenia*, e dinanzi alla Corte Interamericana dei Diritti Umani, nel caso *Bueno contro Repubblica Dominicana*. È anche intervenuta come “*amicus curiae*” dinanzi alla Corte Interamericana per i Diritti Umani nel caso esemplare *Yean e Bosico contro Repubblica Dominicana*, in materia di divieto di privazione arbitraria della cittadinanza.

7. L'Open Society Institute, di cui Justice Initiative è un programma operativo, è iscritto nel “Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni”, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in base all'articolo 6 comma 2 del Decreto Legislativo n. 215 del 7 luglio 2003.

D. I FATTI

8. Roberto Iseni è nato in Italia nel 1987 ed ha vissuto in Italia per oltre venti anni, cioè per tutta la sua vita. Non comprende altra lingua se non l'italiano. Non ha mai lasciato l'Italia. La sua fidanzata è italiana. Non è mai stato riconosciuto cittadino di nessun paese, e non ha collegamenti né con la Croazia né con la Serbia, da dove provengono i suoi genitori. Il Sig. Iseni, come i suoi genitori, è di etnia rom.

9. Il sig. Iseni, che è sordo-muto e portatore di un leggero ritardo mentale, da quando aveva sedici anni ha vissuto in cinque diversi istituti per minori, tutti in Lombardia. Essendo un minore legalmente riconosciuto come portatore di handicap, il sig. Iseni è stato seguito da assistenti sociali pubblici, responsabili di garantire che gli fossero prestate le cure necessarie in un istituto idoneo, curando, altresì, tutte le procedure legali e amministrative che lo riguardavano. Prima del raggiungimento dei diciotto anni, il Sig. Iseni aveva un regolare permesso di soggiorno, in conseguenza del suo stato di minore. Al compimento dei diciotto anni, né gli assistenti sociali designati dall'ente pubblico, né il personale dell'istituto che lo accoglieva al tempo, hanno provveduto a inoltrare in suo nome una domanda di cittadinanza italiana, né lo hanno assistito nel presentare tale richiesta. Ai sensi dell'articolo 4 comma 2 della Legge n. 91 del 1992, egli avrebbe potuto richiedere la cittadinanza e il passaporto unicamente nei dodici mesi successivi al suo diciottesimo compleanno. Quando nel 2005 il sig. Iseni richiese il rinnovo del permesso di soggiorno alla questura di Milano, la sua richiesta venne respinta per il fatto di non avere un passaporto, senza che neanche la polizia lo informasse del suo diritto a richiedere la cittadinanza italiana. Quando l'istituto per minori in cui il sig. Iseni dimorava chiese la consulenza di un avvocato, il termine stabilito dalla legge per richiedere la cittadinanza era già scaduto.

10. Sia il consolato croato che quello serbo hanno confermato che il sig. Iseni non risulta iscritto all'anagrafe di quei paesi. Senza una dichiarazione di apolidia, il sig. Iseni è in Italia nella situazione, estremamente precaria, di persona senza documenti, passibile di sanzioni penali e anche di espulsione ai sensi della legge n. 94 del 2009. Per di più, quanti si prendono cura del sig. Iseni, offrendogli, ad esempio, un alloggio, sono passibili di sanzioni analoghe. Se venisse riconosciuto il suo *status* di apolide, la posizione del sig. Iseni migliorerebbe senz'altro. Avrebbe un permesso di soggiorno, rinnovabile ogni due anni, avrebbe diritto a lavorare, a un documento di viaggio in quanto apolide, al ricongiungimento familiare, nonché il diritto all'assistenza amministrativa dello Stato italiano per quanto riguarda il rilascio di documenti normalmente di competenza dello Stato di nazionalità, i quali determinano uno stato civile simile, per molti aspetti, a quello

dei rifugiati. Il suo diritto di accesso alle prestazioni e allocazioni sociali, elementi essenziali per la sopravvivenza di una persona disabile, sarebbero tuttavia soggetti a forte discrezionalità date le incertezze riferite allo *status* di apolide in Italia in questa materia e visto il suo permesso di soggiorno biennale. A differenza dei cittadini italiani, inoltre, il sig. Iseni non sarebbe un cittadino dell'Unione Europea e non avrebbe pertanto diritto alla libertà di movimento per entrare e uscire dall'Italia, o per vivere e lavorare in altri paesi e non avrebbe diritto di voto.

11. Inoltre, mentre in linea di principio, una persona a cui viene riconosciuto lo *status* di apolide può diventare un cittadino italiano dopo cinque anni, vi sono ostacoli amministrativi e di altra natura che impediscono a un individuo vulnerabile come il sig. Iseni di acquisire la cittadinanza per naturalizzazione. Dopo il necessario periodo di cinque anni di residenza legale – quindi da computarsi dalla data di inizio di questo procedimento, il sig. Iseni dovrebbe, infatti, presentare una complessa richiesta per la quale avrebbe bisogno di assistenza legale specialistica. Non è chiaro se avrebbe diritto a quest'assistenza a spese dello Stato. Come ogni altro immigrato che desideri la naturalizzazione, inoltre, il sig. Iseni dovrebbe dimostrare di aver avuto un reddito sufficiente a mantenersi per almeno i tre anni precedenti la domanda, un requisito che sarebbe difficile soddisfare essendo questi portatore di handicap. Il processo di naturalizzazione potrebbe protrarsi per oltre due anni, prolungando lo *status* di apolide del sig. Iseni per un periodo di almeno sette anni. In realtà è presumibile che il procedimento di naturalizzazione risulti ancora più lungo nel caso del sig. Iseni, considerata la complessità della sua situazione e la sporadicità, in Italia, delle richieste di naturalizzazione da parte di persone apolide.

E. IL DIRITTO ALLA CITTADINANZA: PRINCIPI INTERNAZIONALI

12. Il carattere e l'applicazione delle leggi italiane in materia di cittadinanza sono tenuti ad osservare i limiti imposti dal diritto internazionale, comprese le norme in

materia di diritti umani.¹ Il sig. Iseni non può, ad oggi, richiedere la cittadinanza italiana. Ciò costituisce una palese violazione degli obblighi dello Stato italiano sulla base della normativa internazionale ed europea e comporta una privazione arbitraria dei diritti del sig. Iseni ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana. Il termine “arbitrario”, secondo il diritto internazionale, indica azioni discriminatorie o azioni che violino i principi del giusto processo.² Nel concetto di privazione arbitraria della cittadinanza rientrano tutte le forme di perdita di cittadinanza, comprese le misure che “arbitrariamente precludono a una persona di ottenere o conservare la cittadinanza”.³ Il diniego o la privazione di cittadinanza, effettuati in modo discriminatorio o che comportino come conseguenza l’apolidia, sono di per sé arbitrari.⁴

13. Il fatto che l’Italia sia stata incapace di predisporre un sistema mediante il quale il sig. Iseni potesse far valere il proprio diritto alla cittadinanza italiana è arbitrario sotto diversi aspetti: in primo luogo, la mancanza di procedure speciali o deroghe a favore dei disabili è discriminatoria. In secondo luogo, la mancanza di un sistema per il riesame di quanti non abbiano osservato la scadenza dei dodici mesi viola le norme internazionali in materia di giusto processo. Ad oggi l’attore è senza alcuna cittadinanza, pur vantando un fondato diritto ad acquisire quella italiana ai sensi del diritto internazionale. I paragrafi seguenti riportano i principi internazionali che stabiliscono il diritto del sig. Iseni alla cittadinanza italiana, un diritto che non può essere

¹ Vedi ad es. International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session 3 May-23 July 1999 (A/54/10)*, “Chapter IV: Nationality in Relation to the Succession of States,” Commentary [3], Commentary [5] on the Preamble; European Convention on Nationality, articolo 3 (1).

² Vedi ad es., Human Rights Committee, General Comment N. 16 e 27 (la proibizione in materia di interferenze arbitrarie richiede che le attività pubbliche siano legittime in tutte le circostanze e rispettino il principio di proporzionalità); l’art. 8(4) della Convenzione del 1961 sulla Riduzione dello Stato di Apolidia (non ratificata dall’Italia), che prevede degli standard minimi di giusto processo, compreso il diritto a una udienza legittima; gli articoli 5, 7(3), 12, della Convenzione sulla Cittadinanza Europea (firmata ma non ratificata dall’Italia), che impone il divieto di discriminazione, limitazioni sulla perdita di cittadinanza che risulti in apolidia e l’accesso a procedimenti di riesame; Human Rights Council, *Report of the Secretary-General on Human rights and arbitrary deprivation of nationality*, 14 dicembre 2009, A/HRC/13/34 ai paragrafi 25-27, 43.

³ Human Rights Council, *Report of the Secretary-General*, 14 dicembre 2009, al paragrafo 23.

⁴ *Ibid.*, al paragrafo 27 (la privazione della cittadinanza risultante in apolidia è generalmente arbitraria). La specifica protezione riguardante la privazione arbitraria di cittadinanza risultante da discriminazione, viene prevista in vari trattati in materia di diritti umani, compreso l’articolo 5 (d) (iii) della Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e l’articolo 9 (1) della Convenzione sulla eliminazione della discriminazione contro le donne. L’Italia ha ratificato entrambe le Convenzioni.

semplicemente annullato in conseguenza del mancato rispetto di una scadenza amministrativa mentre l'interessato era affidate alle cure di una struttura pubblica.

Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e testi collegati

14. L'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ("CDI") il 5 settembre del 1991. Gli articoli 7 e 8 si occupano del diritto alla cittadinanza del fanciullo. L'articolo 7 recita:

“1. Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha il diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi.

2. Gli Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui, se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide”.

15. L'art. 7 della CDI deriva dai principi che sono stati sviluppati in altri importanti strumenti internazionali. Il diritto alla cittadinanza viene sancito dall'art. 15 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani ("Dichiarazione Universale") che stabilisce che "Ogni individuo ha diritto a una cittadinanza". La formulazione della Dichiarazione Universale è stata ripresa dal Patto Internazionale delle Nazioni Unite sui Diritti Civili e Politici (PIDCP) che è stata ratificata dall'Italia il 15 settembre 1978 (legge del 25 ottobre 1977, n. 881). L'art. 24 (3) del PIDCP afferma il diritto di ogni fanciullo ad avere una cittadinanza. L'Italia, pertanto, ai sensi dell'articolo 24 (3), aveva il dovere di assicurare che il sig. Iseni acquistasse la cittadinanza *prima* di aver raggiunto la maggiore età; la stessa obbligazione deriva dall'art. 7 della CDI.

16. L'art. 3 della CDI stabilisce inoltre il principio secondo cui

“In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”.

17. Il diritto di un fanciullo ad acquisire una cittadinanza ai sensi dell'articolo 7 della CDI, in particolare quando questi altrimenti risulterebbe apolide, deve essere letto

unitamente al principio dell'interesse superiore del fanciullo: non vi è alcun dubbio che fosse interesse superiore del sig. Iseni acquisire la cittadinanza italiana *prima* del raggiungimento della maggiore età e che l'Italia avesse l'obbligo di assicurarsi che la ottenesse. Tuttavia, dato che non è riuscita ad adempiere la propria obbligazione quando il sig. Iseni era minore di età, l'Italia deve correggere questo errore assicurandosi che questi acquisti la cittadinanza italiana da adulto.

18. La Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia ("Convenzione 1961"), che si occupa della riduzione dell'apolidia, in particolare al momento della nascita e tra i fanciulli, pur non essendo stata ratificata dall'Italia, è servita come base sia per l'art. 24 (3) del PIDCP, sia per gli artt. 7 e 8 della CDI. La Convenzione 1961 contiene anche diverse disposizioni particolarmente rilevanti, specificamente dirette a rendere meno perentorie le scadenze amministrative nel caso in cui la loro applicazione determinasse come conseguenza il mantenimento del suo *status* di apolide.⁵

19. Nel caso di specie al sig. Iseni è stato arbitrariamente negato l'accesso alla cittadinanza italiana, nonostante la propria vulnerabile situazione di disabile. La rigida applicazione della norma riguardante i dodici mesi per la richiesta di cittadinanza comporta che l'attore non abbia altri mezzi al di fuori della presente azione per riottenere il proprio diritto a richiedere e acquisire la cittadinanza italiana. Convenzioni di diritto internazionale come la CDI e il PIDCP tutelano il diritto di ogni fanciullo ad acquisire la cittadinanza durante l'infanzia. Questi obblighi sono vincolanti per l'Italia, avendo essa ratificato entrambi gli strumenti. Sia il PIDCP sia la Convenzione 1961 sottolineano la necessità di garanzie procedurali per salvaguardare il godimento dei diritti umani, compreso il diritto alla cittadinanza. Nel caso di specie, le norme procedurali hanno solo minato i diritti del sig. Iseni: la rigida applicazione della scadenza, la mancanza di un "accomodamento" per i disabili e la mancata previsione di un riesame amministrativo o giudiziario della fattispecie, violano lo spirito e la lettera delle norme internazionali di tutela.

Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità

⁵ Vedi Convenzione 1961, articoli 1(2) (a), 4 (2) (a) che determinano ampi periodi minimi all'interno dei quali gli individui possono richiedere l'acquisizione della cittadinanza.

20. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle Persone con Disabilità (“CDD”) promuove il rispetto per i portatori di handicap, e specificamente proibisce agli Stati di discriminare i disabili, prevedendo altresì ulteriori misure per permettere che essi godano integralmente dei loro diritti.

21. La CDD è stata ratificata dall’Italia il 15 maggio 2009. Il preambolo afferma che “la discriminazione contro qualsiasi persona sulla base della disabilità costituisce una violazione della dignità e del valore connaturati alla persona umana,” e riconosce inoltre “l’importanza per le persone con disabilità della loro autonomia e indipendenza individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte”. L’Unione europea (UE) ha sottoscritto la CDD il 23 dicembre 2010. L’accesso alla CDD da parte della UE conferisce alla Convenzione efficacia diretta in tutti gli Stati membri dell’Unione europea, e dunque anche nel caso in specie.

22. La CDD riflette il dovere, previsto dalla legislazione europea, di trattare in modo diverso chi si trova in situazioni diverse, con un impegno a provvedere “accomodamenti ragionevoli” per i disabili, per i quali si intendono “le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali” (art. 2).

23. L’art. 18 protegge il diritto alla libertà di movimento e il diritto alla cittadinanza, indicando che:

"(1) Gli Stati Parti dovranno riconoscere alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, il diritto alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e il diritto alla cittadinanza, anche assicurandosi che le persone con disabilità:

(a) abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non siano private della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità;

(b) non siano private a causa della disabilità della capacità di ottenere, detenere ed utilizzare la documentazione attinente alla loro cittadinanza o altra documentazione di

identificazione, o di utilizzare le procedure pertinenti, quali le procedure di immigrazione, che si rendano necessarie per facilitare l'esercizio del diritto alla libertà di movimento ...”

24. In conseguenza degli inadempimenti degli assistenti sociali o delle strutture pubbliche che lo ospitavano, ufficialmente responsabili dell'assistenza del sig. Iseni quale portatore di handicap, questi è stato privato del diritto di richiedere la cittadinanza italiana; per di più, l'attore è stato privato del diritto di acquisire qualsiasi cittadinanza, rimanendo apolide. La rigida interpretazione della regola dei dodici mesi per l'accettazione della domanda di cittadinanza e la mancanza di disposizioni o discrezionalità per concedere la cittadinanza al di fuori dell'uniforme quadro normativo impediscono di provvedere legittimi accomodamenti ai portatori di handicap, compreso il sig. Iseni.

Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e Protocolli Aggiuntivi

25. L'Italia ha l'obbligo, ai sensi della Convenzione Europea, di proteggere (i) il diritto del sig. Iseni al rispetto della vita privata (art. 8), che comprende il diritto di non vedersi arbitrariamente negato l'accesso alla cittadinanza e il diritto di non rimanere apolide come nella fattispecie, e (ii) il diritto di non essere discriminato nel godimento della vita privata (art. 8 in connessione con l'art. 14). In base a tali norme, l'Italia ha l'obbligo di trattare il Sig. Iseni diversamente in ragione del suo stato di apolide, della sua disabilità e della sua appartenenza a una minoranza vulnerabile, quella dei ROM.

Articolo 8

26. Ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (“Corte EDU”), la privazione arbitraria della cittadinanza e dello *status* legale è suscettibile di violare l'articolo 8 della Convenzione europea, particolarmente nei casi in cui l'individuo in oggetto rimanga esposto al rischio di apolidia. La situazione del sig. Iseni comporta tale violazione, dal momento che la normativa italiana gli nega il diritto di richiedere e ottenere la cittadinanza italiana, cui come minore aveva inequivocabilmente diritto ai sensi delle leggi internazionali, europee e italiane, fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età.

Norme rilevanti

27. Nel descrivere il senso del diritto alla cittadinanza come una funzione della vita privata o familiare ai sensi dell'articolo 8, la Corte EDU ha spesso preso in esame altre convenzioni del Consiglio di Europa, compresa la Convenzione Europea sulla Cittadinanza ("CEC"), la Convenzione del Consiglio d'Europa per Evitare la Apolidia in Relazione alla Successione degli Stati (entrata in vigore al 1 agosto 2010) e le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

28. La CEC è stata sottoscritta dall'Italia il 6 novembre 1997; essa stabilisce l'obbligo legale di evitare l'apolidia e la privazione arbitraria della cittadinanza, e impone agli Stati di creare principi e regole per raggiungere tale obiettivo. Come firmataria della CEC, l'Italia è obbligata a preservarne l'oggetto e lo scopo, come indicato nel preambolo, ed i principi della Convenzione descritti nell'art. 4. Questi prevedono che "tutti hanno il diritto alla cittadinanza", che l'"apolidia deve essere evitata" e che "nessuno può arbitrariamente essere privato della sua cittadinanza". L'art. 5 stabilisce che non vi possono essere prassi che comportino discriminazione.

29. Come membro del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'Italia ha sostenuto la promulgazione della *Raccomandazione R (1999) 18 del Comitato dei Ministri agli Stati membri per Evitare e Ridurre l'Apolidia*⁶ che ripete e approfondisce molte delle disposizioni della CEC. Ivi, il Consiglio d'Europa ulteriormente enfatizza i perniciosi effetti dell'apolidia e la necessità di evitarla. La Raccomandazione impone agli organi giudiziari di interpretare le leggi al fine di evitare l'apolidia. Specificamente, la raccomandazione impone ai governi di osservare i principi delineati di seguito:

"L'accesso alla cittadinanza di uno Stato deve essere possibile ogniqualvolta una persona abbia un collegamento genuino ed effettivo con tale Stato, in particolare tramite nascita, discendenza o residenza" (para. I. b).

"Nell'applicazione e interpretazione della legislazione in materia di cittadinanza, si devono tenere in conto le conseguenze delle disposizioni corrispondenti delle leggi e

⁶ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, "Recommendation R (1999) 18 on the avoidance and reduction of statelessness." Disponibile al sito: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=538369&SecMode=1&DocId=409946&Usage=2> (Raccomandazione R (1999) 18 del Comitato dei ministri)

delle prassi degli altri stati interessati, al fine di evitare l'apolidia" (para. I. f) (sottolineatura nostra).

Interferenze con l'articolo 8

30. La giurisprudenza della CEDU, costante fin dai primi anni 70, riconosce che la privazione arbitraria della cittadinanza può in alcune circostanze rientrare nel disposto dell'articolo 8 della Convenzione Europea, in conseguenza dell'impatto sulla vita privata degli individui coinvolti. In questo caso, l'arbitraria privazione della possibilità per il sig. Iseni di ottenere la cittadinanza italiana interferisce con molti dei suoi diritti previsti dall'art. 8 ed ha un grave impatto sulla sua vita privata.

31. La privazione arbitraria dell'accesso alla cittadinanza italiana lascia nella fattispecie il Sig. Iseni nella condizione di apolide, una situazione che influisce negativamente e gravemente sulle persone e che è proibita o scoraggiata da accordi internazionali ratificati dall'Italia. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riconosce "l'impatto negativo dello *status* di apolide sui cittadini" nel fare la propria raccomandazione agli Stati Membri di "evitare e ridurre l'apolidia".⁷

32. La CEDU interpreta anche il concetto di "vita privata" in maniera tale da includervi aspetti di autonomia personale, come l'identità personale e legale, lo sviluppo della persona e la dignità umana. Il rispetto per la vita privata è di "fondamentale importanza per assicurare lo sviluppo della personalità di ogni essere umano"⁸ che "si estende al di là del circolo privato familiare e comprende una dimensione sociale".⁹

33. Senza cittadinanza, il sig. Iseni rimane in una situazione vulnerabile. Se l'odierno attore non si vedrà riconoscere la cittadinanza italiana o lo *status* di apolide, egli rimarrà un migrante illegale passibile di espulsione, fermo e sanzioni pecuniarie ai sensi della Legge n. 94 del 2009. Ai sensi della stessa legge, quanti nel suo circolo di amici e conoscenti decidono di aiutarlo, corrono anch'essi il rischio di sanzioni penali per tali

⁷ Raccomandazione R (1999) 18 del Comitato dei ministri.

⁸ *Armoniene contro Lituania*, Decisione Corte EDU del 25 febbraio 2008, al para. 39.

⁹ *Ibid.*; vedi anche *Pretty contro Regno Unito*, Decisione Corte EDU del 29 luglio 2002, al para. 61 " Il concetto di "vita privata" è un termine ampio, non suscettibile di definizione esaustiva. Copre l'integrità psicofisica di una persona [...] Può a volte comprendere aspetti dell'identità fisica e sociale di un individuo . . . Anche se nessun procedimento precedente ha determinato che il diritto all'autodeterminazione è contenuto nell'Articolo 8 della Convenzione, la Corte ritiene che la nozione di autonomia personale è un principio importante sottostante all'interpretazione delle sue garanzie" (citazioni interne omesse).

attività caritative. La Corte EDU ha rilevato che il rifiuto da parte di uno Stato di regolare lo *status* legale di una persona può ricadere nel disposto dell'art. 8, poiché lasciare una persona in una sorta di limbo è una soluzione insoddisfacente dato che tali individui sono forzati a vivere in uno “stato intermedio” che “non è sostenibile”¹⁰. Con l'aggiunta della minaccia della detenzione amministrativa, dell'espulsione e di multe, e considerando il suo handicap, la situazione del Sig. Iseni va ben al di là di uno stato di limbo: viene messo in pericolo dalla legge stessa.

34. Nel caso in specie, la privazione arbitraria della cittadinanza ha un impatto di rilievo nella vita privata del Sig. Iseni, impatto che risulta maggiorato dalla sua disabilità e dalla necessità che le autorità pubbliche adottino misure specifiche in considerazione dei suoi deficit auditivi e cognitivi. Egli non ha diritto agli stessi servizi, allocazioni sociali o altri benefici di cui possono usufruire i cittadini italiani. Egli dovrà ingaggiare una procedura pluriennale per ottenere la cittadinanza italiana. Nel frattempo, il Sig. Iseni avrà uno *status* giuridico indefinito, che limita le sue prospettive di sviluppo personale. La privazione della cittadinanza ha inoltre un'influenza sulla dimensione sociale della vita privata del Sig. Iseni, nella misura in cui coloro che si prendono cura di lui rischiano di essere soggetti a sanzioni. D'altra parte, se il Sig. Iseni fosse indotto ad abbandonare la comunità all'interno della quale risiede abitualmente i suoi legami sociali ne risulterebbero interrotti. Tutto ciò ha senz'altro un impatto ancor più nocivo su una persona sordo-muta, che ha difficoltà a farsi comprendere da quanti non siano abituati a comunicare con individui caratterizzati da questo tipo di disabilità. Infine, la privazione di uno *status* legale chiaro esporrebbe il Sig. Iseni al rischio di essere espulso verso un paese in cui non ha mai vissuto e in cui non potrebbe comunicare, non conoscendone la lingua.

Proporzionalità dell'interferenza

35. L'arbitraria privazione dell'opportunità di acquisire la cittadinanza costituisce un'interferenza sproporzionata rispetto ai diritti del sig. Iseni, ai sensi del

¹⁰ *Goodwin contro Regno Unito*, Decisione CEDU del 11 luglio 2002, al para. 90.

summenzionato art. 8, dal momento che la violazione di numerosi principi internazionali non può essere giustificata dalla necessità di controllare l'immigrazione. L'interferenza in questione (i) lascia il sig. Iseni apolide, (ii) non prende in considerazione la sua disabilità, che impone una protezione speciale, (iii) non facilita la determinazione del suo *status* legale incerto, (iv) non considera il fatto che per tutta la vita egli ha avuto la propria residenza abituale in Italia, (v) non prende in considerazione il fatto che questi non ha alcun altro Paese dove risiedere (vi) non prende in considerazione gli effetti della privazione dei suoi diritti civili, e (vii) non considera il fatto che egli perdura nello *status* di migrante irregolare, una fattispecie a rilevanza penale.

36. Il sig. Iseni ha vissuto in Italia per tutta la vita, instaurando una rete di relazioni essenziali allo sviluppo dell'identità di ciascun individuo. Ha imparato l'italiano nonostante l'handicap di cui è portatore, e non parla altre lingue. Privare il sig. Iseni del diritto di richiedere e acquisire la cittadinanza italiana unicamente sulla base della mancata osservanza di un termine stabilito dalla legge non rende giustizia all'oggetto e allo scopo della CEC, che è quello di evitare l'apolidia, e non è conforme all'interpretazione dell'art. 8 che viene data Corte EDU. La rigida e definitiva applicazione del termine di dodici mesi non può essere giustificata sulla base di motivi ancorché ragionevoli, discutendosi di interessi individuali così importanti.

Articolo 14

37. La privazione del diritto del sig. Iseni di acquisire la cittadinanza italiana è vieppiù discriminatoria, perché le autorità non hanno trattato il Sig. Iseni diversamente in conseguenza del suo stato di persona disabile e del suo stato vulnerabile come membro della minoranza Rom in Italia e in quanto apolide.

38. La Convenzione Europea impone agli Stati di adottare misure positive per eliminare tali differenze individuali dal momento che “la Convenzione viene anche violata quando gli Stati senza una giustificazione oggettiva e ragionevole non trattano diversamente persone che si trovino in situazioni significativamente diverse”.¹¹ Non proteggere i membri più vulnerabili della società mina uno dei principi fondamentali

¹¹ *Thlimmenos contro Grecia*, CEDU [GC] Decisione del 6 aprile 2000, al para. 44.

della Convenzione Europea, che è il riconoscimento della “dignità e valore inerente, e i diritti uguali e inalienabili di tutti i membri della famiglia umana”. In linea con la citata giurisprudenza della Corte Europea, la Costituzione Italiana prevede d'altronde, all'art. 3 comma 2, che “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

39. *Disabilità.* Come sopra indicato, la CRPD rende chiaro che vi è un dovere di trattare in maniera diversa i portatori di invalidità, specialmente quando si parla del diritto di acquistare la cittadinanza (art. 18 (1)(a)). L'obbligazione dell'Italia di dare al Sig. Iseni una “facilitazione ragionevole” per la sua disabilità, come richiesto dalla CPRD, viene a riflettersi nei principi generali della Convenzione Europea. Non proteggere i gruppi più vulnerabili, come i disabili, rischia di minare i principi democratici che permeano il concetto di ordine pubblico europeo contenuto nella Convenzione.

40. *Minoranza.* La Corte Europea ha anche riconosciuto un particolare obbligo di trattare i Rom in maniera diversa, nel tentativo di migliorarne la situazione, in ragione del fatto che “come conseguenza della loro storia turbolenta e del continuo sradicamento, i Rom sono diventati un tipo specifico di minoranza svantaggiata e vulnerabile... come la Corte ha notato in casi precedenti, essi richiedono una tutela speciale”.¹²

41. *Apolidia.* In fine, per quanto riguarda gli apolidi, “Non è sufficiente che le persone non vengano deportate; si deve anche, mediante misure positive se necessario, dar loro l'opportunità di esercitare i diritti in questione senza interferenze”.¹³

42. In questo caso le autorità avrebbero dovuto trattare il sig. Iseni in modo diverso in conseguenza della sua disabilità, della sua appartenenza a un gruppo etnico vulnerabile e del suo *status* di apolide. L'Italia ha invece imposto un termine inflessibile di dodici mesi a partire dal suo diciottesimo compleanno, trascorso il quale il sig. Iseni non può neppure ottenere la cittadinanza se non richiedendo il riconoscimento dello *status* di

¹² *D.H. e altri contro Repubblica Ceca*, CEDU [GC] Decisione del 13 novembre 2007.

¹³ *Sisojeva e altri contro Lettonia*, CEDU [GC] Decisione del 16 giugno 2005, al para. 104.

apolide, successivamente, la naturalizzazione. Questo risultato viola gli obblighi dell'Italia di assistere i membri di gruppi vulnerabili, come i Rom e le persone apolidi.

Conclusioni

43. Alla luce di quanto finora affermato, il Tribunale adito deve interpretare le leggi italiane in modo da conformarle agli *standard* e ai principi internazionali che tutelano il diritto alla cittadinanza. Il Tribunale deve conseguentemente pronunciarsi, dichiarando il diritto del sig. Iseni ad ottenere la cittadinanza italiana sulla base dei fatti adottati. Alternativamente, si formula istanza affinché il Tribunale dichiari, interpretando restrittivamente le norme italiane, che il sig. Iseni non è ad oggi riconosciuto quale cittadino italiano e, pertanto, ha diritto alla protezione in quanto apolide. Pertanto, si chiede che il Tribunale conceda al sig. Iseni la cittadinanza italiana con effetto retroattivo, nonostante siano trascorsi i dodici mesi richiesti dalla legge. Entrambi questi provvedimenti permetterebbero al Tribunale di regolarizzare lo *status* legale del sig. Iseni, conservando al tempo stesso il suo diritto alla cittadinanza, in conformità agli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

F. DETERMINAZIONE DELLO *STATUS* DI APOLIDE: PRINCIPI INTERNAZIONALI

44. Se al sig. Iseni non venisse concessa la cittadinanza italiana, l'Italia dovrebbe riconoscerne formalmente lo *status* di apolide. In tal caso, dovrebbe essere riconosciuto il diritto di richiedere la cittadinanza italiana con effetto retroattivo ai sensi dell'art. 4 (1) (c) della Legge n. 91 del 5 febbraio 1992 sulla cittadinanza.

Convenzione delle Nazioni Unite riguardante lo *status* degli apolidi (1954)

45. La definizione di persona apolide deriva dalla Convenzione del 1954 relativa allo *status* di apolide (la “Convenzione Persone Apolidi”), che l'Italia ha ratificato il 3 dicembre 1962. All'art. 1 si legge: “...Ai fini della presente Convenzione, il termine “apolide” indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino secondo la propria normativa”.¹⁴

¹⁴ La International Law Commission, nel proprio rapporto del 2006 *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session* (A/65/10, p. 49) riconosce la definizione come un principio di diritto consuetudinario internazionale.

46. In qualità di Stato parte della Convenzione Persone Apolide, l'Italia ha l'obbligo di riconoscere al sig. Iseni lo *status* di apolide ove non lo riconosca come suo cittadino. Nel relativo processo, l'Italia deve confermare che non è cittadino italiano oltre ad accogliere le dichiarazioni ufficiali provenienti dagli Stati di Croazia e Serbia che non riconoscono la cittadinanza al sig. Iseni.

47. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati ("ACNUR") ha recentemente adottato due interpretazioni vincolanti della Convenzione del 1954 sugli Apolide, sulla base di numerose consultazioni con i propri consulenti legali. La prima riguarda la dichiarazione di apolidia e la seconda la determinazione dello *status* di apolide. Quest'ultima è di particolare importanza nel caso di specie e l'Italia deve osservare e attuare tali raccomandazioni per garantire l'osservanza dei propri obblighi ai sensi della Convenzione.

48. La dichiarazione conclusiva dalla Riunione di Esperti sulle Procedure di Determinazione di Apolidia e sullo Stato di Persone Apolide recita:

"La Convenzione del 1954 riguardante lo stato di Persone Apolide, determina uno standard di trattamento che può essere applicato da uno Stato parte solo se lo stato sa chi devono essere i destinatari di tale trattamento. Conseguentemente, risulta implicito nella Convenzione del 1954 che gli Stati parte identifichino chi rientri nella categoria di persona apolide ai sensi dell'articolo 1 della convenzione, allo scopo di garantirgli lo standard di trattamento indicato nella Convenzione stessa".¹⁵

49. E successivamente:

"Quando gli Stati riconoscono a determinate persone lo stato di apolide, essi devono fornire loro uno stato migratorio legittimo, da cui deriva il tenore del trattamento previsto dalla Convenzione del 1954".¹⁶

50. Nel caso del sig. Iseni, nato in Italia e privo di ogni ulteriore legame effettivo con altro Stato, il trattamento appropriato prevede il riconoscimento della cittadinanza italiana dietro richiesta. Questa deve essere concessa retroattivamente, ai

¹⁵ Vedi UNHCR, *Expert Meeting: Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons, Summary Conclusions*, Ginevra, Svizzera, 6-7 dicembre 2010, punto 2, para. 1.

¹⁶ *Ibid*, punto 6, para. 25

sensi dell'art. 4 (1) (c) della legge n. 91 del 5 febbraio 1992 sulla cittadinanza italiana, anche ai sensi degli obblighi che gravano sull'Italia in ottemperanza all'art. 32 della Convenzione del 1954.¹⁷

51. In virtù del riconoscimento della disabilità del sig. Iseni da parte dell'Italia, all'odierno attore deve anche essere concesso l'immediato accesso ai servizi assistenziali e previdenziali, come prescritto dall'art. 24 della Convenzione del 1954.¹⁸ Ai sensi degli artt. 27 e 28 della Convenzione, l'Italia deve inoltre rilasciare al sig. Iseni i documenti di identità ed emettere in suo favore titoli di viaggio.

52. In sintesi, se al sig. Iseni non venisse immediatamente concessa la cittadinanza italiana, egli dovrebbe essere formalmente dichiarato apolide ai sensi delle norme internazionali. Inoltre, dovrebbe essergli fornito per via privilegiata la cittadinanza italiana, astrattamente mediante l'applicazione retroattiva dell'art. 4 (1) (c) della legge italiana sulla cittadinanza.

G. CONCLUSIONI

53. Ai sensi delle norme internazionali sui diritti dell'uomo, l'Italia deve prevedere strumenti efficaci per porre rimedio alle violazioni dei diritti dell'attore. Nel caso di specie, l'unico provvedimento che non viola gli obblighi internazionali assunti dall'Italia è il riconoscimento della cittadinanza italiana al sig. Iseni. Non è giustificata la rigida applicazione nei confronti di una persona disabile proveniente da una minoranza vulnerabile della norma che stabilisce il termine di dodici mesi dal compimento del diciottesimo anno d'età per la richiesta della cittadinanza; le regole devono essere applicate e interpretate diversamente, prendendo in considerazione le circostanze particolari della situazione del sig. Iseni e in conformità alle norme internazionali in materia di protezione dei diritti umani. L'unico provvedimento in grado di porre rimedio alla violazione dei diritti umani nei confronti del sig. Iseni è il riconoscimento a suo favore della cittadinanza italiana.

¹⁷ Nell'articolo 32 si legge: "Gli Stati contraenti facilitano, entro i limiti del possibile, l'assimilazione e la naturalizzazione degli apolidi. Essi si sforzano in particolare di accelerare la procedura di naturalizzazione e di ridurre, per quanto possibile, le tasse e le spese della procedura".

¹⁸ Nell'articolo 24 si legge: "Gli Stati contraenti concedono agli apolidi che risiedono regolarmente sul loro territorio lo stesso trattamento concesso ai loro cittadini, per ciò che concerne: ... b) la sicurezza sociale (le disposizioni legali in materia di ... invalidità ...)

54. In alternativa, si formula istanza affinché il Tribunale conceda al sig. Iseni la possibilità di richiedere la cittadinanza italiana indipendentemente dalla decorrenza del termine di dodici mesi previsto dalla normativa interna vigente. Per facilitare tale richiesta ed evitare di prolungare lo stato di incertezza in cui si trova il sig. Iseni al momento, si chiede che il Tribunale conceda contemporaneamente al sig. Iseni protezione in quanto persona apolide fino all'ottenimento della cittadinanza italiana.

55. Nelle more del giudizio pendente dinanzi al Tribunale adito per la concessione immediata della cittadinanza, al sig. Iseni deve essere riconosciuto lo *status* di apolide, dal momento che non viene considerato cittadino di alcuno Stato ai sensi delle rispettive legislazioni nazionali.

Roma, 1 luglio 2011

Avv. Mario Melillo

Avv. Andrea Saccucci