

BVGer F-6009/2019 vom 31. August 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-08-31, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-6009_2019

FR: TAF F-6009/2019 du 31 août 2021

IT: TAF F-6009/2019 del 31 agosto 2021

Regeste

Riconoscimento di apolidia

Erwägungen

E. 1.1

Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale (TAF) del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF. La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 14 ottobre 2019 (rigetto della domanda di riconoscimento dell'apolidia), che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso quale autorità di grado precedente al Tribunale federale (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF e art. 83 lett. c a contrario della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110], nonché le sentenze del Tribunale federale 2C_415/2020 del 30 aprile 2021 consid. 1 e 2C_661/2015 del 12 novembre 2015 consid. 1).

E. 1.2

Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA). In concreto, i ricorrenti hanno impugnato la decisione della SEM, di cui sono i destinatari, tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, versando inoltre l'anticipo spese richiesto. Ne deriva che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

E. 2

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale ha un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (artt. 49 e 54 PA). È determinante la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2), ciò che implica che questo Tribunale deve tenere conto anche dei fatti rilevanti intervenuti dopo la decisione impugnata, i cosiddetti "nova" (cfr. Benjamin Schindler, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin

Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren - Kommentar, 2a ed., 2019, n. 31 ad art. 49 PA; cfr. anche, tra le altre, la sentenza TAF F-6368/2019 del 26 ottobre 2020 consid. 5.5 con i rinvii). Questo Tribunale è, in linea di massima, vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), a meno che, nell'ambito dell'oggetto del litigio, siano soddisfatte le condizioni per concedere di più ("reformatio in melius") o di meno ("reformatio in peius") rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità; cfr. Madeleine Camprubi, in: Auer/ Müller/ Schindler, op. cit., n. 8 ad art. 62 PA). Questo Tribunale non è invece vincolato, in nessun caso, dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA: principio dell'applicazione d'ufficio del diritto).

E. 3

La controversia verte sul rifiuto della SEM di riconoscere i ricorrenti come apolidi.

E. 4.1

Conformemente all'art. 1 par. 1 della Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi (CSA, RS 0.142.40), entrata in vigore per la Svizzera il 1° ottobre 1972, il termine "apolide" indica una persona che nessuno Stato considera come proprio cittadino nell'applicazione della sua legislazione. Le persone riconosciute dalla Svizzera come apolidi hanno diritto a un permesso di dimora (B) nel Cantone in cui soggiornano legalmente, nonché a un documento di viaggio (artt. 31 e 59 cpv. 2 lett. b della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 16 dicembre 2005 [LStrI, RS 142.20]). La SEM è competente in materia di riconoscimento di apolidi (art. 14 cpv. 3 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia del 17 novembre 1999 [Org-DFGP, RS 172.213.1]).

E. 4.2

La definizione di apolidia dell'art. 1 par. 1 CSA implica che l'appartenenza giuridica di un individuo ad uno Stato fa difetto ("Fehlen der rechtlichen Zugehörigkeit zu einem Staate"), e concerne solo le persone che non possiedono, formalmente, alcuna cittadinanza (apolidi de iure). Non riguarda invece quelle persone che dispongono, formalmente, di una cittadinanza, ma che, trovandosi all'estero, non possono o, per ragioni valide, non vogliono prevalersi della protezione diplomatica e consolare del loro Stato d'origine (apolidi de facto; cfr. DTF 115 V 4 consid. 2b; cfr. anche Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati/UNHCR, "Principes directeurs relatifs à l'apatridie n° 1" [PDRA], 20 febbraio 2012, HCR/GS/12/01, n. 8). Nell'ottica di ridurre quanto più possibile i casi di apolidia, la CSA è stata concepita per aiutare le persone che, senza il suo ausilio, si ritroverebbero in una situazione precaria in termini di dignità e di sicurezza (cfr. PDRA n. 45), e ne regola la condizione giuridica, l'accesso al lavoro e i vantaggi sociali, in particolare in materia di assistenza pubblica (cfr. artt. 12 a 24 CSA). La protezione degli apolidi garantita dalla CSA costituisce, di per sé, una risposta temporanea nell'attesa che la persona interessata acquisisca una cittadinanza (cfr. UNHCR, "Protection des droits des apatrides", 2010, pag. 9). La CSA non è quindi finalizzata a permettere ad ogni persona che lo desideri di beneficiare dello statuto di apolide, che è più favorevole, sotto certi aspetti, di altri statuti di cui gli stranieri possono usufruire. In questo senso, la rinuncia alla propria cittadinanza per convenienza personale o per approfittare dei vantaggi che procura il riconoscimento dello statuto di apolide, disattende gli obiettivi della CSA ed è considerata come abusiva (cfr. 2C_415/2020, già citata, consid. 5.2 con i riferimenti dottrinali e giurisprudenziali; cfr. anche DTAF 2014/5).

E. 4.3

La giurisprudenza ha puntualizzato che, in conformità alla definizione dell'art. 1 par. 1 CSA, è apolide chi è stato privato, senza che ciò gli sia imputabile, della sua cittadinanza e che non ha nessuna possibilità di ricuperarla. Non è invece apolide chi accetta, deliberatamente, di perdere la propria cittadinanza o che si rifiuta, senza valide ragioni, di riottenerla o di acquisirne una, pur avendone la possibilità, e ciò al solo scopo di poter beneficiare dello statuto di apolide. In questo modo, incombe alla persona che può rivendicare la qualità di cittadino di un determinato Stato, intraprendere tutte le misure necessarie ad ottenere la cittadinanza in questione, comprovata dai relativi documenti d'identità (cfr. 2C_415/2020, già citata, consid. 5.3 con i rimandi giurisprudenziali). Sotto questo profilo, in applicazione analogica dell'art. 8 del Codice civile (CC, RS 201), relativo all'onere della prova, e degli artt. 12 e 13 PA, concernenti i mezzi di prova ammissibili e l'obbligo di collaborare, la persona interessata ad essere riconosciuta come apolide deve fornire la prova completa ("der volle Beweis") che non può acquisire o riacquisire una determinata cittadinanza (cfr. la sentenza TAF F-6622/2016 del 9 ottobre 2018 consid. 3.3 e 4.5; cfr. anche, con alcuni appunti critici, Marc Spescha, in: Marc Spescha/Andreas Zünd/Peter Bolzli/Constantin Hruschka/Fanny de Weck [editori], *Migrationsrecht - Kommentar*, 5a ed., 2019, artt. 31 e 59 LStrI, pagg. 162 a 164 e 302 a 304).

E. 5

Alla luce dell'art. 1 par. 1 CSA e della relativa giurisprudenza, si tratta di verificare se i ricorrenti dispongono attualmente, come asserisce la SEM, della cittadinanza etiopica oppure, nella negativa, se né l'Etiopia né l'Eritrea li considerano come propri cittadini in applicazione delle loro rispettive legislazioni. All'occorrenza bisognerà appurare se i ricorrenti hanno rifiutato di acquisire la cittadinanza etiopica o eritrea, pur avendone la possibilità, al solo scopo di essere riconosciuti come apolidi, oppure se non possono attualmente ottenere né l'una né l'altra (cfr. 2C_415/2020, già citata, consid. 7, 8 e 9).

E. 6

Prima di procedere in questo senso è però necessario analizzare la censura formale che i ricorrenti formulano con la replica (cfr. consid. H), rimproverando alla SEM una violazione dell'art. 6 par. 1 (diritto a un equo processo) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, RS 0.101) per essersi limitata, nella risposta al ricorso, "a scrivere - due righe - e pretendendo che il Tribunale adito prenda le proprie decisioni sulla base di questi scarni allegati di causa, che nulla dicono in merito alle contestazioni che sono state sollevate" (replica, § 1). La SEM nega di aver infranto l'art. 6 par. 1 CEDU (cfr. consid. I), rilevando che "può, nello scambio di scritti [...], rinunciare a presentare e discutere tutti i fatti, prove e contestazioni sollevate dagli interessati" (duplica, pag. 2). In proposito occorre evidenziare che le questioni che ruotano intorno alla cittadinanza non appartengono alla sfera dei diritti e dei doveri di carattere civile ("droits et obligations de caractère civil", "civil rights and obligations"), come intesi dall'art. 6 par. 1 CEDU (cfr. la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo [CorteEDU] - Sergey Smirnov c. Russia, n. 14085/04, 6 luglio 2006: "[...] The Court notes that neither a right to citizenship nor a right to a passport is a civil right, given that it is not of a pecuniary or otherwise of a private character [see *So v. Croatia* (dec.), no. 47863/99, 29 June 2000; *Karassev and family v. Finland*, no. 31414/96, Commission decision of 14 April 1998; *Peltonen v. Finland*, no. 19583/92, Commission decision of 20 February 1995]. It follows that this part of the application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention [...]" ; cfr. anche le sentenze TAF

F-5427/2019 del 31 maggio 2021 consid. 5.1 e F-1719/2018 del 2 settembre 2020 consid. 4.2). Ne consegue che, siccome l'art. 6 par. 1 CEDU non è applicabile *ratione materiae* alla fattispecie, la censura è inammissibile.

E. 7

Riguardo al merito del litigio bisogna sottolineare che il ricorso tende ad amalgamare la questione della cittadinanza come appartenenza giuridica ad uno Stato determinato in funzione della sua legislazione e la questione della prova di questa appartenenza tramite i relativi documenti d'identità. In altre parole, i ricorrenti pretendono che, non disponendo attualmente di documenti d'identità etiopici o eritrei, debbano essere riconosciuti come apolidi (cfr. ricorso, *passim*, in particolare pag. 5: "In realtà la [ricorrente madre] si sente eritrea, [...], ma non può dimostrare di avere tale cittadinanza, così come quella etiope che la SEM le attribuisce, [...]"; "I ricorrenti non hanno possibilità di dimostrare di avere la cittadinanza etiope e/o eritrea", pag. 6: "Dai sopramenzionati scritti, invece, si evincono tutti gli sforzi compiuti e l'obbligo di collaborare nell'acquisizione dei documenti validi per viaggiare", "È chiaro ed evidente che i funzionari del Consolato d'Etiopia non hanno riscontrato nessuna registrazione nei loro archivi come cittadini etiopici", e pag. 7: "[...] nonostante tutti gli sforzi per ottenere i documenti di legittimità e conoscere e quindi ottenere il riconoscimento di una nazionalità, tali documenti, necessari anche per intraprendere il viaggio [di ritorno in patria] non sono stati forniti dalle autorità competenti [...]").

E. 7.1

In base ai fatti accertati nella procedura d'asilo fino al novembre 2015, si può evincere che la ricorrente madre è nata nel 1971 in Etiopia, nella città di Assab, situata nell'attuale Eritrea, da padre eritreo e madre etiope (cfr. D-3158/2014, già citata, consid. A e 5.1; cfr. anche ricorso, pag. 3). Stando così le cose, per appurare se la ricorrente madre e, di riflesso, i ricorrenti figli siano considerati dall'Etiopia e/o dall'Eritrea come propri cittadini (cfr. art. 1 par. 1 CSA), è necessario esaminare i modi d'acquisizione della cittadinanza consacrati dalla legislazione di questi due Stati ("ius sanguinis" o "ius soli"). Deve essere precisato che, dal novembre 2015 fino ad oggi, gli atti disponibili, compreso il ricorso, permettono di escludere che siano intervenuti fatti o cambiamenti legislativi nuovi di rilevanza per la risoluzione del litigio (cfr. consid. 2).

E. 7.2

Secondo l'art. 6 par. 1 della Costituzione dell'Etiopia, è cittadino etiope ogni persona i cui genitori o uno di essi sono Etiopi. L'art. 20 par. 1 della legge etiopica sulla nazionalità prevede la perdita della cittadinanza etiope nel caso in cui ne venga acquisita un'altra; l'art. 20 par. 2 della stessa legge stabilisce che l'acquisizione di un'altra cittadinanza per filiazione implica la perdita di quella etiopica, a meno che la persona interessata rinunci alla cittadinanza straniera entro un anno dopo essere diventata maggiorenne. In conformità all'art. 3 par. 1 della Costituzione dell'Eritrea, ogni persona nata da padre o madre eritrei è un cittadino eritreo. La legge eritrea sulla nazionalità permette, se giustificato, di conservare una cittadinanza straniera a chi è Eritreo per nascita (cfr. <https://www.servat.unibe.ch/icl/>; <http://citizenshiprightsafrika.org/>; <https://www.refworld.org>). Come si vede, sia l'Etiopia che l'Eritrea ancorano al "ius sanguinis" il loro diritto della cittadinanza, la quale si acquisisce dunque per il fatto della nascita da almeno un genitore etiope o eritreo (filiazione). Questo significa, in concreto, che la ricorrente madre, nata da madre etiope e

padre eritreo, e, di conseguenza, i ricorrenti figli possiedono, per legge, una cittadinanza, quella etiopica o quella eritrea, dimodoché non possono pretendere che l'Etiopia o l'Eritrea non li considerano come propri cittadini in applicazione delle loro relative legislazioni (N.B.: il possesso alternativo di una delle due cittadinanze risulta dal fatto che l'Etiopia non riconosce la binazionalità). Essi non possono nemmeno far valere di non essere in grado, attualmente, di ottenere la cittadinanza etiopica o quella eritrea, visto che l'acquisizione della medesima avviene per legge in base al "ius sanguinis", e che non avanzano nessun motivo per credere che vi sarebbero norme derogatorie che li escluderebbero dal possesso della cittadinanza etiopica o eritrea. Questo vale anche per l'art. 20 par. 2 della legge etiopica sulla nazionalità, che i ricorrenti si limitano a richiamare per affermare, al condizionale, che la ricorrente madre "nata sul territorio dell'attuale Eritrea e per giunta con un padre eritreo, non sarebbe riconosciuta quale cittadina etiopica" (ricorso, pag. 3). Altrimenti detto, i ricorrenti non forniscono la prova che fa loro difetto l'appartenenza giuridica ad uno Stato (Etiopia o Eritrea) e, pertanto, che sono apolidi ai sensi dell'art. 1 par. 1 CSA (cfr. consid. 4 e 5).

E. 7.3

Come già suggerito nella parte iniziale del presente considerando, il problema che i ricorrenti devono affrontare è di natura pratica, e riguarda il rilascio dei documenti d'identità (passaporti) comprovanti la loro nazionalità (cittadinanza). Ora, questa difficoltà non è assimilabile ad un'impossibilità, nemmeno temporanea, di ottenere la cittadinanza etiopica o eritrea, dato che, come esposto in precedenza, i ricorrenti sono per nascita, secondo le leggi sulla nazionalità dell'Etiopia e dell'Eritrea, cittadini di uno o dell'altro Stato. La situazione dei ricorrenti, in quanto richiedenti l'asilo oggetto di una decisione d'asilo negativa con allontanamento, passata in giudicato, è invece assimilabile, sotto questo profilo (possesso di una cittadinanza, ma assenza di documenti d'identità), a quella di una persona che richieda alla SEM, in base agli artt. 59 cpv. 1 LStrI nonché 4 cpv. 2 lett. c e 10 dell'ordinanza del 14 novembre 2012 concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV, RS 143.5), un passaporto per stranieri allo scopo di "preparare la propria partenza dalla Svizzera o la propria partenza definitiva per lo Stato d'origine o di provenienza o per uno Stato terzo" (art. 4 cpv. 2 lett. c ODV; cfr., per analogia, le sentenze TAF F-4948/2019 del 17 luglio 2019 consid. 6 e 7, nonché C-5874/2013 del 27 novembre 2014 consid. 5; cfr. anche Marc Spescha, in: Spescha/Zünd/Bolzli/Hruschka/de Weck, op. cit., art. 59 LStrI, pagg. 301 e 302). In quest'ottica, alla luce dell'informazione del Consolato generale d'Etiopia, secondo la quale "for any nationality verification, please directly contact the Main Department for Immigration and Nationality Affairs in Addis Abeba" (messaggio elettronico del 18 giugno 2019 [consid. E]), il rilascio di un documento di viaggio da parte della Svizzera potrebbe anche rivelarsi necessario, se i ricorrenti comprovassero di aver bisogno di recarsi di persona ad Addis Abeba per sbrigare la pratica di accertamento della loro cittadinanza. Senonché, per loro stessa ammissione, i ricorrenti non sono intenzionati a lasciare la Svizzera di propria volontà (cfr. ricorso, pagg. 8 e 9), cosicché non possono essere considerati come persone sprovviste di documenti di viaggio ai sensi degli artt. 4 cpv. 2 lett. c e 10 ODV. D'altra parte, dai due brevi messaggi elettronici all'amministrazione statale etiopica del 19 giugno e 5 novembre 2019 (consid. E), non si può desumere né che i ricorrenti si siano adoperati sufficientemente per ottenere il rilascio di un documento di viaggio (passaporto), né che non sia loro possibile procacciarsene uno (cfr. art. 10 cpv. 1 lett. a/b ODV). In effetti, data l'importanza della questione, non si può presumere che un tentativo di presa di contratto per via elettronica con le autorità statali etiopiche basti ad

evadere la relativa procedura o a considerarla come impossibile da eseguire (cfr. decisione impugnata, §§ 5.3 e 6). Queste riflessioni valgono, beninteso, anche per un'eventuale procedura in Eritrea.

E. 7.4

Di conseguenza, sulla scorta delle considerazioni che precedono, si deve constatare che i ricorrenti non sono stati riconosciuti dalla SEM, a giusta ragione, come apolidi.

E. 8

In conclusione, rifiutandosi di riconoscere i ricorrenti come apolidi, la SEM non ha infranto il diritto applicabile (CSA, LStrI, PA), dimodoché il ricorso deve essere respinto, e la decisione impugnata confermata.

E. 9

Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Esse comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 cpv. 1 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]); la tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (artt. 63 cpv. 4bis PA e 2 cpv. 1 TS-TAF). In concreto, considerato l'esito negativo del ricorso, le spese processuali di fr. 800.- sono poste a carico dei ricorrenti e prelevate sull'anticipo, dello stesso importo, da loro già versato. Per la medesima ragione ai ricorrenti non sono assegnate indennità per spese ripetibili (artt. 64 cpv. 1 PA e 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Si osservi ancora che la SEM, in quanto autorità federale, non ha diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF). (dispositivo alla pagina seguente)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.