



Tribunale di Napoli

13 SEZIONE CIVILE

XIII sezione civile

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea

Il Tribunale di Napoli, XIII sezione civile, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, in composizione collegiale, in persona dei magistrati

dott. Mario Suriano	Presidente
dott. ssa Cristina Correale	Giudice relatore
dott. Mario De Simone	Giudice

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA ex artt. 669 terdecies c.p.c.

nel procedimento per reclamo iscritto al n. r.g. /2025 promosso da:

, nata a Roma (RM), il 1995, c.f. , identificata
anche quale “ ” in atti di nascita dei figli (2014),
(.2020) e (.2021), dimorante in Castel
Volturno (CE), , con domicilio eletto in Napoli, p.zza Cavour 139,
presso l'avv. Luigi Migliaccio dal quale è rappresentata e difesa, come da mandato in atti

RICORRENTE

Contro

MINISTERO DELL'INTERNO- in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso i cui uffici in Napoli, via A. Diaz 11,
domicilia

RESISTENTE

FATTO E DIRITTO

ha chiesto, con ricorso depositato il 10.05.2024 ed iscritto al n. rg /24,
l'accertamento dello *status* di apolide nonché, in via d'urgenza ex art. 700 cpc, il rilascio di un
permesso di soggiorno temporaneo nelle more del giudizio.

Ha rappresentato di essere nata in Italia a Roma il 1995 da madre macedone, ,
nata in Macedonia del Nord, il 1968, che la riconosceva alla nascita, mentre il padre,
(Serbia, .1962), era deceduto quando ella aveva circa undici anni; e di aver
sempre vissuto in Italia prima con la madre e successivamente con il compagno, , da
cui ha avuto tre figli:

, tutti privi di soggiorno e di un documento d'identità e, quindi,
in una condizione di “apolidia di fatto” come la madre. Ha esposto di essere sempre stata sprovvista
di un documento d'identità e di aver, pertanto, depositato ricorso n. /24r.g. per l'accertamento
dello status di apolide, allegando documentazione atta a comprovare l'assenza di cittadinanza degli
Stati con cui aveva legami significativi (Italia, Serbia e Macedonia del Nord). Inoltre il 13.06.2025



ha depositato nella causa di merito istanza cautelare, allegando il duplice profilo del *fumus bonis iuris* per l'assenza di cittadinanza dei Paesi con cui aveva rapporti rilevanti, e del *periculum in mora* (rischio di espulsione poiché priva di alcun titolo di soggiorno ed impossibilità di stipulare un contratto di comodato o di affitto di un nuovo immobile a seguito dello sgombero dalla Vela rossa di Scampia), chiedendo al Giudice di disporre l'anticipazione dell'udienza fissata per l'11.05.2026 o, in subordine, per evitare che il decorso del tempo incidesse negativamente sulla sua posizione giuridica, di adottare i provvedimenti cautelari ritenuti più opportuni: in particolare, di ordinare alla Questura di Caserta il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo fino alla definizione del giudizio di accertamento dello *status* di apolide, sulla base di una lettura costituzionalmente orientata dell'art.11 co.1, l. c) dpr 394/99 che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno a favore del richiedente lo *status* di apolide che abbia già un permesso di soggiorno per altri motivi. Il Giudice, con ordinanza n. cronol. 6713/2025 del 16.06.2025, ha rigettato l'istanza cautelare in corso di causa, confermando l'udienza già fissata per l'11.05.2026.

Ha proposto reclamo , da un lato ribadendo quanto rappresentato in ricorso circa la sussistenza del *fumus boni iuris*, alla luce della documentazione allegata in ordine alla condizione di apolidia, e del *periculum in mora*, essendo la “portatrice di numerosi elementi di vulnerabilità che investono anche la sfera giuridica e personale di figli minori conviventi”, dall'altro censurando il provvedimento del giudice di rigetto della domanda cautelare ex art. 700 cpc per non aver fissato udienza in contraddittorio tra le parti prima di provvedere sull'istanza; per non aver tenuto conto del fatto che la richiesta era di adozione della cautela atipica di cui all'art. 700 cpc e non di rilascio del permesso di soggiorno di cui all'art. 11, comma 1, lett. c), d.p.r. 31 agosto 1999, n.394 che richiede la previa titolarità di permesso di soggiorno di cui la reclamante in quanto apolide è priva, richiamando alcune pronunce del Tribunale di Roma che avevano riconosciuto in casi analoghi la cautela invocata sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 11 nonché delle Linee Guida UNHCR, trasfuse nel “*Manuale per la protezione delle persone apolidi*”.

In via subordinata chiedeva genericamente sollevarsi questione pregiudiziale ex art.267 TFUE di rinvio alla CGUE “per contrasto tra diritto interno: art.1, co.1 tui e art.11 co.1, l. c) dpr 394/99 e diritto eurounitario: art.19, §1, co.2 TUE, artt. 7, 24, 33 47 CDFUE, artt.6, 8 e 13 Cedu” ovvero questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lett. c), d.p.r. 31 agosto 1999, n.394 “in relazione agli artt.2, 3, 10, co.1 e 2, 13, 24, 29, 31, 111, 113 e 117 Cost.”.

Preliminarmente va rilevata l'ammissibilità del reclamo, in quanto tempestivamente proposto il 1.7.25 a seguito di comunicazione dell'ordinanza di rigetto della domanda cautelare in data 16.6.25.

Fissata l'udienza il 16.7.2025 e designato il giudice relatore, parte reclamante è comparsa all'udienza suddetta e si è riportata al reclamo, di cui ha chiesto l'accoglimento, contestando le avverse difese ed evidenziando, sotto il profilo del *periculum*, che la reclamante ed i figli minori sono attualmente ospiti, a seguito dello sgombero della “Vela rossa” di Scampia, in un appartamento sito in Castel Volturno , come emerge dalla dichiarazione di ospitalità allegata al reclamo, e che tuttavia l'assegnazione dell'alloggio richiede l'esibizione di un titolo di soggiorno regolare e di un documento di identità da parte della , che ne è priva.

Si è costituito ritualmente in giudizio il reclamato, a mezzo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli con comparsa depositata il giorno 8.7.25, chiedendo il rigetto del reclamo alla luce della carenza di interesse della reclamante ad eccepire la violazione del contraddittorio nella fase cautelare innanzi al primo giudice non avendo il convenuto eccepito tale violazione, eventualmente lesiva solo degli interessi del resistente e giammai della ricorrente.

Nel merito il reclamo deve essere accolto.

Ritiene il collegio di non poter condividere le conclusioni cui è giunto il giudice di prime cure laddove ha rigettato la domanda cautelare di rilascio di permesso di soggiorno provvisorio nelle



more del giudizio di accertamento dello status di apolide ritenendo che *“...ai sensi dell'art. 11, 1° comma, lett. c), d.p.r. 31 agosto 1999, n.394, il nostro ordinamento riconosce espressamente il rilascio di permesso di soggiorno per “attesa apolidia” soltanto a favore dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di riconoscimento”*.

In primo luogo, rileva il collegio che, come rappresentato dalla reclamante, la tutela invocata ex art. 700 cpc nel giudizio di merito è di carattere atipico rispetto alla previsione del citato art. 11, proprio perché la ricorrente, non essendo già in possesso di altro permesso di soggiorno, non poteva accedere sic et simpliciter al permesso tipizzato dalla citata norma, facendone direttamente domanda alla PA senza passare attraverso un provvedimento giurisdizionale che desse un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 11, co. 1 lett. c) DPR 394/99, invocata nella domanda cautelare e nel presente reclamo.

In secondo luogo, ritiene il Collegio che un'interpretazione restrittiva del citato art. 11, , come quella compiuta dal primo giudice, lascerebbe un vuoto di tutela in materia incidente su diritti fondamentali.

Sotto il profilo normativo , va premesso che a mente dell'art. 1 della Convenzione ONU del 1954 relativa allo status degli apolidi, cui è stata data esecuzione in Italia con la legge 1° febbraio 1962, n. 306, il termine "apolide" indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione.

In base alla citata Convenzione ONU, l'apolide riceve: A) un trattamento identico a quello del cittadino in materia di libertà di religione e di libertà di istruzione religiosa dei loro figli (art. 4), di proprietà intellettuale ed industriale (art. 14), di diritto di agire e difendersi davanti alla giustizia (art. 16), di istruzione obbligatoria (art. 22, comma 1), di assistenza e soccorso pubblico (art. 23), di trattamento dei lavoratori e di previdenza sociale (art. 24), obblighi fiscali (art. 29); B) un trattamento identico a quello previsto per gli stranieri in materia di acquisto o locazione o altri contratti concernenti la proprietà mobiliare e immobiliare (art. 13), diritto di associazione non politica e senza scopo di lucro e di associazione sindacale (art. 15), l'accesso ad ogni forma di lavoro subordinato (art. 17), di lavoro autonomo (art. 18) e di libere professioni (art. 19), edilizia residenziale pubblica e aiuti pubblici in materia di case di abitazioni (art. 21), accesso all'istruzione superiore e ai corsi universitari, incluse le misure del diritto allo studio (art. 22, comma 2), libertà di circolazione e soggiorno nel territorio dello Stato (art. 26).

Inoltre, l'art. 1, commi 1 e 3, del Testo unico sull'immigrazione (D. lgs. n. 286/1998), indica espressamente gli apolidi tra i soggetti destinatari del complesso di norme destinate a regolare la condizione giuridica dello straniero, sicché l'apolide riceve il medesimo trattamento di uno straniero, salvo che sia previsto un trattamento diverso o migliore da leggi o da convenzioni internazionali in vigore in Italia.

Ogni individuo che soddisfa i requisiti enunciati dalla Convenzione del 1954, così come delineati anche da giurisprudenza costante di legittimità e di merito, è da considerarsi apolide.

La Corte di cassazione ha di conseguenza riconosciuto natura dichiarativa e non costitutiva al riconoscimento giudiziale dello status di apolide (cfr. Cass. civ. sez. I, n. 8423 del 4 maggio 2004), il che comporta che, anche quando lo status di apolide non è stato ancora oggetto di accertamento giudiziale, ma i suoi presupposti emergono inequivocabilmente dagli atti sottoposti al vaglio della competente autorità, non può non riconoscersi rilievo a tale condizione di fatto (in questo senso, da ultimo Cass.22991/24).

A questo proposito va altresì ricordato il consolidato orientamento della S.C., secondo cui “L'art. 31 della Convenzione di New York, che prevede la non espellibilità di un apolide se non nei casi di documentata sussistenza dei motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico, si estende in via analogica anche alle situazioni di apolidia di fatto e/o nelle more del procedimento per accertare lo stato di apolidia, quando la situazione del soggetto emerge chiaramente dalle informazioni o dalla documentazione delle Autorità pubbliche competenti dello Stato italiano, di quello di origine o di



quello verso il quale può ravvisarsi un collegamento significativo con il soggetto interessato” (così Cass. *Sentenza n. 16489 del 19/06/2019*).

Nella medesima sentenza, la Corte ha messo in luce un altro principio utile nel dirimere la presente controversia e cioè la sostanziale analogia tra apolidia di fatto ed apolidia di diritto sulla scorta del rilievo costituzionale della tutela universalistica della persona umana. Infatti, “In entrambi i casi deve operare quindi la medesima ratio che sottostà al riconoscimento dello status di apolide nel diritto internazionale, così come recepito dal legislatore italiano, e cioè il riconoscimento del diritto della persona, che versa in una condizione sfavorevole di non appartenenza a nessuna comunità nazionale, alla tutela, sia in ambito internazionale che nei confronti dello Stato in cui si trova, secondo l'impostazione innovativa del diritto internazionale postbellico. Specularmente tale equiparazione della condizione di diritto a quella di fatto, ai fini della limitazione del potere di espulsione dell'apolide, trova un solido fondamento nel rilievo costituzionale attribuito alla tutela universalistica della persona umana”.

Si ritiene particolarmente rilevante nel caso di specie, per l'equiparazione tra status di apolidia e status di rifugiato, anche la pronuncia della SC n. 4262/2015 in cui è stato chiarito che “*L'onere della prova gravante sul richiedente lo "status" di apolide deve ritenersi attenuato, poiché quest'ultimo, oltre a godere della titolarità dei diritti della persona la cui attribuzione è svincolata dal possesso della cittadinanza, beneficia, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente, di un trattamento giuridico analogo a quello riconosciuto ai cittadini stranieri titolari di una misura di protezione internazionale; ne consegue che eventuali lacune o necessità di integrazioni istruttorie per la suddetta dimostrazione possono essere colmate mediante l'esercizio di poteri-doveri officiosi da parte del giudice, che può richiedere informazioni o documentazione alle Autorità pubbliche competenti dello Stato italiano, di quello di origine o di quello verso il quale possa ravvisarsi un collegamento significativo con il richiedente medesimo.*”.

La SC in questa pronuncia evidenzia che, in base ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente, l'apolide deve beneficiare di un trattamento giuridico analogo a quello riconosciuto ai cittadini stranieri che hanno richiesto la protezione internazionale.

Ciò implica non solo l'applicazione anche nei giudizi di apolidia del dovere di cooperazione istruttoria del giudice, ma altresì – a parere del Collegio – la possibilità di estendere agli apolidi, nel corso del giudizio, l'applicazione dell'art.11, *primo comma lett. a)* che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio “per attesa asilo” ed in questo caso, quindi, “per attesa apolidia”, indipendentemente dalla titolarità di altro permesso di soggiorno, richiesto invece dalla lett. c) del medesimo articolo 11, qualora ricorrano specifiche esigenze di tutela dei diritti fondamentali, come dedotto nel caso di specie dalla reclamante in relazione al periculum sotteso all'impossibilità di ottenere l'assegnazione definitiva di un alloggio per sé e per i figli minori.

Il Collegio ritiene che questa interpretazione costituzionalmente orientata sia anche in linea con quanto si legge nelle Linee Guida dell'UNHCR, contenute nel “*Manuale per la protezione delle persone apolidi*”, in cui si riporta che “*nei paesi in cui esiste una procedura di determinazione, un individuo in attesa di una decisione può godere, come minimo, di tutti i diritti basati sulla loro giurisdizione o derivanti dalla propria presenza sul territorio così come di quelli garantiti dall'essere “regolarmente presenti” sul territorio. Pertanto, lo status deve garantire loro, inter alia, i documenti di identità, il diritto al lavoro autonomo, la libertà di circolazione e la protezione dall'espulsione. Dal momento che i diritti della Convenzione [sullo Status delle persone apolidi] sopra menzionati sono formulati in maniera quasi identica a quelli contenuti nella Convenzione del 1951, si raccomanda che coloro che sono in attesa della determinazione dello status di apolide ricevano gli stessi standard di trattamento dei richiedenti asilo le cui domande sono in attesa di valutazione nel medesimo Stato. Lo status di coloro in attesa di determinazione dell'apolidia deve inoltre riflettere quei diritti umani applicabili in questo contesto quali la protezione da detenzione arbitraria e l'assistenza affinché le esigenze fondamentali siano soddisfatte. Consentire a coloro*



che sono in attesa della determinazione dello status di apolide di poter essere assunti in impieghi salariati, anche soggetti a restrizioni, potrebbe ridurre la pressione sulle risorse dello Stato e contribuire alla dignità e all'autosufficienza degli individui interessati".

Orbene, sulla scorta dei principi richiamati sinora e di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 1 co. 1 lett. a) e c) DPR 394/99, ritiene il Collegio che, come è stata riconosciuta dalla giurisprudenza la necessità di impedire l'espulsione nel corso del procedimento per il riconoscimento dell'apolidia, a garanzia dell'apolide di fatto, sulla scorta della su citata sentenza della S.C. 16849/19, ugualmente, visto il rilievo costituzionale attribuito alla tutela universalistica della persona umana e l'equiparazione degli apolidi agli stranieri, compiuta dall'art. 1 TUI, non appare possibile negare al soggetto che ha chiesto l'accertamento dello status di apolide, allegando tutta la documentazione necessaria a sostenere il *fumus boni iuris*, un permesso di soggiorno provvisorio nelle more del giudizio, che costituisca documento provvisorio di identità e che consenta di accedere ai servizi essenziali volti a soddisfare i bisogni fondamentali della persona, qualora vengano specificamente allegate le ragioni sottese alla richiesta di rilascio del permesso provvisorio ed i motivi a fondamento del *periculum*.

Nel caso in esame parte ricorrente oltre ad aver svolto compiute allegazioni e prodotto pertinente documentazione in ordine alla sussistenza del *fumus boni iuris*, ha altresì dedotto nell'istanza cautelare, rigettata dal giudice di prime cure, ed all'udienza collegiale del 16.7.25 per la trattazione del reclamo, la sussistenza di un pericolo concreto e irreparabile derivante dall'impossibilità di poter stipulare un contratto di comodato o di affitto dell'immobile in cui è temporaneamente accolta con i figli minori, a seguito dello sgombero dell'abitazione in cui precedentemente viveva, ubicata nella Vela rossa di Scampia (vds. ordinanza di sgombero e certificati di nascita dei minori).

Si ritiene che tale elemento sia idoneo ad integrare la sussistenza di un pregiudizio imminente e irreparabile al diritto alla vita privata e familiare e di un diritto dei minori all'abitazione, vista proprio la presenza dei figli minori che risultano vivere con la madre, odierna reclamante, anche in applicazione del principio di rilievo internazionale ed europeo del superiore interesse del minore.

In conclusione, ritiene il Collegio che non vi sia ragione di sollevare nel caso in esame questione di legittimità costituzionale per irragionevole disparità di trattamento, poiché, facendo uso degli ordinari strumenti ermeneutici, è possibile addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 11 co. 1 lett. a) e c) DPR 394/99, conforme al parametro di cui all'art. 3 della Costituzione, con attribuzione alla reclamante del diritto a conseguire un permesso di soggiorno provvisorio nelle more della definizione del procedimento principale iscritto al n. rg /24 per il riconoscimento dello status di apolide, attesa la sussistenza del rischio di un pregiudizio imminente e irreparabile ai diritti fondamentali su individuati.

Va da ultimo precisato che, in considerazione del fatto che nel caso di ricorso giurisdizionale per il riconoscimento dello status di apolidia non è prevista, come invece in materia di protezione internazionale, la sospensione automatica dell'efficacia esecutiva del provvedimento della P.A. impugnato, si deve assumere che il permesso provvisorio in esame possa essere rinnovato solo fino alla definizione di tale giudizio, così dovendosi interpretare il riferimento dell'art. 11, co. 1 lett. c) DPR 394/99 all'autorizzazione a rimanere nel territorio nazionale durante il giudizio per l'accertamento o il riconoscimento della cittadinanza o dell'apolidia.

Ne consegue l'accoglimento integrale del reclamo.

Spese di lite rimesse al merito.

P.Q.M.

- - accoglie il reclamo e per l'effetto ordina al Ministero dell'Interno e, per esso, alla sua articolazione organica, costituita dalla Questura di Caserta, di rilasciare alla ricorrente, come in epigrafe generalizzata, un permesso di soggiorno temporaneo ex art. 11 co. 1 lett. c) DPR



394/99 con durata fino alla decisione nel merito, da parte di questo Tribunale, in ordine alla domanda di riconoscimento dello status di apolide;

- Spese di lite rimesse al merito.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 16.7.2025

Il Presidente del Collegio

dr. Mario Suriano

