

**LINEE GUIDA N. 2 SULL'APOLIDIA:
Procedure per la determinazione dello status di apolide**

L'UNHCR emette queste Linee Guida sulla base delle responsabilità derivanti dal proprio mandato in merito alla questione dell'apolidia. Le responsabilità dell'UNHCR in questo campo erano inizialmente limitate agli apolidi rifugiati, come enunciato nel paragrafo 6 (A) (II) dello Statuto dell'UNHCR e nell'Articolo 1 (A) (2) della Convenzione del 1951 relativa allo Status dei Rifugiati. Al fine di assumere le funzioni previste dagli Articoli 11 e 20 della Convenzione del 1961 sulla Riduzione dell'Apolidia, il mandato dell'UNHCR è stato ampliato dalle Risoluzioni 3274 (XXIX) del 1974 e 31/36 del 1976 dell'Assemblea generale in modo da includervi le persone rientranti nella suddetta Convenzione. La Conclusione 78 del Comitato esecutivo dell'UNHCR, avallata dalla Risoluzione 50/152 del 1995 dell'Assemblea generale, ha affidato a questo Ufficio le responsabilità per gli apolidi in generale. In seguito, la Risoluzione 61/137 del 2006 dell'Assemblea generale ha avallato la Conclusione 106 del Comitato esecutivo che delinea le quattro grandi aree di responsabilità dell'UNHCR: l'identificazione, la prevenzione e la riduzione dell'apolidia e la protezione degli apolidi.

Queste Linee Guida derivano da una serie di incontri tra esperti avvenuti nel quadro del cinquantesimo anniversario della Convenzione del 1961 sulla Riduzione dell'Apolidia, traendo spunto, in particolare, dalle *Conclusioni sommarie della Riunione di Esperti sulle procedure per determinare l'Apolidia e lo status degli Apolidi*, tenutasi a Ginevra, in Svizzera, nel dicembre 2010. Queste Linee Guida devono essere consultate assieme alle *Linee Guida sulla Definizione di "Apolide" di cui all'Articolo 1(1) della Convenzione del 1954 relativa allo Status degli Apolidi* e alle *Linee Guida sullo Status degli Apolidi a livello nazionale*, queste ultime di prossima pubblicazione. L'insieme di queste Linee Guida sarà pubblicato in futuro come Manuale UNHCR sull'Apolidia.

Queste Linee Guida intendono fornire consigli giuridici ai governi, alle ONG, a coloro che lavorano in ambito legale, ai decisori e ai magistrati, così come al personale dell'UNHCR e delle altre agenzie dell'ONU attive nel campo dell'apolidia.

I. INTRODUZIONE

a) Panoramica

1. La Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi (Convenzione del 1954) stabilisce la definizione giuridica internazionale di “apolide” e le modalità di trattamento cui gli apolidi hanno diritto, ma non definisce alcuna procedura per l'identificazione degli apolidi in quanto tali¹. E' ad ogni modo implicito nella Convenzione del 1954 che gli Stati debbano identificare gli apolidi all'interno delle proprie giurisdizioni al fine di poter loro garantire un trattamento adeguato e, pertanto, adempiere ai doveri derivanti dalla Convenzione. Queste Linee Guida forniscono consigli circa le modalità da adottare per la creazione di procedure per la determinazione dell'apolidia, incluse questioni probatorie che si possono presentare nell'ambito di queste procedure.

2. I funzionari di governo potrebbero trovarsi a dover considerare se una persona è apolide o no in una varietà di contesti, ove emerge altresì il ruolo critico giocato dal fattore cittadinanza nella vita di tutti i giorni. Per citare alcuni esempi, prendere in considerazione lo status di cittadino è rilevante allorché un individuo fa richiesta di passaporto o documenti d'identità, presenta domanda di soggiorno legale o cerca lavoro nel pubblico impiego, vuole esercitare il diritto di voto, svolgere il servizio militare, o tenta di accedere a servizi governativi. Le questioni relative alla cittadinanza ed all'apolidia potrebbero presentarsi quando il diritto di un individuo di stare in un Paese è messo in discussione nel contesto di procedure di allontanamento. Nella determinazione dello status di rifugiato la cittadinanza è spesso un elemento chiave per poter identificare il Paese (o i Paesi) in relazione al quale dovrebbero essere valutate le dichiarazioni di un individuo di aver un fondato timore di essere perseguitato. Una valutazione circa l'apolidia sarà necessaria laddove un individuo richieda l'applicazione delle tutele previste nella Convenzione sulla Riduzione dell'Apolidia (Convenzione del 1961). Questi esempi illustrano come la determinazione dell'apolidia sia necessaria in diverse procedure giudiziarie e amministrative.

3. Queste Linee Guida trattano in modo specifico, se non esclusivo, delle procedure finalizzate alla determinazione dello status di apolide. Inoltre il focus di queste Linee Guida è sul concetto di apolide così come definito nella Convenzione del 1954 e sugli obblighi degli Stati aderenti alla medesima. E' dedicata attenzione anche agli Stati non vincolati da questo trattato e all'identificazione degli apolidi *de facto*. Sebbene, secondo rispettivamente la Convenzione del 1954 e la Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati (Convenzione del 1951), un individuo possa essere allo stesso tempo apolide e rifugiato, un rifugiato apolide beneficerà della protezione prevista della Convenzione del 1951. La Convenzione del 1954 era stata in primo luogo stilata per regolare il trattamento degli apolidi non rifugiati.

4. Solo un numero relativamente piccolo di Paesi ha stabilito procedure per la determinazione dell'apolidia, fra l'altro non tutte dotate di dettagliata regolamentazione. Vi è un crescente interesse nell'introdurre codeste procedure. L'apolidia è un fatto giuridicamente rilevante secondo il diritto internazionale. Pertanto il riconoscimento dell'apolidia gioca un ruolo importante nel promuovere il rispetto dei diritti umani degli apolidi, in particolare attraverso l'accesso ad un sicuro status giuridico e al godimento dei diritti garantiti agli apolidi secondo la Convenzione del 1954.

5. É anche nell'interesse degli Stati stabilire le procedure per la determinazione dell'apolidia. Ciò migliorerebbe la capacità degli Stati di adempiere ai propri obblighi secondo la Convenzione del 1954. Nei Paesi in cui l'apolidia si manifesta nei flussi migratori misti, le procedure per la determinazione dell'apolidia aiutano inoltre i governi a valutare le dimensioni

¹ La definizione di apolide si trova all'Articolo 1(1) della Convenzione del 1954: “il termine apolide designa una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino per applicazione della sua legislazione”. Per ulteriori informazioni su questioni di interpretazione della definizione data all'Articolo 1(1), si veda UNHCR, Linee Guida sulla definizione di “apolide” nell'Articolo 1(1) della Convenzione del 1954 relativa allo Status degli Apolidi (“Linee Guida sulla Definizione”) disponibile al seguente link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

e il profilo delle popolazioni apolide nei propri territori e quindi a individuare i servizi governativi necessari. Inoltre, l'identificazione dell'apolidia può aiutare a prevenire la condizione di apolidia stessa rivelandone le cause profonde e i nuovi trend.

b) Determinazione dello status di apolide e Diritto alla cittadinanza

6. Le procedure per la determinazione dell'apolidia generalmente aiutano gli Stati ad adempiere ai propri doveri nel quadro della Convenzione del 1954. Esse potrebbero ad ogni modo non essere adatte nel trattare i casi di determinate popolazioni apolide. L'apolidia può manifestarsi sia in contesto migratorio che non migratorio e il profilo dell'apolidia in un determinato Paese potrebbe manifestarsi in uno o nell'altro di questi due scenari o avere caratteristiche miste. Alcune popolazioni apolide in un contesto non migratorio rimangono nel "proprio Paese" e possono essere definite come popolazioni *in situ*². Per questi gruppi le procedure di determinazione finalizzate all'ottenimento dello status di apolide non sono appropriate a causa dei profondi legami instaurati da tempo in questi Paesi. Secondo gli esistenti standard internazionali e la prassi adottata dagli Stati nel campo della riduzione dell'apolidia, suddetti legami comprendono la residenza abituale di lungo corso o la residenza al momento della successione di Stati. A seconda delle circostanze in cui si trovano le popolazioni considerate, gli Stati potrebbero essere esortati ad intraprendere campagne mirate pro cittadinanza o sforzi mirati alla verifica della cittadinanza piuttosto che le procedure per la determinazione dell'apolidia³.

7. Campagne mirate a favore della cittadinanza sono intraprese con l'obiettivo di risolvere il problema dell'apolidia attraverso la concessione della cittadinanza piuttosto che quello di riconoscere le persone quali apolide per poi conferirne loro lo status. Alcuni Stati hanno intrapreso queste campagne per la cittadinanza centrate sulle popolazioni apolide a lungo residenti sul proprio territorio, in alcuni casi assistiti dall'UNHCR. Anche laddove gli Stati intraprendono campagne per la cittadinanza, rimane utile stabilire delle procedure per la determinazione dell'apolidia per quegli apolide che non rientrano in una popolazione *in situ* dal momento che il profilo degli apolide in un determinato Paese potrebbe essere misto o cambiare col tempo.

8. Le procedure di verifica della cittadinanza aiutano gli individui in quei territori in cui essi incontrano difficoltà nel dimostrare il proprio status di cittadini. Queste procedure spesso prevedono un processo accessibile, rapido e diretto al fine di documentare qual è la cittadinanza attuale, inclusa quella di un altro Stato.

9. I requisiti procedurali sia delle procedure delle campagne per la cittadinanza sia delle procedure per la verifica della cittadinanza saranno simili a quelli previsti nella prassi nelle procedure per la determinazione dell'apolidia, dal momento che devono riflettere i mezzi probatori a disposizione in un determinato Paese e le difficoltà affrontate dai richiedenti nel provare la propria cittadinanza. A volte si potrebbe essere dispensati dal fornire una prova documentale, e la deposizione sotto giuramento di membri della comunità che assicurano che l'individuo rispetta i criteri pertinenti secondo le leggi inerenti la cittadinanza, quali la nascita sul territorio o la discendenza da genitore che ne era cittadino, potrebbe invece essere sufficiente.

² L'espressione "proprio Paese" è presa dall'Articolo 12(4) della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR) mentre l'interpretazione data è quella dell'Alto Commissariato della Nazioni Unite per i Diritti Umani.

³ Si veda il paragrafo 50 di UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note, 2010 al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d.html> : "... resources should not be dedicated to a formal determination of statelessness where a realistic, immediate goal is the acquisition, reacquisition or confirmation of nationality by such a population. This will usually be the case for those protracted situations in which an entire population has significant ties only with the State in which they are resident." (non si dovrebbero dedicare risorse alla determinazione formale dell'apolidia laddove un obiettivo realistico e immediato è piuttosto l'acquisizione, ri-acquisizione o conferma della cittadinanza da parte della popolazione in questione. Questo sarà solitamente il caso di quelle situazioni che si trascinano ove un'intera popolazione ha legami significativi solo con lo Stato in cui risiede.

II. PROCEDURE PER LA DETERMINAZIONE DELL'APOLIDIA

a) Progettazione e collocazione delle procedure per la determinazione

10. Gli Stati dispongono di un'ampia discrezionalità nel predisporre e rendere operative le procedure per la determinazione dell'apolidia, dal momento che la Convenzione del 1954 non si pronuncia su tali materie. Fattori locali quali le stimate dimensioni e diversità della popolazione apolide, così come la complessità delle questioni giuridiche e probatorie da esaminare, influenzeranno l'approccio da tenere. Ad ogni modo, affinché tali procedure siano efficaci la determinazione dell'apolidia deve essere un obiettivo specifico del meccanismo in questione, sebbene non necessariamente l'unico.

11. L'attuale prassi adottata dagli Stati varia a seconda della collocazione delle procedure per la determinazione dell'apolidia nel quadro delle strutture amministrative nazionali, riflettendo caratteristiche peculiari ad ogni Paese. Gli Stati devono scegliere fra una procedura centralizzata o una condotta dalle autorità locali. Le procedure centralizzate sono preferibili dal momento che vi è una più alta probabilità che promuovano le competenze necessarie fra i funzionari incaricati di determinare lo status. Assicurare ai richiedenti situati in diverse parti di un Paese un facile accesso, può essere agevolato tramite diverse misure: per esempio permettendo che le domande scritte possano essere presentate agli uffici locali per trasmissione ulteriore all'ufficio centrale competente per la determinazione, il quale può coordinare e guidare l'appropriato esame dei fatti pertinenti a livello locale, incluso il colloquio personale col richiedente.

12. Stabilire se una persona è apolide può essere complesso e laborioso ma è nell'interesse sia degli Stati che degli apolidi che le procedure di determinazione siano quanto più possibile semplici, eque ed efficaci. A tal proposito alcuni Stati potrebbero considerare di adattare le procedure amministrative esistenti in modo da includere la determinazione dell'apolidia. I fattori da considerare includono la capacità amministrativa, le competenze cumulate in materia di apolidia, e il profilo e le dimensioni presunti della popolazione apolide. In ogni procedura mista è essenziale che la definizione di apolide sia chiaramente compresa e correttamente applicata e le tutele procedurali e gli standard probatori rispettati.

13. Alcuni Stati potrebbero scegliere di integrare le procedure per la determinazione dell'apolidia nel quadro delle competenze delle autorità per l'immigrazione. Altri Stati potrebbero affidare la determinazione dell'apolidia all'autorità responsabile delle questioni relative alla cittadinanza, per esempio domande di naturalizzazione o verifica delle richieste di cittadinanza. Ciò sarebbe particolarmente appropriato laddove vi sia un'alta probabilità che gli individui interessati abbiano risieduto a lungo nello Stato.

14. Considerato che alcuni apolidi potrebbero essere allo stesso tempo rifugiati, gli Stati potrebbero considerare di combinare la determinazione dello status di apolidia e di rifugiato nella stessa procedura. I requisiti di riservatezza per le domande presentate da richiedenti asilo e rifugiati devono essere rispettati indipendentemente dalla forma o collocazione della procedura per la determinazione dell'apolidia⁴.

15. Considerare le risorse a disposizione, tanto quelle finanziarie quanto quelle umane, sarà fondamentale per la pianificazione delle procedure per la determinazione dell'apolidia. I Paesi dotati di procedure per la determinazione dell'apolidia hanno visto un basso numero di richiedenti. I costi previsti si possono bilanciare coi risparmi ottenuti dalla semplificazione di altri meccanismi amministrativi cui gli apolidi potrebbero altrimenti ricorrere, come ad esempio le domande per altre forme di status di migrante.

⁴ Per ulteriori dettagli sul coordinamento delle procedure per la determinazione dell'apolidia e dello status di rifugiato, si vedano i paragrafi 26-30.

b) Accesso alle procedure

16. Affinché le procedure siano giuste ed efficaci, è necessario che l'accesso ad esse sia assicurato. La diffusione delle informazioni, anche attraverso campagne d'informazione mirate, laddove appropriato, e attività di counselling sulle procedure, agevola l'accesso degli apolidi al meccanismo. Considerato che a volte gli individui ignorano le procedure per la determinazione dell'apolidia o sono restii a presentare domanda per lo status di apolidia, le procedure possono efficacemente contenere tutele che permettono alle autorità statali di dare inizio ad una procedura.

17. Chiunque sia presente sul territorio di uno Stato deve poter accedere alle procedure per la determinazione dell'apolidia. Non vi sono fondamenti nella Convenzione per poter pretendere che i richiedenti debbano trovarsi nello Stato legalmente. Questo requisito è particolarmente iniquo dal momento che il non possedere una cittadinanza nega a molti apolidi la documentazione fondamentale necessaria per entrare o risiedere legalmente in qualunque Stato.

18. Non vi sono inoltre fondamenti nella Convenzione per definire limiti di tempo per coloro che vogliono fare domanda per la status di apolidia. Qualunque termine potrebbe infatti escludere costoro arbitrariamente dal ricevere la protezione prevista dalla Convenzione del 1954.

c) Garanzie procedurali

19. Le procedure per la determinazione dell'apolidia devono essere formalizzate sotto forma di legge. Stabilire le procedure attraverso la legislazione assicura imparzialità, trasparenza e chiarezza. Le garanzie procedurali sono elementi fondamentali nelle procedure per la determinazione dell'apolidia. Le garanzie del giusto processo che vanno integrate nelle procedure di diritto amministrativo, incluse le procedure per la determinazione dello status di rifugiato, sono necessarie in questo contesto. Gli Stati devono essere incoraggiati pertanto ad adottare le seguenti tutele:

- le informazioni circa i criteri di idoneità, la procedura di determinazione e i diritti associati al riconoscimento dell'apolidia, devono essere ampiamente diffusi in varie lingue dalle autorità; un servizio di counselling riguardo le procedure deve essere disponibile per tutti i richiedenti in una lingua a loro comprensibile;
- il diritto ad un colloquio con un funzionario responsabile delle decisioni;
- le domande vanno presentate in forma scritta e, se necessario, sarà prestata assistenza nella stesura;
- l'assistenza deve poter essere prestata tramite traduzioni o interpretariato per quanto riguarda le domande scritte e i colloqui;
- ogni singolo membro di una famiglia ha il diritto di presentare una domanda indipendente;
- un adulto può presentare domanda per conto di un figlio a carico; speciali garanzie procedurali per minori non accompagnati sono inoltre disponibili;
- un minore ha il diritto di essere ascoltato laddove abbia le capacità di organizzare e comunicare il proprio pensiero;
- i richiedenti devono avere accesso ad assistenza legale; laddove assistenza legale gratuita fosse disponibile, essa deve essere offerta a coloro che non possiedono sufficienti risorse finanziarie;
- i riconoscimenti avvengono in base al particolare merito di ciascuna domanda con riferimento alle informazioni alla relativa normativa ed alla prassi in materia di cittadinanza negli Stati interessati, incluse le informazioni riguardanti la legislazione e la prassi di periodi passati che possano essere pertinenti al caso in esame;
- se il riconoscimento avviene tramite procedimento giudiziario, il processo sarà di tipo inquisitorio, non accusatorio;
- le decisioni devono essere trascritte e motivate;
- le decisioni devono essere prese e comunicate in tempi ragionevoli;
- esiste diritto di appello; e

- l'accesso all'UNHCR è garantito.

20. Al fine di assicurare che le procedure siano giuste ed efficaci, gli Stati dovrebbero evitare di espellere un individuo dal proprio territorio finché l'esito del procedimento di determinazione rimane pendente.

21. Il diritto ad un colloquio individuale e la necessaria assistenza tramite traduzione o interpretariato lungo tutto il processo, sono essenziali per assicurare che i richiedenti abbiano l'opportunità di esporre pienamente il proprio caso e di fornire e chiarire le informazioni determinanti ai fini della domanda presentata. Queste garanzie procedurali consentono anche ai decisori di sondare l'esistenza di possibili ambiguità in ogni caso individuale.

22. E' nell'interesse di tutte le parti che la determinazione dell'apolidia avvenga in modo quanto più possibile sollecito, purché tempi ragionevoli siano concessi per raccogliere prove. Diversi Paesi hanno stabilito limiti di tempo entro i quali le autorità preposte alla determinazione devono prendere una decisione circa le domande per lo status di apolide. Nelle domande in cui le prime prove disponibili sono chiare e la domanda per lo status di apolide è chiaramente fondata, giuste ed efficaci procedure potrebbero richiedere solo alcuni mesi per ottenere un riconoscimento finale.

23. Generalmente, non è auspicabile che una decisione di primo grado sia emessa a più di sei mesi dalla presentazione di una domanda, dal momento che ciò prolungherebbe il periodo trascorso dal richiedente in una posizione non tutelata. Tuttavia, in circostanze eccezionali potrebbe rivelarsi appropriato consentire che il procedimento duri fino a 12 mesi al fine di garantire tempo sufficiente per le indagini sullo status di cittadinanza del richiedente presso un altro Stato, laddove è probabile che una risposta effettiva arriverà durante quel periodo⁵.

24. Un diritto effettivo di appello contro una decisione di primo grado negativa è una tutela essenziale in una procedura per la determinazione dell'apolidia. La procedura di appello deve dipendere da un organismo indipendente. Il richiedente deve potere avere accesso ad assistenza legale e, laddove fosse disponibile assistenza legale gratuita, essa dovrebbe essere offerta ai richiedenti privi di risorse finanziarie.

25. Gli appelli devono essere possibili sia in punto di fatto sia in punto di diritto dal momento che esiste la possibilità di una valutazione non corretta delle prove durante il primo grado. Che l'organismo a cui ci si appella possa sostituire il proprio giudizio circa l'idoneità secondo la Convenzione del 1954 o possa meramente annullare la decisione presa in primo grado e rinviare la questione all'autorità responsabile della determinazione affinché la riconsideri, ciò è a discrezione dello Stato. La scelta tenderà a riflettere l'approccio generale assunto verso tali materie nel quadro del sistema legale e amministrativo dello Stato. Inoltre, gli Stati potrebbero consentire un'ulteriore livello di impugnazione che riguardi solo questioni di diritto e che potrebbe essere sottoposto ai limiti previsti dalle regole procedurali del sistema giudiziario in questione.

III. IL COORDINAMENTO DEL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO E DI QUELLO DI APOLIDE

26. Quando un richiedente presenta domanda per ottenere sia lo status di rifugiato che quello di apolide, è importante che ognuna sia valutata e che entrambi i generi di status siano esplicitamente riconosciuti. Ciò è vero poiché la protezione, come da Convenzione del 1951, normalmente genera a livello nazionale un più ampio insieme di diritti di quello previsto dalla Convenzione del 1954. Tuttavia, potrebbero verificarsi casi in cui lo status di rifugiato decade senza che la persona sia arrivata ancora ad acquisire una cittadinanza, necessitando a quel punto di protezione internazionale in quanto apolide.

⁵ Ciò evidenzia l'importanza di fornire ai richiedenti uno standard di trattamento appropriato durante il processo di determinazione. Ci si occuperà di tale materia nelle *Linee Guida sullo Status degli Apolidi a livello nazionale* ("Linee Guida sullo Status") di prossima pubblicazione.

27. Dal momento che un apolide potrebbe essere allo stesso tempo un rifugiato o avere diritto a una forma complementare di protezione⁶, gli Stati devono assicurare che i requisiti di riservatezza per i rifugiati che potrebbero essere al tempo stesso apolidi siano confermati nelle procedure per la determinazione dell'apolidia. Ogni richiedente, all'inizio della procedura per il riconoscimento dello status di apolide, deve essere informato della necessità di comunicare qualunque interesse relativo allo status di rifugiato, qualora ne abbia⁷. L'identità di un rifugiato o di un richiedente asilo non deve essere rivelata alle autorità del Paese di origine dell'individuo. Come riportato di seguito ai paragrafi 44-47, ai funzionari responsabili del riconoscimento dell'apolidia potrebbe essere richiesto di effettuare indagini presso le autorità straniere riguardo i richiedenti, cosa che potrebbe compromettere il diritto alla riservatezza di cui godono rifugiati e richiedenti asilo. Quando ciò avviene, il riconoscimento dello status di rifugiato deve procedere mentre deve essere sospeso l'esame della domanda di status di apolide.

28. Laddove il riconoscimento dello status di rifugiato e di quello di apolide siano condotti attraverso procedure distinte e un riconoscimento dello status di apolidia possa avvenire senza contattare le autorità del Paese di origine, entrambe le procedure potrebbero procedere in parallelo. Tuttavia, per massimizzare l'efficacia, laddove i fatti constatati con una procedura possano essere pertinenti anche nell'altra, può essere opportuno innanzi tutto tenere dei colloqui e raccogliere e valutare informazioni sul Paese ai fini della procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato.

29. Analogamente, in una procedura che combina il riconoscimento dello status di rifugiato e quello di apolide e quando un richiedente presenta entrambe le domande, è importante che l'esaminatore conduca la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato e di quello di apolide insieme⁸. Se non vi sono sufficienti informazioni per arrivare a concludere che un individuo è apolide senza dover contattare le autorità di uno Stato straniero, si dovrà procedere con il riconoscimento dello status di rifugiato.

30. Sia nella procedura distinta sia in quella mista, in determinate circostanze per un individuo deve essere possibile riattivare una domanda di riconoscimento dello status di apolide precedentemente sospesa. Una domanda di apolidia può essere riattivata nei seguenti casi:

- la domanda per lo status di rifugiato non va a buon fine;
- lo status di rifugiato è riconosciuto ma successivamente cessa;
- lo status di rifugiato è annullato perché i presupposti di inclusione dell'Articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 non erano integrati⁹; o
- emergono prove supplementari del fatto che un individuo è apolide.

Considerazioni simili si applicano a coloro che hanno fatto domanda sia per lo status di apolide sia per una complementare forma di protezione.

⁶ Si veda la Conclusione n.103 (LVI) del 2005 del Comitato Esecutivo dell'UNHCR sulle forme complementari di protezione, disponibile al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>.

⁷ Allo stesso modo, i richiedenti lo status di rifugiato devono essere informati della possibilità di presentare domanda per il riconoscimento dello status di apolide.

⁸ Il riconoscimento dello status di rifugiato richiede che siano identificati il Paese o la cittadinanza dell'individuo o, per gli apolidi, il precedente Paese di residenza abituale al fine di poter valutare il timore dell'individuo di essere perseguitato. Si vedano i paragrafi 87-93 e 101-105, UNHCR, Manuale e Linee Guida sulle procedure e i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato (ripubblicato nel 2011), disponibili al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

⁹ Si veda UNHCR, Nota sull'annullamento dello status di rifugiato, 22 novembre 2004, disponibile al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>.

IV. VALUTAZIONE DELLE PROVE

a) Tipi di prova

31. Il riconoscimento dell'apolidia richiede una valutazione sia dei fatti che del diritto. Questi casi non si possono risolvere attraverso l'analisi della sola legislazione inerente la cittadinanza dal momento che la definizione di apolide richiede una valutazione dell'applicazione di queste leggi nella prassi, incluso il livello di effettiva implementazione da parte dei funzionari di governo delle decisioni giudiziarie sono rispettate¹⁰. I tipi di prova che possono essere rilevanti si dividono in due categorie: prove relative alle circostanze personali dell'individuo e prove concernenti la legislazione ed altre circostanze del Paese in questione.

32. Le prove relative alla storia personale aiutano ad identificare quali Stati e procedure per il riconoscimento della cittadinanza devono essere presi in considerazione nel determinare lo status di cittadinanza di un richiedente¹¹. In ogni caso particolare, può essere presa in considerazione la seguente lista di tipi di prova, sebbene non esaustiva:

- deposizione del richiedente (per esempio domanda scritta, colloquio);
- risposta/e di un'autorità straniera ad un'indagine relativa allo status di cittadinanza di un individuo;
- documenti d'identità (per esempio certificato di nascita, estratto del registro di stato civile, carta d'identità, tessera elettorale);
- documenti di viaggio (inclusi quelli scaduti);
- documenti relativi alle domande per l'ottenimento della cittadinanza o di prova di cittadinanza;
- certificato di naturalizzazione;
- certificato di rinuncia alla cittadinanza;
- risposte precedenti degli Stati alle richieste di informazioni riguardo la cittadinanza del richiedente;
- certificato di matrimonio;
- registro del servizio militare/certificato di congedo;
- certificati scolastici;
- certificati medici/attestazioni (per esempio attestati rilasciati dagli ospedali alla nascita, registro delle vaccinazioni);
- documenti d'identità e di viaggio di genitori, coniuge e figli;
- documenti relativi all'immigrazione, quale il permesso di soggiorno del Paese/i di residenza abituale;
- altri documenti attinenti i Paesi di residenza (per esempio, documenti relativi al lavoro, titoli di proprietà, contratti d'affitto, registri scolastici, certificati di battesimo); e
- verbalizzazione di deposizioni giurate di vicini e membri della comunità.

33. Le informazioni concernenti le circostanze nel Paese o nei Paesi considerati comprendono le prove inerenti la cittadinanza ed altri aspetti legali pertinenti, la loro implementazione e la prassi negli Stati coinvolti, così come il generale contesto giuridico in quegli ordinamenti con particolare riferimento al grado di rispetto delle decisioni giudiziarie da parte dell'organismo esecutivo. Esse si possono ottenere da diverse fonti, sia governative che non. La complessità del diritto e della prassi relativi alla cittadinanza in un particolare Stato può giustificare il ricorso in determinati casi alle testimonianze di periti.

34. Perché queste informazioni relative al Paese siano accurate, è necessario che provengano da fonti affidabili e imparziali, possibilmente più di una. Pertanto sono preferite le informazioni fornite da organi dello Stato direttamente coinvolti nelle procedure per il riconoscimento della cittadinanza nello Stato considerato, o gli attori non statali che hanno maturato competenze nel monitorare o revisionare tali materie. È importante che le informazioni relative al Paese siano continuamente aggiornate così che le modifiche che intervengono nella normativa sulla cittadinanza e nella prassi nei Paesi considerati siano

¹⁰ L'argomento è approfondito al paragrafo 41 delle Linee Guida sulla Definizione disponibili al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹¹ Si veda di seguito il paragrafo 40.

prese in considerazione. Detto questo, le informazioni cui si fa affidamento dovrebbero essere contemporanee rispetto agli eventi relativi alla cittadinanza presi in considerazione nel caso in questione. Inoltre, laddove la prassi dei funzionari addetti all'applicazione delle leggi di uno Stato relative alla cittadinanza dovesse differire a seconda della regione, ciò deve essere preso in considerazione per quanto riguarda le prove relative al Paese cui si fa affidamento.

b) Problematiche relative alle prove

35. Le autorità che si occupano delle procedure per il riconoscimento dello status di apolide devono considerare tutte le prove disponibili, scritte e orali, relative alla domanda di un individuo.

36. La definizione di apolide all'Articolo 1(1) della Convenzione del 1954 richiede la prova di un fatto negativo, ovvero che un individuo *non* sia considerato come cittadino da nessuno Stato secondo quanto previsto dal proprio ordinamento giuridico. Ciò comporta non poche difficoltà per i richiedenti e determina il modo in cui le regole probatorie debbano essere applicate nelle procedure per il riconoscimento dello status di apolide.

Onere della prova

37. L'onere della prova nei procedimenti giudiziari si riferisce al problema di individuare su quale parte ricade la responsabilità di fondare una domanda o una dichiarazione. Solitamente nei procedimenti amministrativi o giudiziari, il ricorrente è inizialmente responsabile nel fornire prove a sostegno della propria istanza. Nel caso del riconoscimento dell'apolidia, l'onere della prova è in linea di principio condiviso, cosicché sia il richiedente che l'esaminatore devono cooperare nell'ottenere le prove e stabilire quali sono i fatti. Si tratta di una procedura che prevede collaborazione e che mira a chiarire se un individuo rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione del 1954. Perciò, al richiedente spetta il dovere di rendere conto della propria posizione nel modo più dettagliato e veritiero possibile e di fornire ogni prova ragionevolmente disponibile. Analogamente, all'autorità preposta al riconoscimento si richiede che acquisisca e produca ogni prova pertinente e di cui possa ragionevolmente disporre, consentendo una determinazione oggettiva dello status del richiedente. Questo approccio non accusatorio si può riscontrare nella prassi degli Stati che hanno già predisposto procedure per il riconoscimento dello status di apolide.

38. Data la natura dell'apolidia, i richiedenti lo status di apolide sono spesso impossibilitati a provare la propria istanza con sufficienti, se mai ne hanno, prove documentali. Le autorità per il riconoscimento dell'apolidia devono tenerne conto, anche considerando favorevolmente, se possibile, le spiegazioni formalmente fornite in merito all'assenza di un certo tipo di prove¹².

Standard della prova

39. Come per l'onere della prova, lo standard della prova, o soglia della prova necessaria a determinare l'apolidia, deve prendere in considerazione le difficoltà intrinseche nel provare l'apolidia, alla luce in particolare delle conseguenze di uno scorretto rigetto della domanda. Richiedere un elevato standard di prova di apolidia minerebbe l'oggetto e l'obiettivo della Convenzione del 1954. E' pertanto consigliato agli Stati di adottare lo stesso standard di prova di quello richiesto per la determinazione dello status di rifugiato, vale a dire che un riscontro sull'apolidia di un soggetto dovrebbe ritenersi comprovato laddove venga stabilito "ad un livello ragionevole" che l'individuo non è considerato quale cittadino da nessuno Stato nel quadro del proprio ordinamento giuridico¹³.

¹² Ulteriore flessibilità è inoltre garantita laddove per i richiedenti fosse difficile ottenere documenti rilasciati da un'autorità straniera opportunamente autenticati o sigillati con sigilli ufficiali.

¹³ Si veda il paragrafo 42, UNHCR, *Manuale e Linee Guida sulle procedure e i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato* (ripubblicato nel 2011), disponibile al seguente link

40. L'apolidia non va determinata in relazione ad ogni Stato esistente. E' necessario considerare solo quegli Stati con cui un individuo ha un legame rilevante, in genere sulla base di nascita sul territorio, discendenza, matrimonio, o residenza abituale¹⁴. La prova di apolidia ottenuta su queste basi sarà valida a meno che l'autorità responsabile del riconoscimento sia in grado di esibire prove chiare e convincenti che l'individuo è cittadino di uno Stato esistente. Questa prova di cittadinanza potrebbe presentarsi, per esempio, sotto forma di conferma scritta rilasciata dall'autorità competente per le decisioni di naturalizzazione in un altro Paese che attesti che il richiedente è cittadino di quello Stato per naturalizzazione oppure sotto forma di informazioni che stabiliscono che, secondo la normativa sulla cittadinanza e la relativa prassi di un altro Stato, il richiedente ha automaticamente acquisito la cittadinanza di quest'ultimo¹⁵.

41. Laddove un richiedente non cooperasse nello stabilire i fatti, per esempio non rivelando deliberatamente informazioni che potrebbero determinare la propria identità, potrebbe compromettere la determinazione, ad un livello ragionevole, della propria apolidia anche se l'autorità competente per il riconoscimento non è in grado di esibire prove chiare e convincenti dell'esistenza in capo ad un soggetto di una determinata cittadinanza. La domanda può pertanto essere respinta a meno che le prove disponibili dimostrino comunque l'esistenza di un ragionevole grado di apolidia¹⁶. Questi casi, tuttavia, devono essere distinti da quelli in cui un richiedente non è in grado (diversamente dal caso in cui non ne abbia intenzione) di fornire prove significative e/o deposizioni sostanziali riguardo la propria storia personale.

c) Soppesare le prove

42. Laddove attendibili prove documentali sono fornite in merito alla storia personale di un individuo nel contesto di una procedura per il riconoscimento dello status di apolide, esse hanno la precedenza sulla deposizione dello stesso individuo nel giungere ad una conclusione riguardo la sua apolidia. Laddove le prove fornite riguardo le circostanze personali di un individuo siano poche o non documentali, valore aggiuntivo verrà comunque conferito alla deposizione scritta e/o orale di un richiedente, alle informazioni disponibili riguardo il Paese e a qualunque risultato ottenuto da indagini complementari effettuate con gli Stati interessati. I consigli dati nei paragrafi successivi circa il peso da dare a determinati tipi di prova, che saranno normalmente considerati nella determinazione dell'apolidia, devono essere letti congiuntamente ai consigli dati in materia nelle *Linee Guida sulla Definizione*.

Passaporti

43. Un passaporto autentico e non scaduto fa presumere che il titolare sia un cittadino del Paese che l'ha rilasciato. Tuttavia, tale presunzione potrebbe essere confutata laddove vi fossero prove che dimostrano che un individuo non è in realtà considerato cittadino di uno Stato, per esempio nel caso in cui il documento in questione sia un passaporto di convenienza o un passaporto rilasciato per errore da un'autorità non competente per la determinazione di questioni legate alla cittadinanza. In detti casi il passaporto non è indizio

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. Nel contesto del riconoscimento dello status di rifugiato, un individuo può far valere un fondato timore di persecuzione stabilendo "ad un ragionevole livello, che la sua continuata permanenza nel suo Paese di origine gli è divenuta intollerabile per le ragioni indicate nella definizione (di rifugiato)". Si veda anche UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims* (Dic. 1998), al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3338.html>.

¹⁴ Si veda il paragrafo 11 delle Linee Guida sulla Definizione disponibile al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹⁵ Si vedano i paragrafi dal 20 al 37 delle *Linee Guida sulla Definizione* riguardo il trattamento delle prove ottenute da altri Stati, incluse le loro autorità consolari, disponibile al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹⁶ Si veda di seguito la sezione sulla credibilità.

del fatto che uno Stato consideri l'individuo come proprio cittadino. Nessuna presunzione può essere invece indotta da passaporti contraffatti o rilasciati in modo fraudolento¹⁷.

Richieste di informazioni e risposte dalle autorità straniere

44. Le informazioni fornite dalle autorità straniere sono a volte di centrale importanza nelle procedure per la determinazione dell'apolidia, sebbene non necessarie nei casi in cui vi siano prove ulteriori altrettanto valide. In nessun caso è consentito contattare le autorità di uno Stato da cui un individuo tema a ragione di essere perseguitato, a meno che non sia stato già provato in modo definitivo che esso non sia né un rifugiato né avente diritto ad altre forme di protezione.

45. E' auspicabile flessibilità in relazione alle procedure necessarie per avviare contatti con le autorità straniere al fine di avere conferma se un individuo sia cittadino dello Stato in questione. Alcune autorità straniere potrebbero accettare richieste di informazioni provenienti direttamente da un altro Stato mentre altri potrebbero specificare che risponderanno solo a richieste provenienti da individui¹⁸.

46. Laddove le autorità competenti per la determinazione dello status di apolidia richiedano informazioni alle autorità straniere riguardo la cittadinanza o lo status di apolidia di un individuo, esse devono soppesare il valore della risposta ricevuta o della mancanza di risposta dallo Stato in questione¹⁹.

47. Laddove una risposta data da un'autorità straniera includa un'argomentazione contenente un possibile errore nell'applicazione del diritto di quel Paese ai fatti del caso considerato o un errore nel valutare i fatti, essa deve essere presa per buona. E' la posizione soggettiva dell'altro Stato a dover essere ritenuta decisiva per determinare se un individuo sia da considerarsi un suo cittadino ai fini della definizione di apolide²⁰. Tempo permettendo, le autorità competenti per la determinazione dello status di apolidia potrebbero sollevare questi problemi presso le autorità straniere nella speranza di ottenere una maggiore chiarezza riguardo lo status di cittadinanza dell'individuo. In alcuni casi ciò può certamente portare le autorità straniere a riconoscere in ritardo che l'individuo è un loro cittadino oppure ad ammettere che egli ha diritto ad acquisire la cittadinanza.

Colloqui

48. Un colloquio con un richiedente è per i decisori un'importante opportunità di indagare qualunque questione riguardante le prove presentate. Le domande a risposta aperta, fatte in un'atmosfera non accusatoria, possono creare un "clima di fiducia"²¹ che incoraggia i richiedenti a fornire resoconti quanto più possibile dettagliati²². All'inizio del colloquio è necessario ricordare ai richiedenti che hanno il dovere di cooperare per il procedimento. Detto

¹⁷ Al riguardo, si vedano anche i paragrafi 38-39 delle Linee Guida sulla Definizione disponibili al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹⁸ Gli Stati potrebbero voler stringere accordi bilaterali o multilaterali per gestire le richieste di informazioni inerenti la cittadinanza. Un esempio di possibile accordo è la Convenzione del 1999 sul rilascio di un certificato di cittadinanza, cui possono accedere gli Stati membri della Commissione internazionale dello stato civile, dell'Unione Europea o del Consiglio d'Europa.

¹⁹ Consigli a riguardo sono forniti al paragrafo 34 delle *Linee Guida sulla Definizione* disponibili al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

²⁰ Si vedano i paragrafi 38-39 delle Linee Guida sulla Definizione che trattano di come un errore nell'applicazione del diritto interno di uno Stato al caso di un individuo sia irrilevante nel determinare la posizione dello Stato, al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

²¹ Si veda il paragrafo 200 UNHCR, *Manuale e Criteri per la determinazione dello Status di Rifugiato* (ripubblicato nel 2011) al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

²² Le tecniche di colloquio sono analizzate in modo più generale in UNHCR, *Interrogare i richiedenti status di rifugiato (RLD4)*, 1995, disponibile a <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ccea3304.pdf>.

questo, da un richiedente si può solo pretendere che risponda al meglio delle proprie capacità e in molti casi perfino le informazioni più basilari potrebbero non essere note, per esempio il luogo di nascita o se la nascita è stata registrata. Se è vero che un solo colloquio è di norma sufficiente per dedurre la storia personale del richiedente, a volte potrebbe essere necessario richiedere colloqui ulteriori.

Dubbi relativi alla credibilità

49. La credibilità di un richiedente non sarà presa in considerazione durante le procedure per la determinazione dell'apolidia laddove un riconoscimento possa avvenire sulla base delle prove documentali disponibili valutate alla luce delle informazioni relative al Paese pertinente. Laddove, tuttavia, solo poche prove documentali o nessuna fossero disponibili, le autorità competenti per la determinazione dell'apolidia dovranno fare maggiore affidamento sulla deposizione di un richiedente e potrebbero sorgere dubbi relativi alla sua credibilità. Nel valutare se le dichiarazioni possano essere considerate credibili, il decisore può considerare degli indicatori oggettivi relativi alla credibilità, incluso un numero sufficiente di dettagli forniti, coerenza fra le dichiarazioni scritte e quelle orali, coincidenza delle dichiarazioni del richiedente con quelle dei testimoni, corrispondenza con le informazioni relative al Paese di origine e plausibilità delle dichiarazioni.

50. Da un richiedente ci si può solo aspettare un determinato livello di conoscenza che sia ragionevole in considerazione di fattori quali il grado di educazione e l'età all'epoca in cui sono avvenuti i fatti da considerare. Le leggi sulla cittadinanza e la loro relativa applicazione possono essere complesse. Un richiedente non sarà necessariamente in grado di spiegare con chiarezza il perché di una determinata decisione presa dalle autorità o quale sia la prassi relativa alla cittadinanza nei Paesi considerati. Laddove l'identità etnica del richiedente è determinante ai fini del riconoscimento, nel testarne la conoscenza delle pratiche culturali o delle lingue è necessario prendere in considerazione i diversi gradi di educazione e la conoscenza delle tradizioni. Una persistente ed ingiustificata evasività riguardo domande-chiave potrebbe legittimamente suscitare dubbi riguardo la credibilità di un individuo. Ciò è ancor più vero qualora un individuo rifiuti di rispondere a determinate domande senza darne spiegazioni.

51. Quando si determina se il racconto di un richiedente è credibile, un decisore deve valutare se la versione fornita è coerente di per sé nonché coerente rispetto ad informazioni attendibili in merito alla legge sulla cittadinanza ed alla relativa prassi nei Paesi interessati e se essa è corroborata dalle prove documentali, o di altro genere, disponibili²³. La credibilità non è minata da contraddizioni marginali nel racconto del richiedente, in particolare se queste riguardano questioni irrilevanti o eventi accaduti molti anni fa. Qualora la deposizione del richiedente appaia in conflitto con le prove relative al Paese in questione, è importante verificare che non vi siano differenze a livello regionale nell'applicazione della procedura in questione relativa alla cittadinanza da parte dei funzionari di quello Stato.

52. L'atteggiamento di un richiedente non è generalmente un indicatore affidabile di credibilità. Un apolide potrebbe aver patito una significativa discriminazione derivante dal non avere nessuna cittadinanza, portandolo ad essere ansioso, reticente o sulla difensiva durante ogni colloquio. Le differenze culturali fra il richiedente e il decisore spesso impediscono anche un'accurata interpretazione di specifici comportamenti.

53. Non si devono trarre conclusioni negative laddove, in un contesto appropriato, predisposto per il colloquio, un individuo non abbia avuto l'opportunità di fare commenti riguardo evidenti lacune, contraddizioni o discrepanze emerse nel suo racconto.

²³ Si veda in generale il paragrafo 11 di UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims* (dicembre 1998), al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3338.html>.

54. Se anche si riscontra che elementi concreti delle dichiarazioni del richiedente non siano credibili, ciò non preclude che lo status di apolidia possa essere riconosciuto. La deposizione di un individuo dovrebbe essere altresì valutata alla luce di tutte le altre prove, quali quelle relative ai Paesi interessati, che potrebbero infine supportare il riconoscimento dell'apolidia²⁴.

V. CONSIDERAZIONI AGGIUNTIVE SULLE PROCEDURE

a) Determinazione di gruppi

55. Data la natura dell'apolidia, le procedure individualizzate sono la norma dal momento che permettono di indagare le circostanze personali del richiedente. I Paesi che hanno adottato le procedure per la determinazione dello status di apolide hanno finora seguito questo approccio. La maggior parte di essi aderisce alla Convenzione del 1954 e valuta l'apolidia/cittadinanza in relazione agli individui presenti in un contesto migratorio.

56. E' possibile, tuttavia, concedere lo status di apolide *prima facie* ad individui parte di un gruppo²⁵, ossia senza intraprendere una totale procedura individualizzata dello status. Ciò potrebbe essere appropriato laddove, fin da subito, vi fossero evidenti e oggettive informazioni riguardo la non titolarità di cittadinanza di membri di un gruppo così che rientrerebbero *prima facie* nella definizione di apolide data all'articolo 1(1) della Convenzione del 1954. In assenza di prova contraria, l'applicabilità ad un individuo della protezione prevista dalla Convenzione si baserebbe pertanto sul suo essere membro o meno di un determinato gruppo che soddisfi la definizione data all'articolo 1(1).

57. Il riconoscimento *prima facie* non è una categoria secondaria o uno status minore, ma riflette piuttosto un'efficace valutazione probatoria che porta al riconoscimento secondo la Convenzione del 1954. In quanto apolidi, questi individui beneficiano dei diritti previsti da quello status fino a quando tale status decade. Così come nelle procedure individualizzate per la determinazione, deve esistere un efficace provvedimento giuridico a favore degli individui parte di un gruppo che permetta loro di contestare una decisione *prima facie* negativa relativamente alla determinazione dello status.

58. La determinazione del gruppo deve tenere conto delle clausole di esclusione disposte all'articolo 1(2) della Convenzione del 1954 su base individuale. Le persone che rientrano nelle clausole di cui all'articolo 1(2) non avrebbero diritto alla protezione prevista dalla Convenzione del 1954 anche se rientrassero nella definizione di apolide disposta dall'articolo 1(1) di quello strumento²⁶.

²⁴ Si applica un approccio simile nella determinazione dello status di rifugiato. Si veda il paragrafo 42 di UNHCR, *Manuale e Criteri per la determinazione dello Status di Rifugiato* (ripubblicato nel 2011) al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

²⁵ L'approccio *prima facie* è utilizzato nella determinazione dello status di rifugiato, solitamente in un contesto di gruppo. E' stato tuttavia utilizzato anche per le determinazioni individualizzate.

²⁶ L'articolo 1(2) tratta delle persone immeritevoli di protezione o perché hanno a disposizione una via alternativa per ottenere protezione o a causa del proprio comportamento:

2. Questa Convenzione non si applica:

(i) A coloro che al momento ricevono da altri organi o agenzie delle Nazioni Unite, diverse dall'UNHCR, protezione o assistenza fintanto che continueranno a riceverle.

(ii) A coloro riconosciuti dalle autorità competenti del Paese in cui hanno preso residenza come aventi diritti e doveri connessi al possesso della cittadinanza di quel Paese.

(iii) A coloro nei cui confronti vi sono gravi motivi per ritenere che

(a) abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra, o un crimine contro l'umanità, così come definiti negli strumenti giuridici internazionali stilati per premunirsi contro gli stessi;

(b) abbiano commesso un grave crimine non politico al di fuori del proprio Paese di residenza precedentemente alla loro ammissione in quel Paese;

(c) siano stati riconosciuti colpevoli di atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite".

b) Detenzione

59. La detenzione sistematica di individui richiedenti protezione per apolidia è arbitraria²⁷. L'apolidia, per sua stessa natura, limita sensibilmente l'accesso ai basilari documenti di identità e di viaggio che ogni cittadino normalmente possiede. Inoltre gli apolidi sono spesso privi di residenza legale in qualunque Paese. Pertanto, l'essere privi di documenti o dei necessari permessi di soggiorno per immigrati non può essere giustificazione generale per detenere tali persone. L'Articolo 9 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, garantendo il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona, proibisce tanto l'illegale quanto l'arbitraria detenzione. Affinché la detenzione sia lecita, è necessario che sia regolata dal diritto interno di un Paese, preferibilmente specificandone i termini massimi e rendendola oggetto di controlli giurisdizionali periodici. Affinché la detenzione non sia arbitraria, essa deve essere una misura necessaria in ogni caso individuale, ragionevole in ogni circostanza, proporzionata e non discriminatoria. Tanto le forme di detenzione indefinite così come quelle obbligatorie sono arbitrarie di per sé²⁸.

60. La detenzione è pertanto una misura di ultima istanza e si può solo giustificare laddove altre misure meno invasive e coercitive siano state considerate e ritenute insufficienti per tutelare l'obiettivo legittimo perseguito dalle autorità governative con la detenzione. Le alternative alla detenzione – dagli obblighi di comunicazione o sistemi di rilascio su cauzione alla supervisione comunitaria strutturata e/o i programmi di case management – sono parte di ogni valutazione circa necessità e proporzionalità della detenzione. I principi generali riguardanti la detenzione si applicano *a fortiori* ai minori che, di norma, non devono mai essere detenuti.

61. Laddove le persone in attesa di determinazione dello status di apolide fossero detenute, esse non possono esserlo insieme a criminali condannati o individui in attesa di giudizio²⁹. Inoltre, è sempre necessario il controllo giurisdizionale sulla detenzione e gli individui detenuti devono poter essere assistiti legalmente, anche mediante counselling gratuito nel caso in cui non abbiano i mezzi finanziari necessari.

²⁷ A proposito della detenzione dei migranti in generale, si veda la posizione assunta dal Gruppo di Lavoro sulla Detenzione Arbitraria:

“58...considera che la detenzione dei migranti dovrebbe gradualmente essere abolita. I migranti in situazione irregolare non hanno commesso alcun crimine. La criminalizzazione dei migranti irregolari eccede i legittimi interessi degli Stati di proteggere i propri territori e regolare i flussi migratori irregolari.

59. Se una detenzione amministrativa è davvero necessaria, il principio di proporzionalità richiede che essa sia l'ultima istanza. A tale scopo devono essere osservate severe limitazioni legali e previste tutele giuridiche. Le ragioni avanzate dagli Stati per giustificare le detenzioni, quali la necessità di identificare il migrante in una situazione irregolare, il rischio di darsi alla latitanza, o l'intento di facilitare l'espulsione di un migrante irregolare cui è stato notificato un ordine di allontanamento, devono essere chiaramente definite ed esaustivamente elencate dalla legge”.

Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla Detenzione Arbitraria, Report al Consiglio per i Diritti Umani (A/HRC/13/30), 2010, al link <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Annual.aspx>. Per quanto riguarda gli apolidi nello specifico, si veda la Conclusione 106 (LV1) del 2006 del Comitato Esecutivo, che “chiama gli Stati a non detenere gli apolidi basandosi sul solo fatto del loro essere apolidi e a trattarli secondo il diritto internazionale relativo a diritti umani”.

²⁸ Si vedano le Decisioni del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite in *van Alpen v Netherlands* (Comunicazione n. 305/1988), 1990, a v *Australia* (Comunicazione n. 560/1993), 1997, e *Danyal Shafiq v Australia* (Comunicazione n. 1324/2004), 2006, rispettivamente ai paragrafi 5.8, 9.4 e 7.3. Nel contesto dei rifugiati, la Conclusione 44 (XXXVII) del 1986 del Comitato Esecutivo afferma che la detenzione di richiedenti asilo andrebbe di norma evitata, ma, se necessaria, dovrebbe avvenire solo secondo quanto previsto dal diritto al fine di determinare l'identità dell'individuo; conoscere i fatti principali del caso; laddove un individuo abbia volontariamente distrutto la documentazione in suo possesso o fornito documentazione fraudolenta al fine di ingannare le autorità; e/o laddove vi siano timori per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico.

²⁹ Si vedano analogamente i consigli dati in relazione alla detenzione dei richiedenti asilo, *ibidem*.

62. Per quanto riguarda gli apolidi, l'assenza di procedure per la determinazione dello status capaci di verificarne l'identità o la cittadinanza, può portare ad una detenzione prolungata o indefinita. Le procedure per la determinazione dell'apolidia sono pertanto un importante meccanismo per la riduzione del rischio di una prolungata e/o arbitraria detenzione.

c) Ruolo dell'UNHCR

63. L'UNHCR assiste gli Stati in vari modi al fine di adempiere al proprio mandato in materia di apolidia³⁰. Ricorrendo alla propria conoscenza comparativa delle procedure per la determinazione dell'apolidia utilizzate in diversi Stati e alla propria esperienza nel valutare apolidia e cittadinanza, l'UNHCR può fornire consigli sia sugli sviluppi delle nuove procedure per la determinazione dell'apolidia sia sul miglioramento di quelle esistenti³¹. Inoltre, l'UNHCR può agevolare le richieste di informazioni avanzate dalle autorità competenti per la determinazione dell'apolidia presso le autorità di altri Stati e può agire come una fonte di informazioni riguardo alle varie legislazioni sulla cittadinanza ed alle relative prassi³². La possibilità, per i richiedenti, di avere accesso all'UNHCR gioca inoltre un ruolo significativo nell'assicurare l'equità delle procedure per la determinazione dello status di apolide. Infine, L'UNHCR potrebbe gestire in proprio le procedure per la determinazione dell'apolidia, tanto a livello individuale che di gruppo, se necessario.

d) Vaglio delle soluzioni all'estero

64. Alcuni richiedenti in attesa della determinazione dello status di apolidia, potrebbero avere una realistica prospettiva di ammissione o riammissione in un altro Stato, in alcuni casi attraverso l'acquisizione o la riacquisizione della cittadinanza. Questi casi, che tendono ad aumentare quando gli individui chiedono lo status di apolide in un contesto migratorio, risvegliano la questione della cooperazione fra gli Stati al fine di trovare le soluzioni più appropriate. Gli sforzi per garantire l'ammissione o la riammissione potrebbero essere giustificati, ma devono avvenire in seguito ad una determinazione dello status di apolide. La sospensione delle procedure di determinazione, tuttavia, non è appropriata in questo contesto dal momento che il riconoscimento dell'apolidia è necessario per assicurare che la persona possa godere della piena protezione cui ha diritto.

e) Tutele procedurali e probatorie supplementari per gruppi specifici

65. Determinati gruppi potrebbero incontrare particolari difficoltà nello stabilire il loro status di cittadinanza. Età, sesso e considerazioni sulla diversità potrebbero richiedere che ad alcuni individui siano accordate tutele procedurali e probatorie supplementari, al fine di assicurare che siano prese decisioni eque circa la determinazione dell'apolidia.

³⁰ In particolare, in base al paragrafo 4 della Risoluzione 61/137, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite:

“...nota il lavoro svolto dall'Alto Commissariato in relazione all'identificazione degli apolidi, prevenendo e riducendo l'apolidia, e proteggendo gli apolidi, e sprona l'Ufficio dell'Alto Commissario a continuare a lavorare nella propria area secondo le pertinenti risoluzioni dell'Assemblea Generale e le conclusioni del Comitato Esecutivo”.

³¹ Come disposto dalla Conclusione 106 (LVII) del 2006, il Comitato Esecutivo ha richiesto all'UNHCR di “diffondere attivamente informazioni e, laddove appropriato, formare le controparti di governo circa i meccanismi appropriati per identificare, registrare e concedere uno status agli apolidi” e di “fornire consigli tecnici agli Stati-parte relativamente all'implementazione della Convenzione del 1954 al fine di assicurarne una coerente implementazione delle disposizioni” (paragrafi (t) e (x)).

³² E' consigliato inoltre agli Stati di consultare i database sulla cittadinanza disponibili attraverso fonti quali il database RefWorld dell'UNHCR, disponibile al link www.refworld.org, o fonti regionali quali il database sul diritto alla cittadinanza dell'Osservatorio sulla Democrazia dell'Unione Europea (EUDDO), al link <http://eudo-citizenship.eu/national-citizenship-laws> e l'Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (Afrimap), disponibile al link www.afrimap.org.

66. I minori, specie quelli non accompagnati, potrebbero incontrare serie difficoltà nel comunicare fatti fondamentali riguardo alla propria cittadinanza. Gli Stati che stabiliscono le procedure per la determinazione dell'apolidia devono seguire il principio del superiore interesse del minore quando si considera lo status di cittadinanza e il bisogno di protezione relativa all'apolidia del minore³³. Le tutele procedurali e probatorie supplementari per i minori richiedenti includono un trattamento prioritario delle loro domande, la messa a disposizione di avvocati, intervistatori ed interpreti adeguatamente preparati così come l'assunzione da parte dello Stato di una parte maggiore dell'onere di prova.

67. In determinate circostanze, considerazioni simili possono applicarsi a persone con disabilità³⁴ che hanno difficoltà nel comunicare informazioni riguardo il loro status di cittadinanza. I decisori devono valutare che a causa di discriminazioni, le persone con disabilità potrebbero avere meno probabilità di possedere documenti di identità o altra documentazione.

68. Sarebbe preferibile se a tutti i richiedenti si potesse offrire la possibilità di scegliere gli intervistatori ed interpreti del loro stesso sesso. Gli intervistatori e gli interpreti dovrebbero inoltre essere consapevoli e preparati di fronte a qualunque sensibilità culturale o religiosa o altri fattori personali quali l'età e il livello di educazione. Come conseguenza della discriminazione, le donne potrebbero incontrare barriere ulteriori nell'acquisire la documentazione pertinente, quali certificati di nascita o altri documenti d'identità rilevanti per la determinazione del loro status di cittadinanza.

VI. LA DETERMINAZIONE DELLO STATUS DI APOLIDIA NEI CASI IN CUI LA CONVENZIONE DEL 1954 NON SI APPLICA

69. Molti apolidi che rispondono alla definizione data nella Convenzione del 1954 si trovano in Paesi non vincolati a questo trattato. Tuttavia, anche alcuni Stati che non l'hanno ratificata hanno introdotto delle procedure per la determinazione dello status di apolidia e gestire la situazione degli apolidi nei propri territori, dati gli obblighi derivati dal diritto internazionale relativo ai diritti umani. Per ciò che riguarda quest'ultimo, l'apolidia è un fatto giuridicamente pertinente, per esempio, in relazione alla protezione contro la detenzione arbitraria (Articolo 9(1) della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici), al diritto delle donne ad un trattamento equo rispetto agli uomini per ciò che concerne la cittadinanza (Articolo 9 della Convenzione sull'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Contro le Donne) ed al diritto di ogni minore ad avere la cittadinanza (Articolo 24(3) della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici e Articolo 7(1) della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza).

70. Gli apolidi *de facto* sono esclusi dalla protezione prevista dalla Convenzione del 1954. Non vi è alcuna definizione di apolidia *de facto* condivisa a livello internazionale, sebbene vi sia un esplicito riferimento a tale concetto nell'Atto Finale della Convenzione del 1954³⁵. Secondo i recenti tentativi di definire il termine, gli apolidi *de facto* possiedono una

³³ Tutti i minori separati dalle famiglie devono potere avere accesso ad una procedura che determini i loro superiore interesse. Il risultato di una procedura per il riconoscimento dell'apolidia, come nel caso della determinazione dell'asilo, è parte della determinazione del superiore interesse. Relativamente alle procedure per l'asilo e la determinazione dei migliori interessi, si veda UNHCR, *Linee Guida sulla determinazione del superiore interesse del Minore*, maggio 2008.

³⁴ La Convenzione per i Diritti delle Persone con disabilità riconosce che la "disabilità è un concetto in evoluzione e che essa risulta dall'interazione fra persone portatrici di menomazioni, e di barriere attitudinali e ambientali che ostacolano la loro piena ed efficace partecipazione alla vita in società su basi uguali agli altri", Preambolo, paragrafo (e).

³⁵ Il paragrafo 3 dell'Atto Finale della Convenzione del 1954 è stato steso proprio al fine di prendere in considerazione la posizione dell'apolide *de facto*. Tale raccomandazione prevede che i benefici della Convenzione siano estesi agli individui che gli Stati ritengono aver avuto valide ragioni per rinunciare alla protezione da parte dello Stato di cui sono cittadini. L'Atto Finale della Convenzione del 1961, invece, pur non definendo l'apolidia *de facto*, raccomanda che tali persone beneficino delle disposizioni previste dalla Convenzione del 1961 così da ottenere "cittadinanza effettiva".

cittadinanza, ma non sono in grado di godere della protezione di uno Stato di cui possiedono la cittadinanza³⁶, o, per valide ragioni, non vogliono farlo. Alcuni Stati hanno inserito il concetto di apolidia *de facto* (nella sostanza, se non sempre nella dicitura) nelle proprie procedure per la determinazione dello status di apolidia, prendendo in esame l'applicabilità di quella protezione secondo i criteri stabiliti nella Convenzione del 1954.

71. Gli Stati sono incoraggiati a fornire protezione anche agli apolidi *de facto* oltre che agli apolidi considerati dalla Convenzione del 1954. Spesso gli apolidi *de facto* si trovano in situazioni irregolari o soggetti a detenzione prolungata in quanto non in grado di tornare al Paese di cui possiedono la cittadinanza. Gli Stati devono prendere in considerazione diversi fattori nel decidere il tipo di procedura con cui l'apolidia *de facto* sarà determinata. Si consideri che in principio non sarà chiaro, nemmeno per il richiedente, se lo status di apolide sarà riconosciuto secondo la Convenzione del 1954 o se in quanto *apolidia de facto*. A prescindere dall'ambito in cui l'apolidia *de facto* viene determinata, la procedura non deve impedire agli individui di presentare domanda per lo status di rifugiato o per quello di apolide nel quadro della Convenzione del 1954, dal momento che tale riconoscimento secondo il diritto internazionale comporterebbe obblighi maggiori per lo Stato di quelli previsti per il riconoscimento dell'apolidia *de facto*.

³⁶ La sezione II.A. di UNHCR, *Riunione di Esperti sul Concetto di apolide secondo il diritto internazionale (Conclusioni Sommarie)*, 2010, propone la seguente definizione operativa del termine:

“Gli apolidi *de facto* sono persone che si trovano fuori dal Paese di cui possiedono la cittadinanza e che non sono in grado o, per valide ragioni, non vogliono godere della protezione di quello stesso Paese. La protezione, in questo senso, si riferisce al diritto di protezione diplomatica esercitata da uno Stato di cui si possiede la cittadinanza al fine di porre rimedio ad un atto illegale a livello internazionale contro un proprio cittadino, così come al diritto di protezione diplomatica e consolare e di generale assistenza, inclusa la possibilità di rientrare nello Stato di cui si possiede la cittadinanza”.

Il testo integrale delle Conclusioni è disponibile a <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae002.pdf>.