

Porre fine all'apolidia nell'Unione Europea

L'UNHCR fa appello all'Unione Europea e ai suoi Stati Membri per prevenire e risolvere l'apolidia.



UNHCR / L. Charrier. Valentina si è trasferita con la sua famiglia dalla Bielorussia alla Lettonia nel 1983. Tutti e quattro i suoi figli sono ormai cittadini lettoni. Valentina ha votato per l'indipendenza nel 1991, ma non ha acquisito la cittadinanza. È rimasta delusa quando non ha potuto acquisire la cittadinanza a causa dei requisiti per ottenere la cittadinanza che impongono di passare un esame di lingua. Dal momento che non parla fluentemente la lingua lettone, crede che non sarebbe in grado di ottenere un voto sufficiente. "Sono una cittadina di nessun luogo. Quando sono in viaggio con la mia famiglia, i funzionari dell'immigrazione fissano il mio passaporto di non-cittadina come se fosse un pezzo da museo", dichiara Valentina.

1. Secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) sarebbero più di quattrocentomila le donne, gli uomini e i bambini che ricadono sotto il suo mandato in materia

di apolidia all'interno dell'Unione Europea¹. Si trovano in tutti e ventotto gli Stati Membri, con il numero più alto in Estonia e Lettonia, dove nella maggioranza dei casi sono residenti in via permanente. Nell'UE vivono tuttavia molti altri apolidi² non identificati e privi di alcun diritto. I problemi di solito iniziano in una fase molto precoce della vita, con le difficoltà che insorgono al momento della registrazione della nascita di bambini che sono nati apolidi. Gli apolidi si trovano spesso ad affrontare difficoltà per diventare Membri a pieno titolo della società e sono a rischio di emarginazione, indigenza e detenzione ripetuta o prolungata. Gli apolidi senza documenti di identità sono particolarmente esposti al rischio di sfruttamento e tratta.

2. Nel 2014, l'UNHCR ha lanciato la Campagna Globale per porre fine all'apolidia in dieci anni³. Il relativo Piano di Azione⁴ stabilisce un quadro di riferimento composto da dieci Azioni che i governi possono adottare per porre fine all'apolidia entro dieci anni. L'UNHCR offre il suo sostegno agli Stati Membri dell'UE per porre fine all'apolidia e invita gli stessi ad agire in particolare sui seguenti elementi: risolvere le situazioni note di apolidia nell'UE, prevenire l'apolidia alla nascita negli Stati Membri, garantire la registrazione delle nascite per tutti i bambini nati negli Stati Membri, riconoscere la protezione alle persone apolidi nell'UE, aderire alle due Convenzioni sull'apolidia delle Nazioni Unite e migliorare i dati qualitativi e quantitativi sull'apolidia nell'UE.

Risoluzione delle più gravi situazioni di apolidia nell'UE (Azione 1 del Piano d'Azione Globale)

3. Le popolazioni apolidi più numerose di cui si è a conoscenza nell'UE si trovano in Lettonia (262.802 persone) e in Estonia (88.076 persone). Gli apolidi con lo *status* di 'non cittadini' in Lettonia e quelli registrati 'con cittadinanza indeterminata' in Estonia sono diventati apolidi dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Essi godono di una serie di diritti che vanno oltre gli standard minimi previsti dalla Convenzione del 1954, ma continuano a permanere significative differenze rispetto ai cittadini, tra cui il fatto che essi non possono votare alle elezioni politiche o a quelle dell'Unione Europea e che non possono essere impiegati nella Pubblica Amministrazione.
4. In Lettonia ed Estonia, le recenti modifiche alle leggi in materia di cittadinanza, adottate rispettivamente nel 2013 e nel 2015, limiteranno considerevolmente il perpetuarsi della condizione di apolidia in questi Paesi, facilitando l'acquisizione della cittadinanza nel caso di bambini nati apolidi o rendendo tale acquisizione automatica. Inoltre, in Estonia la naturalizzazione di apolidi anziani sarà ulteriormente facilitata. Tuttavia, nel breve periodo, in entrambi i Paesi il numero di apolidi continuerà ad essere elevato ed è necessario proseguire gli sforzi per ridurre tali cifre, identificando effettivamente gli apolidi e facilitando loro l'acquisizione della cittadinanza.

¹ UNHCR, *Global Trends; Forced Displacement in 2014*, giugno 2015, consultabile all'indirizzo <http://unhcr.org/556725e69.html>

² Ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi il termine "apolide" indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione.

³ Si vedano <http://ibelong.unhcr.org> e UNHCR, *Rapporto speciale. Porre fine all'apolidia in 10 anni*, novembre 2014, consultabile in italiano all'indirizzo: https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/546b1bc40b80ee83d7004754/Porre_Fine_all_Apolidia_IT.pdf.

⁴ UNHCR, *Global Action Plan to End Statelessness*, novembre 2014, consultabile all'indirizzo : <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>

Raccomandazioni:

Estonia e Lettonia devono continuare il loro impegno nel ridurre e prevenire l'apolidia.

Prevenzione dell'apolidia nel caso di nascita in uno Stato Membro dell'UE (Azione 2 del Piano d'Azione Globale)

5. Il diritto ad una cittadinanza è previsto dall'articolo 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani. La Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC) sancisce all'articolo 7 (1) il diritto di ogni bambino ad acquisire una cittadinanza e, ai sensi dell'articolo 7 (2) della CRC, gli Stati hanno l'obbligo di garantire che il diritto di acquisire una cittadinanza sia rispettato, *in particolare nel caso in cui il bambino sarebbe altrimenti apolide* [corsivo aggiunto]. Tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea sono vincolati dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.
6. La Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia contiene le disposizioni da attuare attraverso la normativa nazionale per garantire che ciascuno possa godere concretamente del diritto ad una cittadinanza. Una disposizione fondamentale di tale Convenzione richiede che gli Stati conferiscano la cittadinanza ai bambini nati sul loro territorio, che altrimenti sarebbero apolidi⁵. Il Parlamento europeo ha invitato gli Stati Membri dell'UE ad aderire alla Convenzione del 1961 e ad attuarne le disposizioni⁶.
7. Anche se la maggior parte delle leggi nazionali degli Stati Membri dell'UE contengono alcune forme di garanzia contro l'apolidia alla nascita, in molti Stati Membri i bambini possono ancora nascere apolidi⁷. Può accadere che essi non abbiano acquisito una cittadinanza attraverso uno dei genitori, perché essi stessi sono apolidi o perché i genitori non potevano tramandare la propria nazionalità, ad esempio perché alla madre non è stato permesso di tramandare la propria cittadinanza al figlio⁸. Quando le leggi sulla cittadinanza non forniscono garanzie sufficienti contro l'apolidia, questi bambini nascono apolidi e rimangono tali.
8. Belgio, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Spagna concedono automaticamente la cittadinanza ai bambini nati nel loro territorio, che altrimenti sarebbero apolidi. Le leggi sulla cittadinanza di Cipro e Romania non contengono garanzie contro l'apolidia alla nascita. I restanti Stati Membri dell'Unione Europea forniscono garanzie contro l'apolidia alla nascita, ma a condizioni restrittive, facendo sì che alcuni bambini nati apolidi rimangano privi di protezione o apolidi per diversi anni.

⁵ Per ulteriori informazioni sulle misure di tutela contro l'apolidia alla nascita ai sensi della Convenzione del 1961: UNHCR, *LINEE GUIDA IN MATERIA DI APOLIDIA N. 4. Assicurare a tutti i bambini il diritto di acquisire una cittadinanza sulla base degli articoli 1, 2, 3 e 4 della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia*, dicembre 2012, (Linee guida N. 4) consultabili in italiano all'indirizzo: http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164370b80eeaac700014d/Linee_Guida_sull_Apolidia_n._4.pdf.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea (2013-2014), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0286&language=EN&ring=A8-2015-0230>

⁷ Si veda per un'analisi delle leggi sulla cittadinanza in Europa: EUDO Citizenship e UNHCR, *Global Database on Protection Against Statelessness*, consultabile all'indirizzo: <http://eudo-citizenship.eu/databases/protection-against-statelessness>

⁸ La ricerca dell'UNHCR sulle legislazioni sulla nazionalità rivela che la parità tra uomini e donne in materia di conferimento della cittadinanza ai bambini non è ancora stata raggiunta in 27 paesi in quasi tutte le parti del mondo. Per ulteriori informazioni si veda: UNHCR, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2015*, marzo 2015, consultabile all'indirizzo : <http://www.refworld.org/docid/54f8369b4.html>

9. Considerando le difficoltà e la mancanza di accesso ai diritti umani fondamentali affrontati dagli apolidi a causa della loro mancanza di nazionalità, essere apolidi non è nell'interesse di nessuno. Secondo il principio dell'interesse superiore del minore sancito dall'articolo 3 della CRC, ogni bambino deve acquisire una nazionalità alla nascita o il prima possibile dopo la nascita⁹.

Raccomandazioni:

Gli Stati Membri dell'UE dovrebbero garantire che ogni bambino possa godere del diritto ad una cittadinanza alla nascita o il prima possibile dopo la nascita grazie all'adozione e all'attuazione di garanzie specifiche contro l'apolidia alla nascita all'interno delle leggi in materia di cittadinanza, in linea con gli standard internazionali sui diritti umani.

Protezione degli apolidi che si trovano nell'Unione Europea (Azione 6 del Piano d'Azione Globale)

10. All'interno dell'UE si trovano anche apolidi nati al di fuori dell'Unione. Possono essere migrati di recente, oppure da anni o persino da decenni. Qualora gli Stati Membri dell'UE non riescano a identificare le persone apolidi e a concedere loro uno *status* di protezione, gli apolidi possono trovarsi in un limbo giuridico. Essi non possono regolarizzare la loro permanenza, ma non hanno nemmeno alcun Paese in cui tornare. Gli apolidi che si trovano in tali situazioni sono tra le popolazioni più vulnerabili. Essi non riescono a trovare un'occupazione regolare e non sono in grado di esercitare i loro diritti fondamentali, tra cui il diritto alle cure sanitarie e all'istruzione. Possono trovarsi ad affrontare indigenza, detenzione ripetuta e prolungata e sono particolarmente a rischio di sfruttamento. La mancanza di nazionalità e di certezza impedisce loro di vivere una vita dignitosa.
11. La Convenzione del 1954 sullo *status* degli apolidi fornisce un quadro all'interno del quale gli Stati possono proteggere le persone apolidi. Nonostante il fatto che ventiquattro Stati Membri dell'Unione Europea siano vincolati dalla Convenzione del 1954, solo pochi di loro hanno stabilito una procedura dedicata per identificare gli apolidi e condurre al riconoscimento di uno *status* giuridico che permetta agli apolidi di avere un permesso di soggiorno e di vedersi garantito il godimento dei diritti umani fondamentali (Francia, Ungheria, Italia, Lettonia, Spagna, e Regno Unito), tracciando così un percorso verso la cittadinanza¹⁰. Tali Paesi ricevono un numero compreso tra qualche decina e qualche centinaio di richieste all'anno e le loro procedure consentono di chiarire lo *status civitatis* dei richiedenti o di determinarne la apolidia. In assenza di tale procedura, gli apolidi si rivolgono spesso invano alle procedure d'asilo nel tentativo di regolarizzare la propria permanenza. A causa dell'attuazione incompleta della Convenzione del 1954, in altri Stati Membri gli apolidi rimangono in un limbo giuridico che spesso impedisce loro di godere dei diritti umani fondamentali.

⁹ Sull'impatto del principio del "superiore interesse del fanciullo" sulla Convenzione del 1961, si vedano Linee Guida N. 4, paragrafi 9-12.

¹⁰ Per ulteriori informazioni sull'identificazione e la protezione degli apolidi, si veda UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 giugno 2014, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

Raccomandazioni:

Tutti gli Stati Membri dell'UE dovrebbero garantire che gli apolidi presenti nel loro territorio possano godere dei loro diritti umani fondamentali attraverso la definizione di procedure dedicate alla determinazione della condizione di apolidia e concedendo uno *status* giuridico agli apolidi.

L'UE dovrebbe incoraggiare la protezione degli apolidi tra i suoi Stati Membri facilitando in questo senso lo scambio di dati, informazioni e buone pratiche fra gli Stati Membri.

Registrazione delle nascite di tutti i bambini nati in uno Stato Membro dell'UE (Azione 7 del Piano d'Azione Globale)

12. Gli individui possono trovarsi a rischio di apolidia se hanno difficoltà a comprovare la sussistenza di un legame con uno Stato. La mancanza di registrazione delle nascite può creare tale rischio. I tassi di registrazione delle nascite negli Stati Membri dell'Unione Europea sono alti, ma la pratica amministrativa e alcune evidenze empiriche indicano che la registrazione delle nascite non è ancora universale all'interno dell'UE. Problemi con la registrazione delle nascite si verificano quando i genitori non risiedono legalmente nel Paese in cui avviene la nascita e non registrano il bambino temendo di essere espulsi, o quando i genitori non possono registrare il bambino perché non hanno i documenti di identità necessari per farlo¹¹. Ciò viola il diritto del minore ai sensi dell'articolo 7 della CRC di essere registrato immediatamente dopo la nascita, indipendentemente dallo *status* del genitore, come stabilito dall'articolo 2 della CRC.

Raccomandazioni:

Tutti gli Stati Membri dell'UE dovrebbero garantire a tutti i bambini nati sul loro territorio di essere registrati immediatamente dopo la nascita, a prescindere dallo *status* giuridico o dai documenti dei genitori.

Adesione alle due Convenzioni delle Nazioni Unite sull'apolidia (Azione 9 del Piano d'Azione Globale)

13. Per affrontare l'apolidia un numero crescente di Stati sta facendo riferimento alla Convenzione del 1954 relativa allo *status* degli apolidi (Convenzione del 1954) e alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia (Convenzione del 1961). A livello mondiale il numero di Stati aderenti alla Convenzione del 1954 è cresciuto da 65 a 86 negli ultimi quattro anni e il numero di Stati aderenti alla Convenzione del 1961 è passato da 37 a 63 dello stesso periodo.

¹¹ Si veda per esempio la situazione in Croazia, UNHCR, *Access to Civil Documentation and Registration in South Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration*, novembre 2013, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5280c5ab4.html>. Si veda anche, UNHCR, *Mapping Statelessness in Malta*, agosto 2014, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/546dae5d4.html> 11 novembre 2013, consultabile all'indirizzo : <http://www.refworld.org/docid/5280c5ab4.html>, e i Rapporti dell'agosto 2015 dell'European Network on Statelessness: *Ending Childhood Statelessness: A study on Poland*; *Ending Childhood Statelessness: A study on Latvia*; *Ending Childhood Statelessness: A study on Romania*; *Ending Childhood Statelessness: A study on Italy*, tutti consultabili all'indirizzo: www.statelessness.eu.

14. Nel 2012, in occasione dello *High Level meeting on the Rule of Law*, l'Unione Europea si è impegnata a far sì che i restanti Stati Membri dell'UE avrebbero aderito alla Convenzione del 1954 e avrebbero preso in considerazione l'adesione alla Convenzione del 1961¹². Da quel momento, il Belgio e Lituania sono gli unici Stati Membri dell'UE ad aver aderito alla Convenzione del 1961, anche se l'Italia ha completato il suo processo legislativo nel 2015, aprendo la strada per l'adesione. Nessuno Stato Membro dell'UE ha aderito alla Convenzione del 1954.

Raccomandazioni:

I restanti Stati Membri dell'UE dovrebbero aderire alla Convenzione del 1954 (Cipro, Estonia, Malta, Polonia) e alla Convenzione del 1961 (Cipro, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Slovenia, Spagna).

Migliorare la raccolta di dati quantitativi e qualitativi sulle popolazioni apolide nell'UE (Azione 10 del Piano d'Azione Globale)

15. È difficile raccogliere dati quantitativi accurati sull'apolidia nell'UE perché gli apolide sono registrati in molti modi diversi. Le pratiche di registrazione e i requisiti per la registrazione come apolide nei registri civili o nelle procedure di asilo, per esempio, variano da uno Stato Membro all'altro e, quando gli apolide vivono ai margini della società, può accadere che non vengano registrati affatto.
16. Ricerche qualitative sull'apolidia negli Stati Membri dell'UE vengono condotte dall'UNHCR e da organizzazioni della società civile. Tra le pubblicazioni più recenti si segnalano i rapporti dell'UNHCR sull'apolidia a Malta, in Finlandia e in Belgio; altre sono in via di pubblicazione¹³. Tali ricerche consentono una migliore comprensione della portata del problema, delle cause e delle conseguenze dell'apolidia dei Paesi interessati e permettono altresì di formulare soluzioni migliori.

Raccomandazioni:

Gli Stati Membri dell'UE dovrebbero impegnarsi per garantire che i casi di apolidia vengano registrati con precisione nei registri nazionali e dovrebbero condurre ricerche sulla portata e le conseguenze dell'apolidia nel loro territorio.

L'UE dovrebbe migliorare la raccolta di dati sulla condizione di apolide nell'Unione, disaggregati per età e sesso, e dovrebbe sostenere l'azione degli Stati Membri dell'UE per affrontare l'apolidia.

UNHCR Bureau for Europe, ottobre 2015

¹² Pledges by the European Union, *High Level meeting on the Rule of Law*, 2012, consultabile all'indirizzo : <http://www.unrol.org/files/Pledges%20by%20the%20European%20Union.pdf>

¹³ Per una panoramica delle pubblicazioni sull'apolidia, si veda: www.refworld.org/statelessness