

LINEE GUIDA N. 3 SULL'APOLIDIA: Lo status degli apolidi a livello nazionale

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 sulle procedure per la determinazione dello status di apolide* e alle *Linee Guida sulla Definizione di "Apolide" ai sensi dell'Articolo 1(1) della Convenzione del 1954 relativa allo Status degli Apolidi*. L'insieme di queste Linee Guida sarà pubblicato in futuro come Manuale UNHCR sull'Apolidia.

Queste Linee Guida intendono fornire una guida per l'interpretazione giuridica ai governi, alle organizzazioni non governative, agli operatori legali, agli organi decisionali, alla magistratura e al personale dell'UNHCR e di altre agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di apolidia.

I. INTRODUZIONE

1. Agli apolidi sono in genere negati il godimento di una serie di diritti umani e la possibilità di partecipare pienamente alla vita sociale. La Convenzione del 1954 relativa allo Status degli Apolidi ("Convenzione del 1954") si occupa di tale emarginazione garantendo agli apolidi una serie di diritti fondamentali. Le disposizioni in essa contenute, congiuntamente ai pertinenti standard di diritto internazionale relativo ai diritti umani, stabiliscono i diritti minimi e i doveri degli apolidi negli Stati contraenti la Convenzione del 1954. Lo status di un apolide in uno Stato contraente, vale a dire i diritti e i doveri degli apolidi nel quadro della legislazione nazionale, deve riflettere questi standard internazionali.

2. Queste Linee Guida mirano a fornire agli Stati l'assistenza necessaria ad assicurare che gli apolidi ricevano tale status nei loro ordinamenti giuridici. Esse considerano il trattamento di coloro che sono stati riconosciuti come apolidi da uno Stato secondo la Convenzione del 1954, la posizione di coloro in attesa del risultato di una procedura per la determinazione dell'apolidia, così come il trattamento appropriato da riservare agli apolidi in quegli Stati che non dispongono di procedure per la determinazione dell'apolidia¹. Le Linee Guida esaminano inoltre la posizione degli apolidi in Paesi che non sono parte della Convenzione del 1954, così come quella di coloro considerati apolidi *de facto*².

3. La Convenzione del 1954 ha ricevuto attenzione relativamente scarsa e la letteratura disponibile sulle prassi degli Stati relativa all'implementazione della Convenzione è rara. Queste Linee Guida, tuttavia, prendono in considerazione proprio la prassi degli Stati parte della Convenzione del 1954.

4. L'apolidia si manifesta in differenti contesti. Si presenta in situazioni migratorie, per esempio fra gli espatriati e/o i loro figli che potrebbero perdere la propria cittadinanza senza aver acquisito la cittadinanza di un Paese di residenza abituale. La maggior parte degli apolidi, tuttavia, non ha mai varcato il confine e si trova ad essere nel "proprio Paese". La loro difficile situazione esiste *in situ*, ovvero nel Paese di residenza di lungo corso, che in molti casi è il loro Paese di nascita³. Per costoro l'apolidia è spesso il risultato della discriminazione attuata dalle autorità quando hanno predisposto ed implementato la legislazione sulla cittadinanza.

5. Se è vero che tutti gli apolidi devono essere trattati secondo gli standard internazionali, il loro status può tuttavia variare riflettendo il contesto in cui l'apolidia si manifesta. Queste Linee Guida, pertanto, prendono inizialmente in considerazione i pertinenti standard di diritto internazionale e poi esaminano separatamente l'ambito di applicazione dello status di apolide per coloro che si trovano in un contesto migratorio e per coloro che sono nel "proprio Paese"⁴.

II. IL DIRITTO INTERNAZIONALE E LO STATUS DEGLI APOLIDI

a) Paralleli fra lo status dei rifugiati e lo status degli apolidi

6. Per lo status definito nella Convenzione del 1954 a favore degli apolidi è stato preso a modello quello per i rifugiati stabilito nella Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati ("Convenzione del 1951"). Un confronto fra i testi dei due trattati mostra come diverse disposizioni della Convenzione del 1954 siano state prese letteralmente, o con modifiche minime, dalle corrispondenti disposizioni della Convenzione del 1951. Ciò è dovuto

¹ Le considerazioni riguardanti la creazione e l'operatività di una procedura per la determinazione sono esaminate in UNHCR, *Linee Guida sulle procedure per la determinazione dello status di apolide* ("Linee Guida sulle procedure"), disponibile su <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html>.

² Il termine apolide *de facto* è ulteriormente approfondito di seguito nel paragrafo 48. La definizione di apolide data nella Convenzione del 1954 è presa in esame in UNHCR, *Linee Guida sulla Definizione di "Apolide" data all'Articolo 1(1) della Convenzione del 1954 relativa allo Status degli Apolidi* disponibile al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

³ L'espressione "proprio Paese" è presa dall'Articolo 12(4) dal Patto internazionale sui diritti civili e politici ("ICCPR"), mentre la sua interpretazione è quella del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite.

⁴ Si veda di seguito il paragrafo 23 che prende in esame la natura del diritto di un individuo di rimanere nel "proprio Paese".

soprattutto al fatto che entrambe le Convenzioni hanno avuto una fase preparatoria comune essendo entrambe nate dal lavoro svolto dal Comitato ad hoc su apolidia e problemi connessi nominato dal Consiglio economico e sociale nel 1949⁵. Di conseguenza, i *travaux préparatoires* della Convenzione del 1951 sono particolarmente rilevanti ai fini dell'interpretazione della Convenzione del 1954⁶.

7. Come per la Convenzione del 1951, i diritti riconosciuti dalla Convenzione del 1954 non sono limitati a quegli individui già riconosciuti quali apolidi in seguito ad una determinazione effettuata da uno Stato o dall'UNHCR. Una persona è apolide a partire dal momento in cui risponde ai criteri contenuti nella definizione data dalla Convenzione del 1954, data la natura meramente dichiarativa dell'atto di riconoscimento. Al contrario, i diritti accordati ad un individuo sotto la Convenzione, dipendono dalla natura della presenza di quella persona nello Stato, valutata in termini di grado di radicamento nel Paese ospitante.

8. Nonostante condividano lo stesso approccio generale, la Convenzione del 1954 contiene comunque diverse differenze significative rispetto alla Convenzione del 1951. Non vi è divieto di *refoulement* (Articolo 33, Convenzione del 1951) né protezione dalle pene per ingresso illegale (Articolo 31, Convenzione del 1951). Inoltre, sia il diritto al lavoro sia il diritto di associazione prevedono uno standard di trattamento inferiore rispetto a quello previsto dalle disposizioni equivalenti contenute nella Convenzione del 1951⁷. Anche l'estensione della protezione dall'espulsione differisce nei due trattati.

9. Un apolide potrebbe essere allo stesso tempo un rifugiato⁸. In tal caso, è importante che ciascuna domanda sia valutata e che sia lo status di apolide sia quello di rifugiato siano esplicitamente riconosciuti. Analogamente, laddove gli standard di trattamento stabiliscono una forma sussidiaria di protezione, inclusa la protezione dal *refoulement*, gli Stati devono applicare questi standard agli apolidi che hanno i requisiti per suddetta protezione⁹.

b) Panoramica sugli standard di trattamento richiesti dalla Convenzione del 1954

10. Gli Articoli dal 12 al 32 della Convenzione del 1954 stabiliscono un'ampia gamma di diritti civili, economici, sociali e culturali che gli Stati devono garantire agli apolidi. La Convenzione del 1954 divide questi diritti nelle seguenti categorie:

- status giuridico (inclusi status personale, diritti di proprietà, diritto di associazione, e di adire i tribunali);
- lavoro remunerativo (inclusi lavoro salariato, lavoro autonomo, e accesso alle libere professioni);
- welfare (inclusi razionamento, diritto all'alloggio, istruzione pubblica, soccorso pubblico, legislazione del lavoro, e sicurezza sociale); e
- provvedimenti amministrativi (inclusi assistenza amministrativa, libertà di movimento, documenti di identità, documenti di viaggio, carico fiscale, trasferimento di beni, espulsione, e naturalizzazione).

⁵ Risoluzione 248 (IX) (B) dell'8 agosto 1949. Sebbene inizialmente si intendesse prendere in considerazione la protezione degli apolidi in un Protocollo che avrebbe applicato *mutatis mutandis* la maggior parte dei diritti fondamentali disposti dalla Convenzione sui rifugiati, è stato in seguito deciso di adottare uno strumento autonomo, la Convenzione sullo status degli apolidi. Per informazioni ulteriori sul processo di fase preparatoria, si veda il dettagliato resoconto dei *travaux préparatoires* della Convenzione del 1954 di Nehemiah Robinson, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation – A Commentary*, 1955, disponibile al link: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4785f03d2.pdf> ("*Robinson Commentary to the 1954 Convention*").

⁶ Si vedano in particolare i paragrafi 13-20 di seguito riguardo l'insieme di diritti accordati agli apolidi a seconda del livello di attaccamento ad uno Stato contraente nei termini della Convenzione del 1954.

⁷ Ad ogni modo, come la Convenzione sui rifugiati del 1951, anche la Convenzione del 1954 si appella agli Stati affinché "considerino favorevolmente la possibilità di assimilare i diritti inerenti il lavoro salariato di tutti gli apolidi a quelli dei cittadini...". Si veda l'Articolo 17(2) della Convenzione del 1954.

⁸ Le definizioni di apolide secondo la Convenzione del 1954 e di rifugiato secondo la Convenzione del 1951 non sono reciprocamente esclusive. Si vedano le Linee Guida sulla Definizione al paragrafo 7.

⁹ Per ulteriori informazioni su come le domande per lo status di rifugiato, per forme di protezione complementare, e per lo status di apolide debbano essere valutate nell'ambito delle procedure per la determinazione dello status di apolide, così come sulle necessarie garanzie di riservatezza, si vedano i paragrafi 26-30 delle Linee Guida sulle procedure.

11. La Convenzione del 1954 stabilisce standard minimi. Come la Convenzione del 1951, la Convenzione del 1954 richiede che gli Stati forniscano ai propri beneficiari un trattamento secondo la seguente scala:

- trattamento da accordare agli apolidi indipendentemente dal trattamento accordato ai cittadini o ad altri stranieri;
- lo stesso trattamento riservato ai cittadini;
- trattamento quanto più possibile favorevole e, in ogni caso, non meno favorevole di quello accordato generalmente a stranieri nelle stesse circostanze; e
- lo stesso trattamento generalmente accordato a stranieri.

12. Gli Stati si riservano di agevolare una maggiore parità fra lo status degli apolidi e quello dei cittadini e potrebbero certamente avere inoltre l'obbligo di doverlo fare secondo i trattati internazionali relativi ai diritti umani. La responsabilità affidata agli Stati di rispettare, proteggere e onorare i diritti della Convenzione 1954 è bilanciata dall'obbligo all'Articolo 2 dello stesso trattato per gli apolidi di conformarsi alle leggi del Paese in cui si trovano.

Diritti su scala graduale e condizionale

13. I diritti previsti nella Convenzione del 1954 sono estesi agli apolidi in base al loro grado di attaccamento allo Stato. Alcune disposizioni sono applicabili a qualunque individuo che soddisfi la definizione di apolide data nella Convenzione del 1954 e sono o soggette alla giurisdizione di uno Stato contraente o presenti nel suo territorio. Anche altri diritti, tuttavia, sono accordati agli apolidi, a seconda che l'individuo sia "regolarmente presente", "regolarmente soggiornante" o "abitualmente residente" sul territorio di uno Stato contraente. Gli Stati potrebbero pertanto accordare agli individui riconosciuti quali apolidi diritti più estesi di quelli garantiti a coloro in attesa di determinazione. In ogni caso, a questi ultimi sono accordati molti dei diritti previsti dalla Convenzione del 1954. Un trattamento simile è riservato ai richiedenti asilo nel quadro della Convenzione del 1951.

14. Quei diritti previsti dalla Convenzione del 1954 di cui è possibile godere quando un individuo è soggetto alla giurisdizione di uno Stato-parte includono quello relativo allo status personale (Articolo 12), di proprietà (Articolo 13), di adire i tribunali (Articolo 16(1)), di razione (Articolo 20), all'istruzione pubblica (Articolo 22), all'assistenza amministrativa (Articolo 25), e alla naturalizzazione agevolata (Articolo 32). Diritti ulteriori, maturati dagli individui qualora fossero presenti fisicamente sul territorio di uno Stato contraente, sono quelli di libertà di culto (Articolo 4) ed ad ottenere i documenti d'identità (Articolo 27).

15. La Convenzione del 1954 prevede che gli apolidi "regolarmente presenti" sul territorio di uno Stato contraente (in francese "*se trouvant régulièrement*") godono di un'ulteriore serie di diritti. I diritti relativi al trovarsi "regolarmente presenti" sul territorio di uno Stato includono il diritto al lavoro autonomo (Articolo 18), alla libertà di circolazione all'interno di uno Stato contraente (Articolo 26) e alla protezione dall'espulsione (Articolo 31).

16. Affinché gli apolidi siano considerati essere "regolarmente presenti" in uno Stato contraente, la loro presenza nel Paese deve essere autorizzata dallo Stato. Il concetto comprende sia la presenza che è esplicitamente sancita sia quella di cui si è a conoscenza e non è vietata, considerando tutte le circostanze personali dell'individuo¹⁰. La durata della

¹⁰ La Convenzione del 1951 prevede anche che i rifugiati godano di specifici diritti a seconda del diverso grado di radicamento nello Stato, si veda UNHCR, Nota sulla Protezione internazionale, 7 settembre 1994, A/AC.96/830, par. 29, al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>. Secondo il *Robinson Commentary to the 1954 Convention*, nota 5, sopra: "Si consideri che l'espressione "regolarmente presenti sul territorio", così come usata nella [Convenzione del 1954] ha lo stesso significato di quella presente nella Convenzione sui rifugiati". Il concetto di soggiorno "regolare" ai fini della Convenzione del 1951 è stato interpretato come segue e, alla luce della fase preparatoria condivisa delle Convenzioni del 1951 e del 1954, si presta inoltre all'interpretazione della Convenzione del 1954: "...regolare" di norma va valutato rispetto alle leggi e ai regolamenti nazionali prevalenti; una valutazione della legalità dovrebbe ad ogni modo prendere in considerazione tutte le circostanze prevalenti incluso il fatto che il soggiorno in questione è conosciuto e non vietato, vale a dire tollerato, a causa delle circostanze precarie della persona". Si veda a riguardo UNHCR, "*Lawfully Staying*" – *A Note on Interpretation*, 1988, paragrafo 23 in particolare, disponibile al link: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>. Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha stabilito che un individuo che aveva ricevuto un ordine di espulsione che non è stato eseguito, e cui era stato consentito di restare in Svezia per motivi umanitari, era "regolarmente sul territorio" in quanto avente diritto

presenza può essere temporanea. Questa interpretazione dei termini della Convenzione del 1954 è in linea col suo oggetto e coi suoi obiettivi, che sono quelli di assicurare agli apolidi l'esercizio più ampio possibile dei diritti ivi contenuti. Come confermato dalla storia della fase preparatoria della Convenzione¹¹, i richiedenti lo status di apolide che intraprendono una procedura di determinazione sono pertanto "regolarmente presenti" sul territorio di uno Stato contraente¹². Per contro, un individuo che non ha alcuno status di migrante nel Paese e declina l'opportunità di intraprendere una procedura per la determinazione dell'apolidia non è "regolarmente presente" nel Paese.

17. La Convenzione del 1954 accorda un'altra serie di diritti agli apolidi che stanno "regolarmente soggiornando" in uno Stato contraente (in francese "*résidant régulièrement*"). I diritti relativi al "soggiorno regolare" enunciati dalla Convenzione del 1954 includono il diritto di associazione (Articolo 15), al lavoro (Articolo 17), all'esercizio di libere professioni (Articolo 19), all'alloggio popolare (Articolo 21), al soccorso pubblico (Articolo 23), i diritti relativi al lavoro e alla sicurezza sociale (Articolo 24), e ai documenti di viaggio (Articolo 28)¹³.

18. Il requisito del "soggiorno regolare" sottintende una maggiore durata della presenza su un territorio. Questo requisito, tuttavia, non assume la forma di residenza permanente. Periodi di soggiorno più brevi autorizzati dallo Stato potrebbero essere sufficienti purchè non si tratti soltanto di visite transitorie. Gli apolidi cui è stato concesso un permesso di soggiorno rientrerebbero in tale categoria¹⁴. Questo requisito si applica anche a coloro che hanno un temporaneo permesso di soggiorno se esso è valido per più di alcuni mesi. Per contro, una persona in visita ammessa per un breve periodo non starebbe "soggiornando regolarmente". Coloro che sono stati riconosciuti apolidi in seguito ad una procedura di determinazione, ma a cui non è stato rilasciato alcun permesso di soggiorno saranno generalmente considerati come "regolarmente soggiornanti" in uno Stato contraente in virtù della durata del periodo già trascorso nel Paese da cui si aspetta una decisione.

19. Un'ultima serie di diritti prevista dalla Convenzione del 1954 include quelli da accordare agli apolidi che "risiedono abitualmente" o "risiedono" in uno Stato contraente. Questi ulteriori diritti concessi a coloro che sono "abitualmente residenti" sono: la protezione dei diritti degli artisti e della proprietà intellettuale (Articolo 14), e i diritti di adire i tribunali, inclusa l'assistenza legale e l'assistenza per il pagamento di una cauzione o di una garanzia per le spese legali (Articolo 16(2)).

di libertà di circolazione così come accordato dall'Articolo 12 dell'ICCPR. Si veda *Celepli v. Sweden*, CCPR/C/51/D/456/1991 al paragrafo 9.2 (26.7.1994).

¹¹ Si veda *Robinson Commentary to the 1954 Convention*, nota 5 sopra, in particolare in relazione agli Articoli 15, 18, e 31, 1997, disponibile <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785f03d2.html>. Data la storia condivisa della fase preparatoria delle Convenzioni del 1951 e del 1954 e la misura con cui disposizioni specifiche della Convenzione del 1954 rispecchiano quelle della Convenzione del 1951, è importante notare la dichiarazione del delegato per la Francia per spiegare il significato del termine "regolarmente presente" così come usato nel testo proposto dalla Francia che è stato poi accettato dal Comitato per la fase preparatoria: "Qualunque persona in possesso di un permesso di soggiorno era in una posizione regolare. Di fatto, lo stesso valeva per una persona che non fosse ancora in possesso di un permesso di soggiorno ma che ne avesse fatto richiesta e avesse una ricevuta che lo provasse". Comitato ad hoc delle Nazioni Unite su rifugiati e apolidi, *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, First Session: Summary Record of the Fifteenth Meeting Held at Lake Success, New York, on 27 January 1950*, 6 febbraio 1950, E/AC.32/SR.15, disponibile al link: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40aa1d5f2.html>.

¹² Si vedano le *Linee Guida sulle procedure* che stabiliscono al paragrafo 20 che le procedure per la determinazione dell'apolidia devono avere effetto sospensivo sulle procedure di allontanamento dell'individuo interessato per tutta la durata della procedura fino a che una determinazione non sia raggiunta. Il periodo di tempo nel quale un individuo sarebbe considerato "regolarmente presente" in un Paese come conseguenza del fatto di essere oggetto di una procedura per la determinazione dell'apolidia sarà spesso breve. Come stabilito nelle *Linee Guida sulle procedure* ai paragrafi 22-23, le domande manifestamente fondate potrebbero richiedere solo alcuni mesi per ottenere una determinazione finale, con decisioni di prima istanza che generalmente devono essere emesse a non più di sei mesi dalla presentazione della domanda.

¹³ Dal 1° aprile 2010, tutti i documenti di viaggio rilasciati dagli Stati, inclusi quelli per gli apolidi seguenti la Convenzione del 1954, devono essere a lettura ottica secondo gli standard stabiliti dall'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile ("ICAO"). Si veda ICAO, *Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation, Facilitation*, July 2005 and *Document 9303, Machine Readable Travel Documents*, 2006.

¹⁴ Il concetto di "soggiorno" è stato interpretato nell'ambito della Convenzione del 1951 ed è applicabile anche per l'interpretazione della Convenzione del 1954 come segue: il "soggiorno" è un periodo meno duraturo di una residenza, sebbene chiaramente più lungo di un passaggio transitorio". Si veda il paragrafo 23, UNHCR, "*Lawfully Staying*" – A Note on Interpretation, 1988, al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>.

20. La condizione secondo cui un apolide è “abituamente residente” o “residente” indica che la persona risiede in uno Stato contraente su basi stabili e continue. “Residenza abituale” va inteso come residenza stabile e documentabile. Questa condizione include gli apolidi cui è stato concesso un permesso di soggiorno, e anche coloro senza un permesso di soggiorno che si sono ormai stabiliti in un Paese, avendovi trascorso diversi anni, e che intendono risiedervi in modo continuato.

c) Diritto internazionale relativo ai diritti umani

21. Lo status di un apolide nel quadro del diritto nazionale deve anche riflettere, laddove applicabili, le disposizioni del diritto internazionale relativo ai diritti umani. La maggior parte dei diritti umani si applica ad ogni individuo a prescindere dallo status di cittadino o di migrante, inclusi gli apolidi¹⁵. Inoltre, il principio di uguaglianza e di non discriminazione di norma proibisce qualunque discriminazione derivata dalla mancanza dello status di cittadini¹⁶. Una distinzione legittima si potrebbe ammettere per i gruppi che sono materialmente in una posizione differente¹⁷. Pertanto, gli Stati potrebbero valutare l'introduzione di possibili misure di azioni positive per tutelare i gruppi di apolidi particolarmente vulnerabili presenti sul proprio territorio.

22. Il diritto internazionale relativo ai diritti umani integra il sistema di protezione previsto dalla Convenzione del 1954¹⁸. Mentre determinate disposizioni di diritto internazionale replicano i diritti contenuti nella Convenzione del 1954, altre garantiscono un maggiore standard di trattamento o diritti non affatto presenti nella Convenzione¹⁹.

23. E' di particolare rilevanza, per gli apolidi, il diritto di ingresso nel “proprio Paese” sancito all'Articolo 12(4) del Patto internazionale sui diritti civili e politici (“ICCPR”). La sua valenza va oltre un semplice diritto di ingresso in un Paese di cui si è cittadini²⁰. Vi è garantito inoltre il diritto di ingresso, e pertanto il diritto di restare, a coloro che possono vantare legami particolari con uno Stato. Sono inclusi, per esempio, gli apolidi da lungo tempo stabiliti in uno Stato così come gli apolidi che sono stati privati della propria cittadinanza in violazione del diritto internazionale o cui sia stata negata la cittadinanza di uno Stato che ha acquisito, attraverso successione di Stato, il territorio nel quale abitualmente risiedono.

24. Perfino considerando tali sviluppi nel quadro del diritto internazionale relativo ai diritti umani, la Convenzione del 1954 conserva il proprio valore dal momento che tratta questioni riguardanti in modo specifico gli apolidi non trattate in nessun altro documento, in particolare

¹⁵ Si veda Human Rights Committee, *General Comment No.15 (The Position of Aliens under the Covenant)*, 1986, al link <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45139acfc.pdf>, e Human Rights Committee, *General Comment No. 31 (The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant)*, 2004, al link <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/58f5d4646e861359c1256ff600533f5f?Opendocument>. Si veda inoltre UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Special Rapporteur on the rights of non-citizens, *Final Report (E/CN.Sub.2/2003/23)*, 2003, al link <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f46114c4.pdf>. Si noti tuttavia che un pieno godimento dei diritti umani è agevolato dal possesso di una cittadinanza, da qui la necessità di protezione specifica per gli apolidi attraverso la Convenzione del 1954.

¹⁶ Si vedano, per esempio, gli Articoli 2(1) e 26 dell'ICCPR.

¹⁷ Si veda Human Rights Committee, *General Comment No. 18 (Non-discrimination)*, 1989, al paragrafo 13, disponibile al link <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fa8.pdf>. Si vedano inoltre l'Executive Summary e il paragrafo 23 in UN Sub-Commission Special Rapporteur on the rights of non-citizens, *Final Report (E/CN.Sub.2/2003/23)*, 2003, sopra, nota 15.

¹⁸ Esso fornisce anche un quadro normativo di riferimento alternativo nei Paesi che non hanno acconsentito alla Convenzione del 1954. L'argomento è preso ulteriormente in considerazione più avanti al paragrafo 47.

¹⁹ Per esempio, la protezione dalla detenzione arbitraria così come definita all'Articolo 9(1) dell'ICCPR. Sono inoltre pertinenti i trattati regionali sui diritti umani.

²⁰ Si veda Human Rights Committee, *General Comment No.27 (Freedom of Movement)*, al paragrafo 20: l'espressione usata all'Articolo 12, paragrafo 4, non distingue fra cittadini e stranieri (“nessuno”). Pertanto, le persone cui è accordato tale diritto possono essere identificate solo interpretando il significato dell'espressione “proprio Paese”. Il fine dell'espressione “proprio Paese” è molto più ampio rispetto a quello del concetto di “Paese di cui si ha la cittadinanza”. Non è limitato infatti alla cittadinanza considerata formalmente, vale a dire una cittadinanza acquisita alla nascita o conferita; si riferisce invece, quantomeno, ad un individuo che, a causa dei legami particolari o le rivendicazioni verso un determinato Paese, non può essere meramente considerato straniero. Sarebbe questo il caso, per esempio, di quei cittadini di un Paese della cui cittadinanza sono stati privati in violazione del diritto internazionale, e di coloro il cui Paese di cittadinanza sia stato annesso o affidato ad un'altra entità nazionale la cui cittadinanza è loro negata. Il linguaggio utilizzato nell'Articolo 12, paragrafo 4, inoltre, consente un'interpretazione più ampia che potrebbe includere altre categorie di residenti di lungo corso, inclusi, fra gli altri, gli apolidi arbitrariamente privati del diritto di acquisire la cittadinanza del Paese in cui risiedono”.

le disposizioni in materia di documenti di identità, documenti di viaggio, e assistenza amministrativa agli apolidi. Inoltre, le disposizioni della Convenzione non consentono deroghe temporali in casi di emergenza pubblica, a differenza di alcuni trattati inerenti i diritti umani, e prevedono una serie di standard più generosi rispetto alle loro controparti previste dalla legislazione relativa ai diritti umani²¹.

III. INDIVIDUI CHE SI TROVINO IN UN CONTESTO MIGRATORIO

a) Individui in attesa della determinazione dello status di apolide

25. Sebbene la Convenzione del 1954 non tratti esplicitamente le procedure per la determinazione dell'apolidia, vi è un'implicita responsabilità degli Stati di identificare gli apolidi al fine di accordare loro appropriati standard di trattamento nel quadro della Convenzione²². I paragrafi seguenti prendono in considerazione lo status appropriato per coloro che sono in attesa della determinazione della propria apolidia sia in Paesi che hanno predisposto procedure di determinazione sia in quelli che non lo hanno fatto.

26. 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 territorio²³. Pertanto, lo status deve loro garantire, *inter alia*, i documenti di identità, il diritto al lavoro autonomo, la libertà di circolazione e la protezione dall'espulsione²⁴. Dal momento che i diritti della Convenzione 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.

27. 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 soddisfatte²⁵. Consentire a coloro che sono in attesa di 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.

b) Individui riconosciuti quali apolidi – Diritto di residenza

28. Sebbene la Convenzione del 1954 non richieda esplicitamente agli Stati di concedere un diritto di residenza a coloro che sono stati riconosciuti apolidi, la concessione di tale permesso realizzerebbe a pieno l'oggetto e gli obiettivi del trattato. Ciò si riflette nella prassi degli Stati che dispongono di procedure per la determinazione. Se il diritto di restare non è garantito, l'individuo è continuamente a rischio di sentirsi insicuro e privato del godimento dei diritti garantiti dalla Convenzione del 1954 e dal diritto internazionale relativo ai diritti umani.

29. Si raccomanda pertanto che gli Stati concedano, a coloro che sono stati riconosciuti come apolidi, un permesso di soggiorno valido almeno 2 anni, sebbene permessi di una maggiore durata, per esempio cinque anni, sarebbero preferibili ai fini della stabilità degli individui interessati. Tali permessi devono essere rinnovabili, posto che vi sia la possibilità di ottenere una naturalizzazione facilitata come previsto dall'Articolo 32 della Convenzione del 1954.

²¹ Per esempio, la protezione dall'espulsione per coloro presenti "regolarmente sul" territorio è confinata alle tutele procedurali previste nell'Articolo 13 dell'ICCPR, mentre l'Articolo 31 della Convenzione del 1954 limita inoltre le basi sostanziali su cui l'espulsione può essere giustificata.

²² Si vedano le *Linee Guida sulle procedure*, paragrafo 1.

²³ Così come disposto, precedentemente, ai paragrafi 15-16.

²⁴ L'importanza della protezione dall'espulsione affinché le procedure di determinazione siano eque ed efficaci, è presa in considerazione nelle *Linee Guida sulle procedure* al paragrafo 20. Nello specifico, le procedure per la determinazione dell'apolidia devono avere effetto sospensivo sull'allontanamento.

²⁵ Si vedano i paragrafi 21-22 sopra.

30. Se un individuo riconosciuto quale apolide, in seguito acquisisce o riacquisisce la cittadinanza di un altro Stato, per esempio a causa di modifiche nella legislazione ivi in vigore concernente la cittadinanza, esso/a perderà lo status di apolide così come previsto dalla Convenzione del 1954. Ciò potrebbe giustificare l'annullamento di un permesso di soggiorno ottenuto grazie allo status di apolide, sebbene considerazioni di proporzionalità riguardo ai diritti acquisiti e fattori che possono emergere nell'ambito del diritto internazionale relativo ai diritti umani, quale l'intensità del legame stabilito dall'individuo che si è costruito una propria vita e una famiglia nello Stato, debbano essere presi in considerazione.

31. Il riconoscimento di un individuo quale apolide, secondo la Convenzione del 1954, rende possibile il godimento anche dei diritti inerenti il "soggiorno regolare"²⁶, oltre a quello di residenza. Pertanto, insieme al permesso di soggiorno, devono essere riconosciuti il diritto al lavoro, al servizio sanitario e all'assistenza sociale, e ai documenti di viaggio.

32. Sebbene la Convenzione del 1954 non prenda in considerazione il ricongiungimento familiare, gli Stati contraenti sono tuttavia esortati ad agevolare nel proprio territorio il ricongiungimento di coloro cui è stato riconosciuto lo status di apolide con i rispettivi coniugi e familiari a carico²⁷. Sicuramente vi sono Stati che hanno l'obbligo di agevolarlo derivante dai pertinenti trattati internazionali o regionali relativi ai diritti umani²⁸.

33. Le due disposizioni contenute nella Convenzione limitate agli individui con "residenza abituale" non derivano automaticamente dal riconoscimento dello status di apolide²⁹. Esse si possono prendere in considerazione, tuttavia, se l'individuo vive nel Paese in modo stabile.

c) Casi in cui la protezione è disponibile in un altro Stato

34. Laddove un individuo riconosciuto apolide abbia prospettive reali, nell'immediato futuro, di ottenere protezione in un altro Stato secondo gli standard previsti dalla Convenzione del 1954, è a discrezione dello Stato ospitante concedere uno status di natura maggiormente transitoria di quello descritto qui ai paragrafi 29-33. Considerazioni a parte vanno fatte per coloro che rinunciano volontariamente alla proprio cittadinanza per convenienza o per scelta³⁰.

35. In questi casi, è necessario assicurarsi che i criteri per determinare se un individuo abbia reali prospettive di ottenere protezione altrove siano interpretati alla lettera³¹. Dal punto di vista dell'UNHCR la protezione è da considerarsi disponibile in un altro Paese quando un apolide:

- è in grado di acquisire o riacquisire la cittadinanza attraverso una procedura semplice, rapida e non discrezionale, che sia pertanto una mera formalità; o
- gode dello status di soggiorno permanente in un Paese di precedente residenza abituale verso cui un rientro immediato è possibile.

36. Per quanto riguarda l'acquisizione o riacquisizione della cittadinanza, gli individui devono poter usufruire di una procedura cui sia facile accedere, sia fisicamente che in termini

²⁶ Si vedano i paragrafi 17-18 sopra.

²⁷ Per chiarimenti in merito al ricongiungimento familiare nel quadro della Convenzione del 1951, si veda UNHCR, *Manuale e Linee Guida sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato* (ripubblicato nel 2011), disponibile al seguente link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. La possibilità che le persone a carico di un apolide abbiano diritto allo status di apolide dipende da un'indagine relativa allo status di cittadino di ogni persona a carico al fine di verificare l'esistenza dei requisiti per ottenere lo status di apolide secondo la Convenzione del 1954. L'agevolazione del ricongiungimento familiare, tuttavia, si potrebbe ottenere anche accordando i diritti di residenza alle persone a carico di un apolide nel territorio di uno Stato contraente, anche laddove queste non fossero apolide.

²⁸ Per approfondire in che modo gli obblighi internazionali relativi ai diritti umani integrano quelli derivanti dalla Convenzione del 1954, si vedano i paragrafi 21-24 sopra.

²⁹ Si vedano i paragrafi 19-20 sopra.

³⁰ Si vedano inoltre i paragrafi 42-43 di seguito.

³¹ Inoltre, le tutele sono necessarie per evitare che l'individuo sia lasciato senza alcuno status riconosciuto legalmente e per assicurare che qualunque circostanza che giustifichi un permesso di soggiorno sia opportunamente presa in esame.

finanziari, e che sia semplice in termini di fasi procedurali e di requisiti probatori. Inoltre, la procedura di acquisizione/riacquisizione deve essere rapida e il risultato garantito dal momento che non è discrezionale se i requisiti richiesti sono rispettati³².

37. Per contro, altre procedure per l'acquisizione della cittadinanza potrebbero non dare una prospettiva sufficientemente affidabile di ottenere protezione altrove e non giustificherebbero pertanto la concessione agli apolidi di un mero status transitorio. Per esempio, non sarebbe sufficiente il fatto che un individuo possa accedere alle procedure per la naturalizzazione dal momento che, di norma, esse lasciano ampia discrezionalità ai funzionari preposti e non garantiscono il raggiungimento del risultato. Analogamente, non sarebbero sufficienti le procedure con vaghi requisiti per l'acquisizione della nazionalità o quelle che obbligherebbero un individuo ad essere fisicamente presente in un Paese di cui possedeva in passato la cittadinanza e nel quale ingresso regolare e residenza non sono garantiti.

38. Per quanto riguarda la possibilità di un individuo di rientrare in un Paese in cui era solito risiedere abitualmente, essa deve essere accompagnata dall'opportunità di viverci in modo dignitoso e sicuro conformemente all'oggetto e agli obiettivi della Convenzione del 1954. Pertanto, tale eccezione riguarda solo coloro che godono già, o cui sarebbe concesso all'arrivo, dello status di residenza permanente in un altro Paese, dove esso sarebbe accompagnato da una serie completa di diritti civili, economici, sociali e culturali, e in cui vi sarebbe una prospettiva ragionevole di ottenere la cittadinanza di quello Stato³³. L'autorizzazione a tornare in un altro Paese solo per un breve periodo non sarebbe sufficiente.

Casi in cui l'apolidia è dovuta alla perdita/privazione o alla rinuncia volontaria e in buona fede della cittadinanza

39. In molti casi un individuo coopererà nel tentativo di acquisire o riacquisire la cittadinanza o di prendere accordi per rientrare in un Paese in cui soleva risiedere abitualmente. Ciò potrebbe accadere laddove un individuo avesse rinunciato involontariamente o perso la propria cittadinanza. Ciò potrebbe inoltre accadere laddove un individuo rinunciasse volontariamente e in buona fede alla propria cittadinanza precedente nell'ottica di acquisire un'altra cittadinanza. In determinati casi, a causa di legislazioni inerenti la cittadinanza preparate con scarsa cura, tali individui devono rinunciare alla propria cittadinanza per poter presentare domanda per un'altra, ma spesso non sono poi in grado di acquisire la seconda e rimangono apolidi.

40. La migliore soluzione in suddetti casi è la riacquisizione della cittadinanza precedente. Nei casi in cui uno Stato stabilisce che tali individui sono apolidi, ma hanno la possibilità di riacquisire la loro cittadinanza precedente, lo Stato non avrebbe bisogno di rilasciare loro un permesso di soggiorno. Piuttosto, potrebbe concedere un qualche tipo di status di migrante per consentire loro di restare brevemente sul territorio mentre si organizzano per spostarsi nell'altro Stato. Tale permesso temporaneo potrebbe valere per un breve periodo di non più di qualche mese, e i diritti di cui sarebbe possibile godere dovrebbero coincidere con quelli accordati col rilascio di un permesso di soggiorno. Certamente, uno status simile a quello accordato durante una procedura di determinazione potrebbe essere ammissibile.

41. Gli Stati possono prorogare la durata del permesso di soggiorno temporaneo laddove l'ammissione/riammissione o la riacquisizione della cittadinanza non si concretizzi per ragioni non imputabili alla volontà dell'individuo. Tuttavia, le estensioni previste dalle proroghe possono essere limitate al fine di trovare un giusto equilibrio fra agevolazione del compimento

³² Esempio ne sarebbe una procedura attraverso cui ex cittadini possono riacquisire la propria cittadinanza semplicemente firmando una dichiarazione presso la più vicina autorità consolare in seguito alla presentazione del proprio certificato di nascita o di un passaporto annullato/scaduto, e per cui l'autorità competente avrebbe poi l'obbligo di ristabilire la cittadinanza. Procedure simili potrebbero inoltre prevedere la registrazione o l'esercizio del diritto di opzione di acquisire la cittadinanza.

³³ I paragrafi 20-22 di UNHCR, *Position on the return of persons not found to be in need of international protection to their countries of origin: UNHCR's Role*, 2010, disponibile al link <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cea23c62.pdf>, devono essere letti alla luce dei criteri esposti in queste Linee Guida.

degli sforzi per l'ammissione/riammissione o riacquisizione e assicurazione di un certo grado di sicurezza per l'apolide interessato.

Se il permesso scade e l'ammissione/riammissione o la riacquisizione non si è ancora concretizzata nonostante i tentativi in buona fede dell'individuo, è allora responsabilità dello Stato contraente concedere all'individuo lo status generalmente accordato in seguito al riconoscimento dell'apolidia; ovvero il rilascio di un permesso di soggiorno rinnovabile insieme ad una serie di diritti, inclusi quello al lavoro e di ricevere un documento di viaggio.

Casi in cui l'apolidia è dovuta alla rinuncia volontaria della cittadinanza per convenienza o per scelta

42. Determinati individui rinunciano volontariamente alla cittadinanza dal momento che non vogliono essere cittadini di un determinato Stato o nella convinzione che ciò permetterà loro di ottenere una qualche forma di protezione in un altro Paese³⁴. La riammissione nello Stato di cittadinanza precedente, congiuntamente alla riacquisizione di quella cittadinanza, è la soluzione migliore in tali situazioni. Laddove mancasse cooperazione da parte dell'individuo al fine di essere riammesso in un altro Stato o di riacquisire la cittadinanza, le autorità avrebbero il diritto di proseguire i propri colloqui con l'altro Stato per garantire l'ammissione dell'individuo interessato. In tale contesto, saranno altri obblighi internazionali dello Stato di cui si possedeva la cittadinanza ad essere rilevanti, inclusi quelli inerenti la prevenzione dell'apolidia in seguito a rinuncia della cittadinanza e il diritto di ingresso nel proprio Paese³⁵.

43. Uno Stato contraente non deve necessariamente rilasciare o rinnovare un permesso di soggiorno a tali individui. Né tutti i diritti previsti dalla Convenzione del 1954 sono necessariamente accordabili ad essi. A parte ogni altro ostacolo alla concessione della protezione, il rientro involontario non si può escludere in questi casi, per esempio in quello in cui lo Stato di cui si possedeva cittadinanza sia anche il Paese in cui si aveva residenza abituale e le autorità siano preparate a concedere il diritto di soggiorno permanente all'individuo interessato.

Importanza dei legami instaurati con un Paese

44. Laddove un individuo abbia instaurato forti legami con uno Stato a seguito di una residenza di lungo corso e di vincoli familiari, la concessione dello status normalmente accordato in seguito al riconoscimento dell'apolidia, ovvero un permesso di soggiorno rinnovabile accompagnato da una serie di diritti, sarebbe appropriata, anche laddove la protezione fosse disponibile in un altro Stato³⁶. In alcuni casi questo approccio potrebbe

³⁴ Il diritto internazionale riconosce che ogni individuo ha il diritto a una cittadinanza, ma ciò non si estende fino a un diritto di scegliere una nazionalità specifica. E' diffusamente accettata la concessione automatica della cittadinanza da parte degli Stati basata su fattori sui quali l'individuo non ha alcun controllo, quali discendenza, nascita sul territorio, o residenza sul territorio al momento della successioni fra Stati.

³⁵ Si vedano, in particolare, l'Articolo 7(1) della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia e l'Articolo 12(4) dell'ICCPR. Anche le relazioni amichevoli e la cooperazione fra Stati basata sul principio di buona fede richiedono la riammissione in tali circostanze. Diversi accordi fra Stati oggi facilitano questo processo permettendo la riammissione degli apolidi, inclusi ex cittadini ed ex residenti abituali. L'UNHCR potrebbe non essere in grado di giocare alcun ruolo a riguardo. Si veda il paragrafo (j) della Conclusione n° 96 (LIV) del 2003 del Comitato Esecutivo dell'UNHCR sul rientro delle persone che non necessitano protezione internazionale, disponibile al link <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>, in cui il Comitato Esecutivo raccomanda, a seconda della situazione, che l'UNHCR integri gli sforzi degli Stati nel consentire il rientro delle persone che non necessitano protezione internazionale attraverso:

(i) la promozione, insieme agli Stati, di quei principi che riguardano la loro responsabilità di riaccogliere i propri cittadini, così come di quei principi sulla riduzione dell'apolidia;

(ii) chiare pubbliche prese di posizione sull'accettabilità del rientro delle persone che non necessitano di protezione internazionale;

(iii) la continuazione del dialogo con gli Stati affinché rivedano la propria legislazione in materia di cittadinanza, soprattutto se essa consente la rinuncia alla cittadinanza senza allo stesso tempo assicurare che la persona in questione abbia acquisito un'altra cittadinanza e che ciò possa essere usato per bloccare o ritardare il rientro di una persona in un Paese di cui possiede la cittadinanza".

³⁶ Ciò è vero in particolare nei casi in cui il legame con l'altro Stato è relativamente debole. Ciò deve essere distinto, tuttavia, dai casi in cui i legami sono così profondi da portare a considerare l'individuo come nel "proprio Paese".

essere richiesto per soddisfare obblighi inerenti i diritti umani quali l'astenersi dall'interferenza illecita o arbitraria nella vita privata, nella famiglia o nella vita domestica³⁷.

IV. INDIVIDUI CHE SI TROVINO NEL “PROPRIO PAESE”

45. Come riportato sopra, al paragrafo 23, alcuni apolidi si possono considerare essere nel “proprio Paese” come previsto dall'Articolo 12(4) del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Fra tali apolidi vi sono coloro che sono residenti abituali e di lungo corso di uno Stato che è spesso anche il loro Paese di nascita. Essendo nel “proprio Paese”, essi hanno il diritto di farvi ingresso e rimanervi con le significative implicazioni che ciò comporta per il loro status nel quadro del diritto nazionale. Il loro profondo legame con lo Stato in questione, spesso accompagnato da un'assenza di rapporti con altri Paesi, impone allo Stato un imperativo politico e morale di agevolare la loro piena integrazione nella società. Il fatto che essi siano apolidi nel “proprio Paese” è spesso un riflesso del trattamento discriminatorio loro riservato nella stesura e nell'applicazione della legislazione inerente la cittadinanza. Ad alcuni potrà succedere che sia negata la cittadinanza nonostante siano nati ed abbiano risieduto esclusivamente in quello Stato; ad altri di essere privati della propria cittadinanza a causa della loro appartenenza ad una parte della comunità che ha perso i favori politici e sociali³⁸.

46. Lo status appropriato per costoro che si trovano nel “proprio Paese” è quello della cittadinanza dello Stato in questione. Come previsto nelle *Linee Guida sulle procedure*, in questi casi il corretto meccanismo per la determinazione dello status di un individuo o di un gruppo è quello relativo al ripristino o alla concessione della cittadinanza³⁹. Il ricorso alla procedura per la determinazione dello status di apolide non sarà, in genere, appropriato. Se, tuttavia, gli individui devono fare domanda di protezione attraverso tale meccanismo, lo status accordato dovrebbe includere, quantomeno, la residenza permanente congiuntamente all'accesso agevolato all'ottenimento della cittadinanza⁴⁰.

V. LO STATUS DEGLI APOLIDI NON TUTELATI DALLA CONVENZIONE DEL 1954

47. Molti individui che sono apolidi secondo la definizione data nella Convenzione del 1954 vivono in Paesi che non aderiscono a questo trattato. Tuttavia, gli standard previsti dalla Convenzione e la prassi negli Stati contraenti potrebbero rivelarsi utili per questi Paesi nell'ideare e implementare le strategie necessarie per gestire l'apolidia nei propri territori, e nel regolare lo status degli apolidi. In particolare, gli Stati che non hanno ancora aderito alla Convenzione potrebbero prestare attenzione alla prassi di fornire documenti d'identità e documenti di viaggio agli apolidi, misure che sono già state adottate in diversi altri Stati non contraenti. Inoltre, tutti gli Stati dovrebbero adempiere ai propri obblighi derivati dal diritto internazionale relativo ai diritti umani, quali la protezione dalla detenzione arbitraria (Articolo 9(1) dell'ICCPR), e, nel caso degli apolidi *in situ*, il diritto d'ingresso e di restare nel “proprio Paese” (Articolo 12(4) dell'ICCPR)⁴¹.

48. Anche gli apolidi *de facto* non sono tutelati dalla protezione accordata dalla Convenzione del 1954⁴². Tuttavia, dal momento che gli apolidi *de facto* non possono rientrare

³⁷ Si vedano i paragrafi 21-24 sopra.

³⁸ Pertinenti a proposito sono il divieto di privazione arbitraria della cittadinanza sancito, *inter alia*, dall'Articolo 15(2) della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il divieto di discriminazione sancito dal diritto internazionale relativo ai diritti umani, in particolare il divieto *jus cogens* di discriminazione razziale. Una norma *jus cogens* è un principio di diritto internazionale consuetudinario considerato imperativo in natura, vale a dire avente precedenza su ogni altro obbligo, di natura consuetudinaria o scritta, vincolante tutti gli Stati e che può essere sostituito solo da un'altra norma avente lo stesso carattere.

³⁹ Si vedano i paragrafi 6-9 delle *Linee Guida sulle procedure*.

⁴⁰ Laddove gli Stati avessero creato popolazioni apolidi sul proprio territorio, è probabile che non siano ben disposti a introdurre procedure per la determinazione dell'apolidia o a concedere agli apolidi lo status richiesto. In questi casi, gli sforzi dell'UNHCR di assicurare soluzioni per la popolazione in questione potrebbero andare oltre l'*advocacy*, e spingere a fornire assistenza tecnica e supporto operativo per iniziative finalizzate al riconoscimento del vincolo fra questi individui e lo Stato attraverso la concessione della cittadinanza.

⁴¹ Si vedano inoltre i paragrafi 45-46 sopra.

⁴² Non vi è definizione di apolidia *de facto* accettata a livello internazionale, sebbene vi siano un riferimento esplicito a questo concetto nell'Atto Finale della Convenzione del 1961 e uno implicito nell'Atto Finale della Convenzione del 1954. Secondo i recenti sforzi di definire il termine, gli apolidi *de facto* posseggono una cittadinanza, ma non sono

immediatamente nel proprio Paese di cittadinanza, concedere loro, come minimo, un permesso di soggiorno temporaneo promuove una certa stabilità. Pertanto, gli Stati potrebbero prendere in considerazione di accordare loro uno status simile a quello raccomandato sopra al paragrafo 40 per gli apolidi che hanno la possibilità di assicurarsi protezione altrove. In molti casi una misura ad interim di tale natura si rivelerà sufficiente dal momento che il rientro diventerà possibile attraverso, per esempio, una migliore assistenza consolare o un cambio di politica relativamente all'assistenza consolare riservata a tali individui.

49. Laddove le prospettive di protezione nazionale appaiano più distanti, si raccomanda di potenziare lo status degli apolidi *de facto* attraverso la concessione di un permesso di soggiorno simile a quelli concessi a coloro riconosciuti apolidi nel quadro della Convenzione del 1954. In generale, il fatto che gli apolidi *de facto* posseggano una cittadinanza significa che il rientro nel loro Paese di cittadinanza sarebbe la soluzione durevole preferibile. Tuttavia, laddove gli ostacoli al loro rientro si rivelassero non gestibili, considerazioni pratiche nonché di carattere umanitario farebbero propendere per soluzioni locali quali la naturalizzazione come risposta appropriata.

nelle condizioni di o, per valide ragioni non sono disposti a, godere della protezione di uno Stato di cui posseggono la cittadinanza. Si veda inoltre la Sezione II.A. di UNHCR, *Expert Meeting on the Concept of Stateless Persons under International Law (Summary Conclusions)*, 2010, che propone la seguente definizione operativa per il termine: "Gli apolidi *de facto* sono persone che si trovano fuori dal proprio Paese di cittadinanza e che non sono nelle condizioni o, per valide ragioni, non sono disposti ad usufruire della protezione di quel Paese. La protezione, in questo senso, si riferisce al diritto di protezione diplomatica esercitato da uno Stato di cui si possiede la cittadinanza, al fine di rimediare ad un atto erroneo a livello internazionale contro uno dei propri cittadini, così come al diritto di protezione diplomatica e consolare e di assistenza in generale, anche in relazione al rientro nello Stato di cui si possiede la cittadinanza". Il testo integrale delle Conclusioni è disponibile su <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae02.pdf>.