

L'impatto del COVID-19 sulle popolazioni apolidi: Raccomandazioni strategiche e buone prassi

Milioni di persone, in tutto il mondo, sono apolidi¹. Prive di una cittadinanza, non possono beneficiare dei privilegi e delle tutele di cui godono le persone che ne possiedono una. Se è vero che la diffusione del COVID-19 espone ogni individuo a determinati rischi, gli apolidi e le persone a rischio di apolidia sono particolarmente vulnerabili per una serie di ragioni. In primo luogo, è probabile che presentino patologie concomitanti e che vivano in condizioni che li espongono a rischio di infezione più elevato. In secondo luogo, potrebbe non essere loro garantito accesso a test e trattamenti alle medesime condizioni vigenti per i cittadini o per gli stranieri cittadini di Paesi terzi legalmente presenti sul territorio. L'accesso all'assistenza sanitaria potrebbe essere negato o eccessivamente oneroso per coloro che non soggiornano legalmente. In terzo luogo, le persone apolidi potrebbero temere di presentarsi per sottoporsi ai test o ai trattamenti in ragione del proprio status giuridico, condizione che può esporli al rischio di detenzione o di deportazione. In questo momento storico segnato dalla pandemia, i governi stanno adottando misure straordinarie volte a contenere la diffusione del virus per proteggere la popolazione e salvaguardare il funzionamento dei sistemi sanitari. A tale riguardo, è importante che tengano in considerazione la situazione e le vulnerabilità specifiche delle persone apolidi e di quelle a rischio di apolidia. La tutela di ciascun individuo presente sul territorio, indipendentemente dallo status giuridico, è di fondamentale importanza per l'efficacia di ogni strategia di salute pubblica. Di conseguenza, ogni singola persona dovrebbe essere inclusa nei piani di risposta nazionali, in linea con [l'appello del Segretario Generale delle Nazioni Unite che esorta i governi a implementare misure orientate ai diritti umani che mettano al centro le persone](#).

Questo documento delinea i modi in cui la crisi può colpire in maniera sproporzionata gli apolidi e le persone a rischio di apolidia e intende proporre ai governi e ad altri attori raccomandazioni ed esempi di buone prassi nelle aree interessate. Il testo, inoltre, tratta dei rischi di apolidia che potrebbero sorgere dall'interruzione del pieno funzionamento dei sistemi di anagrafe e stato civile (civil registration and vital statistics/CRVS) e di altri servizi adibiti al rilascio di documenti, quali le carte d'identità nazionali. Le informazioni raccolte provengono dai contributi degli uffici dell'UNHCR sul campo e della task force dell'agenda delle Nazioni Unite per l'identità legale (UN Legal Identity Agenda Task Force), nonché dalle dichiarazioni dei governi e da altre fonti. L'elenco di buone prassi rappresenta una selezione limitata delle misure efficaci ad oggi adottate dai governi.

¹ Secondo i dati a disposizione dell'UNHCR gli apolidi sarebbero circa 3,9 milioni, ma è probabile che la cifra reale sia di diversi milioni più elevata, considerato che meno della metà dei governi di tutto il mondo raccoglie e registra dati sulle persone apolidi. Maggiori informazioni sull'apolidia e sulla campagna dell'UNHCR #IBelong sono disponibili al link: <https://www.unhcr.org/ibelong/>.

Accesso limitato a test e trattamenti COVID-19

Gli apolidi e le persone a rischio di apolidia spesso non sono titolari di regolare permesso di soggiorno e, di conseguenza, è possibile che si vedano negata l'assistenza sanitaria o che debbano pagare quote onerose per poter ottenere il diritto ad accedervi. Le criticità fronteggiate da molti minori apolidi e dalle loro famiglie nell'accesso ai servizi sanitari sono documentate dall'UNHCR nel rapporto [Sono qui ed esisto](#). Queste criticità possono, inoltre, condizionarne l'accesso ai test e ai trattamenti COVID-19. È infine probabile che possano rinunciare a presentarsi per sottoporsi ai test o ai trattamenti per il timore di finire in stato di arresto o di detenzione. Qualora dovesse essere reso disponibile un vaccino, apolidi e persone a rischio di apolidia potrebbero non essere inclusi nei programmi di vaccinazione nazionali.

Raccomandazioni

- **Garantire l'accesso ai servizi sanitari a ogni individuo.** In linea con quanto affermato nella recente [dichiarazione rilasciata da preminenti esperti sui diritti umani delle Nazioni Unite](#), a ogni singolo individuo, senza eccezione alcuna, è riconosciuto il diritto a ricevere assistenza salvavita, e la responsabilità di realizzare tale diritto ricade sul governo. Tutti dovrebbero essere esentati dal pagamento per la prestazione di test e trattamenti COVID-19, indipendentemente dalla titolarità della cittadinanza o dalla regolarità del soggiorno in un determinato Paese.
- **Separare la gestione dei servizi sanitari da quella dei servizi per l'immigrazione, per questo periodo,** permettendo ad apolidi, persone a rischio di apolidia e altri di accedervi senza temere che le informazioni saranno condivise con le autorità per l'immigrazione. I governi dovrebbero comunicare rassicurazioni chiare a tutti i gruppi in merito al fatto che, se chiedessero di sottoporsi ai test o di ricevere assistenza medica, non incorrerebbero nel rischio di essere arrestati o di subire altre ripercussioni sul piano legale.

Buone prassi

- In **Malaysia** i funzionari hanno esortato tutte le persone presenti sul territorio che mostrino sintomi da COVID-19 a sottoporsi ai test, assicurandole che non incorrerebbero in alcun rischio di detenzione o deportazione, indipendentemente dalla titolarità della cittadinanza o dalla regolarità del soggiorno.
- Il Governo del **Portogallo** ha deciso di concedere in via temporanea accesso incondizionato all'assistenza sanitaria a tutti i migranti e i richiedenti asilo soggiornanti sul territorio nazionale le cui istanze sono in attesa di esito presso l'ufficio portoghese per l'immigrazione. Gli apolidi le cui istanze sono in attesa di esito beneficeranno di questa decisione.
- In **Kenya**, a chiunque presenti sintomi da COVID-19 è garantito accesso paritario a test e trattamenti senza alcuna necessità di stabilirne la nazionalità o la regolarità del soggiorno nel Paese. Il Governo copre i costi di test e trattamenti COVID-19 a tutti coloro che ne hanno necessità.
- Ad **Aruba, Curaçao, Guyana e Trinidad e Tobago**, le autorità hanno annunciato che tutte le persone soggiornanti sul territorio saranno incluse nel piano nazionale di risposta sanitaria.
- In **Uruguay**, le autorità hanno annunciato che i beneficiari del mandato dell'UNHCR saranno ammessi in via eccezionale alle cure del sistema sanitario nazionale, indipendentemente dal fatto che possano dimostrare la regolarità del proprio soggiorno nel Paese.

Carenza di informazioni e conseguente limitata consapevolezza delle misure di mitigazione

La maggior parte degli apolidi e delle persone a rischio di apolidia appartiene a minoranze o vive in aree remote difficili da raggiungere. Di conseguenza, potrebbero faticare a ottenere informazioni relative ai rischi di contagio e alle misure di mitigazione. Le informazioni potrebbero non essere disponibili nella lingua da loro parlata o venire trasmesse mediante mezzi di comunicazione a cui non hanno accesso. Spesso, i governi dispongono soltanto di un numero limitato di dati inerenti alle popolazioni apolidi e, pertanto, potrebbero trascurare tali gruppi. Una migliore diffusione delle informazioni contribuirà a rendere più efficaci le istruzioni diramate dai governi e incrementerà le possibilità di accesso delle persone apolidi all'assistenza sanitaria e ad altri servizi.

Raccomandazioni

- In linea con la recente [dichiarazione rilasciata dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti delle minoranze](#), le popolazioni apolidi e quelle a rischio di apolidia dovrebbero essere **incluse nelle campagne informative inerenti al COVID-19**, tenendo in considerazione le preferenze relative a ubicazione, lingua e canale di comunicazione. A tale riguardo, potrebbero rendersi necessari interventi mirati sul territorio da parte delle autorità competenti.
- **Qualunque modifica temporanea apportata alle politiche adottate in materia che comportasse conseguenze sulle popolazioni apolidi, dovrebbe essere comunicata alle popolazioni stesse.** Tra tali politiche, per esempio, potrebbero esserci quelle inerenti ai servizi di assistenza sanitaria e alle procedure di determinazione dell'apolidia.
- **La circolazione di informazioni errate dovrebbe essere monitorata e corretta.** I membri della comunità più fidati possono svolgere un ruolo guida a tal fine.

Sospensione del rilascio della documentazione di stato civile

Alcuni Paesi hanno sospeso temporaneamente il rilascio della documentazione di stato civile e dei documenti di identità, tra cui quelli di registrazione della nascita. In altri, sono stati sospesi solo determinati servizi, quali la registrazione delle nascite dentro o fuori dagli ospedali, o le campagne di registrazione delle nascite effettuate da unità mobili. Inoltre, i consolati potrebbero sospendere i servizi di registrazione e il rilascio di documenti di identità, impedendo in tal modo la convalida delle nazionalità e/o l'estensione della validità dei documenti di identità di coloro che si trovano all'estero. Laddove i documenti di stato civile non fossero rilasciati o fossero scaduti, è probabile che sarebbero i membri delle minoranze a essere a rischio più elevato di dover (ri)stabilire la propria nazionalità in assenza di documentazione che provi luogo di nascita e discendenza.

Raccomandazioni (basate su quelle pubblicate dalla [UN Legal Identity Agenda Task Force](#))

- **I servizi di registrazione nascite e decessi dovrebbero essere considerati 'servizi essenziali'** e continuare a operare, con modifiche temporanee alle modalità operative apportate secondo necessità. Tali modifiche possono prevedere di:
 - ampliare i requisiti circa le figure abilitate a notificare agli ufficiali di stato civile in merito a nascite e decessi, in particolare al di fuori delle strutture sanitarie;
 - stabilire esenzioni/procedimenti speciali per coloro che non fossero in possesso della documentazione richiesta per la registrazione, affinché tutti possano avere i documenti necessari per accedere ai servizi (per esempio, assistenza sanitaria);
 - bilanciare l'accesso alla registrazione con la necessità di garantire che le prove utilizzate a tal fine siano sufficientemente solide, così da evitarne duplicazioni e/o registrazioni inesatte – la fiducia nei certificati rilasciati dagli ufficiali di stato civile

- deve continuare durante e dopo la pandemia;
- confermare da remoto coi familiari o coi fornitori di assistenza sanitaria i dettagli contenuti nella documentazione sanitaria, affinché la fase di convalida possa avvenire sia in ospedale o al telefono, utilizzando i recapiti registrati in ospedale;
 - sospendere i costi di registrazione, se previsti, in modo da ridurre le occasioni di contatto fisico non necessarie (in primo luogo, si osservi che le indicazioni delle Nazioni Unite in materia suggeriscono che la registrazione di nascite e decessi dovrebbe essere gratuita);
 - mantenere privacy e riservatezza quali principi primari in occasione di qualunque modifica apportata alle modalità operative.
- **Digitalizzare e centralizzare i servizi di registrazione delle nascite.** Per evitare assembramenti di richiedenti e personale, le autorità sono incoraggiate a implementare sistemi che consentano la denuncia e la registrazione online di eventi di stato civile. La pandemia offre l'opportunità di migliorare le infrastrutture e le modalità di utilizzo della tecnologia, entrambi fattori che potenzieranno l'accessibilità ai servizi di registrazione degli eventi di stato civile anche dopo la crisi.
 - **Prorogare i termini per la registrazione delle nascite** e applicare un'esenzione dagli oneri previsti per le registrazioni effettuate oltre i termini. Le autorità sono incoraggiate a implementare procedure di registrazione tardiva e a sospendere penali e tariffe. Tali disposizioni dovrebbero restare in vigore per un determinato periodo in seguito alla revoca delle restrizioni introdotte a causa della pandemia da COVID-19, affinché le pratiche arretrate possano essere regolarizzate in tempi rapidi. In caso di registrazione della nascita oltre i termini previsti, si dovrebbe evitare di applicare requisiti probatori supplementari.
 - **Estendere la validità dei documenti attestanti nazionalità e regolarità del soggiorno** per la durata della sospensione dei servizi. Le autorità, inoltre, sono incoraggiate a prorogare la validità di tali documenti per un periodo ragionevole dopo che i servizi di registrazione siano ripresi, per consentire al pubblico di fare richiesta di rinnovo prima che cessino di essere validi.

Buone prassi

- In **Armenia** e in **Kazakistan**, il rilascio di documenti che attestano la registrazione di nascite e decessi continua, mentre la registrazione di altri eventi di stato civile è temporaneamente sospesa. Le domande di registrazione di altri eventi può essere presentata per via digitale e sarà presa in esame dopo la revoca alle restrizioni.
- In **Iran**, i termini per le denunce di eventi di stato civile quali nascite e decessi sono temporaneamente prolungati.
- In **Kirghizistan**, l'applicazione di penali per la registrazione tardiva delle nascite è temporaneamente sospesa.
- In **Portogallo**, la validità della maggior parte dei documenti ufficiali è stata estesa fino almeno al 30 giugno 2020, compresi quelli inerenti lo status di rifugiato e i permessi di soggiorno che sarebbero dovuti scadere il, o a partire dal, 24 febbraio 2020. Anche in **Bolivia**, **Cile**, **Costa Rica**, **Ecuador** e **Haiti**, la validità dei documenti di stato civile è stata prorogata. A **Panama**, la validità delle denunce di nascita è stata estesa e funge da prova di identità legale che autorizza ad accedere ai servizi pubblici.
- In **Colombia**, quale misura eccezionale, le nascite possono essere registrate mediante i notai.

Sospensione delle procedure di determinazione dell'apolidia e delle udienze in tribunale

Numerosi Stati hanno sospeso temporaneamente una serie di procedure amministrative. Tra queste potrebbero esservi quelle di determinazione dell'apolidia. Per effetto di tali misure, le persone apolide resterebbero nel limbo per un periodo di tempo prolungato senza avere accesso ai diritti formalmente riconosciuti alle persone titolari dello status di apolide. Tali sospensioni, inoltre, potrebbero contribuire all'accumulo di domande di riconoscimento arretrate. Le udienze inerenti all'acquisizione o alla conferma della nazionalità potrebbero parimenti essere sospese in determinati casi.

Raccomandazioni

- **Consentire la presentazione di domande di riconoscimento dell'apolidia per iscritto o in via digitale**, se tali modalità non sono già previste.
- **Sospendere o prorogare i termini per la presentazione delle domande** di riconoscimento dell'apolidia.
- **Concedere il diritto di soggiorno ed estendere automaticamente la validità dei documenti** per la durata della procedura di determinazione dell'apolidia. Per prassi consolidata, la presentazione di una domanda di riconoscimento dell'apolidia dovrebbe comportare un effetto sospensivo sui provvedimenti di allontanamento e garantisce diritto di soggiorno per la durata della procedura. Tuttavia, non tutti i 20 e più Paesi che hanno istituito procedure di determinazione dell'apolidia riconoscono tale diritto. I Paesi dovrebbero considerare di revocare i provvedimenti di allontanamento e concedere diritto di soggiorno per la durata della crisi.
- **Le autorità sono incoraggiate a condurre tutte le fasi della procedura di determinazione dell'apolidia per via telefonica oppure online**, per quanto possibile. Le attività potrebbero includere interviste, orientamento sulla procedura e assistenza legale, tenendo in debita considerazione gli aspetti legati alla protezione dei dati.
- **Rivedere periodicamente se continuano a sussistere condizioni che giustifichino una sospensione della procedura di determinazione dell'apolidia** e se essa sia proporzionata al fine di proteggere la salute pubblica.

Buone prassi

- Le leggi di almeno 14 Paesi che dispongono di procedure di determinazione dell'apolidia, contengono una disposizione che conferisce diritto di soggiorno per la durata della procedura (tra questi: Argentina, Brasile, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Kosovo (S/RES/1244 (1999)), Messico, Moldova, Montenegro, Panama, Paraguay, Filippine, Turchia e Uruguay).
- Nel **Regno Unito**, le domande di riconoscimento dell'apolidia possono essere presentate online per tutta la durata della crisi. Dalla fine di aprile, le procedure di determinazione sono riprese.
- In **Italia**, le domande possono ancora essere presentate per posta.
- In **Costa Rica**, le domande per il riconoscimento dello status di apolide possono essere presentate via email e le interviste sono condotte al telefono. Le autorità hanno prorogato la validità dei documenti di identità e dei permessi di soggiorno temporanei, nonché quella dei permessi per attività lavorativa.

Rischi più elevati per gli apolidi in stato di detenzione

Un considerevole numero di apolidi si trova in stato di prolungata detenzione pre-allontanamento, non essendo considerati regolarmente soggiornanti e non essendovi alcun Paese verso cui possano essere deportati. Medici e associazioni mediche di tutto il mondo hanno espresso motivi di preoccupazione in merito al potenziale rischio di diffusione del COVID-19 all'interno di questi centri.

Raccomandazioni

- **Le persone apolidi non dovrebbero essere poste in stato di detenzione pre-allontanamento** e si dovrebbe **considerare il rilascio** di quelle detenute per ragioni legate all'irregolarità del loro status giuridico.

Buone prassi

- Alcuni Paesi europei hanno iniziato a rilasciare i richiedenti asilo in stato di detenzione e a non introdurre altre persone all'interno di strutture chiuse, compresi i nuovi arrivati. Tra questi vi sono **Austria, Belgio, Lussemburgo, Spagna, Svizzera e Regno Unito**. Misure analoghe sono state adottate in **Senegal, Camerun, Costa d'Avorio e Burkina Faso**.
- In **Costa d'Avorio**, continuano le attività di documentazione per le persone a elevato rischio di apolidia al fine di evitare il rischio di detenzione amministrativa.

Le misure di risposta e la paura possono alimentare xenofobia e discriminazioni

Le misure di mitigazione e la paura possono alimentare xenofobia e discriminazioni in relazione a determinati gruppi di popolazioni percepiti essere a rischio di contagio, compresi quelli che si spostano con frequenza elevata (per esempio, i popoli nomadi). La maggior parte della popolazione apolide conosciuta su scala mondiale appartiene a minoranze e, in quanto tale, può essere particolarmente vulnerabile ad atti di discriminazione. Per maggiori informazioni sulle modalità mediante cui l'apolidia affligge le minoranze si veda il rapporto dell'UNHCR [This is Our Home: Stateless Minorities and their Search for Citizenship](#).

Raccomandazioni

- In linea con la recente [dichiarazione della Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e di intolleranza ad esse correlata](#), i governi dovrebbero garantire che la risposta alla pandemia **non contribuisca ad alimentare xenofobia e discriminazioni razziali**.
- Se una determinata popolazione si trovasse a fronteggiare un focolaio di infezione o, diversamente, fosse percepita essere a rischio di contagio, **si dovrebbero avviare azioni e comunicazioni volte a scoraggiare qualunque forma di discriminazione** o di persecuzione nei confronti di membri del gruppo, o del gruppo nel suo insieme. Attenzione particolare dovrebbe essere prestata a quei gruppi che sono già emarginati o che, diversamente, subiscono discriminazioni.
- **Alle autorità incaricate di far rispettare le misure dovrebbero essere impartite istruzioni affinché non prendano di mira determinati gruppi.**

L'impatto socioeconomico della crisi sulle persone apolidi

Gli apolidi e le persone a rischio di apolidia spesso vivono già ai margini della società, e il fatto che siano privi di documenti di identità regolari ne aggrava l'impossibilità di accedere ai servizi sociali. È possibile che vivano in alloggi affollati e di qualità inferiore agli standard, dotati di servizi igienico-sanitari inadeguati che acquisiscono il rischio di gravi epidemie. Vi è un'elevata probabilità che lavorino in proprio o che siano occupati in nero, eventualità che, spesso, impedisce loro di rispettare le misure previste dai protocolli di salute pubblica, quali l'autoisolamento e il distanziamento sociale, rendendoli più vulnerabili al rischio di contrarre il virus. I pacchetti di aiuti previsti dai governi a beneficio di quanti si sono ritrovati disoccupati, normalmente non sono destinati alle persone prive di cittadinanza.

Raccomandazioni

- Si raccomanda ai governi di **estendere i pacchetti di aiuti finanziari a tutte le persone soggiornanti sul territorio che rientrino nei criteri di vulnerabilità**, indipendentemente dallo status giuridico.
- Particolare attenzione dovrebbe essere assicurata ad apolidi e persone a rischio di apolidia che sono nella condizione di **senza dimora**, e, ove possibile, si dovrebbero sostenere opzioni di alloggio temporaneo.

Buone prassi

- In **Sudan**, la distribuzione di alimenti alle famiglie vulnerabili avviene senza che i componenti debbano mostrare documenti di identità o un codice identificativo nazionale.

Le leggi in materia di cittadinanza che discriminano su basi di genere aggravano le condizioni delle famiglie in difficoltà, causando anche separazione familiare

Allo stato attuale, all'interno delle proprie leggi in materia di cittadinanza, venticinque Paesi prevedono disposizioni discriminatorie su basi di genere che negano alle donne parità di diritti con gli uomini rispetto alla possibilità di trasmettere la propria cittadinanza ai figli. Almeno cinquanta Paesi negano parità di diritti tra donne e uomini rispetto alla possibilità di trasmettere la cittadinanza a un coniuge che non è titolare di cittadinanza. Entrambi i tipi di discriminazione di genere possono causare la condizione di apolidia e, spesso, comportare che i familiari delle cittadine di questi Paesi debbano richiedere il rilascio di un visto per poter soggiornare legalmente nel Paese della propria madre o del proprio coniuge. Secondo i membri della coalizione che promuove la Campagna globale per la parità dei diritti di cittadinanza (Global Campaign for Equal Nationality Rights) le attuali restrizioni all'ingresso sul territorio imposte da numerosi Paesi nei confronti dei cittadini hanno determinato esclusivamente il verificarsi di **casi di separazione familiare**. Le famiglie vittime di disposizioni che discriminano per motivi di genere vivono condizioni già difficili che ora sono aggravate dalla crisi. In molti Paesi, le persone che non sono titolari di cittadinanza non hanno accesso a test e trattamenti, né ai pacchetti di aiuti finanziari. Le leggi in materia di cittadinanza discriminatorie su basi di genere possono inoltre creare ulteriori barriere che impediscono alle donne di chiudere relazioni di coppia violente, per esempio nei casi in cui i figli non potessero trasferirsi insieme alla madre, se decidesse di andarsene. Per maggiori informazioni sulla discriminazione di genere derivante da questioni legate alla cittadinanza, si veda il documento dell'[UNHCR Background Note on Gender Discrimination in Nationality Laws](#).

Raccomandazioni (basate su quelle pubblicate dalla [Global Campaign for Equal Nationality Rights](#))

- Garantire che al coniuge e ai figli di donne titolari di cittadinanza sia **permesso fare ingresso nel Paese**.
- Assicurare che i familiari di donne titolari di cittadinanza e i familiari di uomini titolari di cittadinanza abbiano pari diritti di **accesso all'assistenza sanitaria, nonché ai servizi e agli aiuti economici introdotti a causa del COVID 19**.
- **Attuare riforme per sostenere il diritto di cittadine e cittadini di trasmettere la cittadinanza ai propri coniugi e ai propri figli e di acquisire, cambiare, o mantenere la cittadinanza a condizioni paritarie, a prescindere dal genere.**