

Istituire procedure di determinazione dell'apolidia per la protezione delle persone apolidi

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) pubblica una serie di Paper sulle buone pratiche per aiutare gli Stati, con il supporto di altri portatori di interesse, a raggiungere gli obiettivi della sua Campagna per porre fine all'apolidia in 10 anni. Questi obiettivi sono:

Risolvere le principali situazioni di apolidia che esistono attualmente

Impedire l'insorgere di nuovi casi di apolidia

Migliorare l'identificazione e la protezione delle popolazioni apolidi

Ogni paper sulle buone pratiche corrisponde a una delle 10 azioni proposte nel *Piano d'azione globale dell'UNHCR per porre fine all'apolidia: 2014-2024* e porta l'attenzione su diverse modalità attraverso cui gli Stati, l'UNHCR e altre parti interessate hanno affrontato l'apolidia in determinati paesi. Le soluzioni al problema dei casi di apolidia devono essere adeguate al contesto per soddisfare le particolari circostanze prevalenti in un dato paese; in quanto tali, gli esempi riportati non sono destinati a fungere da modello per le strategie volte a contrastare l'apolidia in tutto il mondo. Tuttavia, i governi, le ONG, le organizzazioni internazionali e il personale dell'UNHCR che cercano di attuare il piano d'azione globale saranno in grado di adattare alle proprie necessità le idee che troveranno in queste pagine.

Contesto

L'Azione 6 del Piano d'azione globale invita gli Stati a concedere lo status di protezione ai migranti apolidi attraverso l'istituzione di procedure di determinazione dell'apolidia, e a facilitare la loro naturalizzazione. Una procedura di determinazione dell'apolidia serve per identificare gli apolidi tra le popolazioni migranti al fine di garantire che essi godano dei diritti di cui sono titolari fino al momento in cui non acquisiranno una cittadinanza. Nel 2014 l'UNHCR ha pubblicato il *Manuale per la protezione delle persone apolidi*. Questo strumento ha lo scopo di aiutare i governi, i politici, i giudici amministrativi, la magistratura, le organizzazioni non governative, gli operatori del diritto, il personale dell'UNHCR e altri soggetti nell'interpretazione e nell'applicazione della Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi (Convenzione del 1954). È altresì finalizzato a facilitare l'identificazione e il corretto trattamento di tali persone¹. La seconda parte del Manuale tratta le modalità per istituire procedure di determinazione dell'apolidia che consentano agli Stati di riconoscere e concedere lo status di protezione agli apolidi, ivi comprese questioni

¹ UNHCR, *Manuale per la protezione delle persone apolidi*, 30 giugno 2014, consultabile in italiano all'indirizzo: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6bff14>.

probatorie che si presentano nel corso di tali procedure². La terza parte del Manuale discute dello status degli apolidi, ovvero della protezione minima che deve essere loro accordata, entro il quadro del diritto nazionale³.

Il presente Paper sulle buone pratiche integra il Manuale, presentando una breve panoramica degli elementi chiave delle procedure di determinazione dell'apolidia e illustrandoli attraverso le buone prassi provenienti dai paesi selezionati che sono tra i pochi che ad oggi hanno istituito tali procedure. La tabella inserita negli Allegati fornisce una panoramica delle prassi correnti nella maggior parte dei paesi che hanno un meccanismo in atto per identificare gli apolidi. Il Manuale continua a rappresentare la guida di UNHCR più autorevole sul tema e pertanto dovrebbe essere diffuso e citato come tale.

IL FONDAMENTO GIURIDICO INTERNAZIONALE PER L'ISTITUZIONE DI PROCEDURE DI DETERMINAZIONE DELL'APOLIDIA

- Si tratta di un obbligo implicito per gli Stati firmatari della Convenzione del 1954 al fine di identificare gli apolidi all'interno della loro giurisdizione e fornire loro un trattamento adeguato in conformità con la stessa Convenzione.
- La Convenzione del 1954 stabilisce la definizione giuridica internazionale di "apolide", ma tace su come gli Stati debbano determinare se una persona è effettivamente apolide.
- L'istituzione di una procedura di determinazione dell'apolidia rappresenta per gli Stati parte della Convenzione del 1954 il mezzo più efficace per identificare i beneficiari di tale Convenzione.

Panoramica delle procedure di determinazione dell'apolidia già in essere

A livello mondiale sono solo una dozzina gli Stati che hanno istituito una procedura di determinazione dell'apolidia. La Francia ha il dispositivo più antico, che ha utilizzato per riconoscere e proteggere le persone apolidi a partire dagli anni '50. Italia, Ungheria, Lettonia e Spagna hanno seguito l'esempio alcuni decenni più tardi. Alcuni Stati hanno istituito una procedura di determinazione dell'apolidia attraverso atti legislativi o sub-legislativi, mentre altri non forniscono una base giuridica specifica per tale procedura.

Gli Stati stanno dimostrando un crescente interesse verso l'istituzione di procedure di determinazione dell'apolidia. In occasione della riunione ministeriale organizzata dall'UNHCR a dicembre del 2011 per commemorare il sessantesimo e il cinquantesimo anniversario rispettivamente della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, dieci Stati si sono impegnati a istituire procedure di determinazione dello status di apolide. Si tratta di Australia, Belgio, Brasile, Costa Rica, Georgia, Moldavia, Perù, Filippine, Uruguay e Stati Uniti d'America. L'Ungheria si è impegnata a migliorare la sua procedura già esistente⁴.

La Moldavia è stata la prima a rispettare il suo impegno, adottando la procedura di determinazione dell'apolidia alla fine del 2011. La procedura è stata istituita per via legislativa ed essendo una delle più dettagliate serve da esempio agli altri Stati. Nel 2012 la Georgia e le Filippine hanno rispettato il loro impegno di istituire la procedura di determinazione dell'apolidia; sono stati seguiti dal Costa Rica nel 2016. Ci sono inoltre tre paesi che non si erano impegnati ad introdurre la procedura di determinazione ma che lo hanno fatto ugualmente; si tratta del Regno Unito nel 2013, del Kosovo (S / RES / 1244 (1999)) nel 2015 e della Turchia nel 2016.

Grecia, Slovacchia e Svizzera hanno delle disposizioni per la tutela delle persone apolidi nell'ambito della propria legislazione, ma non hanno ancora stabilito delle procedure di determinazione dell'apolidia. In Belgio, anche se una persona può essere riconosciuta come apolide da uno dei 27 Tribunali di primo grado del paese, non sono in vigore

² Il contenuto della seconda parte del Manuale è stato inizialmente pubblicato in UNHCR, *Linee guida n. 2 sull'apolidia: Procedure per la determinazione dello status di apolide*, 5 aprile 2012, HCR/GS/12/02, ("Linee guida dell'UNHCR sulle procedure") consultabile in italiano all'indirizzo: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_Guida_sull_Apolidia_n_2.pdf.

³ Il contenuto della terza parte del Manuale è stato inizialmente pubblicato in UNHCR, *Linee guida n. 3 sull'apolidia: Lo status degli apolidi a livello nazionale*, 17 luglio 2012, HCR/GS/12/03, consultabile in italiano all'indirizzo: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee_Guida_sull_Apolidia_n_3.pdf.

⁴ Un riassunto degli impegni è stato presentato in UNHCR, *Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons (Geneva, Palais des Nations, 7-8 dicembre 2011)*, consultabile all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/commemorations/Pledges2011-preview-compilation-analysis.pdf>.

garanzie specifiche per la determinazione dell'apolidia, e dal riconoscimento non discende alcun diritto specifico⁵. L'UNHCR incoraggia questi e altri Stati ad adottare meccanismi dedicati per determinare l'apolidia, che includano le garanzie procedurali stabilite nel Manuale e che forniscano uno status giuridico agli apolidi.

L'ISTITUZIONE DI UNA PROCEDURA DI DETERMINAZIONE DELL'APOLIDIA RAPPRESENTERÀ UN "FATTORE DI ATTRAZIONE"?

È improbabile che l'istituzione di una procedura di determinazione rappresenti un "fattore di attrazione" (vale a dire che attiri le persone verso paesi che hanno tale procedura al fine di trarne dei benefici). I paesi che hanno stabilito una procedura di determinazione dell'apolidia non hanno assistito a un aumento del numero di persone che richiedono lo status di apolide.

La Francia, lo Stato con la più lunga tradizione di riconoscimento e protezione degli apolidi, ha ricevuto una media di 200 richieste di status di apolide all'anno dal 2010 in avanti.⁶ L'Ungheria ha ricevuto solo 242 domande da quando è stata istituita la procedura nel 2007 fino al 31 marzo 2016. In Moldavia, 617 persone hanno presentato richiesta dello status di apolide dal momento dell'istituzione della procedura nel 2012 fino alla fine del 2015. Nel Regno Unito, tra l'introduzione della procedura nel mese di aprile 2013 e la fine del 2015, a far domanda dello status di apolide sono state un totale di 1.510 persone.⁷

Elementi chiave delle procedure di determinazione dell'apolidia

La determinazione dell'apolidia è un settore specialistico che necessita di considerazioni procedurali specifiche. Qui di seguito sono illustrati alcuni elementi chiave che vanno ricompresi nella procedura di determinazione dell'apolidia; sono altresì riportate alcune buone prassi che emergono dall'esperienza degli Stati che hanno intrapreso una procedura formale di determinazione dell'apolidia. Nella misura in cui la determinazione dell'apolidia presenta analogie con la determinazione dello status di rifugiato, ci sono una serie di garanzie procedurali sviluppate nei sistemi di asilo che sono rilevanti anche per la procedura di determinazione dell'apolidia.⁸

Istituzione o miglioramento della procedura di determinazione dell'apolidia: fase preparatoria

Vi sono alcune iniziative e sviluppi positivi che possono contribuire a raggiungere la volontà politica necessaria per istituire una procedura di determinazione dell'apolidia o per migliorare la condizione delle persone apolidi.

Uno sviluppo positivo in tale direzione è rappresentato dall'aumento del numero di Stati contraenti la Convenzione del 1954. Alcuni paesi sono stati per anni parte della Convenzione, senza aver istituito alcun meccanismo per l'applicazione delle sue disposizioni. Altri, come **Georgia, Moldavia, Spagna e Turchia**, hanno inteso l'accesso alla Convenzione del 1954 e l'istituzione di una procedura di determinazione dell'apolidia come passi strettamente connessi l'uno con l'altro.

Le ricerche relative al campo di applicazione dell'apolidia, così come quelle sul profilo della popolazione apolide, condotte in un certo numero di paesi hanno aumentato la consapevolezza del problema e della necessità di stabilire procedure di determinazione dell'apolidia che attuino pienamente gli obblighi derivanti dalla Convenzione del 1954.⁹ Ciò ha portato un certo numero di governi a migliorare l'identificazione e la protezione degli apolidi. Per esempio, il **Regno Unito** ha istituito una procedura nell'aprile del 2013 in seguito ad attività di ricerca e advocacy condotte dall'UNHCR e da organizzazioni della società civile, in particolare da Asylum Aid.

⁵ UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium – Summary Report*, ottobre 2012, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5100f3412.html>.

⁶ Per ulteriori informazioni si può consultare: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/quelques-chiffres>.

⁷ Questi dati riportano il numero di richieste presentate da individui già presenti nel paese prima che le procedure fossero introdotte, così come quelle presentate da individui che sono arrivati in un momento successivo.

⁸ Linee guida approfondite sulle modalità di conduzione della determinazione dello status di rifugiato sono raccolte in UNHCR, *Manuale sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato* (ripubblicato 2011), consultabile in italiano all'indirizzo: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/unhcr.manuale.sulle.procedure.e.i.criteri.per.la.determinazione.dello.status.di.rifugiato.pdf>.

⁹ Si vedano per esempio UNHCR, *Mapping Statelessness in Malta*, agosto 2014, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/546dae5d4.html>; UNHCR, *Mapping Statelessness in the Netherlands*, novembre 2011, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4eef65da2.html>; UNHCR, *Mapping Statelessness in Norway*, ottobre 2015, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>; UNHCR, *Mapping Statelessness in The United Kingdom*, 22 novembre 2011, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4ecb6a192.html>.

COME GLI SFORZI CONGIUNTI HANNO CONDOTTO ALL'ISTITUZIONE DI UNA PROCEDURA DI DETERMINAZIONE DELL'APOLIDIA NEL REGNO UNITO

Nel 2011 la ricerca condotta dalla ONG Asylum Aid e dall'UNHCR sulla condizione degli apolidi nel Regno Unito e sul quadro giuridico applicabile ha portato al rapporto *Mapping Statelessness in the United Kingdom*¹⁰. Il rapporto ha rilevato che uno dei principali ostacoli all'attuazione della Convenzione del 1954, della quale il Regno Unito è Stato contraente, era rappresentato dalla mancanza di una procedura per determinare chi fosse apolide.

L'UNHCR e Asylum Aid hanno dato seguito alla pubblicazione del rapporto promuovendo una serie di iniziative di sensibilizzazione pubblica e di advocacy. Hanno inoltre proposto un testo per una procedura di determinazione dell'apolidia che è stato utilizzato nelle discussioni con il Ministero dell'Interno. Questi sforzi hanno portato all'adozione nell'aprile del 2013 del testo *Immigration Rules and Guidance* che garantisce agli apolidi un percorso per il riconoscimento e la concessione del permesso di soggiorno nel paese.

La ricerca condotta dall'UNHCR nei **Paesi Bassi** nel 2011 ha attirato l'attenzione sulle questioni relative all'attuazione della Convenzione del 1954 e sulla condizione di più di 80mila persone presenti nel paese che sono state registrate come di nazionalità indeterminata. È cresciuta la consapevolezza del fatto che una procedura di determinazione dell'apolidia avrebbe aiutato a chiarire il numero di apolidi all'interno di questo gruppo. Il rapporto dell'UNHCR ha contribuito a motivare il mondo accademico e della società civile, tra cui le università di Tilburg, Amsterdam, Leiden e Maastricht, nonché l'Istituto olandese sui diritti umani, ad impegnarsi attivamente su questo tema nei Paesi Bassi. Nel 2013 il Comitato consultivo per le questioni migratorie ha presentato al governo olandese il suo rapporto e le sue raccomandazioni in materia di apolidia.¹¹ Una decisione del Consiglio di Stato di maggio del 2014 ha inoltre evidenziato l'assenza di una procedura di determinazione dell'apolidia. Come conseguenza di questi sviluppi, nel 2014 il Segretario di Stato per la sicurezza e la giustizia ha convenuto di esaminare le modalità per istituire una procedura di determinazione dell'apolidia nei Paesi Bassi.

In seguito alla pubblicazione nel 2013 di una mappatura effettuata dall'UNHCR sull'apolidia in **Belgio**, che ha evidenziato le lacune nei meccanismi esistenti, il governo del paese ha ribadito in linea di principio il proprio impegno volto a migliorare la protezione degli apolidi, attraverso la concessione di un permesso di soggiorno a quelle persone riconosciute dai tribunali come apolidi. In **Italia**, la ricerca e le azioni di advocacy promosse dall'UNHCR, dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI, dalla Comunità di Sant'Egidio, dal Consiglio italiano per i rifugiati e da altre Ong hanno attirato l'attenzione sul fenomeno dell'apolidia, in particolare tra la popolazione Rom, e sulle carenze delle esistenti procedure di determinazione dell'apolidia per via giudiziaria e per via amministrativa. Il Gruppo di lavoro interministeriale sullo status giuridico dei Rom, istituito nel 2013, ha il compito di elaborare proposte legislative e amministrative volte a risolvere le lacune per quanto riguarda lo status giuridico dei Rom. Inoltre, un progetto di proposta di legge per riformare e migliorare la procedura di determinazione dell'apolidia in Italia è stato preparato nel 2015 dal Consiglio Italiano per i Rifugiati, dalla Commissione per i diritti umani del Senato italiano e dall'UNHCR. Il disegno di legge, in gran parte ispirato al Manuale dell'UNHCR, è stato depositato in Parlamento nel novembre del 2015 e presentato alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, al fine di avviare il processo legislativo.

La collocazione istituzionale delle procedure di determinazione dell'apolidia

La collocazione istituzionale delle procedure di determinazione dell'apolidia è a discrezione dello Stato e può variare da un paese all'altro. Indipendentemente dal fatto che tali procedure siano collocate all'interno del quadro giuridico o amministrativo di uno Stato, è importante che gli esaminatori sviluppino competenze specifiche in materia di determinazione dell'apolidia, garantendo nel contempo che le procedure siano accessibili alla popolazione interessata. Ciò richiede un equilibrio tra l'accentramento delle competenze, così da procedere alla determinazione dell'apolidia all'interno di un'unità amministrativa o giurisdizionale specializzata, e la garanzia di poter offrire a tutti l'opportunità di presentare la propria richiesta presso i rappresentanti del governo presenti in diverse parti di un paese. La procedura di determinazione dell'apolidia in **Spagna** ha raggiunto un equilibrio in questo senso, consentendo di

¹⁰ UNHCR, *Mapping Statelessness in The United Kingdom*, 22 novembre 2011, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4ecb6a192.html>.

¹¹ ACVZ, *Geen land te bekennen*, dicembre 2013, riassunto in inglese a p. 108. <http://goo.gl/d5KX6W>.

presentare la richiesta presso una serie di enti governativi in tutto il paese, ma concentrando l'esame e l'analisi delle richieste di riconoscimento dell'apolidia all'interno di un ente centrale.

Vanno istituiti meccanismi di rinvio efficienti; inoltre i funzionari che possono entrare in contatto con gli apolidi devono essere formati per identificare i potenziali candidati per lo status di apolide e indirizzarli verso i canali appropriati. La prassi in uso in **Ungheria** fornisce un esempio in questo senso. Sessioni di formazione per funzionari e incontri tra vari organismi decentrati, UNHCR e società civile si svolgono su base regolare, consentendo uno scambio di informazioni e una discussione in merito alle tendenze in atto e alle sfide comuni.

GEORGIA: COOPERAZIONE EFFICACE ATTRAVERSO IL RICORSO A PROCEDURE OPERATIVE STANDARD

Nel 2014 l'UNHCR ha lavorato con l'Agenzia per lo sviluppo dei servizi pubblici (PSDA), ovvero l'agenzia governativa georgiana principalmente responsabile della determinazione dell'apolidia, e con il Centro per l'innovazione e le riforme (Innovations and Reforms Center, IRC), una ONG con una lunga storia di supporto legale per gli apolidi nel paese, al fine di adottare procedure operative standard per quel che riguarda la procedura di determinazione dell'apolidia in Georgia. Le procedure operative standard regolano la cooperazione tra questi attori e le varie agenzie governative coinvolte nel determinare chi è apolide e quale sia la protezione da accordare a tale persona.

Le procedure operative standard stabiliscono le responsabilità del PSDA, dell'UNHCR, dell'IRC, dell'Agenzia di Servizio Sociale, del Ministero degli Interni, del Dipartimento consolare del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero per gli sfollati interni provenienti dai territori occupati, per l'alloggio e per i rifugiati in ogni fase della procedura. Le procedure operative standard sono state presentate e approvate all'unanimità in una riunione del gruppo di lavoro sull'apolidia, che riunisce questi attori e agisce sotto gli auspici della Commissione statale sulle migrazioni.

Accesso alle procedure

Affinché le procedure risultino eque ed efficienti, e per garantire che tutti gli apolidi beneficino dell'attuazione della Convenzione del 1954, l'accesso alla procedura di determinazione dell'apolidia deve essere garantito e non soggetto a limiti di tempo. Informazioni sulla procedura e sui servizi di consulenza devono essere a disposizione dei potenziali candidati in una lingua a loro comprensibile. La possibilità di presentare richieste sia in forma scritta che orale è prevista nelle procedure di determinazione dell'apolidia in **Moldavia** e **Ungheria**. In **Lettonia**, i richiedenti ricevono assistenza da parte dell'autorità competente durante la compilazione del modulo di richiesta.

Dal momento che molte persone non sono consapevoli del fatto che potrebbero essere apolidi, si raccomanda che le autorità governative siano autorizzate ad avviare le procedure d'ufficio nel caso in cui siano avvicinate da persone che si presentano come potenzialmente apolidi, specialmente se minori non accompagnati. La normativa che istituisce la procedura in **Moldavia** e in **Spagna** prevede una tale apertura *ex officio* della procedura da parte dell'autorità competente.

Un'altra possibilità è che le autorità che sono in contatto con potenziali apolidi li informino del fatto che potrebbero richiedere lo status di apolidia attraverso la procedura esistente. Tale dovere di informazione è stato esplicitamente incluso nella legislazione **ungherese** che istituisce la procedura di determinazione dell'apolidia. In **Spagna** coloro che nel corso della procedura di asilo vengono identificati come potenziali richiedenti lo status di apolide sono informati anche della possibilità di avviare la procedura di determinazione dell'apolidia.

L'accesso alla procedura deve essere aperto a tutti coloro che affermano di essere apolidi, a prescindere dal fatto che la persona abbia già un permesso di soggiorno o la residenza legale nel paese. In **Georgia** il decreto presidenziale che istituisce la procedura di determinazione dell'apolidia afferma esplicitamente che la procedura è aperta a qualsiasi apolide, a prescindere dalla legalità del soggiorno della persona nel paese. Anche se la legge **ungherese** che istituisce la procedura di determinazione dell'apolidia prevede un requisito di soggiorno legale nel paese al fine di avere il

diritto di richiedere lo status di apolide, una decisione storica da parte della Corte costituzionale ungherese adottata nel febbraio del 2015 ha eliminato questo requisito, ritenuto in violazione della normativa internazionale.¹²

Elementi probatori

Le procedure di determinazione dell'apolidia presentano elementi probatori peculiari. Data la natura dell'apolidia, spesso gli individui non sono in grado di sostanziare la loro richiesta con prove documentali. Molte persone non sono in grado o sono inconsapevoli del fatto che devono passare in rassegna le leggi sulla cittadinanza dei paesi con i quali hanno legami per nascita, discendenza, matrimonio o residenza abituale.



Nino è stata riconosciuta come apolide ai sensi della procedura di determinazione dell'apolidia georgiana nel 2015. Ora ha avviato il percorso di acquisizione della cittadinanza georgiana che la aiuterà a realizzare il suo sogno di diventare una musicista professionista. © UNHCR / I. Pirveli

Inoltre, il contatto con autorità estere per richiedere informazioni specifiche sul caso di un individuo o indicazioni generali sulle leggi in materia di cittadinanza di un paese, che possono riguardare un chiarimento in merito alla lettera della legge o alla sua applicazione, può essere fondamentale per raggiungere una decisione definitiva sull'apolidia di una persona. In molti casi, gli Stati rispondono a tali quesiti solo nel caso in cui siano inoltrati da funzionari di un altro Stato, piuttosto che da singoli individui.

La procedura di determinazione dell'apolidia deve quindi prendere in considerazione le difficoltà insite nel dimostrare l'apolidia. L'UNHCR raccomanda che le procedure di determinazione dell'apolidia prevedano un onere della prova condiviso tra il richiedente e gli esaminatori e che gli Stati stabiliscano uno standard della prova adeguato; vale a dire, che la constatazione dell'apolidia possa essere giustificata nel caso in cui sia stabilito ad un "livello ragionevole" che un individuo soddisfa la definizione di apolide presente della Convenzione del 1954.¹³

Anche se in molti procedimenti amministrativi o giudiziari il richiedente ha la responsabilità iniziale di supportare la sua richiesta, la prassi negli Stati che hanno già in essere una procedura di determinazione dell'apolidia, come **Francia, Ungheria, Moldavia, Filippine e Spagna**, prevede che l'onere della prova sia condiviso. Ciò significa che sia il richiedente che la persona responsabile dell'esame del caso si impegnano per stabilire se il richiedente sia da considerarsi come cittadino di un qualche paese. Ciò può comportare il contatto con le autorità dei paesi con i quali il richiedente ha un collegamento. In **Kosovo** (S / RES / 1244 (1999)) e in **Moldavia**, per esempio, alcune disposizioni legislative consentono all'autorità competente di prendere le misure necessarie per raccogliere i documenti atti a comprovare la domanda, contattando le autorità dei paesi con i quali il richiedente ha un collegamento.

¹² Si veda Risoluzione 6/2015 (II.25.) della Corte costituzionale sulla determinazione se il termine "legalmente" nella Sezione 76 (1) della Legge II del 2007 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi è contrario alla Legge fondamentale e relativo annullamento dello stesso, Ungheria: Corte costituzionale, 25 febbraio 2015, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5542301a4.html>.

¹³ Per ulteriori indicazioni sull'onere e sullo standard della prova adeguati nei processi di determinazione dell'apolidia, si veda UNHCR, *Manuale per la protezione delle persone apolide*, 30 giugno 2014, Parte seconda: Procedure per la determinazione dell'apolidia, Sezioni D (3) e (4) (parr. 89-93).

Inoltre, nella maggior parte dei paesi che hanno una procedura di determinazione dell'apolidia gli esaminatori si trovano ad applicare un adeguato (attenuato) standard della prova in linea con gli obiettivi umanitari dello status di apolide, ovvero assicurarsi che gli apolidi ricevano protezione.

Garanzie procedurali

Le procedure di determinazione dell'apolidia dovrebbero essere formalizzate per via legislativa, in modo da garantire correttezza e trasparenza della procedura, e devono includere garanzie procedurali di base. La parte seconda del Manuale per la protezione delle persone apolidi delinea un elenco completo di garanzie procedurali da rispettare.¹⁴ Alcune delle garanzie fondamentali contenute nelle attuali prassi statali prevedono:

- accesso a un colloquio;
- assistenza da parte di un interprete;
- supporto legale;
- rispetto delle esigenze di protezione specifiche presentate da donne, minori e persone con disabilità;
- un limite di tempo per raggiungere una decisione in seguito alla presentazione di una domanda di status di apolidia;
- diritto di ricevere la decisione per iscritto corredata da una spiegazione dei motivi per cui è stata presa; e
- diritto di impugnare il rigetto di prima istanza di una domanda sulla base di elementi di fatto o di diritto.

Inoltre, le prassi statali riflettono anche i diritti alla libertà e alla libertà di movimento in modo da evitare la detenzione di coloro che richiedono il riconoscimento del loro status di apolide. La legge **moldava** garantisce esplicitamente al richiedente il diritto di soggiorno durante la procedura.



UN ESEMPIO DI ASSISTENZA LEGALE: LA CLINICA LEGALE DI LIVERPOOL

Nel mese di ottobre del 2013, a sei mesi dall'istituzione della nuova procedura di determinazione dell'apolidia del Regno Unito, la Clinica legale di Liverpool (parte del Dipartimento di Giurisprudenza presso l'Università di Liverpool) ha lanciato un progetto per informare e rappresentare gli apolidi in relazione alle loro richieste di status di apolide. Da allora ha offerto un servizio gratuito per clienti apolidi che arrivano da tutto il Regno Unito per ricevere assistenza. La Clinica è gestita da avvocati specializzati assistiti da studenti di legge. Dal momento che nel Regno Unito non esiste alcun finanziamento per l'assistenza legale in caso di consulenza e rappresentanza in relazione ad una domanda di apolidia, i clienti sono inviati da organizzazioni come la Croce Rossa e l'UNHCR, o trovano la Clinica attraverso una ricerca su internet o il passaparola.

Anche se si tratta di un numero relativamente piccolo di clienti, la Clinica si è rapidamente affermata grazie alla propria competenza. Ha assicurato alcuni significativi cambi di approccio da parte del Ministero degli Interni, intraprendendo contenziosi strategici per garantire che il Regno Unito segua il più fedelmente possibile le buone prassi. Gli avvocati della Clinica supportano altri rappresentanti legali presentando le richieste di riconoscimento dell'apolidia per conto dei loro clienti; inoltre facilitano i contatti con molti partner in questo campo e partecipano a incontri internazionali per incoraggiare l'affermazione di buone prassi e lo scambio di esperienze.

Attraverso il loro coinvolgimento nel lavoro della Clinica, circa 150 studenti dell'Università di Liverpool hanno sviluppato una conoscenza approfondita e pratica circa la condizione delle persone apolidi, incoraggiandoli a specializzarsi in questo campo. Da giugno del 2016 la Clinica riceve un finanziamento per un progetto volto a sviluppare le sue attività legali strategiche in materia di apolidia; il progetto si focalizza inizialmente su giovani migranti apolidi vulnerabili di un'età massima di 25 anni. Inoltre, circa 10mila persone, tra cui futuri studenti e i loro ospiti, hanno imparato a conoscere l'apolidia e la campagna #IBelong dell'UNHCR frequentando gli incontri promossi nelle giornate aperte.

¹⁴ Si veda UNHCR, *Manuale per la protezione delle persone apolidi*, 30 giugno 2014, Parte seconda: Procedure per la determinazione dell'apolidia, Sezione B (3) (parr. 71 – 77).

I diritti concessi agli apolidi riconosciuti

Gli apolidi dovrebbero essere in grado di godere dei diritti loro riconosciuti ai sensi della Convenzione del 1954. Anche se la Convenzione non richiede esplicitamente agli Stati di concedere a una persona riconosciuta come apolide il diritto di soggiorno, la garanzia di tale permesso contribuirebbe a realizzare lo scopo del trattato. Attualmente, tutti gli Stati che hanno una procedura di determinazione dell'apolidia concedono diritti di soggiorno alle persone riconosciute come apolidi, anche se alcuni negano questo diritto se la persona è considerata un pericolo per la sicurezza nazionale o per l'ordine pubblico, o se la persona è ammissibile in un altro paese. Gli apolidi riconosciuti in **Francia** ricevono un permesso di soggiorno rinnovabile per un anno. In **Turchia**, l'apolide riceve una carta d'identità per apolidi, rinnovabile, che gli dà diritto alla residenza legale, valida per due anni. Nel **Regno Unito**, a un apolide può essere concesso il permesso di soggiorno per un massimo di 30 mesi. Può essere accordata una successiva concessione del permesso di soggiorno, anche per un periodo indefinito, purché siano soddisfatte determinate condizioni.

Per essere coerente con gli standard stabiliti nella Convenzione del 1954, la concessione di un permesso di soggiorno ad un apolide deve essere accompagnata dal diritto al lavoro, all'accesso ai servizi sanitari e all'assistenza sociale, e dall'emissione di documenti di identità e di un titolo di viaggio. La legislazione in **Spagna** prevede il diritto al lavoro per coloro che sono riconosciuti come apolidi.

Ai sensi dell'articolo 32 della Convenzione del 1954, si raccomanda inoltre che gli Stati contraenti facilitino, per quanto possibile, la naturalizzazione degli apolidi. Ciò può avvenire, ad esempio, riducendo o eliminando i requisiti di residenza, reddito e apprendimento della lingua per i richiedenti, e attraverso l'esenzione dalle tasse o dall'obbligo di fornire prove documentali.

Esempi nazionali selezionati

Francia

- Procedura amministrativa centralizzata di riconoscimento dell'apolidia condotta dall'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA)..
- La protezione degli apolidi è stata inclusa nella legge francese in materia di asilo del 1952. L'articolo L812 del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (emendato il 29 luglio 2015) definisce i dettagli della procedura.
- Buone prassi:
 - Una procedura di richiesta accessibile a tutti gli individui presenti in Francia, senza alcun limite di tempo o requisito di soggiorno legale;
 - onere della prova condiviso, nella prassi;
 - interviste, nella prassi;
 - accesso a un servizio di traduzione;
 - diritto a fare ricorso avverso una decisione negativa di primo grado anche se non è garantito il soggiorno legale automatico fino alla fine della procedura; e
 - presenza di controllo giurisdizionale.
- Le procedure per la determinazione dell'apolidia e dell'asilo sono implementate separatamente dall'OFPRA, ma i casi in cui un individuo presenti la richiesta sia di riconoscimento dello status di rifugiato che di quello di apolide sono trattati congiuntamente da parte delle autorità in materia di asilo, che può concedere lo status combinato di "rifugiato apolide". Lo status di rifugiato fornisce una protezione più completa dello status di apolide di cui beneficiano i "rifugiati apolidi".

Dal 1952, l'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (*Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*, OFPRA) è stato incaricato di provvedere alla tutela giuridica e amministrativa delle persone apolidi. Questo rende la Francia il paese con la più antica procedura di determinazione dell'apolidi. Le modalità precise di tale procedura sono state elaborate attraverso la prassi amministrativa e giurisprudenziale,¹⁵ piuttosto che attraverso atti legislativi o sub-legislativi.

Per avviare la procedura, un individuo deve scrivere all'OFPRA per chiedere un modulo di richiesta. La domanda deve essere redatta in francese e contiene dati personali, tra cui data e luogo di nascita, così come la ragione per cui si desidera richiedere lo status di apolidie. Una volta ricevuto, il modulo di richiesta deve essere compilato e presentato con tutti i documenti giustificativi all'autorità centrale specializzata in materia di apolidia all'interno dell'OFPRA, che si trova a Parigi. Dopo che la richiesta è stata presentata, viene rilasciato un certificato di registrazione; tuttavia, questo non garantisce ai richiedenti una posizione giuridica specifica, come ad esempio una residenza temporanea, mentre la procedura è in corso.

¹⁵ Le informazioni relative alle norme procedurali relative alla procedura francese di determinazione dell'apolidia sono accessibile sul sito OFPRA, consultabile all'indirizzo: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/procedure>.

La procedura francese di determinazione dell'apolidia non ha esplicitamente un effetto sospensivo sulle attività di applicazione della legge in materia di immigrazione, tra cui gli ordini di espulsione nella loro fase iniziale. Tuttavia, i richiedenti possono presentare un ricorso amministrativo urgente per questo scopo. Se un individuo presenta richieste di riconoscimento sia dello status di asilo che di apolide, l'OFPPRA combinerà le due rivendicazioni e la responsabilità per l'esame delle richieste ricadrà sulla divisione asilo dell'OFPPRA, che ha l'autorità di riconoscere lo stato combinato di "rifugiato apolide."

Anche se nell'ambito del quadro amministrativo e legale francese l'onere della prova spetta al richiedente, nella procedura francese di determinazione dell'apolidia l'onere della prova è, in pratica, condiviso. Una richiesta di status di apolide sarà valutata sulla base di tutte le prove disponibili che siano "sufficientemente precise e serie".¹⁶ Un richiedente lo status di apolide è invitato per un'intervista presso la sede dell'OFPPRA, durante la quale l'esaminatore può esplorare gli Stati con cui l'individuo può avere legami e se possa essere considerato cittadino di uno di essi. Se necessario, la traduzione durante le interviste è offerta gratuitamente dall'OFPPRA.

L'esaminatore ha accesso alle legislazioni rilevanti in materia di nazionalità, con il supporto della divisione di ricerca dell'OFPPRA. L'OFPPRA ha anche il potere di indagare le dichiarazioni fatte dai richiedenti. In alcuni casi, l'OFPPRA contatta gli uffici consolari francesi nei paesi interessati per chiedere una consulenza. Qualora il richiedente non rivendichi alcun timore di persecuzione, l'OFPPRA può contattare la rappresentanza ufficiale delle autorità estere competenti, sia in Francia che attraverso le missioni consolari francesi all'estero, per ulteriori informazioni riguardanti un individuo.

Non è specificato alcun limite di tempo perché l'OFPPRA emetta le sue decisioni sulle domande dello status di apolide. In pratica, la determinazione dell'apolidia in genere dura diversi mesi, anche se può richiedere più tempo nel caso in cui l'OFPPRA contatti le autorità estere per ulteriori informazioni. Se il richiedente lo status di apolide può acquisire la cittadinanza francese (per esempio, nel caso in cui sia nato apolide in Francia) o una cittadinanza straniera, l'OFPPRA informa il richiedente di questa possibilità e indirizza la persona alle autorità competenti.

Gli individui che ricevono una decisione negativa in merito alle loro richieste di riconoscimento dell'apolidia hanno due mesi di tempo per presentare ricorso davanti al tribunale amministrativo della provincia o della regione in cui vivono. Non sono fornite le motivazioni della decisione. La decisione del tribunale amministrativo può essere a sua volta oggetto di ricorso alla Corte di appello amministrativa, e successivamente al più alto tribunale amministrativo d'appello, il Consiglio di Stato. Tutti i ricorsi sono condotti sulla base della traccia scritta della prima richiesta amministrativa condotta dalla OFPPRA. I ricorsi in atto non hanno un effetto sospensivo, il che significa che gli ordini di espulsione possono essere applicati mentre i ricorsi sono pendenti.

Gli individui che hanno ottenuto lo status di apolide ricevono un permesso di soggiorno temporaneo di un anno, rinnovabile per tre anni, dopo di che viene convertito in un permesso di soggiorno permanente della validità di dieci anni. Possono anche richiedere un titolo di viaggio. Gli apolidi riconosciuti in Francia ricevono un opuscolo, disponibile anche on-line,¹⁷ che definisce i loro diritti e obblighi, tra cui il tipo di permesso di soggiorno a cui hanno diritto gli apolidi e le implicazioni per i membri della famiglia. Coniugi e figli di età inferiore ai 19 anni degli apolidi riconosciuti possono presentare una richiesta di ricongiungimento familiare presso il consolato francese nel loro paese di residenza.

Se un apolide riconosciuto in Francia non ha la documentazione di stato civile del paese di origine, come ad esempio un certificato di nascita, e non può ottenere tali documenti, questi possono essere emessi dall'OFPPRA. Ciò permette agli apolidi di esercitare gli altri diritti, come ad esempio sposarsi in Francia, atto per il quale viene richiesto il certificato di nascita.

Nel 2015, l'OFPPRA ha ricevuto 281 richieste di status di apolide. Di queste, il 24 per cento sono state presentate da ex cittadini sovietici e l'8 per cento da parte di individui provenienti dalla ex Jugoslavia. Il restante 68 per cento delle richieste sono state presentate da persone provenienti da Siria, Sahara Occidentale, Myanmar e da altri paesi. Il tasso di riconoscimento nel 2014 è stato del 26 per cento; nel 2015 del 16 per cento.

¹⁶ «La qualité d'apatride ne se présume pas. Elle doit être établie dans tous les éléments qui la déterminent par des preuves suffisamment précises et sérieuses.» Si vedano i dettagli della procedura francese presentati nel sito dell'OFPPRA, citato *supra*, nota 14.

¹⁷ Si veda https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/livret_dinformatons_apatrides.pdf.

Ungheria

- La procedura amministrativa di determinazione dell'apolidia è condotta dalle Direzioni di controllo degli stranieri presso l'Ufficio per l'Immigrazione e la Nazionalità (OIN).
- La procedura di determinazione dell'apolidia è stata istituita ai sensi del Capitolo VIII della Legge II del 2007 sull'ammissione e il diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi del 1 luglio 2007 e del decreto governativo 114/2007 (V. 24.) sull'attuazione della Legge II del 2007 sull'ammissione e il diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi.
- Buone prassi:
 - domande accolte in una delle sette Direzioni regionali del OIN;
 - i richiedenti ricevono una carta di soggiorno temporaneo, se necessario;
 - interviste preliminari e dettagliate obbligatorie;
 - richieste accettate sia se presentate oralmente o per iscritto e in qualsiasi lingua;
 - disponibilità di assistenza legale e di traduzione;
 - onere della prova condiviso, nella prassi;
 - partecipazione dell'UNHCR nei procedimenti, compreso l'accesso ai documenti;
 - decisioni prese entro 60 giorni dalla presentazione della domanda;
 - disponibilità di traduzione;
 - disponibilità di un controllo giurisdizionale delle decisioni negative di primo grado;
 - garanzia di qualità sotto forma di audit interno e congiunto UNHCR/OIN delle registrazioni delle interviste;
 - decisioni sulla base di parametri specificati da un Manuale di Qualità per la determinazione dello status di apolide (Ottobre 2012).
- La determinazione dello status di rifugiato è condotta dalla Direzione Asilo dell'OIN ed è una procedura separata dalla determinazione dell'apolidia, che è condotta dalle Direzioni di controllo degli stranieri della stessa agenzia.

Nel 2007, l'Ungheria ha modificato la sua Legge sugli stranieri,¹⁸ creando una procedura dedicata di determinazione dell'apolidia che rientra nell'ambito di competenza delle autorità di controllo degli stranieri. La legge prevede che qualsiasi persona fisica che risieda regolarmente in Ungheria possa avviare la procedura. La condizione del soggiorno legale per presentare una richiesta mina l'oggetto e lo scopo della Convenzione del 1954, ma nel febbraio del 2015 una decisione storica della Corte costituzionale ungherese ha eliminato questo requisito, considerato in violazione del diritto internazionale.¹⁹

Il richiedente può avviare la procedura, che è gratuita, facendo una richiesta scritta o orale presso una delle sette Direzioni regionali dell'Ufficio di Immigrazione e Nazionalità (OIN), a seconda del luogo di alloggio o di residenza in Ungheria dell'individuo. Anche se le autorità ungheresi di controllo degli stranieri non possono

¹⁸ Capitolo VIII, Legge II del 2007 sull'ammissione e il diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi e decreto governativo 114/2007 (V. 24.) sull'attuazione della Legge II del 2007 per l'ammissione e il diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi [Ungheria], Atto II del 2007, 1 luglio 2007, consultabile all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4979cael2.html>.

¹⁹ Si veda Risoluzione 6/2015 (II.25.) della Corte costituzionale per determinare se il termine "legalmente" nella Sezione 76 (1) della Legge II del 2007 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi sia contrario alla Legge fondamentale e relativo annullamento dello stesso, Ungheria: Corte costituzionale, 25 febbraio 2015, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5542301a4.html>.

avviare la determinazione apolidia d'ufficio, la Legge sugli stranieri permette loro di informare le persone che potrebbero presentare un possibile caso di apolidia che essi possono richiedere lo status di apolidia.

In linea di principio, le richieste separate per lo status di apolide e di asilo/rifugiato possono essere considerate in parallelo. Tuttavia, finora gli individui che hanno presentato richieste di asilo e di apolidia si sono viste sospendere la loro richiesta di apolidia, mentre la richiesta di asilo è stata affrontata per prima.

Il richiedente viene chiamato per un'intervista preliminare, durante la quale viene informato dei suoi diritti e degli suoi doveri durante la procedura. I dati personali di base e le informazioni su stato civile, residenza abituale, alloggio in Ungheria, sono registrati in questa fase. In seguito, il richiedente viene sottoposto a una intervista dettagliata. Nei casi eccezionali in cui il richiedente presenti una valida prova di supporto durante la prima intervista, considerata sufficiente a sostegno della richiesta di status di apolide, l'autorità può condurre contemporaneamente l'intervista preliminare e quella dettagliata. Al richiedente viene concesso l'accesso ai servizi di traduzione, e riceve un certificato di residenza temporanea per la durata della procedura, se necessario.

Il richiedente è tenuto a "provare o dimostrare" il proprio status di apolide, stabilendo il luogo di nascita, il luogo di una precedente residenza permanente o abituale, e la nazionalità dei genitori e dei familiari. L'esaminatore prende in considerazione i documenti personali rilevanti dei richiedenti senza chiedere che questi documenti siano tradotti e certificati ufficialmente, come avverrebbe normalmente nel caso di altre procedure amministrative ai sensi della Legge sugli stranieri, risparmiando in questo modo tempo e denaro.

L'onere di stabilire l'apolidia è condiviso nel senso che le autorità ungheresi forniscono assistenza amministrativa per stabilire i fatti rilevanti se l'istanza del richiedente lo richiede, ad esempio contattando le autorità straniere per integrare i fatti forniti dal richiedente. In pratica, lo standard della prova nella procedura di determinazione dell'apolidia ha una soglia inferiore rispetto a un procedimento penale, in linea con gli obiettivi umanitari dello status di apolidia. L'UNHCR può partecipare in qualsiasi fase del procedimento, su richiesta del richiedente. Gli esaminatori sono tenuti a raggiungere una decisione su una domanda per il riconoscimento dello status di apolidia entro due mesi.

Agli individui che sono riconosciuti come apolidi viene concesso un permesso di soggiorno umanitario valido per un massimo di tre anni; dopo la scadenza può essere esteso per periodi di un anno. Il permesso di soggiorno attesta lo status giuridico della persona e dà accesso al mondo del lavoro, all'istruzione e alla sanità. Dopo cinque anni, l'apolide può richiedere un permesso di residenza permanente. Dopo tre anni di residenza permanente, l'apolide può fare richiesta di naturalizzazione, che è un trattamento di favore rispetto ai cittadini stranieri che cercano la naturalizzazione, per i quali è necessario dimostrare cinque anni di residenza permanente.

Gli individui che si vedono respingere le loro domande di status di apolidia possono presentare una richiesta di revisione giurisdizionale della decisione negativa presso il Tribunale metropolitano entro 15 giorni dalla comunicazione della decisione. I dinieghi sono motivati ed è possibile fare un ulteriore ricorso alla Corte regionale d'appello di Budapest.

È importante notare che nel 2011 l'Ungheria si è impegnata a migliorare la sua procedura di determinazione dell'apolidia introducendo un meccanismo di garanzia di qualità simile a quello che opera nella determinazione dello status di rifugiato. A tal fine, nel 2012 l'OIN ha firmato un accordo con l'UNHCR per passare in rassegna e valutare l'efficacia della realizzazione della procedura di determinazione dell'apolidia fino ad oggi, in vista di una sua modifica e miglioramento. Il progetto ha portato alla creazione di un meccanismo di garanzia della qualità all'interno dell'OIN, che comprende un *Manuale di qualità per la procedura di determinazione dell'apolidia* e modelli standard attraverso cui gli esaminatori possono condurre le interviste e stendere le decisioni. Gli scambi e le sessioni di formazione, organizzati regolarmente, ai quali partecipano l'OIN, l'UNHCR e l'Hungarian Helsinki Committee sono d'aiuto per armonizzare il processo decisionale e identificare e affrontare i problemi più comuni.

Dalla creazione della procedura nel 2007 fino al 31 marzo 2016, sono pervenute 241 richieste di status di apolidia. Il tasso di riconoscimento totale è stato del 59 per cento. Fino al 31 marzo 2016, sono state 142 le persone riconosciute come apolidi in Ungheria. La maggior parte delle domande accettate sono state presentate da richiedenti provenienti dall'ex Unione Sovietica e dalla ex Jugoslavia.

Messico

- Una procedura formale di riconoscimento dell'apolidia è stata istituita ai sensi della Legge sulle migrazioni (2011) e dei suoi Regolamenti (2012).
-
- Buone prassi:
 - stessa definizione di apolide di quella contenuta nella Convenzione del 1954;
 - uguaglianza davanti alla legge per coloro la cui nazionalità sia ritenuta inefficace;
 - diritto di essere informato 1) del diritto di chiedere asilo e di vedersi riconosciuto lo status di apolide e 2) del diritto di ricorso avverso una decisione negativa;
 - rinuncia 1) all'obbligo di visto per entrare nel paese e 2) ai limiti di tempo per fare domanda di carta di soggiorno;
 - requisito esplicito che le questioni relative alla procedura di riconoscimento dell'apolidia siano trattate secondo i trattati internazionali pertinenti di cui il Messico è contraente, tra cui la Convenzione del 1954 e la Convenzione americana sui diritti umani; e
 - oncessione del permesso di residenza permanente dopo il riconoscimento dello status di apolide.

Nel 2011, il Messico ha adottato la Legge sulle migrazioni,²⁰ creando una procedura formale di riconoscimento dell'apolidia che è entrata in vigore nel 2012.²¹

La procedura di riconoscimento dell'apolidia è principalmente regolata dall'articolo 150 del Regolamento di attuazione della Legge sulle migrazioni (Regolamento). Ai sensi del presente Regolamento, le domande di status di apolidia vengono ricevute dall'Istituto Nazionale delle Migrazioni (INM). Il giorno lavorativo successivo al ricevimento della richiesta, l'INM deve richiedere il parere giuridico della Commissione messicana per i rifugiati (COMAR), un ente con esperienza in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. Il COMAR ha poi 45 giorni lavorativi per esprimere il suo parere legale all'INM, e a tal fine può raccogliere le informazioni necessarie.

Il COMAR è tenuto a svolgere almeno un colloquio con il richiedente, utilizzando gli interpreti se il richiedente non è in grado di comunicare in spagnolo. Una volta che il COMAR ha espresso il suo parere, l'INM procede a una determinazione formale dello status di apolidia in forma scritta e, qualora l'interessato sia riconosciuto come apolide, rilascia immediatamente un certificato che attesta lo status giuridico della persona come apolide. A chi viene riconosciuto come apolide viene rilasciata una carta di soggiorno permanente nel periodo compreso tra cinque giorni e un mese da quando è stato rilasciato il certificato di apolidia. La persona potrà successivamente richiedere altri documenti di identità e di viaggio.

Se il richiedente non risulta essere un apolide, può fare appello avverso tale decisione o richiedere uno status giuridico diverso in base alla legge, come quello previsto dalla carta di soggiorno temporanea per motivi umanitari. Questi motivi includono l'essere un minore non accompagnato, il fatto di avere un membro della famiglia ristretta presente in Messico e con una grave condizione medica, essere vittima o testimone di un crimine in Messico, il ricongiungimento familiare, ecc. In seguito alla procedura di determinazione dell'apolidia, e indipendentemente dalle sue conclusioni, la persona può chiedere altresì il riconoscimento dello status di rifugiato.



Un membro dello staff del COMAR intervista un richiedente lo status di apolidie. La procedura messicana di determinazione dell'apolidia è la prima del suo genere nelle Americhe. © UNHCR / M. Echandi

²⁰ Consultabile in spagnolo all'indirizzo: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_301014.pdf.

²¹ Consultabile in spagnolo all'indirizzo: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5270615&fecha=28/09/2012.

Repubblica di Moldavia

- La Moldavia ha istituito la sua procedura di determinazione dell'apolidia il 28 dicembre 2011 introducendo il Capitolo X⁽¹⁾ nella Legge sul regime degli stranieri.
- La procedura di determinazione dell'apolidia, centralizzata e di carattere amministrativo, è condotta dall'Unità apolidia e informazione all'interno della Direzione per i rifugiati sotto la competenza dell'Ufficio per la migrazione e l'asilo del Ministero degli Interni (l'autorità competente per gli stranieri).
- Buone prassi:
 - richieste avviate d'ufficio da parte delle autorità;
 - richieste accettate oralmente o per iscritto e in qualsiasi lingua;
 - interviste obbligatorie condotte entro 15 giorni dalla presentazione della domanda;
 - diritto alla rappresentanza legale;
 - diritto alla traduzione;
 - considerazione di protezione speciale per i minori non accompagnati e le persone con disabilità mentale che necessitano di un tutore legale;
 - diritto di soggiorno durante la procedura;
 - onere della prova condiviso;
 - decisioni emesse in forma scritta entro sei mesi, con la possibilità di estensioni di un mese fino ad un massimo di ulteriori sei mesi;
 - disponibilità di un controllo giurisdizionale in caso di decisione negativa di primo grado; e
 - accesso alle richieste e alle decisioni da parte dell'UNHCR.

Nel 2011 la Repubblica di Moldavia ha adottato una legislazione che stabilisce una procedura di determinazione dell'apolidia attraverso l'introduzione del Capitolo X⁽¹⁾ nella Legge sul regime degli stranieri (Legge moldava).²² Questa legislazione contiene alcune delle disposizioni più dettagliate tra le diverse procedure di determinazione dell'apolidia esistenti in merito al modo in cui deve essere effettuata la procedura. La domanda di status di apolidia può essere avviata sia da un individuo che *ex officio* dall'Ufficio per la migrazione e l'asilo del Ministero degli Interni (Ufficio per la migrazione e l'asilo). Vi è un'unità amministrativa specializzata che si occupa di apolidia e informazione all'interno della Direzione per i rifugiati sotto la competenza dell'Ufficio per la migrazione e l'asilo.

La richiesta può essere presentata oralmente o per iscritto. I richiedenti che non sono in grado di parlare la lingua dello Stato hanno diritto alla presenza di un interprete. In conformità con altre normative pertinenti, i richiedenti hanno anche diritto alla rappresentanza legale. La richiesta deve contenere una descrizione chiara e dettagliata dei fatti, comprese le prove necessarie a sostegno di una richiesta di apolidia, e deve indicare il luogo di nascita del richiedente, la rete familiare e i paesi di residenza abituale.

La Legge moldava prevede che ai richiedenti sia fissato un colloquio entro 15 giorni lavorativi dalla presentazione della domanda. Il colloquio deve essere registrato in forma scritta, e comprendere informazioni sull'identità del richiedente; il tipo di prove presentate; dettagli riguardanti tutti i documenti presentati, come ad esempio la validità, il luogo e l'autorità di emissione; lo stato civile; l'occupazione; l'educazione; e il luogo di residenza nella

²² *Legge sull'emendamento e il completamento di alcuni documenti legislativi*, adottato dal Parlamento della Repubblica di Moldavia il 28 dicembre 2011 [Repubblica di Moldavia], 10 febbraio 2012, consultabile all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fbdf662.html>.

Repubblica moldava. Durante l'intervista, il richiedente è tenuto a spiegare le ragioni per cui ha presentato la domanda di apolidia e a presentare ulteriori elementi di prova a sua disposizione.

La Legge moldava prende in particolare considerazione le necessità speciali di protezione dei minori non accompagnati e delle persone con disabilità mentali; entrambi devono essere rappresentati tramite un tutore legale. A conclusione del colloquio, una nota sull'intervista sarà firmata dal richiedente e dall'esaminatore, in cui sarà indicato se durante la procedura si è fatto ricorso a un interprete o a un tutore. Ai richiedenti lo status di apolide sarà concesso il diritto di rimanere nella Repubblica di Moldavia durante l'esame della loro domanda e possono essere allontanati dal territorio per motivi di sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.

L'esaminatore assume una decisione sulla base di tutti gli elementi disponibili entro un periodo di sei mesi dalla data di registrazione della richiesta. Tale termine può essere prorogato per periodi successivi di un mese, ma non deve superare un totale di altri sei mesi.

In pratica, l'onere di dimostrare l'apolidia è condiviso. I richiedenti sono tenuti a cooperare pienamente con le autorità sottoponendo tutte le prove per quanto riguarda il loro status e presentandosi alle autorità per tutte le interviste necessarie. L'esaminatore è tenuto a raccogliere ulteriori informazioni sul caso del candidato, anche attraverso contatti con le autorità estere o con le ambasciate e i consolati moldavi all'estero. Se non vi è alcuna risposta da parte delle autorità estere per una richiesta di informazioni da parte delle autorità moldave, questo viene interpretato nel senso che il richiedente non sia da considerarsi come un cittadino da parte di quello Stato. Se le informazioni ricevute confermano la sussistenza di una cittadinanza dopo che lo status di apolide è già stato concesso, la Legge moldava consente la cancellazione dello status di apolide.

Una decisione di riconoscimento o di rigetto di una richiesta dello status di apolide deve essere emessa e comunicata alla persona interessata entro tre giorni lavorativi dalla presentazione della domanda. Le ragioni connesse a una decisione negativa devono essere comunicate al richiedente. Una decisione negativa può essere impugnata in tribunale in conformità con le procedure legali moldave. Le persone cui venga riconosciuto lo status di apolide riceveranno gli opportuni documenti d'identità e avranno diritto a godere di tutti i diritti, le libertà e gli obblighi previsti dalla legislazione moldava. Essi possono anche beneficiare di attività sociali di integrazione dedicate, offerte dal Ministero della Cultura, e di corsi di lingua gratuiti offerti agli stranieri da parte del Ministero dell'Istruzione.

L'articolo 87(11) della Legge moldava stabilisce che l'UNHCR può chiedere accesso alle informazioni relative alle domande di riconoscimento dello status di apolide, alle interviste ai richiedenti e alle decisioni emesse, previo il consenso dei richiedenti. L'UNHCR inoltre identifica e consiglia i potenziali apolidi e li indirizza all'Ufficio per la migrazione e l'asilo o a ONG partner che assistono le persone nella preparazione delle loro domande.

Tra l'istituzione della procedura di determinazione dell'apolidia, avvenuta nel 2011, e dicembre 2015, sono state presentate nella Repubblica di Moldavia 617 domande per lo status di apolide e 256 hanno avuto esito positivo. È interessante notare che per quel che riguarda i 261 individui che sono stati respinti, in un numero significativo di casi si trattava di persone che avevano diritto a richiedere la cittadinanza moldava e che sono stati indirizzati verso l'istituzione governativa appropriata. Ciò ha avuto per effetto la concessione della cittadinanza moldava a molte persone.

APPROFONDIMENTI:

- UNHCR, *Manuale per la protezione delle persone apolidi*, 30 giugno 2014, consultabile in italiano all'indirizzo: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6bff14>.
- UNHCR, *Piano d'azione globale per porre fine all'apolidia*, 4 novembre 2014, consultabile in italiano all'indirizzo: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57a977764>.
- UNHCR, *Statelessness determination procedures – Identifying and protecting stateless persons*, agosto 2014, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5412a7be4.html>.
- European Network on Statelessness, *Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless persons*, ottobre 2013, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/53162a2f4.html>.

ALLEGATO: Panoramica sulle procedure per la determinazione dell'apolidia a livello nazionale

Basi legali /Autorità responsabili	Condizioni di accesso Presentazione scritta/ orale Centrale/ decentrata	Effetto sospensivo dell'ordine di espulsione Diritto di soggiorno durante la procedura	Intervista	Assistenza legale	Onere della prova	Diritto di ricorso
Francia: Articolo L812 del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile e articolo 23 del Decreto n° 2015-1166 del 21 settembre 2015 adottato in applicazione della legge n° 2015-925 del 29 luglio 2015 sulla riforma della legge in materia di asilo.						
Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA). La stessa autorità in materia di asilo in prima istanza	Non ci sono condizioni per l'accesso alla procedura. Presentazione per iscritto in un modulo standard fornito dall'OFPRA. Procedura centralizzata.	Effetto sospensivo disponibile attraverso richiesta amministrativa urgente. Nessun diritto autonomo al soggiorno durante la procedura.	Si, ma non obbligatoria.	Assistenza legale a carico dello Stato disponibile in fase di ricorso.	La legge non ne fa menzione; nella prassi condiviso.	Si.
Georgia: Legge georgiana sulla cittadinanza ; Legge georgiana sugli stranieri e gli apolidi ; Ordinanza N. 523 del Governo della Georgia sull'approvazione di procedure per determinare lo status degli apolidi in Georgia ; Decreto N237 del Presidente della Georgia (10.06.2014) sull'approvazione del Regolamento di considerazione e decisione sulle questioni relative alla cittadinanza.						
Agenzia di sviluppo del servizio pubblico (PSDA). Non collegata all'autorità in materia di asilo.	Procedura aperta a tutti, a meno che non sia stato emesso un provvedimento di espulsione dalla Georgia. Presentazione per iscritto. Procedura centralizzata, anche se le domande scritte possono essere presentate in tutti gli uffici del paese.	Effetto sospensivo dell'ordine di espulsione per motivi di ingresso irregolare o per mancanza di fondamento giuridico del soggiorno, per la durata della procedura. Carta d'identità temporanea rilasciata al richiedente per facilitare il soggiorno.	Si, ma non obbligatoria	Nessuna assistenza legale a carico dello Stato	Condiviso.	Si.
Ungheria: Legge II del 2007 sull'ammissione e il diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi del 1 luglio 2007 e del decreto governativo 114/2007 (V. 24.) sull'attuazione della Legge II del 2007 sull'ammissione e il diritto di soggiorno dei cittadini di paesi terzi.						
Direttorato per il controllo degli stranieri dell'Ufficio per l'immigrazione e la nazionalità. Non collegata all'autorità in materia di asilo.	Non ci sono condizioni per l'accesso alla procedura. Presentazione per iscritto o oralmente. Procedura decentralizzata.	Effetto sospensivo attraverso l'emissione di un certificato di residenza temporanea per la durata della procedura se il richiedente non ha l'autorizzazione a risiedere nel Paese. Nessun effetto sospensivo dell'espulsione durante la decisione in procedura d'appello ma può essere richiesto dal richiedente.	Si, obbligatoria	Disposizioni riguardo all'accesso all'assistenza legale a carico dello Stato presenti nella legge, ma inefficaci nella prassi.	Compete al richiedente; nella prassi condiviso su richiesta del richiedente.	Si.
Italia (procedura amministrativa): Articolo 17 del DPR 572/1993 ; Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n.91, recante nuove norme sulla cittadinanza.						
Ministero dell'interno. Non collegata all'autorità in materia di asilo.	I richiedenti devono avere la residenza legale e un certificato di nascita per avere accesso alla procedura. Presentazione per iscritto. Procedura decentrata.	No.	No.	Nessuna assistenza legale a carico dello Stato durante la procedurativa amministrativa, ma disponibile in fase di ricorso se il richiedente è privo di mezzi.	La legge non ne fa menzione ma nella prassi compete al richiedente.	Si.

Basi legali /Autorità responsabili	Condizioni di accesso Presentazione scritta/ orale Centrale/ decentrata	Effetto sospensivo dell'ordine di espulsione Diritto di soggiorno durante la procedura	Intervista	Assistenza legale	Onere della prova	Diritto di ricorso
Italia (procedura giudiziaria): Nessuna base giuridica specifica. La procedura si basa sul codice civile che regola i procedimenti sullo status giuridico.						
Disponibile solo la procedura contenziosa ordinaria - il richiedente deve apparire davanti al Tribunale di Roma con il Ministero degli Interni in qualità di imputato. Non collegata all'autorità in materia di asilo.	Non ci sono condizioni per l'accesso alla procedura. Presentazione per iscritto. Procedura decentrata.	A discrezione del giudice.	A discrezione del giudice.	Assistenza legale a carico dello Stato se il richiedente è privo di mezzi.	Basato sulla giurisprudenza; l'onere della prova è condiviso.	Si.
Lettonia: Legge sulle persone apolidi.						
Ufficio degli affari di cittadinanza e migrazioni. La stessa autorità in materia di asilo ma le due procedure non sono collegate.	Coloro che sono soggetti alla <i>Legge sullo status dei cittadini dell'ex U.S.S.R. che non hanno la cittadinanza lettone o di qualsiasi altro Stato ('non cittadino')</i> non possono richiedere lo status di apolidia. Presentazione per iscritto. Procedura centralizzata.	In generale nessun effetto sospensivo. Disponibile solo nel caso in cui una corte amministrativa sospenda l'ordine di espulsione. Nessun diritto legale al soggiorno durante la procedura.	No.	Nessuna assistenza legale a carico dello Stato.	Compete al richiedente; nella prassi condiviso.	Si.
Kosovo (Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999)): Legge N 04/L-215 sulla cittadinanza del Kosovo. Ordine amministrativo (MIA) n 05/2015.						
Divisione per la cittadinanza all'interno del Dipartimento di Cittadinanza, Asilo e Migrazione (DCAM); Ministero degli Affari Interni. Non collegata all'autorità in materia di asilo.	Non ci sono condizioni per l'accesso alla procedura. Presentazione da effettuare di persona per iscritto attraverso il modulo di richiesta preliminare. Procedura centralizzata.	I conformità con la Legge sugli stranieri, il richiedente riceve un documento che funge da prova che ha richiesto lo status di apolidia e della residenza legale temporanea.	Si, obbligatoria.	Nessuna assistenza legale a carico dello Stato.	Condiviso.	Si.
Messico: Legge sulle migrazioni (2011) , Regolamenti di attuazione della legge sulle migrazioni (2012) .						
L'Istituto Nazionale sulle Migrazioni, sotto la <i>Secretaria de Gobernación</i> (Ministero degli Interni) è l'autorità accertante. Il parere della Commissione per i rifugiati del Messico (COMAR) è da considerarsi nella procedura di determinazione.	Non ci sono condizioni per l'accesso alla procedura. Presentazione per iscritto. Procedura centralizzata.	Si.	Si.	Assistenza legale gratuita disponibile soprattutto attraverso i partner UNHCR; altre forme di assistenza legale disponibili ma non gratuiti.	Condiviso.	Si.
Repubblica di Moldavia: Capitolo X^o della Legge sul regime degli stranieri nella Repubblica di Moldavia.						
Unità apolidia e informazione all'interno della Direzione per i rifugiati sotto la competenza dell'Ufficio per la migrazione e l'asilo del Ministero degli Interni La stessa autorità in materia di asilo.	Non ci sono condizioni per l'accesso alla procedura. Presentazione per iscritto o oralmente. Procedura centralizzata.	Il richiedente ha diritto di soggiorno durante la procedura e riceve un certificato attestante la sua condizione di richiedente. Il richiedente può essere allontanato solo per motivi di sicurezza nazionale e ordine pubblico.	Si, obbligatoria.	La legislazione prevede l'assistenza legale gratuita a carico dello Stato durante la fase amministrativa, ma nella prassi non è disponibile. Assistenza legale a carico dello Stato disponibile in caso di ricorso se il richiedente privo di mezzi.	Condiviso.	Si.

Basi legali / Autorità responsabili	Condizioni di accesso Presentazione scritta/orale Centrale/ decentrata	Effetto sospensivo dell'ordine di espulsione Diritto di soggiorno durante la procedura	Intervista	Assistenza legale	Onere della prova	Diritto di ricorso
Filippine: Circolare dipartimentale n 058 che istituisce la procedura di determinazione dello status di rifugiato e di apolide.						
Unità di protezione per persone rifugiate e apolide (RSPPU) guidato dal Consiglio generale di stato all'interno dello staff legale del Dipartimento di giustizia.	Non ci sono condizioni per l'accesso alla procedura. Presentazione per iscritto. Procedura centralizzata; tuttavia possono essere condotte interviste fuori sede da parte dello staff del Consiglio generale di stato, nel caso in cui il richiedente non possa raggiungere Manila.	Si.	Si, obbligatoria.	Si.	Condiviso.	Si.
Spagna: Articolo 34.1 della Legge sugli stranieri (<i>Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social</i>); Decreto reale n 865/2001 (<i>Real Decreto N° 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reconocimiento del Estatuto de Apátrida</i>).						
Ufficio per l'asilo e il rifugio (OAR). La stessa autorità in materia di asilo, ma le due procedure sono completamente separate.	La richiesta può essere respinta nel caso in cui la persona riceva un decreto di espulsione o se la richiesta viene presentata più di 30 giorni dopo l'ingresso sul territorio (anche se nella prassi questo secondo punto non viene applicato). Le richieste possono essere presentate in tutto il Paese ma le decisioni e le interviste vengono effettuate a livello centrale.	Una carta di residenza temporanea che sospende la procedura di espulsione può essere emessa a discrezione delle autorità. Se il richiedente non riceve una carta di residenza temporanea, può fare richiesta di sospensione nel contesto della procedura di espulsione.	Si, ma non obbligatoria.	Nessuna assistenza legale a carico dello Stato.	La legge non ne fa menzione ma nella prassi è condiviso.	Si.
Turchia: Legge n 6458 del 2013 sugli stranieri e la protezione internazionale, aprile 2013. Regolamento di attuazione della legge sugli stranieri e la protezione internazionale, marzo 2016.						
Direttorato generale per la gestione della migrazione. Separata dall'autorità in materia di asilo.	Le richieste da parte di persone che sono in possesso di documenti di identità per apolidia o di passaporti di altri paesi non sono accettati. Presentazione per iscritto. Le richieste possono essere presentate in tutto il paese, le interviste si svolgono a livello provinciale e le decisioni vengono prese a livello centrale.	Le persone apolide non possono essere allontanate a meno che ciò non ponga gravi rischi per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. I richiedenti hanno il diritto di rimanere fino a che viene effettuata una decisione e ricevono un documento.	Si, obbligatoria.	Assistenza legale gratuita da parte dell'associazione degli avvocati, nel caso di richiedenti privi di mezzi.	Condiviso.	Si.
Regno Unito: Regolamenti sull'immigrazione, Parte 14: Persone apolide (2014). Istruzioni sulla politica di asilo. Apolidia e richieste di permesso di soggiorno.						
Direttorato per aspetti operativi complessi, Ministero dell'Interno. Non collegata all'autorità in materia di asilo.	Le richieste non vengono prese in considerazione nel caso in cui una richiesta di asilo sia ancora in esame o se ci sono ulteriori richieste in sospeso; le persone che hanno un permesso di soggiorno ad altro titolo devono presentare la richiesta almeno 28 giorni prima del loro congedo scadenza. Presentazione per iscritto attraverso un modulo di richiesta standard. Procedura centralizzata.	No.	Non obbligatoria.	Nessuna assistenza legale a carico dello Stato.	Ricade sul richiedente, ma gli esaminatori possono assisterlo con inchieste presso le autorità nazionali.	Nessun diritto legale di ricorso davanti a un organo indipendente, ma il richiedente può richiedere un riesame amministrativo da intraprendere da parte del Ministero degli Interni. Il richiedente può anche chiedere la revisione giurisdizionale delle decisioni negative.