

**ADiM**  
Accademia Diritto e Migrazioni



**UNIVERSITÀ**  
DEGLI STUDI DELLA  
**TUSCIA**

**ANNUARIO ADiM**  
**2022**

*Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*

A cura di

Giulia Del Turco  
Cristina Milano  
Mario Savino  
Michela Tuozzo  
Daniela Vitiello

Questo Volume è stato realizzato con il contributo economico del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici (DISTU) dell'Università della Tuscia, nell'ambito del Progetto di eccellenza 2018-2022. L'iniziativa è promossa dall'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete scientifica che riunisce studiosi italiani e stranieri impegnati in attività ricerca e formazione in materia di immigrazione.

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2023  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
979-12-5976-722-6

## INDICE

<i>Introduzione</i>	9
---------------------	---

### **PARTE I: LA GESTIONE DELLE FRONTIERE EUROPEE**

#### **LE FRONTIERE ESTERNE**

MARIO SAVINO, Il passo falso del Governo Meloni sulle navi ONG e il rischio di isolamento dell'Italia nell'Unione	15
ELISABETTA G. ROSAFIO, <i>Port State Control</i> e attività sistematica di ricerca e soccorso di persone nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo	24
FRANCESCA ROMANA PARTIPILO, Frontex at a Turning Point? Fabrice Leggeri's Resignation and Some Prospects for the EU Border and Coast Guard Agency	32
LAURA SALZANO, MARIANA GKLIATI, Mysteriousness by Design: The Case of Frontex and the Regulation on Public Access to Documents	41
SIMONE PENASA, <i>Smart borders o invisible walls?</i> L'utilizzo di sistemi "intelligenti" al confine tra politiche migratorie e garanzie per gli stranieri	52
FRANCESCA TASSINARI, A Revolutionary Schengen Information System? From the First to the Second-second Generation of the SIS	59
CRISTINA MILANO, La situazione dei migranti ai confini con la Bielorussia: le richieste di adozione di misure provvisorie al vaglio della Corte di Strasburgo	69
SIMONE PENASA, La gestione dei confini nazionali ed europei nella più recente giurisprudenza della Corte EDU: costanti e variabili di un approccio ondivago	78
LORENDO BERNARDINI, SILVIA RIZZUTO FERRUZZA, Closing Eyes on Collective Expulsions at the Border: Is the ECtHR still a Guarantor of Foreigners' Fundamental Rights?	85
GUSTAVO MINERVINI, <i>H.F. and Others v. France</i> : Has the Time Finally Come to Rethink Extraterritorial Jurisdiction?	92
GIUSEPPE TERRANOVA, Il mondo nuovo e la ritrovata centralità del Mediterraneo	104

**LE FRONTIERE INTERNE**

MARCO BORRACCETTI, Nuove regole per lo spazio Schengen: uno sguardo alle proposte della Commissione europea	111
ANNA BRAMBILLA, ELEONORA CELORIA, Le proposte di riforma del Codice Frontiere Schengen e del Regolamento Eurodac: una manovra a tenaglia per la criminalizzazione dei movimenti secondari	120
POLA CEBULAK, MARTA MORVILLO, Who Can End the Border Controls within Schengen? Implementing the CJEU's Judgment in <i>NW v. Steiermark</i>	131
FRANCESCA TASSINARI, Il Consiglio di Stato risponde alla Corte di giustizia dell'UE: la Francia proseguirà a frontiere chiuse!	141

**PARTE II:****IL DIRITTO D'ASILO E LA GESTIONE DELL'EMERGENZA****EVOLUZIONE E CRISI DELL'ASILO IN EUROPA**

DANIELA VITIELLO, Il diritto d'asilo in Europa e l'eterogenesi dei fini	148
MARCELLA COMETTI, La nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo: verso un effettivo meccanismo di monitoraggio del SECA?	165
GIULIA CILIBERTO, The (Non-)Penalisation of Asylum Seekers for Irregular Entry: The Refugee Convention Put to the Test by the ECtHR	174
CECILIA MANZOTTI, The (Mis)Identification of Stateless Asylum-Seekers in the Italian Asylum Procedure	184
FRANCESCO GARGALLO DI CASTEL LENTINI, La concessione del visto di validità territoriale limitata per fatti notori. Il pregiudizio imminente ed irreparabile nel nuovo Emirato islamico d'Afghanistan	193
FRANCESCA ROMANA PARTIPILO, The UK-Rwanda Migration Partnership under the Scrutiny of the Strasbourg Court: Externalising Asylum while Bypassing Refugee Law?	199

**IL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO E LA PROTEZIONE TEMPORANEA**

MARIO SAVINO, FRANCESCO LUIGI GATTA, La guerra in Ucraina: verso una nuova crisi dei rifugiati?	208
MARILÙ PORCHIA, L'attuazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: verso un nuovo concetto di solidarietà?	215

CHIARA SCISSA, Ucraini/e in fuga prima dell'invasione russa: status di rifugiato sur place o protezione sussidiaria?	225
GIUSEPPE TERRANOVA, La crisi umanitaria ucraina tra geopolitica e nuove frontiere dell'asilo	231

**CLIMATE CHANGE E TUTELA DELLE CATEGORIE VULNERABILI**

SUSANA BORRÀS-PENTINAT, Climate Migration from a Gender Perspective: Legal Avenues to Address Invisibility	239
ANNA FAZZINI, La tutela dell'ambiente entra in Costituzione. Un nuovo riferimento normativo per la protezione dei migranti ambientali?	250
ANNA LAZZARO, Permesso di soggiorno per calamità naturali e ingiustificata inerzia dell'amministrazione	259
FEDERICA PASSARINI, Oltre il caso <i>Teitiota</i> : la tutela dei migranti ambientali nelle recenti pronunce della Cassazione italiana	265
GIULIA SANTOMAURO, L'accertamento dell'età di fronte la Corte di Strasburgo: garanzie procedurali e sostanziali per il minore straniero non accompagnato richiedente asilo	273
LORENZO BERNARDINI, SILVIA RIZZUTO FERRUZZA, "General Situation of Violence" and Lack of Due Diligence Pending Detention: A Step Towards A Total Ban of Transfers to China?	281
ADELE DEL GUERCIO, "The Never Ending Story" dei rifugiati palestinesi tra regimi speciali e vuoti di protezione	289
MARTINA MILLEFIORINI, La Suprema Corte sulle persecuzioni per motivi religiosi in materia di protezione internazionale: per un orientamento rigoroso e consolidato sulla tutela della libertà religiosa	307

**PARTE III:**

**L'INCLUSIONE E L'ESCLUSIONE DELLO STRANIERO**

**L'ACCOGLIENZA TRA PROSPETTIVE DI RINNOVAMENTO E CARENZE SISTEMICHE**

FRANCESCO LUIGI GATTA, La Corte EDU interviene sull'"emergenza" accoglienza in Belgio. Prime osservazioni sulle misure provvisorie ordinate nei confronti dei richiedenti asilo senza dimora	314
LUCA GALLI, I rapporti "pubblico-privato" e "centro-periferia" nel sistema di accoglienza dei richiedenti asilo: quale futuro alla luce delle ultime riforme?	322

SALVATORE ORLANDO, MARIATERESA VELTRI, Il caso Riace: le anomalie nell'accoglienza (e nelle motivazioni)	332
MARCELLO COMETTI, Un sistema davvero inefficiente? Il doppio standard di protezione di ucraini e richiedenti asilo in Grecia	344

#### L'ACCESSO ALLA CITTADINANZA

SERENA STACCA, La concessione della cittadinanza tra ostacoli e contraddizioni	355
ELSA FERNANDO-GONZALO, Arbitrariness in the Denial of Nationality to Children of Foreign Parents: Limits to National Decisions in a System of <i>ius soli</i>	363
ROBERTO CHERCHI, Il diniego di riconoscimento della cittadinanza fondato su precedenti penali e di polizia e il sindacato estrinseco sulla discrezionalità amministrativa	369

#### L'ACCESSO AI SERVIZI E ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

FRANCESCA BIONDI DAL MONTE, Da Roma a Lussemburgo e ritorno. L'accesso degli stranieri alle prestazioni familiari	376
LUCIA BUSATTA, L'accessibilità come soluzione: sui nodi di effettività nella risposta ai bisogni di salute degli stranieri	384
FRANCESCO GARGALLO DI CASTEL LENTINI, Il diritto all'iscrizione al SSN per i familiari extracomunitari di un cittadino italiano	392
FRANCESCO DI NOIA, Stranieri e reddito di cittadinanza: per la Consulta è ragionevole il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo	398
LUCIA BUSATTA, Legittimo affidamento e divieto di discriminazioni: sui criteri di accesso al fondo ligure per le disabilità	405

#### L'ACCESSO AL LAVORO

CLAUDIO DE MARTINO, Il d.l. 73/2022 sul rilascio del nulla osta al lavoro: un'opportunità non priva di rischi	414
VITTORIA MARCHESE, Il Consiglio di Stato e il riconoscimento dei titoli di studio nell'Unione europea: il caso dell'abilitazione all'insegnamento	423
LAURA PERGOLIZZI, Il procedimento di conversione del permesso di soggiorno per minore età in altro titolo di soggiorno (nota a T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 5 maggio 2022, n. 424)	430

**PARTE IV:  
LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA E LO STRUMENTO PENALE**

**IL TRATTENIMENTO DEI RICHIEDENTI ASILO**

ELEONORA CELORIA, Controllo delle frontiere e detenzione dei richiedenti asilo: la CEDU non esce dalla sua “ <i>comfort zone</i> ”	443
LORENZO BERNARDINI, “La storia infinita”. (Ancora) detenzioni arbitrarie e torture ai confini tra Ungheria e Serbia	452
FRANCESCA RONDINE, La finzione di non ingresso nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo: detenzione sistematica ai confini dell’Europa?	460
GIULIA MENTASTI, Si chiude la procedura di monitoraggio dell’esecuzione della sentenza <i>Kblaifia c. Italia</i> ma permangono criticità sul trattenimento dei migranti negli <i>hotspot</i>	469
MARILÙ PORCHIA, Il trattenimento sistematico di migranti a Malta e l’esecuzione della sentenza <i>Feilazoo</i> della Corte EDU	478
FRANCESCA RONDINE, <i>Thiam c. l’Italie</i> : il trattenimento presso le zone di transito aeroportuali italiane tra prassi illegittime e vuoti di tutela	487

**IL TRATTENIMENTO IN VISTA DELL’ESPULSIONE**

ELENA VALENTINI, Riflessioni sparse sui presupposti applicativi del trattenimento “in uscita”	496
FRANCESCO GARGALLO DI CASTEL LENTINI, Espulsione dello straniero e non luogo a procedere. La Cassazione torna sull’interpretazione dell’art. 13, comma 3- <i>quater</i> , T.U.I.	505
ELENA MATTEVI, Inosservanza dell’ordine di allontanamento del questore e sussistenza del giustificato motivo	510
LORENZO BERNARDINI, Il trattenimento degli stranieri sotto la lente del processualpenalista. Una misura sanzionatoria di natura penale?	516

**CRIMINALIZZAZIONE DELL’ASSISTENZA UMANITARIA E TUTELA PROCESSUALE**

CECILIA SICCARDI, L’incostituzionalità parziale dell’art. 12, lett. d), del Testo Unico sull’immigrazione: profili sostanziali e processuali	530
ANGELO RAFFAELE SALERNO, Diritto di asilo e criminalizzazione dell’assistenza ai migranti in Ungheria	539
FRANCESCA CURI, “Prezzo della sposa” e impiego di minori nell’accattonaggio: l’incidenza del fattore culturale	547

VALENTINA FAGGIANI, I diritti e le garanzie processuali come limite all'uso delle dichiarazioni dei testimoni assenti nel dibattimento in <i>Al Alo c. Slovacchia</i>	557
GIULIA MENTASTI, L'incriminazione delle condotte di soccorso e assistenza ai migranti al vaglio della <i>crimmigration</i>	565

## “THE NEVER ENDING STORY” DEI RIFUGIATI PALESTINESI TRA REGIMI SPECIALI E VUOTI DI PROTEZIONE

Adele Del Guercio\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo con riguardo ai rifugiati palestinesi. – 2.1. La sentenza *El Kott e al.* – 2.2. La giurisprudenza successiva a *El Kott e al.*: verso un approccio più restrittivo. – 2.3. L’ultima pronuncia resa: poche luci e molte ombre. – 3. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

La mancata attuazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite<sup>1</sup> e, di conseguenza, il protrarsi della “questione palestinese”<sup>2</sup>, la recrudescenza del conflitto e le conseguenti violazioni dei diritti umani<sup>3</sup>, lo sfollamento di migliaia di persone, nella gran parte in condizione di apolidia, obbligano gli studiosi a verificare quale sia il livello di assistenza e protezione accordato dalla Comunità internazionale ai rifugiati palestinesi. In particolare, il presente lavoro si concentrerà sull’ordinamento europeo e andrà ad analizzare la giurisprudenza resa con riguardo ai rifugiati palestinesi dalla Corte di giustizia dell’UE sulla base della direttiva qualifiche<sup>4</sup> e sulla conformità della stessa al regime di protezione che ci accingiamo ad esaminare.

\* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L’Orientale.

<sup>1</sup> UN Doc. A/RES/194 dell’11 dicembre 1948 e seguenti. Per una ricostruzione storica si rinvia a T.G. FRAZER, *Il conflitto arabo-israeliano*, Bologna, 2015; A. TAKKENBERG, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, 1959.

<sup>2</sup> A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Bologna, 2017, p. 70 ss.; H. CATTAN, *Palestine and International Law*, Longman, 1974; R. NIGRO, *La giurisdizione della Corte penale internazionale sul Territorio Palestinese Occupato e la statualità della Palestina [Nota a sentenza: Corte penale intern., camera preliminare I, 5 febbraio 2021]*, in *DUDI*, n. 2/2021, pp. 511-520; E.W. SAID, *La questione palestinese*, Il Saggiatore, 2011.

<sup>3</sup> Tra gli altri, *Report of the Special Rapporteur on the situation of Human Rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, 21 marzo 2022; *Five years after UNSC Resolution 2334, international accountability to end the Israeli occupation is more important than ever*, 23 dicembre 2021; *UN experts alarmed by rise in settler violence in occupied Palestinian territory*, 10 novembre 2021.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) 2011/95 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recan-

Al fine di inquadrare la tematica oggetto di indagine è necessario soffermarci sull'origine della categoria dei "rifugiati palestinesi"<sup>5</sup>, che costituiscono, come sottolineato da un'autorevole dottrina, un *unicum* «in international law and (...) the longest-standing refugee situation»<sup>6</sup>. La singolarità di tale categoria di rifugiati si rinviene tra l'altro nella scelta di prevedere un regime speciale di protezione<sup>7</sup>, imperniato, oltre che sulle risoluzioni dell'ONU (in special modo sulla risoluzione dell'Assemblea Generale n. 194 dell'11 dicembre 1948<sup>8</sup>), su norme specifiche (su cui torneremo a breve) e su due organismi appositamente istituiti, la *United Nations Conciliation Commission for Palestine* (UNCCP) e la *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA)<sup>9</sup>.

L'UNCCP, istituito con la risoluzione n. 194, poc'anzi citata, aveva il compito di fornire protezione e di individuare una c.d. soluzione definitiva per i cittadini palestinesi privati della nazionalità e costretti a lasciare le loro case dopo la proclamazione dello Stato di Israele e il conflitto derivatone. La soluzione definitiva veniva individuata nell'autodeterminazione del popolo palestinese e nel "diritto al ritorno"<sup>10</sup> o, qualora questo non fosse realizzabile, nell'equo risarcimento delle proprietà sottratte.

In seguito al depotenziamento dell'UNCCP, dichiaratosi impossibilitato a realizzare il mandato che gli era stato attribuito, a rivestire un ruolo centrale nel regime separato è l'UNRWA, organo sussidiario dell'Assemblea Generale, investito del compito precipuo di fornire assistenza<sup>11</sup> ai rifugiati palesti-

te norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

<sup>5</sup> Sulla definizione di tale categoria si rinvia a F. ALBANESE, L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, Oxford University Press, 2021, p. 85 ss.

<sup>6</sup> G.S. GOODWIN-GILL, *Palestine Refugees And Protection In International Law: A Speech By Guy S. Goodwin-Gill*, 20 gennaio 2022.

<sup>7</sup> S. M. AKRAM, *Palestinian Refugees And Their Legal Status: Rights, Politics, And Implications For A Just Solution*, in *Journal of Palestine Studies* XXXI, no. 3/2002, pp. 36-51; G.S. GOODWIN-GILL, *Op. cit.*; G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law. Third Edition*, Oxford University Press, 2007.

<sup>8</sup> UN Doc. A/RES/194 dell'11 dicembre 1948.

<sup>9</sup> Istituita con Risoluzione dell'Assemblea Generale 302 (IV) dell'8 dicembre 1949.

<sup>10</sup> K.R. RAIDLEY, *The Palestinian Refugees: The Right to Return in International Law*, in *The American Journal of International Law*, 1978, pp. 586-614.

<sup>11</sup> Medica, psicologica, socio-economica, diritto all'istruzione dei minori, intervento in situazioni di emergenza, microcredito, gestione dei campi profughi.

nesi, con un mandato che doveva essere temporaneo ma che è stato rinnovato periodicamente dall'Assemblea Generale, l'ultima volta fino al 30 giugno 2023<sup>12</sup>. La zona di operatività dell'UNRWA copre cinque settori, ovvero Giordania, Libano, Siria, Striscia di Gaza e Cisgiordania (Territori occupati), compresa Gerusalemme est. A differenza dell'UNCCP, il mandato dell'UNRWA non ricomprende né la protezione giuridica dei rifugiati palestinesi<sup>13</sup>, né la ricerca di una soluzione definitiva, e tale circostanza viene indicata come una delle principali problematiche del regime ad hoc di protezione<sup>14</sup>.

Anche la base normativa su cui si fonda la protezione dei rifugiati palestinesi è peculiare, come si ricava dallo Statuto dell'UNHCR e della Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello status di rifugiato. Il par. 7 dello Statuto dell'UNHCR esclude infatti espressamente dal mandato dell'agenzia le persone «who continue to receive from the organs or agencies of the United Nations protection or assistance». Una formulazione analoga è stata adottata per la prima parte dell'art. 1D della Convenzione di Ginevra, dove si legge infatti: «La presente Convenzione non è applicabile alle persone che fruiscono attualmente della protezione o dell'assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati». A tale paragrafo è stata nondimeno aggiunta la precisazione che laddove la protezione o l'assistenza dell'altro organismo cessi «per un motivo qualsiasi senza che la sorte di queste persone sia stata definitivamente regolata conformemente alle risoluzioni prese in merito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, esse fruiscono di tutti i diritti derivanti dalla [...] Convenzione» di Ginevra. Ai sensi delle linee-guida n. 13 dell'UNHCR, tra i motivi che concretizzano l'ipotesi di cui al secondo paragrafo dell'art. 1D non è riportabile solamente la cessazione del mandato dell'UNRWA, ma altresì la circostanza che la stessa sia nell'impossibilità di offrire protezione e assistenza. Ancora, costituiscono ipotesi rientranti in tale disposizione le minacce alla sicurezza della persona di tipo individuale (tortura, violenza sessuale, tratta) o collettivo (conflitti armati, violenza generalizzata)<sup>15</sup>. Tra le circostanze che concretizzano

<sup>12</sup> UN Doc. A/RES/74/83, 26 dicembre 2019.

<sup>13</sup> Non di questo avviso B. GODDARD, *UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2010, pp. 475–510.

<sup>14</sup> D. YASSINE, *Fearing a collapse: Palestinian refugees and UNRWA's worsening financial crisis*, 30 giugno 2022.

<sup>15</sup> UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13, Applicability of Article 1D of*

l'ipotesi della cessazione dell'assistenza e della protezione dell'agenzia vi sono anche gli ostacoli, di tipo burocratico o altro, posti dai governi dei settori di operatività dell'UNRWA.

Le motivazioni alla base della scelta di prevedere un regime separato erano prevalentemente politiche: gli Stati arabi volevano mantenere alta l'attenzione della Comunità internazionale sulla questione palestinese, garantendo la *specialità* e la *continuità* della protezione dei rifugiati palestinesi, perseguitati e bisognosi di tutela in quanto *gruppo*, e confidavano in una pronta soluzione, su base collettiva e in tempi stretti, conformemente agli indirizzi delle Nazioni Unite<sup>16</sup>. Nondimeno, la pronta soluzione non si è concretizzata e detto regime speciale ha rivelato nel tempo dei limiti significativi e dei vuoti di protezione nei confronti delle persone a favore delle quali è stato predisposto<sup>17</sup>.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, la Convenzione di Ginevra non trova applicazione nei confronti di coloro che rientrano sotto il mandato dell'UNRWA, a meno che tale protezione o tale assistenza sia cessata. Una volta cessata l'assistenza dell'UNRWA, dette persone sono titolari automaticamente di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione di Ginevra. Ciò non significa che non debbano seguire le procedure ordinarie per la richiesta dello status di rifugiato ma che l'esame è semplificato, poiché i palestinesi sono *ipso facto* 'rifugiati' e, di conseguenza, la verifica riguarda esclusivamente l'applicabilità nel singolo caso dell'art. 1D18. In sostanza non è necessario svolgere alcuna valutazione separata ed oggettiva ai sensi dell'art. 1(A)2 al fine del riconoscimento dello status di rifugiato e dei diritti correlati.

Ricadono invece nell'ambito di applicazione di detta norma quei richiedenti asilo palestinesi che si trovino al di fuori dell'area di competenza dell'UNRWA o che non siano eleggibili per l'assistenza della stessa.

In dottrina c'è chi sostiene che «the cessation of UNCCP's protection activities left all Palestinian refugees everywhere with no agency to defend their right to a durable solution to their situation. Accordingly, Palestinians in secondary movements from any country – not only from UNRWA's area of operations – should be entitled to be granted refugee status under the second paragraph of Article 1D, because they all qualify as persons who were defined as being under the protection (the search for a durable solution) of

*the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, dicembre 2017, par. 21 ss.

<sup>16</sup> G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *Op. cit.*

<sup>17</sup> B. GODDARD, *Op. cit.*

an agency “other than UNHCR” (i.e., UNCCP), and found themselves after 1952 in a situation in which such protection had ceased»<sup>18</sup>.

Ad ogni modo, l'interpretazione dell'art. 1D, definito come una «contingent inclusion clause»<sup>19</sup>, non è pacifica e non è dunque casuale che le prassi statali di applicazione siano estremamente diversificate<sup>20</sup>, sovente nel senso di negare protezione ai rifugiati palestinesi, con significative conseguenze riguardo alla possibilità per gli stessi di beneficiare dei diritti sociali ed economici e di accedere alle procedure per il ricongiungimento familiare<sup>21</sup>. Ad ogni modo, non è questa la sede idonea per addentrarsi nell'analisi di tali complessi profili di diritto<sup>22</sup>.

Allo stato attuale, ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 1D della Convenzione di Ginevra, come si ricava dalle Linee-guida dell'UNHCR<sup>23</sup>:

- i rifugiati palestinesi (*Palestine refugees*<sup>24</sup>) ai sensi della risoluzione 194(III) del 1948 e seguenti, ovvero quei palestinesi costretti a lasciare le proprie case in seguito alla proclamazione dello Stato di Israele, al conflitto e alla diaspora che ne sono derivati<sup>25</sup>;
- gli sfollati ai sensi della risoluzione 2252 (ES-V) del 4 luglio 1967 e successive, ovvero coloro che sono stati costretti a spostarsi dai territori occupati da Israele a partire dalla guerra dei sei giorni del 1967 (e in conseguenza delle «subsequent hostilities») e che non hanno potuto farvi ritorno<sup>26</sup>;
- i discendenti dei rifugiati palestinesi e degli sfollati come definiti ai precedenti punti, per linea patriarcale, anche se nati al di fuori dell'area di operatività dell'UNRWA e se non vi abbiano mai risieduto.

È d'obbligo una precisazione con riguardo ai *discendenti* dei rifugiati palestinesi. Ai sensi delle *Consolidated Eligibility and Registration Instructions*

<sup>18</sup> BADIL, *Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention*, 2nd Edition, 2015, p. 359 ss.

<sup>19</sup> S.M. AKRAM, *Op. cit.*; G. GOODWIN-GILL, *Op. cit.*

<sup>20</sup> BADIL, *Op. cit.*; F. ALBANESE, L. TAKKENBERG, *Op. cit.*, p. 183 ss.

<sup>21</sup> B. GODDARD, *Op. cit.*

<sup>22</sup> Per un'analisi sistematica della complessa questione qui in oggetto si rinvia a F. ALBANESE, L. TAKKENBERG, *Op. cit.*

<sup>23</sup> UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., punto 8 ss.

<sup>24</sup> Si rinvia alle *Consolidated Eligibility and Registration Instructions* (CERI), 1° gennaio 2009, sec. III, A(1), e alla ricostruzione di F. ALBANESE, L. TAKKENBERG, *Op. cit.*, p. 90 ss.

<sup>25</sup> Trattasi delle persone registrate come “rifugiate” dall'UNRWA.

<sup>26</sup> La suddetta risoluzione e le successive, adottate di anno in anno, ribadiscono il diritto al ritorno dei rifugiati e degli sfollati palestinesi. UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., nota 19.

(CERI) dell'UNRWA, possono essere registrati come tali presso detta agenzia solamente i figli e le figlie di rifugiati palestinesi per via patriarcale. I figli di donne rifugiate coniugate con uomini che non beneficiano dello status possono ricevere l'assistenza materiale dell'UNRWA ma non possono essere registrati come rifugiati palestinesi. Trattasi indubbiamente di una previsione che contiene in sé una forte discriminazione di genere<sup>27</sup>. Va tuttavia precisato che nell'ambito soggettivo dell'art. 1D della Convenzione di Ginevra rientrano invece anche i discendenti delle donne rifugiate palestinesi; dunque, si tiene conto della linea matriarcale, come si ricava dalle Linee-guida n. 13 dell'UNHCR<sup>28</sup>. Tale approccio, che garantisce il rispetto del principio di non discriminazione e il diritto all'unità familiare, è quello seguito da UNHCR nei confronti di tutte le popolazioni che vivono una situazione di sfollamento protratto, per cui ai bambini nati in tale contesto viene riconosciuto lo status dei genitori fino a quando non venga trovata una soluzione definitiva<sup>29</sup>.

In base alla classificazione di cui sopra, beneficiano dell'assistenza dell'UNRWA circa sei milioni di persone (il 30% residenti nei campi profughi<sup>30</sup>), ai quali, in assenza di una soluzione giusta e duratura, si tenta di offrire una condizione di vita dignitosa, sebbene, come ammesso dallo stesso organo sussidiario dell'Assemblea Generale, tale obiettivo sia lungi dall'essere conseguito<sup>31</sup>. Ciò anche in ragione della delegittimazione politica della questione palestinese e dell'UNRWA stessa, la quale registra tra l'altro una significativa contrazione del supporto finanziario, che ha natura volontaria, da parte degli Stati.

## 2. *La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo con riguardo ai rifugiati palestinesi*

L'art. 1D della Convenzione di Ginevra, «pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati», è stato recepito anche dal regime europeo comune di asilo. Ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. a), della direttiva 2011/95/UE (cd. qualifiche), di rifusione della direttiva

<sup>27</sup> F. ALBANESE, L. TAKKENBERG, *Op. cit.*, p. 100.

<sup>28</sup> UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., punto 8.

<sup>29</sup> UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., nota 22.

<sup>30</sup> UNRWA, *Statistics Bulletin*.

<sup>31</sup> UNRWA, *Unrwa Commissioner-General Philippe Lazzarini Statement to the Un Security Council*, 25 agosto 2022.

2004/83/CE, «un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato se rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D della convenzione di Ginevra». Tuttavia, analogamente a quanto stabilito dal suddetto trattato, laddove la protezione o l'assistenza dell'UNRWA cessi, «per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali persone sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite», detta persona è *ipso facto* ammessa ai benefici della direttiva, dunque, deve esserle riconosciuto lo status di rifugiato (salvo che non si applichino le clausole di esclusione<sup>32</sup>).

La Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata diverse volte a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla norma in questione. Lo ha fatto per la prima volta con la sentenza *Bolbol* nel 2010<sup>33</sup>, concernente il rigetto, da parte delle autorità ungheresi, della domanda di protezione internazionale di una donna apolide palestinese proveniente dalla Striscia di Gaza ma non formalmente registrata presso l'UNRWA. A tal riguardo i giudici di Lussemburgo hanno evidenziato che «solo le persone che sono effettivamente ricorse all'aiuto fornito dall'UNRWA rientrano nell'ambito della clausola di esclusione dello status di rifugiato (di cui all'art. 1D della Convenzione di Ginevra, come recepito dall'art. 12, par. 1, lett. a della direttiva qualifiche, n.d.A), che in quanto tale va interpretata restrittivamente, e non può pertanto riguardare le persone che semplicemente hanno o avevano i requisiti per beneficiare della protezione o dell'assistenza di tale Agenzia» (par. 51, corsivo aggiunto). Di conseguenza, alla sig.ra Bolbol non può applicarsi l'art. 1D poiché non ha mai beneficiato dell'assistenza dell'UNRWA, e pertanto la stessa deve seguire la procedura ordinaria per l'esame della domanda di protezione internazionale, non essendo, nel suo caso, automatico il riconoscimento dello status di rifugiato.

La posizione della Corte nel caso *Bolbol* non è in linea con l'interpretazione dell'art. 1D della Convenzione di Ginevra contenuta nelle Linee-guida n. 13. L'UNHCR ha costantemente ribadito che l'espressione «che fruiscono attualmente» al primo periodo dell'art. 1D della Convenzione di Ginevra va infatti interpretata nel senso da ricomprendere sia le persone che ricevevano o ricevono l'assistenza dell'UNRWA, sia quelle che hanno i

<sup>32</sup> UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, maggio 2013.

<sup>33</sup> CGUE, sentenza del 17 giugno 2010, *Nawras Bolbol contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, causa C-31/09, ECLI:EU:C:2010:351.

requisiti per accedere a tale assistenza. La *ratio* è di riconoscere «the continuing refugee character of Palestinian refugees...as (...) their entitlement to protection»<sup>34</sup>.

### 2.1. La sentenza *El Kott e al.*

Una pronuncia di grande rilievo con riguardo all'oggetto di indagine, che ha inciso significativamente sulle prassi degli Stati membri, rendendole più garantiste<sup>35</sup>, è *El Kott et al.*<sup>36</sup>, adottata nel dicembre 2012, concernente le domande di protezione internazionale, rigettate dalle autorità ungheresi, di tre apolidi palestinesi fuggiti da campi profughi libanesi gestiti dall'UNRWA<sup>37</sup>. I richiedenti avevano chiamato in causa l'art. 12, par. 1, lett. a della direttiva qualifiche in quanto avevano usufruito dell'assistenza dell'UNRWA, che era cessata, e pertanto avrebbero avuto diritto *ipso facto* al riconoscimento dello status di rifugiato.

I giudici di Lussemburgo, nell'esaminare il caso, hanno precisato innanzitutto che la mera assenza o la partenza volontaria dall'area di competenza dell'UNRWA non è sufficiente ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato. Tuttavia, è indiscutibile che la situazione dei ricorrenti non è stata risolta secondo quanto previsto dalle risoluzioni delle Nazioni Unite con il ritorno o il risarcimento. La protezione internazionale ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. a, secondo periodo, della direttiva qualifiche deve essere riconosciuta laddove l'assistenza dell'UNRWA «cessi per qualsiasi motivo», espressione che non può essere riportata al solo caso in cui l'agenzia abbia smesso di esistere, ma altresì alla circostanza in cui sia impossibilitata a svolgere i propri compiti<sup>38</sup>. Laddove la decisione di lasciare l'area di competenza dell'UNRWA sia giustificata da *motivi indipendenti dalla volontà della perso-*

<sup>34</sup> UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., punto 7.

<sup>35</sup> BADIL, *Op. cit.*, p. 317.

<sup>36</sup> CGUE, sentenza del 19 dicembre 2012, *Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi, Hazem Kamel Ismail contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, con l'intervento di: ENSZ Menekültügyi Főbiztosság, causa C-364/11, ECLI:EU:C:2012:826.

<sup>37</sup> UNHCR, *UNHCR Observations in the case C-364/11 El Kott and Others regarding the interpretation of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the Qualification Directive*, 27 ottobre 2011; *UNHCR's Oral Intervention at the Court of Justice of the European Union*, 15 maggio 2012.

<sup>38</sup> Così è stabilito in UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., punto 21 ss.

na è palese che l'assistenza di cui la stessa beneficiava è cessata (par. 58). Secondo la Corte di giustizia, sono le autorità nazionali a dover verificare, su base individuale e tenendo conto di tutti gli elementi che emergono dal caso di specie, se la partenza della persona interessata è giustificata da motivi che esulano dalla sfera del suo controllo e indipendenti dalla sua volontà, impedendole pertanto di beneficiare dell'assistenza accordata dall'UNRWA (par. 61). Poiché, ai sensi delle risoluzioni dell'ONU, tale regime speciale è stato istituito al fine di «garantire la continuità della protezione dei rifugiati palestinesi», un rifugiato palestinese deve essere considerato obbligato a lasciare l'area di operatività dell'UNRWA qualora «si trovi in uno stato personale di grave insicurezza» e l'agenzia non sia in grado di assicurargli, nell'area in cui aveva la residenza abituale, condizioni di vita conformi alla missione affidatale (par. 63). Si è visto che dalle linee-guida dell'UNHCR emerge come siano molteplici le motivazioni, anche soggettive o connesse ad una situazione di conflitto, o altresì alle barriere fisiche o legali poste dagli Stati terzi (chiusura delle frontiere, rifiuto di rilasciare i documenti), rilevanti per ritenere che la protezione e l'assistenza dell'UNRWA sia cessata e che pertanto debba essere riconosciuto al richiedente lo status di rifugiato. Tuttavia, va preso atto con rammarico che le prassi statali non sempre sono conformi alla lettura fornita dall'Alto Commissariato per i rifugiati e tendono a restringere l'applicazione della clausola di inclusione di cui al secondo paragrafo dell'art. 1D<sup>39</sup>.

Per quanto concerne l'accesso al beneficio dei diritti garantiti dalla Convenzione di Ginevra, non può sostenersi, ad avviso della Corte, che i palestinesi abbiano un diritto incondizionato di vedersi attribuito lo status di rifugiato, dovendo dimostrare di aver lasciato un'area di operatività dell'UNRWA per motivi indipendenti dalla propria volontà e di non ricadere in altre cause di esclusione previste dalla direttiva. Nondimeno, non può ritenersi che il riferimento alla cessazione dell'assistenza dell'UNRWA e della non applicazione della clausola di esclusione faccia riferimento alla mera possibilità di accedere alla procedura di esame della domanda di protezione internazionale, perché in tal caso sarebbe svuotata di qualsiasi effetto utile e diverrebbe ridondante<sup>40</sup>, tenuto conto che l'ordinamento internazionale e quello dell'UE riconoscono a ciascuna persona il diritto di chiedere asilo (par. 72).

<sup>39</sup> BADIL, *Op. cit.*

<sup>40</sup> UNHCR, *UNHCR's Oral Intervention at the Court of Justice of the European Union Hearing of the case of El Kott and Others v. Hungary (C-364/11) 15 May 2012, Luxembourg.*

Degno di nota è altresì che, laddove l'accertamento svolto dalle autorità dia esito positivo, le stesse sono tenute a riconoscere automaticamente lo status di rifugiato (par. 81) e non altre forme di protezione complementari (par. 67), poiché così è stato previsto all'art. 1D della Convenzione di Ginevra.

Trattasi di precisazioni rilevanti, in linea con l'interpretazione della disposizione or ora citata fornita dall'UNHCR. Nelle linee-guida n. 13 si evidenzia infatti che l'art. 1D costituisce una clausola di esclusione/inclusione, poiché, una volta verificato che la persona non ricadeva o non ricade più nella condizione del primo periodo – la clausola di esclusione –, ne va verificata la situazione ai sensi del secondo periodo – la clausola di inclusione. Tale verifica deve essere rigorosa, poiché, come si è detto, sono numerose le motivazioni che possono aver costretto una persona a lasciare la zona in cui è stata registrata come beneficiaria dell'assistenza dell'UNRWA<sup>41</sup>.

## 2.2. *La giurisprudenza successiva a El Kott e al.: verso un approccio più restrittivo*

Veniamo al caso *Albeto* del 2018<sup>42</sup>, riguardante una donna nata a Gaza, con passaporto rilasciato dall'Autorità palestinese, e registrata presso l'UNRWA, alla quale le autorità bulgare avevano negato l'asilo. La sig.ra Albeto aveva lasciato la striscia di Gaza attraverso un tunnel di collegamento con l'Egitto, da qui si era spostata in Giordania e poi in Bulgaria con un visto di breve periodo. Pur non volendo addentrarsi in tutti i profili di diritto che emergono dalla pronuncia in questione, è degno di nota che la Corte abbia riconosciuto l'efficacia diretta dell'art. 12, par. 1, lett. a, secondo periodo della direttiva qualifiche, che va applicato anche laddove la richiedente non l'abbia espressamente invocato. Se è poi apprezzabile la precisazione che le autorità competenti sono tenute a verificare che l'assistenza e la protezione garantite dall'UNRWA siano effettive (par. 90), risulta invece problematica l'interpretazione secondo cui la ricorrente può vedersi negare lo status di rifugiata se possa essere ammessa in *qualsiasi area* di competenza dell'UNRWA e qui essere «sufficientemente protetta» (par. 131), ovvero «soggiornarvi in sicurezza, in condizioni di vita dignitose e senza essere esposta al rischio di essere respinta nel territorio della sua residenza abituale finché non sia in grado di farvi ritorno in sicurezza». In tali circostanze, ad avvi-

<sup>41</sup> UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., par. 22.

<sup>42</sup> CGUE, sentenza del 25 luglio 2018, *Serin Albeto contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, causa C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584.

so della Corte, non può ritenersi che la persona sia stata costretta a lasciare l'area di operatività dell'UNRWA (par. 134). Viene poi precisato che la persona è «sufficientemente protetta» in tale area se il Paese in questione si impegna a riammetterla dopo che è stata allontanata dal territorio dell'UE, aderisce all'assistenza dell'UNRWA e rispetta il principio di *non-refoulement* (par. 143). Nel caso di specie, pertanto, le autorità statali devono verificare se la Giordania, area operativa dell'UNRWA dalla quale la ricorrente è transitata, rispetti tali condizioni e se la sig. Alheto possa essere ivi trasferita e ricevere una protezione sufficiente.

Preme far notare che tale interpretazione non è conforme alle linee-guida n. 13 dell'UNHCR, nelle quali viene specificato che la valutazione relativa alla disponibilità dell'assistenza da parte dell'UNRWA deve essere circoscritta all'area nella quale la persona aveva la *residenza abituale* e non può essere estesa a tutte e cinque i settori rientranti nel mandato del suddetto organismo, poiché è necessario ci sia un *collegamento* tra la persona e il territorio<sup>43</sup>, collegamento che non può configurarsi alla luce di un mero transito nel territorio statale. Nel caso *El Kott*, la stessa Corte aveva aderito a tale posizione, da cui si discosta nella pronuncia *Alheto*.

Anche nella successiva sentenza *XT*<sup>44</sup> i giudici di Lussemburgo sono tornati sull'ambito di applicazione territoriale della protezione dell'UNRWA, confermando il problematico orientamento espresso in *Alheto*, ovvero che a essere rilevante, per l'esclusione dallo status di rifugiato, è la possibilità di essere ammessa in *qualsiasi area* di competenza dell'UNRWA. A tal riguardo ci sembra opportuno richiamare la posizione dell'UNHCR, che proprio con riguardo alla causa in esame ha sostenuto: «No State can safely assume that a Palestinian refugee will be able to access the protection or assistance of UNRWA in a field of operation where they have never resided, or other than that in which he or she was formerly residing. (...) Doing so would impose unreasonable and insurmountable obstacles on applicants and ignore the general workings of the State-based system of international relations and State sovereignty»<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., punto 22, lett. k.

<sup>44</sup> CGUE, sentenza del 13 gennaio 2021, *Bundesrepublik Deutschland contro XT*, causa C-507/19, ECLI:EU:C:2019:772.

<sup>45</sup> UNHCR, *Statement on the Interpretation and Application of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 3 July 2019 – Federal Republic of Germany v XT (C-507/19)*, 18 agosto 2020, par. 24.

Viene chiarito che, al fine di stabilire se in detta zona l'apolide palestinese beneficia di protezione o assistenza effettiva, le autorità statali devono verificare, sulla base di un esame individuale, che l'organo sussidiario dell'Assemblea Generale sia in grado di garantire alla persona condizioni di vita conformi alla sua missione. Ciò dipende, tra l'altro, dalla possibilità concreta per detta persona di accedere al territorio rientrando in tale settore, oppure di tornare in detta zona se ne è uscita. A tal riguardo la Corte prende atto che l'UNRWA non ha l'autorità per garantire l'accesso al territorio degli Stati che rientrano nella propria area di operatività e di garantire, dunque, lo spostamento della persona da un settore ad un altro. Dunque, viene stabilito, e ciò appare meritevole di attenzione, che le autorità statali, al fine di verificare l'applicabilità dell'art. 12, par. 1, lett. a, della direttiva qualifiche, dovranno andare a verificare se sia stato rilasciato un permesso di soggiorno, se la persona abbia risieduto in tale area di competenza, se vi sono familiari, quali siano le prassi dei governi in questione, ad esempio se manifestino di non tollerare la presenza di rifugiati palestinesi.

Ancora, è apprezzabile che i giudici di Lussemburgo si siano allineati alle linee-guida dell'UNHCR, precisando che il momento da prendere in considerazione non è quello in cui la persona ha lasciato l'area di operatività dell'UNRWA ma quello in cui le autorità statali decidono il caso. Pertanto, nella valutazione in fatto e in diritto devono rientrare anche gli elementi sorti successivamente allo spostamento; inoltre, oggetto di valutazione devono essere circostanze ragionevolmente prevedibili. Nel caso del sig. XT, ad esempio, non si può ritenere che egli abbia lasciato volontariamente l'area di operatività dell'UNRWA poiché in Siria è deflagrato un conflitto armato, il Libano non gli ha rilasciato un permesso di soggiorno e ha chiuso le proprie frontiere; analogamente ha fatto la Giordania. Tale persona ricade pertanto indiscutibilmente, ad avviso della Corte, nell'ambito di applicazione del secondo periodo dell'art. 12, par. 1, lett. a.

### 2.3. *L'ultima pronuncia resa: poche luci e molte ombre*

Infine, arriviamo all'ultima sentenza resa dalla Corte di giustizia in argomento, *NB, AB* del marzo 2022<sup>46</sup>, che vede coinvolta una famiglia di apolidi palestinesi, due adulti e tre minori, di cui uno disabile, giunta nel Regno Unito da un campo profughi libanese gestito dall'UNRWA, abbandonato per le

<sup>46</sup> CGUE, sentenza del 3 marzo 2022, *NB, AB contro Secretary of State for the Home Department*, C-349/20, ECLI:EU:C:2019:772.

gravi discriminazioni subite, anche in ragione della disabilità del figlio, e per la carenza dei servizi medici e assistenziali. La Corte di Lussemburgo ha innanzitutto confermato che il momento a cui far riferimento per la valutazione non è quello della partenza ma quello in cui viene svolto l'esame dinanzi alle autorità competenti, amministrative o giudiziarie, e che si debba tener conto, in maniera completa ed *ex nunc*, di tutti gli elementi pertinenti, compresi quelli riguardanti il Paese di origine ed eventuali cambiamenti sorti successivamente alla partenza. Le autorità devono verificare non solo se la protezione dell'UNRWA fosse o meno effettiva al momento della partenza, ma anche se lo è al momento dell'esame della domanda di protezione internazionale. Non è infatti escluso che possano essere intervenute delle circostanze che consentono al richiedente di rientrare in condizioni di sicurezza. Tuttavia, viene precisato, e ciò appare di grande rilievo rispetto alle esigenze di tutela dei rifugiati palestinesi, che qualora la persona dimostri di essere stata costretta a lasciare la zona operativa dell'UNRWA per motivi che prescindono dalla sua volontà, ricade sullo Stato membro l'onere di provare che detta persona sia in grado di fare ritorno in tale zona e di beneficiare in essa di protezione o assistenza. Ancora, la Corte esclude che, perché si possa ritenere cessata la protezione da parte dell'agenzia, il danno alla persona debba essere stato inflitto *intenzionalmente* da parte dell'UNRWA o del Paese ospitante, ma solo che non sia garantita la sicurezza della stessa.

Desta profonda perplessità il passaggio in cui i giudici di Lussemburgo sostengono che al fine di verificare l'effettività dell'assistenza garantita dall'UNRWA si può tener conto dei servizi offerti, per conto di detto organismo, dalle ONG locali, sempre che la cooperazione con tali enti sia formale e stabile. La Corte nella pronuncia prende atto che l'organismo di cui sopra non è nelle condizioni di fornire adeguati servizi di assistenza ai disabili senza il supporto del terzo settore. D'altra parte, è la stessa agenzia ad aver ammesso che sia la compressione dei finanziamenti della Comunità internazionale, sia la condizione di estrema povertà e sovraffollamento dei campi profughi in Libano non consentono di garantire servizi specifici per i disabili, che tra l'altro in tale contesto sono costantemente vittime di discriminazioni ed emarginazione. Più in generale, l'accesso dei rifugiati palestinesi ai servizi sociali e assistenziali pubblici nel Paese mediorientale è fortemente limitato<sup>47</sup>. Tale circostanza, diversamente da quanto si sarebbe portati a pensare, non rafforza la legittimità dello spostamento della persona, dal momento che la

<sup>47</sup> Cfr. la nota indirizzata dall'UNRWA alla CGUE in data 21 giugno 2021 in merito alla causa in esame, reperibile al link [www.refworld.org/pd/60d5ef5f4.pdf](http://www.refworld.org/pd/60d5ef5f4.pdf).

protezione dell'UNRWA non è pienamente effettiva, ma diviene invece un fattore di cui tener conto al fine di escludere l'applicabilità della clausola di inclusione di cui all'art. 12, par. 1, lett. a, secondo periodo, e dunque nel senso di non riconoscere automaticamente lo status di rifugiato. La lettura fornita dalla Corte di Lussemburgo è fortemente in contrasto con le Linee-guida dell'UNHCR, dove la circostanza che l'UNRWA non sia in grado di fornire assistenza o protezione effettiva – nel caso di specie è essa stessa a dichiararlo – viene annoverata tra le ipotesi di cessazione della protezione, da cui deriva la conseguente applicazione della seconda parte dell'art. 1D e il riconoscimento dello status di rifugiato<sup>48</sup>. Tra l'altro, proprio l'Alto Commissariato, nelle Osservazioni sul caso *NB, AB*, ha voluto ribadire che: «UNRWA is an agency of the United Nations, established by the General Assembly, with a mandate to provide protection and assistance to Palestinian refugees. An NGO is not in the same position. An NGO cannot provide “assistance” or “protection” for the purposes of the Convention»<sup>49</sup>.

Alla luce della breve analisi condotta, è di chiara evidenza che la tutela garantita ai rifugiati palestinesi nell'ambito del sistema di asilo europeo dipende dall'interpretazione dell'art. 12, par. 1, lett. a, e dalla sua applicazione negli ordinamenti degli Stati membri. La lettura fornita dalla Corte di giustizia dell'UE, come è stato evidenziato, solo parzialmente risulta conforme alle posizioni dell'UNHCR e, tra l'altro, è divenuta più restrittiva nelle pronunce recenti, che tendono ad aggravare l'onere della prova a carico del richiedente, il quale deve dimostrare di non poter beneficiare di protezione effettiva non solo nell'area di residenza abituale, ma altresì negli altri settori di competenza dell'UNRWA. Peraltro, come si è visto, l'effettività dell'assistenza e della protezione offerta dalla stessa viene valutata anche alla luce del supporto da parte del terzo settore locale. L'effetto che ne deriva è nel senso di limitare le ipotesi in cui è possibile riconoscere lo status di rifugiato ai palestinesi.

Non mancano ad ogni modo anche elementi apprezzabili nella giurisprudenza esaminata, ad esempio la precisazione che spetta alle autorità statali dimostrare che la persona possa rientrare in un'area di operatività dell'UNRWA in condizioni di sicurezza.

<sup>48</sup> UNHCR, *Guidelines On International Protection No. 13*, cit., par. 22, lett. ii, b.

<sup>49</sup> UNHCR, *Written Observations of the United Nations High Commissioner for Refugees*, par. 49-52.

### 3. Conclusioni

L'indagine di cui sopra, pur senza pretese di esaustività, ha provato a restituire la complessa condizione dei rifugiati palestinesi, le cui esigenze di protezione e assistenza si declinano in modalità differenti in base al Paese in cui si trovano, al ricadere o meno sotto il mandato dell'UNRWA, all'aver lasciato l'area di operatività di detto organismo per ragioni ritenute indipendenti dalla propria volontà, al poter beneficiare della tutela offerta dall'UNHCR e/o dalla Convenzione di Ginevra. Tali fattori, letti congiuntamente all'ampia discrezionalità delle autorità statali, rendono estremamente variabile e precarizzano la condizione della suddetta categoria di persone, anche in Europa, seppure con significative differenze tra Stati membri<sup>50</sup>.

Tra le varie questioni emerse, preme svolgere alcune considerazioni sulla nozione, richiamata anche nella sentenza *NB, AB*, di condizioni di vita conformi al mandato dell'UNRWA, i cui standard non sono definiti in alcun documento degli organismi dell'ONU, né tantomeno la Corte di giustizia dell'UE, nella giurisprudenza richiamata, si spinge a fornire delle indicazioni al riguardo. Se è indubbio, infatti, che rientra nel mandato dell'UNRWA fornire vitto, alloggio, assistenza medica, garantire ai minori il diritto all'istruzione, sostenere economicamente i rifugiati palestinesi e proteggerli in modo che possano vivere in condizioni di sicurezza, è tuttavia amaramente noto che le condizioni di vita nei settori di operatività dello stesso organismo, ed in particolare nei campi profughi, sono particolarmente difficili, anche per l'insufficienza di finanziamenti da parte della Comunità internazionale, sempre meno propensa a fornire il proprio supporto<sup>51</sup>.

Di recente il Commissario generale dell'UNRWA ha denunciato che l'80% dei rifugiati palestinesi di Libano, Siria e Striscia di Gaza vivono al di sotto della soglia di povertà<sup>52</sup>. La situazione, già di per sé drammatica, è progressivamente peggiorata con la pandemia da Covid-19 e, rispetto alla Striscia di Gaza<sup>53</sup>, con l'*escalation* delle incursioni delle forze israeliane<sup>54</sup>. Appare

<sup>50</sup> Sul gap di protezione BADIL, *Op. cit.*

<sup>51</sup> UNHCR, *Written response of the United Nations High Commissioner for Refugees*, par. 15, lett. C.

<sup>52</sup> UNRWA Commissioner-General Philippe Lazzarini *statement to the UN Security Council*, cit.

<sup>53</sup> UNHCR, *UNHCR Position on Returns to Gaza*, marzo 2022.

<sup>54</sup> L. DANIELE, T. MARINIELLO, *Note a margine dell'operazione "guardiano delle mura", parte i e ii. La costruzione contra legem delle strutture civili di Gaza come obiettivi militari e il*

legittimo domandarsi se la condizione di indigenza non possa costituire uno di quei motivi che legittimano lo spostamento da un settore di competenza dell'UNRWA ad un Paese terzo, posto che si tratta di una condizione indipendente dalla volontà della persona e che dimostra, ad avviso di chi scrive, l'assenza di protezione effettiva da parte del suddetto organismo. D'altra parte, è proprio l'agenzia ad aver dichiarato in più occasioni di essere nell'impossibilità di fornire l'assistenza necessaria ai rifugiati palestinesi.

Ad ogni modo, è noto che il dibattito rispetto a quali siano gli standard socio-economici necessari a garantire un livello sufficiente di vita ai rifugiati – dunque una *protezione effettiva* – non ha ancora trovato una visione condivisa né nell'Accademia, né in seno agli organismi internazionali<sup>55</sup>.

Va poi preso atto poi che la ridefinizione degli equilibri geopolitici internazionali, così come i conflitti, interni alla regione mediorientale e internazionali, determinano conseguenze significative anche sulla questione oggetto di approfondimento. Si pensi ad esempio al conflitto in Siria, alla protratta situazione di instabilità politica ed economica in Libano, e da ultimo all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, con lo sfollamento di persone che ne è derivato. Quest'ultimo evento ha spinto diversi paesi europei, tra cui la Svezia, a spostare i fondi previsti a favore dell'UNRWA sulle attività di accoglienza dei cittadini ucraini<sup>56</sup>. Ancora, si registra da tempo la pressione del governo israeliano perché venga smantellata la suddetta agenzia, ritenuta responsabile del perpetuarsi della questione palestinese, tanto da aver convinto il governo degli Stati Uniti a sospendere il contributo per l'agenzia, poi ripristinato<sup>57</sup>.

Al di là delle contingenze, è di chiara evidenza che la questione del trattamento dei rifugiati palestinesi ha natura eminentemente politica ed è colle-

*discrimine tra attacchi sproporzionati e attacchi indiscriminati nel diritto internazionale umanitario e penale*, in *SIDIBlog*, 25 giugno 2021.

<sup>55</sup> Lisbon Expert Roundtable 9 and 10 December 2002 organised by the United Nations High Commissioner for Refugees and the Migration Policy Institute hosted by the Luso-American Foundation for Development. Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers.

<sup>56</sup> Ciò malgrado, va precisato che UE e Stati membri costituiscono attualmente i principali finanziatori dell'organo sussidiario dell'AG. UNRWA, *European union and member states representatives visit Gaza. EU confirms eur 97 million contribution to UNRWA for 2022*, 16 agosto 2022.

<sup>57</sup> The Times of Israel, *Shift to UNHCR criteria would strip refugee status from millions of Palestinians*, 6 settembre 2018.

gata alla mancata attuazione della soluzione individuata originariamente delle Nazioni Unite. Allo stato attuale circa sei milioni di persone usufruiscono dell'assistenza dell'UNRWA. Per la gran parte di queste persone non sono concretizzabili le classiche soluzioni durevoli previste per i rifugiati ordinari, ovvero l'integrazione/naturalizzazione nei Paesi di accoglienza (alcuni, come il Libano, restii rispetto a tale ipotesi, anche per le difficoltà politiche ed economiche in cui versano<sup>58</sup>) o il reinsediamento in Paesi terzi, tanto meno su base collettiva. In quanto al diritto al ritorno, trattasi dell'ipotesi auspicata dagli stessi palestinesi ma che risulta di difficile realizzazione, dal momento che la Palestina non ha ancora acquisito piena soggettività internazionale<sup>59</sup> e tenuto conto che gran parte del territorio attribuitole dalle risoluzioni dell'ONU è stato occupato da Israele<sup>60</sup>.

Alla luce delle premesse di cui sopra, smantellare l'UNRWA comporterebbe l'abbandono, quanto meno sul piano dell'assistenza materiale, di milioni di persone, per la gran parte apolidi, le cui condizioni di vita sono già particolarmente drammatiche. Come è stato evidenziato dall'ONU, i rifugiati palestinesi residenti in Medio Oriente costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile, perché sono privi della cittadinanza, dunque di numerosi diritti, e impossibilitati ad esercitare la libertà di movimento<sup>61</sup>. Di fatto l'agenzia ha svolto un ruolo determinante negli ultimi settant'anni, garantendo l'accesso ai beni di sopravvivenza, alle cure mediche e all'istruzione a diverse generazioni di rifugiati palestinesi. Spostare dette persone sotto il mandato dell'UNHCR, come è stato ipotizzato, facendole ricadere nel regime

<sup>58</sup> Il Libano, secondo i dati forniti da UNHCR, rappresenta il settimo Paese per numero di rifugiati accolti. Cfr. *Global trends 2021*. Nondimeno è nota la crisi istituzionale di lungo periodo da cui è affetto, così come l'instabilità economica (HRW, *World Report 2022: Lebanon*), che incide anche sulla condizione dei rifugiati palestinesi (UNHCR, *The Situation of Palestinian Refugees in Lebanon*, 2016). Peraltro, va segnalato che si registrano negli ultimi mesi partenze via mare di rifugiati, anche palestinesi, dal territorio libanese. Sulla questione, tra gli altri: Redattore Sociale, *Migranti, la morte di Loujin e quei respingimenti sistematici da Cipro al Libano Emergenze*, 19 settembre 2022; Vita.it, *Siriani, libanesi, palestinesi: supera le 80 vittime il naufragio al largo delle coste siriane*, 24 settembre 2022.

<sup>59</sup> R. NIGRO, *La giurisdizione della Corte penale internazionale sul Territorio Palestinese Occupato*, cit.; U. VILLANI, *La risoluzione del Parlamento europeo sul riconoscimento della Palestina*, in *Eurojus*, 2015.

<sup>60</sup> FRANCESCA ALBANESE, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, A/77/356, 21 settembre 2022.

<sup>61</sup> Dichiarazione riportata da T. DE ZULUETA, *L'impegno difficile di UNRWA per la difesa dei diritti del rifugiato*, in *ISPOnline*, 19 giugno 2015, p. 2.

ordinario di protezione, potrebbe mettere a rischio l'assistenza materiale e il diritto al ritorno, almeno secondo gli Stati arabi<sup>62</sup>. In dottrina c'è tuttavia chi sostiene che i diversi regimi possano coesistere, che potrebbe essere garantita contemporaneamente l'assistenza materiale dell'UNRWA e la protezione dell'UNHCR<sup>63</sup>, senza d'altra parte rinunciare all'obiettivo posto dalle risoluzioni dell'ONU, ovvero l'autodeterminazione del popolo palestinese e il diritto al ritorno.

Ciò che è di palese evidenza è che la tematica oggetto di indagine va contestualizzata nell'ambito di quella più generale del conflitto israelo-palestinese, questione ancora irrisolta a distanza di settantacinque anni dalla sua origine<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> B. GODDARD, *Op. cit.*

<sup>63</sup> In tal senso S. M. AKRAM, *Op. cit.*; di avviso contrario, B. GODDARD, *Op. cit.*

<sup>64</sup> Sul fallimento del diritto internazionale nella risoluzione della questione israelo-palestinese si rinvia a M. PERTILE, *Bisogna davvero essere pazienti con il diritto internazionale? considerazioni attorno a «broken – a palestinian journey through international law»*, in *SIDIBlog*, 11 febbraio 2021.