ADiM BLOG
Agosto 2022
ANALISI & OPINIONI

"The NeverEnding Story" dei rifugiati palestinesi tra regimi speciali e vuoti di protezione

Adele Del Guercio

RTDb di Diritto internazionale
Università degli Studi di Napoli L'Orientale

Parole Chiave

Rifugiati palestinesi – UNRWA – UNHCR – status di rifugiato – assistenza e protezione effettiva

Abstract

In seguito alla proclamazione dello Stato di Israele e al conflitto che ne è derivato le Nazioni Unite hanno approntato un regime speciale di protezione per i rifugiati palestinesi, incentrato su due organismi appositamente istituiti e su norme specifiche. Il contributo illustra sinteticamente i contenuti di tale regime e prova a verificare la conformità con lo stesso della giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia dell'UE.

1. Introduzione

La mancata attuazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite (Ris. dell'Assemblea generale 194(III) dell'11 dicembre 1948 e seguenti) e, di conseguenza, il protrarsi della "questione palestinese", la recrudescenza del conflitto e le conseguenti violazioni dei diritti umani (*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), 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 con il presente lavoro ci si vuole soffermare sulla giurisprudenza resa al riguardo dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sulla base della direttiva qualifiche e sulla conformità della stessa al regime di protezione che ci accingiamo ad esaminare.
Al fine di inquadrare la tematica oggetto di indagine è necessaria una sintetica regressione sulle origini della categoria dei "rifugiati palestinesi" (sulla distinzione tra "Palestine refugees" e "Palestinian refugees" vd. F. ALBANESE, p. 10), che costituiscono, come sottolineato da un'autorevole dottrina, un unicum «in international law and (…) the longest-standing refugee situation». La singolarità di tale categoria di rifugiati si rinviene tra l'altro nella scelta di prevedere un *regime separato* (GOODWIN-GILL-MCADAM, AKRAM), imperniato, oltre che sulle risoluzioni dell'ONU, 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) e su norme specifiche. L'UNCCP, istituito con la Ris. dell'Assemblea Generale n. 194 del 1948, aveva il compito di fornire protezione e di individuare una 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" o, qualora questo non fosse realizzabile, nell'equo risarcimento delle proprietà sottratte. In seguito al depotenziamento del mandato dell'UNCCP, a rivestire un ruolo centrale nel regime separato è l'UNRWA, organo sussidiario dell'AG, investito, con la Risoluzione 302 (IV) dell'8 dicembre 1949, del compito precipuo di fornire assistenza (medica, psicologica, socio-economica, istruzione dei minori, intervento in situazioni di emergenza, microcredito, gestione dei campi profughi) ai rifugiati palestinesi, con un mandato rinnovato periodicamente dall'AG, l'ultima volta fino al 30 giugno 2023. 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 ricomprenderebbe né la protezione giuridica (non di questo avviso GODDARD) dei rifugiati palestinesi né la ricerca di una soluzione definitiva e tale circostanza rappresenta attualmente una problematica di non poco conto (YASSINE).

Anche il regime giuridico 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, al quale è stata però 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».
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 (GOODWIN-GILL-MCADAM). Nondimeno detto regime speciale ha rivelato nel tempo dei limiti significativi e ha determinato dei vuoti di protezione nei confronti delle persone a favore dei quali è stato predisposto (GODDARD).
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 cessi. Una volta cessata l'assistenza dell'UNRWA gli stessi sono tuttavia titolari *automaticamente* di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione. Ciò non significa che non debbano seguire le procedure ordinarie per la richiesta di protezione ma che l'esame è semplificato, poiché i palestinesi sono *ipso facto* rifugiati e va solamente verificata l'applicabilità nel singolo caso delle clausole di esclusione (*Guidelines On International Protection No. 13*). Ricadono nell'ambito di applicazione del regine di Ginevra anche 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, i quali, pertanto, devono vedere esaminata la propria domanda alla luce dell'art. 1A(2) del suddetto trattato. In dottrina c'è finanche 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 an agency "other than UNHCR" (i.e., UNCCP), and found themselves after 1952 in a situation in which such protection had ceased» (BADIL p. 359 ss.).
Va ad ogni modo precisato che l'interpretazione dell'art. 1D, definito in dottrina come una «contingent inclusion clause» (AKRAM, GOODWIN-GILL), non è pacifica e non è dunque casuale che le prassi statali siano estremamente diversificate (BADIL), sovente nel senso di negare protezione ai rifugiati palestinesi, con significative conseguenze con riguardo alla possibilità

per gli stessi di beneficiare dei diritti sociali ed economici e di accedere alle procedure per il ricongiungimento familiare (GODDARD). Ad ogni modo, non è questa la sede idonea per addentrarsi nell'analisi di tali complessi profili di diritto.
Allo stato attuale ricadono sotto il mandato dell'UNRWA (dunque nell'ambito di applicazione dell'art. 1D della Convenzione di Ginevra – *Guidelines*, par. 8):

- i *rifugiati palestinesi* 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 e al conflitto – e alla diaspora – che ne è derivato;
- gli *sfollati* ai sensi della risoluzione 2252 (ES-V) del 4 luglio 1967, 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;
- i *discendenti* dei rifugiati palestinesi e degli sfollati come definiti ai precedenti punti, per linea patriarcale[1], anche se nati al di fuori dell'area di operatività dell'UNRWA.

In base a tale classificazione, beneficiano dell'assistenza dell'UNRWA circa sei milioni di persone (il 30% residenti nei campi profughi), alle 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'AG, tale obiettivo sia lungi dall'essere conseguito, 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 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. Cfr. la nota UNHCR del 2013 sulla direttiva).

[1] Per quanto concerne le donne che sono rifugiate formalmente registrate, coniugate con uomini che non lo sono, in linea di massima si ritiene che non soddisfino le condizioni di registrazione poste dall'UNRWA; tuttavia le stesse e i figli delle stesse, anche adottati, «are eligible to register to receive UNRWA services». Cfr. *Consolidated eligibility and registration instructions*, 1° gennaio 2009.

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, 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 anche 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 la clausola di esclusione 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 automatico, nel suo caso, 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 dell'UNHCR. Quest'ultimo 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 sono elegibili per tale assistenza, ovvero le tre categorie che abbiamo richiamato sopra. La *ratio* è proprio quella di riconoscere «the continuing refugee character of Palestinian refugees…as (…) their entitlement to protection» (Linee-guida n. 13, p. 7).

Una pronuncia di grande rilievo con riguardo all'oggetto di indagine, che ha inciso significativamente sulle prassi degli Stati membri, rendendole più garantiste (BADIL, p. 317), è *El Kott et al.*, 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 (cfr. *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). I richiedenti avevano chiamato in causa l'art. 12, par. 1, lett. a della direttiva in quanto avevano usufruito dell'assistenza dell'UNRWA, che era cessata, e pertanto avrebbero avuto diritto ipso facto al riconoscimento dello status di rifugiato. Secondo i giudici di Lussemburgo 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 sia 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. Laddove la decisione di lasciare l'area di competenza dell'UNRWA sia giustificata da motivi indipendenti dalla volontà della persona, è palese che l'assistenza di cui la stessa beneficiava è cessata. 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. 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 operazioni 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. Dalle linee-guida dell'UNHCR emerge come siano molteplici le motivazioni, anche soggettive (violenza di genere, tortura, tratta) o connesse ad una situazione di conflitto, o altresì alle barriere fisiche o legali poste dagli Stati terzi, rilevanti per l'applicabilità del regime ordinario di protezione. Tuttavia le prassi statali non sempre sono conformi alla lettura fornita dalla suddetta agenzia e tendono a restringere l'applicazione della clausola di inclusione di cui al secondo paragrafo dell'art. 1D (BADIL).

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 detta espressione faccia riferimento alla mera possibilità di accedere alla procedura, perché in tal caso sarebbe svuotata di qualsiasi effetto utile e diverrebbe ridondante, tenuto conto che l'ordinamento internazionale (ed anche quello dell'UE) riconosce a ciascuna persona il diritto di presentare domanda di protezione.

Qualora l'accertamento svolto dalle autorità dia esito positivo, le stesse sono tenute a riconoscere lo status di rifugiato e non altre forme di protezione complementari, 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 ricade 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 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 (Linee-guida n. 13, par. 22).

Veniamo al caso *Alheto* del 2018, 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 Alheto 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 il 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 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.

Si vuole far notare che tale interpretazione non è conforme alle linee-guida n. 13 dell'UNHCR, nelle quale 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 (Linee-guida n. 13, Par. 22, lett. k), 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, problematicamente, nella pronuncia *Alheto*.

Anche nella successiva sentenza *XT* i giudici di Lussemburgo sono tornati sull'ambito di applicazione territoriale della protezione dell'UNRWA, confermando l'orientamento espresso in *Alheto*. Viene chiarito che al fine di verificare se in detta zona l'apolide palestinese beneficia di *protezione o assistenza effettiva*, le autorità statali devono verificare, sulla base di un esame individuale, se l'organo sussidiario dell'AG 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 rientrante 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 sotto il proprio mandato e di garantire, dunque, lo spostamento della persona da un settore ad un altro. Dunque 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. Se le premesse della pronuncia destano perplessità, è invece 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. Dunque 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 scoppiato 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 nell'ambito di applicazione del secondo periodo dell'art. 12, par. 1, lett. a.

Infine arriviamo ad una recente sentenza, *NB, AB* del marzo 2022, 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 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 escluso che siano intervenute delle circostanze che consentono al richiedente di rientrare in condizioni di sicurezza. Tuttavia, qualora la persona dimostri di essere stata costretta a lasciare la zona operativa dell'UNRWA per motivi che prescindevano dalla sua volontà, ricade sullo Stato membro, laddove ritenga che detta persona sia oramai in grado di fare ritorno in tale zona e di beneficiare in essa di protezione o assistenza, l'onere di provarlo. Viene anche precisato che l'accertamento relativo alla cessazione della protezione da parte del suddetto organismo non richiede che sia inflitto intenzionalmente un danno alla persona dall'UNRWA o dal Paese ospitante ma solo che non sia garantita la sicurezza della persona. Desta 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 prende dunque 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. Tale circostanza tuttavia non rafforza la legittimità dello spostamento della persona dal momento che la protezione dell'UNRWA non è pienamente effettiva ma, piuttosto, diviene un fattore di cui tener conto al fine di escludere l'applicazione della clausola di inclusione di cui all'art. 12, par. 1, lett.a, secondo periodo. Tra l'altro, come rimarcato dall'UNHCR nelle

Osservazioni sul caso *NB, AB*: «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» (*UNHCR, Written Observations of the United Nations High Commissioner for Refugees*, par. 49-52).
Alla luce della breve analisi condotta, è di palese evidenza che la tutela garantita ai rifugiati palestinesi nell'ambito del sistema di asilo europeo dipende dall'interpretazione che viene fornita dell'art. 12, par. 1, lett. a, e dalla sua applicazione negli ordinamenti interni. Tale interpretazione, 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. L'effetto che ne deriva è nel senso di limitare le ipotesi in cui è possibile riconoscere lo status di rifugiato ai palestinesi.

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 volontà della persona, al poter beneficiare della tutela offerta dall'UNHCR o dalla Convenzione di Ginevra. Tali fattori, letti congiuntamente all'ampia discrezionalità delle autorità statali, precarizzano la condizione della suddetta categoria di persone, anche in Europa, seppure con significative differenze tra Stati membri (sul gap di protezione BADIL).
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 si spinge a fornire delle indicazioni al riguardo. Se è indubbio, infatti, che l'UNRWA dovrebbe 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 degli stessi 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 (*UNHCR, Written response of the United Nations High Commissioner for Refugees*, par. 15, lett. c). A tal riguardo va preso atto che non ha giocato a favore della protezione dei rifugiati palestinesi l'elezione di Trump, che ha sospeso il contributo per l'UNRWA (poi ripristinato da Biden), anche su pressione di Israele, che auspica lo smantellamento dell'organismo in questione, ritenuto responsabile del perpetuarsi della questione palestinese. L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e lo sfollamento che ne è

derivato hanno poi spinto alcuni paesi europei, tra cui la Svezia, a spostare i fondi previsti per l'UNRWA sulle attività di accoglienza dei cittadini ucraini. Ad ogni modo, UE e Stati membri costituiscono attualmente i principali finanziatori dell'organo sussidiario dell'AG.
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 (*UNRWA Commissioner-General Philippe Lazzarini statement to the UN Security Council*). La situazione, già di per sé drammatica, è progressivamente peggiorata con la pandemia da Covid-19 e, rispetto alla Striscia di Gaza, con l'escalation delle incursioni delle forze israeliane. Appare 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. Ad ogni modo, è noto che il dibattito rispetto a quali siano gli standard socio-economici necessari a garantire un livello sufficiente di vita – dunque una *protezione effettiva* – ai rifugiati non ha ancora trovato una visione condivisa.
Al di là delle contingenze, è di chiara evidenza che la questione del trattamento dei rifugiati palestinesi ha natura eminentemente politica ed è collegata alla mancata attuazione della soluzione individuata originariamente dell'ONU. 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, particolarmente restii rispetto a tale ipotesi) o il reinsediamento in Paesi terzi, certamente non 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 (NIGRO) e tenuto conto che gran parte del territorio attribuitole dalle risoluzioni dell'ONU è stato occupato da Israele.
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. Spostare dette persone sotto il mandato dell'UNHCR, facendole ricadere nel regime ordinario di protezione, metterebbe a rischio, almeno secondo gli Stati arabi, il diritto al *ritorno* (GODDARD). In dottrina c'è chi sostiene che i diversi regimi possano coesistere, che potrebbe essere garantita contemporaneamente l'assistenza materiale dell'UNRWA e la protezione dell'UNHCR (AKRAM, in senso contrario GODDARD), senza d'altra parte rinunciare all'obiettivo posto dalle risoluzioni dell'ONU, dell'autodeterminazione del popolo palestinese e del 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 settantaquattro anni dalla sua origine (sul fallimento del Diritto internazionale PERTILE).

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

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
F. ALBANESE, L. TAKKENBERG, *Palestinian Refugees in International Law*, Oxford University Press, 2021
BADIL, *Closing Protection Gaps | Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention (2nd Edition)*, 2015
T.G. FRAZER, *Il conflitto arabo-israeliano*, Il Mulino, 2015
B. GODDARD, *UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2010, pp. 475–510
G.S. GOODWIN-GILL, *Palestine Refugees And Protection In International Law: A Speech By Guy S. Goodwin-Gill*, 20 gennaio 2022, www.kaldorcentre.unsw.edu.au
G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law. Third Edition*, Oxford University Press, 2007
R. NIGRO, *La giurisdizione della Corte penale internazionale sul Territorio Palestinese Occupato e la statualità della Palestina*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2021, pp. 511-520
A. TAKKENBERG, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, 1959

Giurisprudenza:

CGUE, sentenza del 17 giugno 2010, *Nawras Bolbol contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, causa C-31/09
CGUE, sentenza del 12 dicembre 2012, *Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi, Hazem Kamel Ismail contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, causa C-364/11
CGUE (Grande Sezione), sentenza del 25 luglio 2018, *Serin Alheto contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, causa C-585/16
CGUE, sentenza del 13 gennaio 2021, *Bundesrepublik Deutschland contro XT*, causa C-507/19
CGUE, sentenza del 3 marzo 2022, *NB, AB contro Secretary of State for the Home Department*, Causa C-349/20

Per citare questo contributo: A. DEL GUERCIO, *"The NeverEnding Story" dei rifugiati palestinesi tra regimi speciali e vuoti di protezione,* ADiM Blog, Analisi & Opinioni, agosto 2022.