Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2026

I RIFUGIATI PALESTINESI NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO. VIE DI FUGA, ASILO E DIRITTO AL RITORNO

di Adele Del Guercio

Abstract: *Il contributo esamina il regime giuridico di protezione dei rifugiati palestinesi anche alla luce del drammatico deterioramento delle condizioni di vita nei Territori occupati e delle crescenti difficoltà operative dell'UNRWA. Muovendo dalla specificità del sistema di protezione e assistenza predisposto nell'ambito delle Nazioni Unite, l'analisi si concentra sull'art. 1D della Convenzione di Ginevra del 1951 e sul suo recepimento nel diritto dell'Unione europea. Particolare attenzione è dedicata all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, con riguardo ai presupposti della cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA e alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato. Ferma restando la centralità del diritto al ritorno e della costituzione di uno Stato palestinese indipendente e sovrano, si sottolinea la necessità di assicurare, nell'immediato, accesso effettivo all'asilo e all'accoglienza per quanti cercano protezione al di fuori dei territori di provenienza.*

Abstract: *This article examines the legal framework governing the protection of Palestinian refugees against the backdrop of the dramatic deterioration of living conditions in the Occupied Palestinian Territory and the growing operational challenges facing UNRWA. Starting from the distinctive protection and assistance arrangements established within the United Nations system, the analysis focuses on Article 1D of the 1951 Refugee Convention and its incorporation into European Union law. Particular attention is paid to the evolving case law of the Court of Justice of the European Union concerning the circumstances in which UNRWA protection or assistance is deemed to have ceased and the conditions for recognition of refugee status. While reaffirming the centrality of the right of return and the establishment of an independent and sovereign Palestinian State, the article stresses the immediate need to ensure effective access to asylum and reception for those seeking protection outside their territories of origin.*

© 2017-2026 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

I RIFUGIATI PALESTINESI NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO. VIE DI FUGA, ASILO E DIRITTO AL RITORNO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il regime speciale di protezione dei rifugiati palestinesi. – 2.1. Cenni storici. – 2.2. Il quadro giuridico con riguardo all'assistenza e alla protezione dei rifugiati palestinesi. – 2.3. La cessazione dell'assistenza e della protezione dell'UNRWA. – 3. La protezione dei rifugiati palestinesi nel quadro dell'Unione europea. – 3.1. La giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia dell'UE. – 3.2. La sentenza *SN, LN*: la vita *indignitosa* nella Striscia di Gaza. – 4. Vie di fuga per i rifugiati palestinesi e soluzioni durature. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

I palestinesi[1] costituiscono il gruppo più numeroso di rifugiati a livello globale[2]. Ai sei milioni di persone che rientrano sotto il mandato della *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA)[3], si aggiungono, infatti, quanti non sono registrati presso l'agenzia o che hanno lasciato l'area operativa dell'agenzia per trovare rifugio altrove. Il perdurare dell'assenza di una soluzione politica alla questione della statualità palestinese e il susseguirsi degli sfollamenti provocati dalle guerre arabo-israeliane e dalle operazioni militari israeliane nei Territori palestinesi occupati (TPO) hanno contribuito a protrarre tale condizione. Non è un caso che quella dei rifugiati palestinesi continui a essere descritta come «the longest-standing refugee situation»[4].

La peculiarità della condizione dei rifugiati palestinesi è spiegabile alla luce di diversi fattori: l'assenza di uno Stato indipendente e sovrano in grado di offrire protezione ai propri cittadini; la dispersione in diversi Paesi; e, soprattutto, la previsione, sul piano internazionale, di norme specifiche in materia di assistenza e protezione, che hanno determinato una frammentazione del quadro giuridico applicabile, non sempre idoneo a garantire una tutela effettiva[5].

Negli ultimi anni, la condizione dei palestinesi si è ulteriormente aggravata, innanzitutto in ragione delle gravi condotte israeliane, che hanno sostanziato diverse fattispecie di crimini internazionali[6]. Inoltre, Stati Uniti ed altri Paesi occidentali hanno provato a mettere

* Il presente articolo costituisce una versione rivista e aggiornata del contributo pubblicato nel volume *Annuario ADIM 2022. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023.

1. Sulla definizione di tale categoria si rinvia a F. Albanese, L. Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 85 ss.

2. www.unhcr.org/refugee-statistics.

3. www.unrwa.org/.

4. G.S. Goodwin-Gill, *Palestine Refugees and Protection in International Law: A Speech by Guy S. Goodwin-Gill*, 20 gennaio 2022.

5. F. Albanese, L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question: An International Law Perspective*, in *De/Colonising Palestine: Contemporary Debates*, R. Bocco, I. Saïd (eds.), Graduate Institute Publications, 2025, pp. 281-310, reperibile al link https://books.openedition.org/iheid/9363.

6. Si rinvia, tra gli altri, a: *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel*, UN Doc. A/81/430 del 14 ottobre 2026; Note by the Secretary-Gen Human Rights Council, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment*

in discussione la qualificazione dei palestinesi come *rifugiati*[7] così come la legittimità dell'UNRWA[8], accusata finanche di connivenze con Hamas. Tali contestazioni appaiono, tuttavia, prive di fondamento alla luce del diritto e della prassi internazionale in materia di rifugiati[9], su cui avremo modo di soffermarci nel prosieguo. La stessa Assemblea generale delle Nazioni Unite ha costantemente ribadito non solamente il diritto dei palestinesi all'assistenza e alla protezione in quanto rifugiati, ma altresì il diritto all'autodeterminazione, al ritorno e alla restituzione dei beni di loro proprietà[10].

Parallelamente ai tentativi di delegittimazione nei confronti dei rifugiati palestinesi e dell'UNRWA, si è assistito a un progressivo inasprimento delle condizioni dell'occupazione israeliana dei Territori occupati. In Cisgiordania si è registrata la nascita di nuove colonie e la violenza nei confronti degli abitanti, da parte dell'esercito israeliano e dei coloni. Mentre si scrive, il governo israeliano ha finanche annunciato la chiusura totale della Cisgiordania. Quanto alla Striscia di Gaza, la situazione umanitaria, già gravemente compromessa, ha subito un drammatico deterioramento a seguito degli eventi del 7 ottobre 2023 e delle successive operazioni militari. Gli intensi bombardamenti e l'offensiva terrestre israeliana hanno provocato una crisi umanitaria senza precedenti, segnata dalla devastazione delle infrastrutture civili[11], dall'uccisione di migliaia di persone e da una gravissima insicurezza alimentare, che ha esposto la popolazione a condizioni di fame estrema[12]. La Corte internazionale di giustizia, già a distanza di pochi mesi dall'attacco israeliano, ha

of the Crime of Genocide. Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, UN Doc. A/HRC/60/CRP.3 del 16 settembre 2025; *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Francesca Albanese*, UN Doc. A/HRC/55/73 del 1° luglio 2024; *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Francesca Albanese, Gaza Genocide: a collective crime*, UN Doc. A/80/492 del 20 ottobre 2025.

7. F. Albanese, L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question*, cit.

8. V. il comunicato stampa di BADIL, *Closing the Protection Gap: Fulfilling the International Community's Obligations per UN Resolution 194(III) to Palestinian Refugees and IDPs*, 2020, reperibile al link https://badil.org/press-releases/642.html#_ftn5.

9. *Ibidem*.

10. Assemblea generale, *Permanent sovereignty of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan over their natural resources*, A/RES/75/236, 30 dicembre 2020. Cfr. BADIL, *UNGA 75th Session: BADIL welcomes the decolonization committee's reaffirmation of Palestinian refugees' inalienable rights*, 2020, reperibile al link https://badil.org/press-releases/640.html. BADIL è un'organizzazione no-profit indipendente, impegnata nella protezione dei rifugiati palestinesi e degli sfollati interni. L'organizzazione ha uno speciale *status* consultivo nell'ambito dell'ONU. Cfr. https://badil.org/about.

11. Cfr. i dati raccolti dallo *United Nations Office of the Coordination for the Humanitarian Affairs (OCHA)*, di cui l'ultimo aggiornamento è reperibile al link https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-23-september-2026. Le operazioni armate israeliane dopo il 7 ottobre 2023 hanno provocato 73.922 vittime, la gran parte delle quali tra la popolazione civile, e 175.000 feriti. Tra le vittime si contano anche 596 membri di organizzazioni che forniscono aiuto umanitario, tra cui 393 membri dell'UNRWA, e più di 1.700 lavoratori del settore sanitario. Il 90% della popolazione è affetto da un elevato livello di insicurezza alimentare e deve confrontarsi con la difficoltà di accesso all'acqua potabile. Le operazioni militari israeliane, come denunciato anche dall'UNEP (*Environmental Impact of the Escalation of Conflict in the Gaza Strip*, 2025, https://www.un.org/unispal/document/unep-environmental-impact-of-the-escalation-of-conflict-in-the-gaza-strip/), hanno determinato una distruzione senza precedenti delle infrastrutture civili, comprese abitazioni, scuole, ospedali, sistema elettrico, fognario e di smaltimento dei rifiuti, attività economiche. Secondo UNOSAT, l'82% di tutte le infrastrutture è andato distrutto.

12. IPC Famine Review Committee, *Gaza Strip, August 2025: Conclusions and Recommendations*, 22 agosto 2025, www.ipcinfo.org. In argomento, A. Annoni, *La carestia nella Striscia di Gaza e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1.2026, p. 5 ss.

riconosciuto come plausibile il rischio di genocidio nei confronti della popolazione di Gaza[13] e ha invitato il governo israeliano a mettere fine all'offensiva militare [14] così come all'occupazione[15], che ha ripetutamente definito *illegale*.

In tale contesto, non sorprende l'intensificarsi dell'esodo dei palestinesi tanto dai Territori occupati quanto dai Paesi del Medio Oriente in cui hanno trovato accoglienza[16]. In particolare, in seguito al 7 ottobre 2023 alcune migliaia di persone avrebbero lasciato la Striscia di Gaza e si sarebbero spostate in Egitto[17] e, in misura minore, in Libano e Giordania. Contestualmente, si è registrato un incremento delle domande di protezione internazionale negli Stati membri dell'Unione europea[18]. Il numero delle richieste di asilo presentate da palestinesi è più che raddoppiato nel solo mese di ottobre 2023, passando da 640 a 1.345. Complessivamente, sono state presentate 11.600 domande di protezione internazionale nel 2023[19], 12.000 nel 2024[20], 11.430 nel 2025[21], 6.800 nel 2026 (fino al mese di maggio)[22].

Seppure i dati illustrati non collochino i palestinesi tra le principali nazionalità per richieste di asilo nelle statistiche europee[23], essi evidenziano nondimeno un incremento significativo rispetto agli anni precedenti al 2023, paradigmatico del progressivo deterioramento delle condizioni di vita nei Territori palestinesi occupati [24]. Altrettanto

13. Corte internazionale di giustizia, Ricorso introduttivo del giudizio e richiesta di misure cautelari del 29 dicembre 2023 nell'affare relativo all'applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio nella Striscia di Gaza (*Sudafrica c. Israele*). Ordinanze sulle misure provvisorie, ordinanze del 26 gennaio, del 28 marzo, del 5 aprile e del 24 maggio 2024. Tutti i documenti sono disponibili al sito www.icj-cij.org.

14. Ordinanza sulle misure provvisorie del 24 maggio 2024, cit.

15. Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, parere consultivo del 19 luglio 2024, disponibile su www.icj-cij.org, su cui M. Arcari, *Un'occupazione, un'annessione, una norma imperativa. Note sul parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3.2024, pp. 633-646; M. Pertile, *Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulle conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato: implicazioni per il diritto internazionale umanitario*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1.2025, pp. 177-203. In generale, sul regime di occupazione dei territori palestinesi si rinvia a A. Annoni, F. Salerno, *La tutela internazionale della persona umana nei conflitti armati*, Bari, Cacucci Editore, 2023, in part. p. 177 e bibliografia ivi indicata.

16. La questione esula dall'oggetto di indagine. Ci si limita a far presente che la gran parte dei Paesi arabi di accoglienza non ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 ma ha sviluppato un regime giuridico specifico destinato ai rifugiati palestinesi. Iniziative sono state portate avanti anche a livello regionale. Si rinvia al riguardo a L. Robson, *Asylum for Palestinians? The theory and practice of a response*, in *Diasporas*, 41.2023.

17. L'Egitto ha ratificato la Convenzione di Ginevra ma non consente all'UNHCR di operare nel proprio territorio, e non rientra nemmeno nei settori di intervento dell'UNRWA. Ospita circa 100mila rifugiati palestinesi storici e sembra che abbia mostrato insofferenza rispetto all'arrivo di altri rifugiati palestinesi dalla Striscia di Gaza. Vd. https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2024/07/01/escaping-gazas-war-palestinians-find-little-solace-egypt. Al riguardo, si vedano le osservazioni di J. McAdam, G.S. Goodwin-Gill, *Israel-Hamas 2023 Symposium – Refugee Law*, 17.11.2023, https://lieber.westpoint.edu/refugee-law/.

18. EUAA, *Asylum Report 2024. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*, giugno 2024.

19. EUAA, *EU received over 1.1 million asylum applications in 2023, Press Release Published: 28 February 2024*, 28 febbraio 2024.

20. EUAA, *Asylum Report 2025 – Executive summary*, https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2025-executive-summary/access-procedures?utm_source=chatgpt.com.

21. EUAA, *Latest Asylum Trends 2025: Annual Analysis, marzo 2026; Eurostat–EMN, Asylum and Migration Overview 2025 – Statistical Annex – 2026 edition*, 20 luglio 2026.

22. EUAA, *Asylum Report 2026*, maggio 2026.

23. L'EUUA evidenzia che il dato relativo alle domande di protezione internazionale dei palestinesi è sottostimato in quanto, proprio perché non è ancora riconosciuto lo Stato palestinese, ciascuno Stato membro utilizza un diverso metodo di registrazione: in alcuni casi dette persone vengono registrate alla voce "apolidi", in altri come "nazionalità non determinata". Vd. EUAA, *Asylum Report 2024*, cit., pp. 70-71.

24. Ed altresì di dinamiche politiche su cui torneremo nel prosieguo.

emblematico è il tasso di accoglimento delle domande di protezione internazionale, che si attesta tra il 95% e il 97%, a fronte del 39% (in prima istanza) di media a livello europeo[25]. È inoltre significativo che tale percentuale riguardi il riconoscimento dello *status* di rifugiato[26].

Preme far notare che, salvo poche centinaia di persone evacuate dalla Striscia di Gaza per motivi medici e per studio, o alle quali è stato concesso un visto per motivi familiari, sono numerosi coloro costretti a spostarsi verso l'Europa in maniera non autorizzata.

Il presente contributo vuole soffermarsi sulla protezione dei rifugiati palestinesi. Verrà analizzato in primo luogo il regime speciale approntato nell'ambito delle Nazioni Unite, che ricomprende agenzie e norme *ad hoc*, per rispondere alla peculiarità della condizione e delle esigenze di tale categoria di persone (par. 2). Successivamente, l'indagine si sposterà sull'Unione europea, in particolare sulla giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia sulla base dell'art. 12, par. 1, lett. a, della direttiva qualifiche, che recepisce l'art. 1D della Convenzione di Ginevra (par. 3). Specifica attenzione verrà prestata alla questione dell'accesso dei rifugiati palestinesi al territorio europeo (par. 4), per poi concludere con delle brevi riflessioni su diritto di asilo e diritto al ritorno (par. 5).

2. Il regime speciale di protezione dei rifugiati palestinesi

2.1. Cenni storici

In seguito alla risoluzione 181(II) del 29 novembre 1947 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite[27] e alla proclamazione dello Stato di Israele, circa 750mila palestinesi furono costretti ad abbandonare le proprie abitazioni[28]. La risoluzione n. 194(III) dell'11 dicembre

25. https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260424-1?utm_source=chatgpt.com.

26. Un'ulteriore possibilità per i palestinesi, oltre alla presentazione della domanda di protezione internazionale, consiste nell'attivazione, dinanzi alle autorità nazionali competenti, delle procedure volte al riconoscimento dello status di apolide, come disciplinato dalla apposita Convenzione adottata nel 1954. La maggior parte dei rifugiati palestinesi versa in una condizione di apolidia che affonda le proprie radici in determinate vicende storiche, in particolare nella negazione della cittadinanza di massa operata dal governo israeliano nel 1952. Ulteriori ragioni sono legate all'impossibilità di rientrare nel territorio dal quale si è fuggiti, all'assenza di uno Stato palestinese riconosciuto, al regime di occupazione da parte di Israele. Cfr. F. Albanese, L. Takkenberg, *Palestinian Refugee and International Law*, cit., p. 38 ss.; M.M. Qafisheh, R. Sahtout, F. Albanese, L. Takkenberg, *The Lex Specialis Regime Pertinent to Palestinian Refugees*, in *Global Jurist*, 2022, p. 3 ss. Cionondimeno, come evidenziato da BADIL, *Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons*, June 2022, p. 12, «Many Palestinians consider themselves to be Palestinian nationals in view of their long-standing ties to the areas currently known as Israel, Gaza, the West Bank, and Palestine, as well as their ethnicity, shared political and cultural affinity. It is important to acknowledge and respect Palestinians' connection to Palestine and right to self-identify as Palestinian nationals. In addition, Palestinian nationality – in the legal sense – was established by an international treaty in 1923 and continues to be protected by international law». BADIL svolge un'analisi molto dettagliata degli eventi che hanno portato alla situazione attuale ed anche della differenza tra *nazionalità* e *cittadinanza*. Cfr. BADIL, *Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention*, 2nd Edition, 2015, p. 2 ss. Nel presente contributo si utilizzeranno i termini *palestinesi* e *rifugiati palestinesi* e non *apolidi palestinesi*.

27. UN Doc. res. 181(II) del 29 novembre 1947.

28. Per una ricostruzione più dettagliata si rinvia a F. Albanese, L. Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law*, cit.; G.S. Goodwin-Gill, J. Mcadam, *The Refugee in International Law*, Third Edition, Oxford, Oxford University Press, 2007; BADIL, *Closing Protection Gaps: Handbook*, cit., p. 2 ss.; B. Morris, *The birth of the Palestinian Refugees problem,* Cambridge, Cambridge University Press, 2004; A. Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*,

1948, adottata dalla stessa Assemblea generale[29], istituiva la *United Nations Conciliation Commission for Palestine* (UNCCP), incaricata di promuovere una soluzione pacifica del conflitto e di contribuire alla protezione dei rifugiati palestinesi e alla ricerca di soluzioni durature. Nella risoluzione si legge che i rifugiati palestinesi «wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return». La risoluzione attribuiva dunque particolare rilievo al ritorno[30] dei palestinesi alle proprie abitazioni, prevedendo altresì una compensazione per i beni di quanti avessero scelto di non rientrare e per le perdite o i danni subiti, da risarcire secondo il diritto internazionale o secondo equità. La questione dei rifugiati si collegò sin da subito con quella del *diritto inalienabile* del popolo palestinese all'autodeterminazione[31].

Le previsioni della risoluzione 194(III) rimasero perlopiù inattuate: alla gran parte dei palestinesi che avevano espresso la volontà di rientrare nelle proprie case fu impedito il ritorno, e i loro beni furono oggetto di confisca[32].

Per ragioni di natura tanto politica quanto pratica, i palestinesi furono assoggettati a un regime speciale, il cui coordinamento con il sistema generale di protezione dei rifugiati fu disciplinato dallo Statuto dell'UNHCR e dalla Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello *status* di rifugiato, allora in corso di elaborazione. Entrambi gli strumenti prevedono l'esclusione, rispettivamente dal mandato dell'Alto Commissariato e dai benefici della Convenzione di Ginevra, delle persone che ricevono protezione o assistenza da altri organi o agenzie delle Nazioni Unite. L'art. 1D della Convenzione affianca tuttavia a tale esclusione una clausola di inclusione, in forza della quale, qualora la protezione o l'assistenza cessino per qualsiasi motivo senza che la posizione degli interessati sia stata definitivamente regolata conformemente alle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale, questi ultimi hanno *ipso facto* diritto ai benefici convenzionali. L'esclusione assume pertanto carattere condizionato, nel quadro di un meccanismo volto ad assicurare la continuità della protezione[33].

Oxford, Oxford University Press, 1959. Ulteriori esodi si verificarono in seguito alla guerra arabo-israeliana del 1967. Anche in tale occasione, le Nazioni Unite ribadirono, attraverso una serie di risoluzioni (tra le altre,), il diritto dei palestinesi a rientrare nelle proprie abitazioni, promuovendo, più in generale, la ricerca di soluzioni durature che contemplassero, accanto al ritorno, anche l'eventuale reinsediamento in Stati terzi.

29. UN Doc. res. 194 dell'11 dicembre 1948.

30. Sul diritto al ritorno si rinvia, tra gli altri, a S.M. Akram*, Palestinian Refugees and their Legal Status: Rights, Politics, and Implications for a Just Solution*, in *Journal of Palestine Studies*, n. 3.2002, pp. 36-51, in part. p. 40; G. Boling, *The 1948 Palestinian Refugees and the Individual Right of Return: An International Law Analysis*, BADIL, 2007; W. Mallison, S. Mallison, *The Right of Return, in Journal of Palestine Studies*, 1980; M. Qafisheh, *Bases for the Palestinian Refugees Right of Return under International Law: Beyond General Assembly Resolution 194*, in *Cambridge International Law Journal*, 2012; M. Qafisheh, R. Sahtout, F. Albanese, L. Takkenberg, *op. cit*., p. 10 ss.; K.R. Raidley, *The Palestinian Refugees: The Right to Return in International Law*, in *The American Journal of International Law*, 1978, pp. 586-614.

31. Cfr. i documenti dell'UN Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People, www.un.org/unispal/committee/.

32. Per un inquadramento storico della vicenda si rinvia, tra gli altri, a T.G. Frazer, *Il conflitto arabo-israeliano*, Bologna, il Mulino, 2015.

33. Cfr., tra gli altri, G.S. Goodwin-Gill, *Palestine Refugees And Protection In International Law: A Speech By Guy S. Goodwin-Gill*, 20 gennaio 2022; G.S. Goodwin-Gill, J. Mcadam, *The Refugee in International Law*, cit., p. 151 ss.; M. Perin, *European and International Law and Palestinian Refugees: Bolbol, El Kott and the Application of Article 1D of the Geneva Convention*, in *Journal of Law and Jurisprudence*, 2013, pp. 87-114, in part. p. 89. D'altra parte, gli Stati occidentali temevano che l'inserimento dei palestinesi nel regime ordinario di protezione li obbligasse all'accoglienza di un ampio gruppo di rifugiati. Cfr. Statement of Mr Rochefort (France), 26 novembre 1951.

Negli anni di cui si discute, la questione palestinese era al centro dell'attenzione internazionale e si confidava in una rapida soluzione. Gli Stati arabi volevano evitare che l'inclusione dei palestinesi nel regime generale di protezione dei rifugiati ne oscurasse la specificità e attenuasse l'impegno della Comunità internazionale nei loro confronti [34]. Il principale timore era che trattandoli alla stregua di rifugiati 'ordinari' potesse essere loro negato il diritto al ritorno[35]. D'altra parte, gli Stati arabi non mancavano di evidenziare che la situazione nella quale versavano i rifugiati palestinesi era la conseguenza diretta della scelta operata con la risoluzione 181(II)[36], che aveva legittimato la partizione della Palestina. Le Nazioni Unite erano dunque chiamate a impegnarsi per una rapida soluzione, che, ad avviso degli stessi Stati arabi, doveva necessariamente passare attraverso la creazione di uno Stato palestinese.

Divenne, tuttavia, presto evidente quanto fosse difficile pervenire, nel breve periodo, a una soluzione pacifica del conflitto arabo-israeliano, anche in ragione delle posizioni contrapposte sulla sorte dei rifugiati. Mentre Israele ne sosteneva l'insediamento nei Paesi arabi, questi ultimi rivendicavano la possibilità del ritorno nei luoghi di origine, situati anche nel territorio sul quale si era costituito lo Stato di Israele [37]. In concreto, i palestinesi ricevettero immediatamente accoglienza proprio nei Paesi arabi, soprattutto in Libano, Giordania, Siria e, in misura minore, Egitto e Iraq.

Nel frattempo, con la risoluzione n. 302 (IV) dell'8 dicembre 1949, l'Assemblea generale aveva istituito l'UNRWA, alla quale fu affidato il compito, di taglio umanitario e operativo, di prestare immediata «protezione e assistenza» ai rifugiati palestinesi. Originariamente concepito come complementare a quello dell'UNCCP, il mandato dell'UNRWA non comprendeva la protezione dei rifugiati palestinesi (ovvero, il riconoscimento di uno *status* giuridico e la ricerca di soluzioni durature), ma era circoscritto all'assistenza materiale[38], da assicurare anche attraverso l'attuazione di programmi di lavoro nei Paesi arabi in cui i rifugiati palestinesi avevano trovato accoglienza[39].

Allo stato attuale, l'UNRWA costituisce la principale agenzia di riferimento a livello internazionale per l'assistenza [40] e la protezione dei 5,9 milioni di rifugiati palestinesi registrati [41]. Pur trattandosi di nozioni distinte, l'assistenza e la protezione offerte dall'UNRWA si concretizzano prevalentemente, in aiuto materiale, come emerge, tra l'altro, dalla nota inviata dall'agenzia all'UNHCR nel 2021, dove si legge che: «UNRWA does not have a mandate to seek durable solutions for Palestine refugees…UNRWA does not manage refugee camps and is not responsible for protecting the physical safety or security of Palestine refugees or maintaining law and order…[UNRWA] cannot guarantee any

34. Si consideri che persino l'OLP per diversi decenni ha invitato i palestinesi a non presentare domanda di asilo. Cfr. S.M. Akram*, Palestinian Refugees and their Legal Status: Rights, Politics, and Implications for a Just Solution*, in *Journal of Palestine Studies*, n. 3.2002, pp. 36-51.

35. M.M. Qafisheh, R. Sahtout, F. Albanese, L. Takkenberg, *op. cit.*, p. 2.

36. Statement of Mr Azkoul (Lebanon) (27 November 1950) 5 UNGAOR 358. Cfr. S.M. Akram, *op. cit.*, p. 40; A. Singh, *Stateless Palestinians and the Refugee Convention*, in *ILPA*, 2009.

37. F. Albanese, L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question*, cit.

38. In argomento si rinvia a M. Akram, *Palestinian Refugees and their Legal Status*, cit.; I. Mann, *The New Palestinian Refugees*, in *EJIL:Talk!*, 19 maggio 2021.

39. *Ibidem*.

40. UNRWA Protection Strategic Framework Restoring and strengthening the UNRWA Protection Function – A way forward. SUMMARY DOCUMENT. Approved by UNRWA in July 2021, www.feature-ntt-data-vr2v4ga-wecheaz23ytyq.eu-4.platformsh.site/sites/default/files/protection_strategic_framework_-_summary.pdf.

41. Circa il 30% di queste persone vive nei 58 campi profughi distribuiti nell'area operativa dell'UNRWA.

individual's physical security. Registration with UNRWA … does not confer any legal *status*, nor does it operate as a form of personal identification, proof of nationality or lack thereof»[42].

L'area di operatività dell'UNRWA si articola in cinque settori: Giordania, Libano, Siria e, nei Territori palestinesi occupati, Striscia di Gaza e Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est. In tali aree, nelle quali sono presenti cinquantotto campi profughi, l'agenzia presta assistenza ai rifugiati palestinesi attraverso servizi sanitari e di sostegno psicologico e socioeconomico, promuove programmi volti a garantire l'accesso dei minori all'istruzione, realizza interventi di emergenza e iniziative di microcredito, è responsabile della gestione dei rifiuti, nonché delle attività di miglioramento delle infrastrutture e dei servizi nei campi profughi. Il mandato dell'UNRWA, originariamente concepito come temporaneo, è stato ripetutamente prorogato, da ultimo fino al 30 giugno 2029[43].

In dottrina si è a lungo discusso su quale sia la corretta interpretazione dei termini *protezione* e *assistenza*. È stato sostenuto che con *protezione* si intenda più generalmente il riconoscimento di uno *status* giuridico, la tutela dei diritti e la ricerca di soluzioni durevoli, mandato attribuito all'UNCCP; mentre con *assistenza* si faccia riferimento soprattutto al supporto materiale, di competenza dell'UNRWA[44].

L'UNCCP è ancora formalmente esistente (sebbene non sia di fatto operativa dagli anni Sessanta del Novecento) ma non è riuscita a realizzare soluzioni durature a favore dei rifugiati palestinesi e a garantire loro un'effettiva protezione[45]. Anche in conseguenza di ciò, l'UNRWA ha acquisito una crescente centralità con riguardo alla questione oggetto di indagine, seppure prevalentemente in termini di assistenza. Non manca, tuttavia, in dottrina chi sostiene che il mandato dell'UNRWA sia stato esteso, per certi versi, anche alla protezione dei rifugiati palestinesi, quantomeno nei cinque settori di operatività dell'agenzia[46], sebbene non ricomprenda il riconoscimento di uno *status* giuridico definito e la ricerca di soluzioni durature[47].

Malgrado l'invito rivolto dall'Assemblea generale al governo israeliano perché rispetti le sedi dell'UNRWA, comprese quelle situate a Gerusalemme Est[48], l'agenzia si trova

42. *Letter from UNRWA to UNHCR describing UNRWA's mandate and services*, 22 settembre 2021.

43. Con la risoluzione *Assistance to Palestine refugees*, UN Doc. A/C.4/80/L.17, dell'11 dicembre 2025, adottata con 151 voti favorevoli, 10 contrari e 14 astensioni.

44. M. Qafisheh, V. Azikov, *Article 1D*, in *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary,* A. Zimmermann (ed.), OUP, 2011. Per un approfondimento sul dibattito si rinvia a M. Perin, *European and International Law and Palestinian Refugees*, cit., p. 95 ss.; M. Qafisheh, *An Ongoing Anomaly: Pre- and Post- Second World War Palestinian Refugees*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 1.2015, pp. 52-74.

45. BADIL, *Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons*, June 2022, p. 3.

46. S. Custer, *UNRWA: Protection and Assistance to Palestinian Refugees,* in *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: a rights based approach to Middle Eastern Peace*, S.M. Akram and others (eds.), Routledge, 2011; M. Kagan, *Is there really a protection gap? UNRWA's role vis-a-vis Palestinian Refugees*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2009, p. 28; M. Perin, *European and International Law and Palestinian Refugees*, cit., p. 96.

47. Proprio per tale ragione è stato sostenuto che tutti i rifugiati palestinesi rientrerebbero nella clausola di inclusione di cui alla seconda parte dell'art. 1D. In argomento si rinvia a M. Akram, *Palestinian Refugees and their Legal Status*, cit., p. 42. Di orientamento contrario, S. Custer, *op. cit.*; M. Kagan, *op. cit.*; M. Perin, *European and International Law and Palestinian Refugees*, cit., p. 96. In effetti, tale posizione non registra ampio seguito in dottrina, così come non ha ricevuto l'avallo dell'UNHCR.

48. Assemblea Generale, *Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, 11 novembre 2025. La risoluzione risponde alle riforme legislative israeliane (in particolare a quelle operate nell'ottobre e nel dicembre 2024) che mirano a impedire le operazioni dell'UNRWA e a proibire l'apertura di qualsiasi ufficio di rappresentanza, la fornitura di servizi e lo svolgimento di attività, direttamente o indirettamente, nel territorio dello Stato di Israele. Sulla questione è intervenuta la Corte internazionale di giustizia, con l'*Advisory Opinion* del 22 ottobre 2025,

attualmente a operare in condizioni di estrema difficoltà, in special modo nella Striscia di Gaza, in conseguenza delle pressioni degli Stati Uniti, nonché della riduzione dei finanziamenti[49], con ripercussioni in tutti i settori di intervento[50]. Tali fattori compromettono la capacità dell'agenzia di assicurare la continuità dell'assistenza e di contribuire a garantire condizioni di vita dignitose ai rifugiati palestinesi presenti nell' area di operatività[51]. Tra l'altro, se nella Striscia di Gaza le operazioni militari israeliane e la chiusura dei valichi hanno determinato una situazione umanitaria disastrosa, nella quale l'UNRWA incontra rilevanti ostacoli nello svolgimento delle proprie attività, in Cisgiordania l'intervento dell'agenzia viene ostacolato dall'espansione degli insediamenti e dalle incursioni armate da parte dell'esercito, e talvolta di coloni, nei campi profughi. Per quanto concerne, poi, Gerusalemme Est, Israele si è dotato di leggi che impediscono all'agenzia di svolgere le attività previste da mandato[52], poiché tratta la città come proprio territorio, in spregio alle indicazioni delle Nazioni Unite.

2.2. Il quadro giuridico con riguardo all'assistenza e alla protezione dei rifugiati palestinesi

La ricostruzione del contesto storico consente di cogliere l'origine e la *ratio* del regime speciale di protezione dei rifugiati palestinesi. Più precisamente, come evidenziato in dottrina[53] e nelle linee guida dell'UNHCR[54], lo Statuto dell'Alto Commissariato e la Convenzione del 1951 considerano i rifugiati palestinesi, in quanto *gruppo* o *collettività*, come una «*sui generis* class of refugees»[55], ossia una categoria soggetta a una disciplina speciale nell'ambito del quadro generale della protezione internazionale dei rifugiati[56].

Obligations of Israel in relation to the Presence and Activities of the United Nations, Other International Organizations and Third States in and in relation to the Occupied Palestinian Territory, con la quale il governo israeliano viene sollecitato a consentire all'UNRWA di svolgere le proprie funzioni, con particolare riguardo alla fornitura dei beni essenziali alla sopravvivenza dei palestinesi. Cfr. al riguardo M. Milanovic, *The Bottom Line of the ICJ's UNRWA Advisory Opinion*, in *EJIL:Talk!*, 23 ottobre 2025. Ancora, di fronte al sequestro da parte di Israele dell'edificio dell'UNRWA sito a Gerusalemme Est, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha rilasciato una dichiarazione con la quale condanna la condotta di Israele e esorta il governo israeliano «to immediately take all necessary steps to restore, preserve and uphold the inviolability of UNRWA premises and to refrain from taking any further action with regard to UNRWA premises, in line with its obligations under the Charter of the United Nations and its other obligations under international law, including those concerning privileges and immunities of the United Nations» (*Statement by the Secretary-General on Israeli unauthorized entry into the UNRWA Sheikh Jarrah compound*, 8 dicembre 2025). Cfr. in argomento A. Zimmermann, *Another Brick in the Wall: Israel's Seizure of UNRWA Facilities in East Jerusalem*, in *EJIL:Talk!*, 8 gennaio 2026.

49. In argomento si rinvia a C. Tang, *Whose Legal Duty to Aid?*, in *EJIL:Talk!*, 12 novembre 2024.

50. Cfr. *Over 2 million people in Gaza depend on UNRWA for survival as war and displacement continue*, From Philippe Lazzarini, UNRWA Commissioner General, 27 gennaio 2024. Sulla questione dei finanziamenti, che hanno natura volontaria, si rinvia più diffusamente a R. Ribeiro, *On UNRWA, Palestine Refugees, and International Law*, in *EJIL:Talk!*, 28 marzo 2024.

51. Mentre si scrive, il Programma alimentare mondiale (PAM) ha dovuto tagliare del 50% i pasti nella Striscia di Gaza per mancanza di fondi e perché Israele impedisce l'accesso degli aiuti nel territorio occupato.

52. *Letter from UNRWA Commissioner-General Philippe Lazzarini to the President of the United Nations General Assembly Annalena Baerbock*, 17 March 2026, reperibile al link www.un.org/unispal/document/letter-from-unrwa-cg-17mar26/.

53. F. Albanese, L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question*, cit.

54. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13: Applicazione dell'articolo 1D della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 ai rifugiati palestinesi*, 13 dicembre 2017, nota 6.

55. *Ivi*, par. 6.

56. Anche nella Convenzione del 1954 relativa allo *status* degli apolidi è presente una disposizione sull'esclusione dei palestinesi, ovvero l'art. 1, par. 2, punto i), ma non viene riproposto il meccanismo di inclusione dell'art. 1D della Convenzione del 1951.

L'esclusione dal regime ordinario è determinata dal par. 7, lett. c), dello Statuto dell'UNHCR, ai sensi del quale non rientrano nel mandato dell'agenzia le persone «che continuano a beneficiare della protezione o dell'assistenza di altri organismi o enti delle Nazioni Unite». Una formulazione analoga è stata adottata per la prima parte dell'art. 1D della Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello *status* di rifugiato, dove si legge che essa «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». Nondimeno, 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». Allo stato attuale, l'agenzia alla quale fanno riferimento il par. 7, lett. c), dello Statuto e l'art. 1D della Convenzione di Ginevra è precipuamente l'UNRWA.

Si ritiene che l'art. 1D della Convenzione di Ginevra del 1951 abbia la valenza di una «contingent inclusion clause»[57]. I due paragrafi che compongono tale disposizione vanno letti in modo consecutivo: il par. 1 *esclude*[58] dalla protezione della Convenzione del 1951 i rifugiati palestinesi che fruiscono di protezione o assistenza da parte dell'UNRWA, mentre il par. 2 provvede a *includere* quelle stesse persone qualora tale protezione o assistenza sia venuta meno, attribuendo loro *ipso facto* i benefici della Convenzione del 1951 (*status* di rifugiato e diritti correlati).

L'art. 1D mira ad assicurare continuità nella protezione dei rifugiati palestinesi, evitando che il venir meno della protezione o dell'assistenza degli organismi dedicati, prima della definitiva soluzione della loro situazione, li esponga a un vuoto di tutela. La sua operatività non è pertanto circoscritta alla cessazione del mandato dell'UNRWA, ma comprende le ipotesi in cui la protezione o l'assistenza vengano meno nei confronti degli interessati.

Le linee guida dell'UNHCR chiariscono in maniera inequivocabile che, quando ricorrano i presupposti della clausola di inclusione di cui all'art. 1D, non è necessaria alcuna valutazione separata o aggiuntiva ai sensi dell'art. 1A(2) affinché la persona possa beneficiare della protezione prevista dalla Convenzione (fatta salva la verifica delle eventuali ulteriori cause di esclusione). Ciò in quanto si tratta di persone alle quali la comunità internazionale ha già riconosciuto lo status di rifugiato[59].

Per quanto concerne la determinazione della categoria dei *rifugiati palestinesi*, questa trova riferimenti in diverse fonti normative: art. 1D della Convenzione di Ginevra, documenti

57. *Ivi*, par. 3 e nota 5. In dottrina è stata definita in tali termini da S.M. Akram, *op. cit.*, p. 39; G.S. Goodwin-Gill, J. Mcadam, *The Refugee in International Law*, cit., p. 153. Si veda anche J. Hathaway, M. Foster, *The Law of Refugee Status*, 2a ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 513; A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Volume I, in *Refugee Character*, A.W. Sijthoff-Leyden (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1966, p. 263.

58. L. Takkemberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, cit., p. 93, è dell'avviso che l'art. 1D abbia la finalità di escludere temporaneamente i rifugiati palestinesi fino a quando non sia stata trovata una soluzione permanente alla loro situazione. A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, AW Sijthoff, 1966, p. 26, parla di «suspensive clause».

59. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., par. 3.

dell'UNCCP[60], istruzioni dell'UNRWA sulla registrazione ai fini dell'assistenza (CERI)[61], linee guida dell'UNHCR[62].

Esula dall'oggetto di indagine del presente lavoro la ricostruzione del complesso dibattito relativo alla definizione della suddetta categoria[63]. Ai fini dell'analisi sarà assunta quale riferimento la classificazione proposta dall'UNHCR. In base alle linee guida in materia di protezione internazionale n. 13, rientrano nell'ambito di applicazione soggettiva dell'art. 1D:

- i rifugiati palestinesi («Palestine refugees») 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 arabo-israeliano e alla *Nakba*[64];

- 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.

Nell'ambito di applicazione dell'art. 1D ricadono anche, ai sensi delle linee guida dell'UNHCR, i discendenti delle categorie di cui sopra, sia per linea maschile sia per linea femminile, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di unità familiare (punto 8)[65].

Quanto ai richiedenti palestinesi che non appartengono alle categorie comprese nell'ambito di applicazione dell'art. 1D, e che si sono spostati per timore di persecuzione o in seguito a instabilità, conflitti e discriminazioni[66], le loro domande devono essere esaminate secondo i criteri ordinari previsti dall'art. 1A(2) della Convenzione del 1951. L'inapplicabilità del regime speciale non preclude dunque il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ma richiede l'accertamento dei presupposti stabiliti dal regime ordinario. In tal caso, l'agenzia di riferimento diviene l'UNHCR[67].

Alcuni autori ravvisano un «protection gap» con riguardo ai rifugiati palestinesi, riconducibile proprio alla specialità della disciplina loro applicabile e alla mancata estensione nei loro confronti del regime ordinario di protezione internazionale[68].

60. UNCCP, *Summary Record of the Seventeenth Meeting*, 27 June 1949, UN. Doc A/AC.25/Com.Gen/SR.17; *Definition of a refugee under paragraph 11 of the General Assembly Resolution 194 (III) of 11 December 1948,* note by the Principal Secretary, UN Doc. A/AC.25/W/61, 9 April 1951, UN Doc. A/AC.25/W/61/Add.1.

61. UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI)*, 1 gennaio 2009.

62. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., par. 8.

63. Per il quale si rinvia a F. Albanese, L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question*, cit.

64. È questa la categoria a cui fa riferimento l'UNRWA nelle proprie CERI.

65. Va precisato che le CERI dell'UNRWA prevedono, con riguardo ai discendenti, una disciplina più restrittiva, che è stata anche oggetto di critica (F. Albanese, *Current Issues in Depth: UNRWA and Palestine Refugee Rights: New Assaults, New Challenges,* Institute for Palestine Studies. 2018), in quanto hanno diritto di registrarsi e beneficiare dei servizi dell'UNRWA solamente i rifugiati palestinesi e i discendenti di rifugiati palestinesi di sesso maschile, compresi i figli legalmente adottati. I discendenti di donne che sono rifugiate registrate e sono (o sono state) sposate con uomini che non sono rifugiati registrati non soddisfano i criteri dell'UNRWA per essere riconosciuti rifugiati palestinesi, ma hanno diritto di registrarsi presso l'UNRWA e usufruire dei servizi erogati.

66. F. Albanese e L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question*, cit., richiamano quali circostanze che hanno determinato ulteriori esodi: la guerra civile in Libano del 1975-1990; le problematiche affrontate in Kuwait e in altri paesi del Golfo durante e dopo la prima guerra del Golfo del 1990/1991, in Libia dopo la protesta di Gheddafi contro gli Accordi di Oslo tra Israele e l'OLP nel 1994/1995 e in Iraq dopo la guerra del 2003; la guerra in Siria del 2011; la seconda Intifada dal 2000 in poi. Cfr. anche F. Albanese, L. Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law*, cit.

67. Soprattutto negli ultimi anni l'UNRWA e l'UNHCR hanno intensificato la propria collaborazione al fine di assicurare ai rifugiati palestinesi la più ampia protezione possibile.

68. BADIL, *Closing Protection Gaps: Handbook*, cit., p. 359 ss. Tra gli autori, cfr. S.M. Akram, *op. cit*.

Ad esempio, BADIL ha sostenuto che la cessazione della «protezione o assistenza» ai sensi dell'art. 1D dovrebbe essere interpretata nel senso che il venir meno anche di una sola delle due componenti determina l'applicazione generalizzata della clausola di inclusione prevista dalla medesima norma. Sulla base di tali premesse, preso atto dell'incapacità dell'UNCCP di adempiere al proprio mandato, e in assenza di altre agenzie delle Nazioni Unite che possano fornire protezione ai rifugiati palestinesi nell'area di operatività dell'UNRWA, BADIL sostiene che a tutti loro andrebbe riconosciuto lo *status* di rifugiato[69].

Altri autori sottolineano che la precaria condizione dei rifugiati palestinesi è dovuta soprattutto all'incapacità (e alla mancanza di volontà politica) della Comunità internazionale nell'affrontare le cause profonde di una situazione inizialmente ritenuta temporanea e di individuare una soluzione giusta e duratura, conformemente al diritto internazionale[70].

I rifugiati palestinesi si confrontano con molteplici difficoltà tanto nei settori operativi dell'UNRWA quanto al di fuori di essi. Nei primi, la carenza di risorse ha determinato una contrazione dei servizi offerti dall'agenzia, incidendo anche su prestazioni essenziali, quali quelle sanitarie. Altrove, la condizione dei rifugiati palestinesi è sovente segnata dall'incertezza del regime giuridico applicabile. A tali criticità si aggiungono i trattamenti discriminatori cui gli stessi sono esposti anche nei Paesi arabi di accoglienza, nei quali le condizioni di soggiorno, l'accesso alla cittadinanza e il godimento dei diritti sociali ed economici presentano significative differenze[71].

Negli Stati europei la peculiare situazione dei rifugiati palestinesi non sempre viene riconosciuta, anche qualora si tratti di persone registrate presso l'UNRWA (o che avrebbero diritto alla protezione dell'agenzia), che sono state costrette a lasciare l'area di operatività della stessa, con la conseguenza che le domande di protezione internazionale vengono esaminate secondo il regime ordinario di asilo, che contempla un onere della prova più elevato.

La precaria condizione dei rifugiati palestinesi deriva dunque dalla combinazione di più fattori: il protrarsi dell'irrisolta questione politica, i limiti della protezione concretamente disponibile e le difficoltà di applicazione del regime speciale. Assume pertanto rilievo decisivo un'interpretazione dell'art. 1D capace di preservare la continuità della protezione e di prevenire vuoti di tutela.

2.3. La cessazione dell'assistenza e della protezione dell'UNRWA

Come anticipato, la cessazione, per qualsiasi motivo, della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA determina l'operatività della cosiddetta clausola di inclusione di cui all'art. 1D, seconda parte, della Convenzione di Ginevra, che recita: «Se tale protezione o tale assistenza

69. BADIL, *Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons*, cit., p. 7.

70. F. Albanese, L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question*, cit.

71. F. Albanese, L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question*, cit.; BADIL, *Closing Protection Gaps*, cit.; F. Albanese, L. Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law*, cit ., pp. 183 e 185; A. Khalil, *Palestinian refugees in Arab states: a rights-based approach*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies CARIM Research Report, 2009, p. 28; M.M. Qafisheh, R. Sahtout, F. Albanese, L. Takkenberg, *op. cit*., p. 18 ss. La Giordania si distingue per il più ampio riconoscimento della cittadinanza, tuttavia i palestinesi devono confrontarsi sovente con trattamenti discriminatori, in particolare nei confronti delle nuove generazioni, in procedimenti arbitrari di revoca della cittadinanza, e con una limitata partecipazione alle professioni e alla vita pubblica. In Libano la precarietà dei titoli di soggiorno ne condiziona la stabilità giuridica, incidendo, tra l'altro, sull'accesso a diritti essenziali, quali il cibo, l'alloggio, l'assistenza sociale, il lavoro e le tutele per i minori. In quanto all'Egitto persistono rilevanti ostacoli alla loro inclusione nel tessuto sociale ed economico. È inoltre diffuso, in numerosi Paesi arabi, un sentimento antipalestinese. Cfr. I. Mann, *op. cit*.

[di altra agenzia delle Nazioni Unite, n.d.A.] cessa 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» dal dettato convenzionale. Diviene pertanto determinante l'interpretazione della locuzione «cessa per qualsiasi motivo» di cui all'art. 1D, che, sulla base di quanto emerge dai lavori preparatori della Convenzione di Ginevra e dalle linee guida n. 13 pubblicate dall'UNHCR, non deve essere intesa in maniera restrittiva.

Secondo le linee guida n. 13, la mera presenza del richiedente al di fuori dell'area di operatività dell'UNRWA e il rifiuto di riavvalersi della protezione o assistenza dell'agenzia per ragioni di convenienza personale non sono sufficienti a determinare l'applicazione della clausola di inclusione (punto 19). D'altra parte, una partenza inizialmente motivata da ragioni di studio o di lavoro non ne preclude l'operatività, qualora sussistano o sopravvengano ragioni oggettive che impediscano all'interessato di tornare a beneficiare della protezione o dell'assistenza dell'agenzia.

Occorre dunque accertare se sussistano *ragioni oggettive* che abbiano determinato l'allontanamento o che impediscano all'interessato di tornare a beneficiare di tale protezione o assistenza (punto 19). La valutazione deve considerare tanto la capacità dell'UNRWA di adempiere effettivamente al proprio mandato, quanto le circostanze individuali del richiedente e le condizioni dell'area nella quale risiede o dovrebbe fare ritorno, alla luce delle pertinenti informazioni sui Paesi di origine (punto 20).

Le linee guida individuano diverse ipotesi suscettibili di integrare le *ragioni oggettive* (punto 21). La prima consiste nella cessazione del mandato dell'UNRWA disposta dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In questo caso, la cessazione avrebbe portata generale, interessando l'insieme delle persone che beneficiano della protezione o dell'assistenza dell'agenzia (punto 22, lett. i). Si tratta, tuttavia, di un'eventualità che non si è finora concretizzata. Laddove si configurasse tale ipotesi, verrebbe meno il presupposto dell'esclusione dai benefici convenzionali nei confronti dei rifugiati palestinesi registrati presso l'UNRWA, o che hanno diritto all'assistenza dell'agenzia, ai quali andrebbe riconosciuto *ipso facto* lo *status* di rifugiato.

Una seconda ipotesi riguarda l'incapacità dell'UNRWA di assolvere al proprio mandato, per l'impossibilità di proseguire le attività e di erogare i servizi, in un determinato settore o in un intero Paese. L'accertamento di tale situazione non presuppone necessariamente l'adozione di una risoluzione da parte dell'Assemblea generale, potendo fondarsi anche sulle dichiarazioni dell'agenzia relative all'interruzione delle proprie attività (punto 22, lett. ii).

Questa ipotesi assume particolare rilievo con riferimento alla Striscia di Gaza, dove l'UNRWA ha ripetutamente denunciato gli ostacoli nello svolgimento della propria missione. Alle difficoltà finanziarie e alle iniziative volte a delegittimarne l'operato, si sono sommati gli attacchi contro le sue strutture e l'uccisione di membri del personale. Operare in un contesto caratterizzato dalla distruzione pressoché totale delle infrastrutture civili, con scarsi mezzi, servizi smantellati, difficoltà di accedere finanche agli aiuti umanitari per gli ostacoli posti da Israele, è divenuto arduo. Tali circostanze costituiscono elementi centrali per valutare se l'agenzia sia ancora in grado di assicurare effettivamente la protezione e l'assistenza previste dal proprio mandato.

Una terza ipotesi comprende le minacce alla vita, all'integrità fisica, alla sicurezza o alla libertà del richiedente, nonché altri gravi motivi di protezione, riconducibili tanto a situazioni generalizzate quanto alle circostanze personali del richiedente (punto 22, lett. iii). Sul piano collettivo rilevano conflitti armati, violenza diffusa, insicurezza generalizzata ed

eventi che turbino gravemente l'ordine pubblico. Sul piano individuale, possono venire in considerazione persecuzioni, torture, trattamenti inumani o degradanti, violenze sessuali o di genere, gravi discriminazioni, arresti e detenzioni arbitrari. Si tratta di circostanze suscettibili di costringere l'interessato ad abbandonare l'area di operatività dell'UNRWA, soprattutto quando le autorità competenti non possano o non vogliano assicurargli protezione.

La questione si pone con particolare evidenza quando le minacce provengano dalla stessa potenza occupante, come nel caso delle violenze perpetrate da Israele nei Territori palestinesi occupati. In questa prospettiva, assumono rilievo non soltanto le operazioni militari nella Striscia di Gaza, ma anche gli attacchi dell'esercito israeliano e le violenze dei coloni che interessano i rifugiati in Cisgiordania, inclusi coloro che risiedono nei campi profughi nei quali l'UNRWA presta assistenza.

Un'ulteriore ipotesi concerne gli ostacoli pratici, giuridici o attinenti alla sicurezza che impediscano al richiedente di accedere nuovamente alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA nel settore pertinente (punto 22, lett. iv). Possono rilevare, a questo riguardo, il rifiuto delle autorità di rilasciare la documentazione necessaria, la chiusura delle frontiere o i pericoli lungo il percorso, quali scontri armati, campi minati, violenze e sfruttamento. Anche le restrizioni all'ingresso e al soggiorno nei Paesi di accoglienza devono essere valutate in tale prospettiva[72].

Le linee guida n. 13 chiariscono che le circostanze che configurano i motivi oggettivi sono alternative, non cumulative, cosicché la persona ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 1D anche in presenza di una sola delle circostanze elencate (punto 23).

Il carattere alternativo dei motivi oggettivi individuati dall'UNHCR assume particolare rilievo ai fini dell'accertamento della cessazione della protezione o dell'assistenza. Secondo tale interpretazione, il richiedente non è tenuto a dimostrare sia la condizione personale di grave insicurezza sia l'impossibilità per l'UNRWA di garantirgli condizioni di vita conformi al proprio mandato. La persistente erogazione di prestazioni materiali, quali contributi economici o razioni alimentari, non è pertanto sufficiente a escludere l'operatività della clausola di inclusione laddove sussistano gravi esigenze di protezione[73].

3. La protezione dei rifugiati palestinesi nel quadro dell'Unione europea

Il diritto dell'Unione europea in materia di asilo ha recepito il regime speciale di protezione approntato dalle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi[74]. Tanto la direttiva

72. Con riferimento al Libano, ad esempio, le difficoltà nell'ottenimento o nel rinnovo della documentazione possono assumere rilievo qualora impediscano concretamente all'interessato di rientrare nel Paese e di tornare ad avvalersi dell'assistenza dell'UNRWA. La presenza dell'agenzia sul territorio non è infatti sufficiente a garantire la continuità della tutela se il rifugiato non può accedervi effettivamente. Un ulteriore esempio è offerto dalla condizione dei rifugiati palestinesi residenti in Siria che, costretti a fuggire allo scoppio del conflitto nel 2015, non hanno potuto farvi ritorno a causa della chiusura delle frontiere e del diniego della riammissione da parte delle autorità siriane. L'impossibilità di rientrare costituisce un ostacolo oggettivo all'accesso alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA, rilevante ai fini dell'operatività della clausola di inclusione.

73. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., nota 53.

74. S. M. Akram, *Palestinian Refugees and Their Legal Status*, cit., nota 7.

2004/83/CE [75] quanto la successiva direttiva 2011/95/UE [76], così come, da ultimo, il regolamento (UE) 2024/1347 [77], applicabile dal 12 giugno 2026, hanno infatti trasposto nell'ordinamento dell'UE la clausola di esclusione/inclusione contemplata all'art. 1D della Convenzione di Ginevra.

L'art. 12, par. 1, lett. a), del regolamento ha conservato la formulazione già presente nella direttiva qualifiche, riproducendo pressoché testualmente il contenuto dell'art. 1D della Convenzione. La disposizione prevede, al primo periodo, l'esclusione dallo *status* di rifugiato del cittadino di un Paese terzo o dell'apolide che benefici della protezione o dell'assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR. Come si è visto, l'organismo attualmente incaricato dalle Nazioni Unite di prestare assistenza ai rifugiati palestinesi è l'UNRWA [78].

In termini corrispondenti a quanto stabilito dall'art. 1D, il secondo periodo dell'art. 12, par. 1, lett. a), dispone tuttavia che, qualora tale protezione o assistenza cessi «per qualsiasi motivo», senza che la posizione dell'interessato sia stata definitivamente regolata in conformità alle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite [79], questi è ammesso, *ipso facto,* ai benefici della direttiva qualifiche.

Nel caso in cui, invece, il richiedente non rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. a), la sua domanda deve essere esaminata secondo il regime ordinario: all'esito di tale esame potranno essergli riconosciuti, in presenza dei rispettivi presupposti, lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria o un'eventuale forma di protezione complementare prevista dal diritto nazionale.

3.1. La giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia dell'UE

L'art. 12, par. 1, lett. a), della direttiva qualifiche, sia nella versione del 2004 sia in quella 2011, è stato oggetto di numerose pronunce della Corte di giustizia. Ne emerge una giurisprudenza articolata, nella quale interpretazioni restrittive di alcuni presupposti del

75. Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

76. Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante 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).

77. Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 recante 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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Per un inquadramento generale si rinvia a S. Amodeo, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4.2024, *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre* (a cura di G. Morgese).

78. Si potrebbe anche discutere dell'ipotesi che, essendo divenuta non operativa l'UNCCP, agenzia con il compito di individuare una soluzione giuridica alla questione dei rifugiati palestinesi, questi ricadano automaticamente nella clausola di inclusione e possano vedersi riconoscere lo *status* di rifugiato. Invero, nella prassi il riferimento costante è stato fatto all'UNRWA. Ad ogni modo, esula dal presente contributo un approfondimento relativo a tale ipotesi.

79. F. Albanese, L. Takkenberg, *The Actuality of the Palestinian Refugee Question*, cit.; e più diffusamente a F. Albanese, L. Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law*, cit.

regime speciale si affiancano a soluzioni che garantiscono una maggiore effettività della protezione[80].

Un esame analitico della casistica relativa all'interpretazione dell'art. 12, par. 1, lett. a), esula dalle finalità del presente contributo. Ci si limiterà, pertanto, a ricostruirne gli elementi essenziali, per poi soffermarsi più diffusamente sulla sentenza *SN, LN* del 13 giugno 2024[81], di particolare rilievo alla luce della drammatica situazione in cui versa la Striscia di Gaza, a cui viene fatto espresso riferimento.

L'analisi non può che prendere avvio dalla sentenza *Bolbol* del 2010[82], prima decisione specificamente dedicata alla questione oggetto di indagine. Il caso che ha dato origine alla pronuncia vedeva coinvolta un'apolide palestinese proveniente dalla Striscia di Gaza, la cui domanda di protezione internazionale era stata rigettata. Le autorità ungheresi avevano ritenuto non applicabile l'art. 12, par. 1, lett. a, della direttiva, dal momento che la richiedente non risultava registrata presso l'UNRWA. Inoltre, non avevano ritenuto sussistenti i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato in via ordinaria. Avevano tuttavia disposto il divieto di espulsione.

La Corte di Lussemburgo prende le distanze dalle osservazioni presentate nell'ambito del procedimento dal Regno Unito, in base alle quali solo le persone sfollate nel 1948 possono essere considerate rifugiate, e aderisce, invece, all'interpretazione più ampia fornita dall'UNRWA e dall'UNHCR, estendendo pertanto l'applicazione soggettiva dell'art. 12, par. 1, lett. a, anche ai palestinesi sfollati nel 1967 (par. 45 e 47). Quanto al requisito dell'effettiva fruizione dell'assistenza dell'UNRWA, la Corte adotta una lettura restrittiva, sostenendo che ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. a, solamente coloro che «beneficiano attualmente» della protezione o dell'assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR, non anche coloro che ne avrebbero i requisiti (par. 51)[83].

La Corte afferma, nondimeno, che se la registrazione presso l'UNRWA costituisce prova sufficiente dell'assistenza ottenuta da parte dell'agenzia (par. 52), la mancata registrazione non può determinare automaticamente l'esclusione dall'ambito di applicazione della suddetta norma (par. 46). In assenza di registrazione, le autorità statali devono consentire al richiedente di dimostrare con altri mezzi l'effettiva fruizione dell'assistenza dell'UNRWA (par. 52).

Nel caso di specie, la decisione adottata dalle autorità statali nei confronti della sig.ra Bolbol, che non si è avvalsa della protezione e dell'assistenza dell'UNRWA, viene ritenuta conforme al diritto dell'UE. Di conseguenza, non è applicabile l'art. 12, par. 1, lett. a, della

80. Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE si rinvia a N. Healy, *The Palestinian Refugee, Article 1D and Evolving Jurisprudence from Europe: a Practitioner's Perspective*, in *European Journal of Migration and Law*, 2025, 259-278; M. Perin, *European and International Law and Palestinian Refugees*, cit.; N.F. Tan, *Article 1D of the Refugee Convention and Palestinians from Gaza: the cessation of UNRWA protection and assistance?*, MOBILE Working Paper Series, no. 75, 2025.

81. Corte giust., causa C-563/22, *SN, LN contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, sentenza del 13.6.2024.

82. Corte giust., causa C-31/09, *Nawras Bolbol contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, sentenza del 17.6.2010.

83. Cfr. anche M. Perin, *European and International Law and Palestinian Refugees*, cit., p. 98. L'autrice ritiene che la Corte abbia implicitamente aderito all'Opinione dell'Avvocata generale Sharpston, la quale aveva espresso il timore che un'interpretazione estensiva dell'art. 1D, dunque dell'art. 12, par. 1, lett. a, avrebbe potuto determinare un numero di domande di asilo da parte di rifugiati palestinesi non sostenibile. Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale, Eleanor Sharpston, presentate il 4 marzo 2010 1(1), Causa C-31/09, *Nawras Bolbol contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, par. 55.

direttiva e la domanda di protezione internazionale deve essere esaminata secondo il regime ordinario.

Alla luce di quanto sopra rilevato, la Corte non richiede il requisito della registrazione formale, che in effetti non sarebbe in linea né con le CERI dell'UNRWA[84], né con le linee guida dell'UNHCR, dove viene precisato che l'art. 1D della Convenzione di Ginevra (a cui corrisponde l'art. 12, par. 1, lett. a) «è chiaramente inteso a includere tutti i rifugiati e le rifugiate palestinesi "che rientrano nel mandato dell'UNRWA indipendentemente da quando, o se, si siano effettivamente registrati presso l'Agenzia, o ricevano effettivamente assistenza"». Nondimeno, la pronuncia si discosta dall'interpretazione dell'art. 1D fornita dall'UNHCR[85], secondo cui l'espressione «che fruiscono attualmente» va intesa come riferita sia alle persone che fruivano e/o fruiscono attualmente di protezione o assistenza da parte dell'UNRWA, *sia alle persone che avrebbero diritto a tale protezione o assistenza*, ciò anche in assenza di una registrazione formale[86].

Se la Corte non richiede la registrazione formale, nondimeno, ai fini dell'applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. a, ritiene necessaria la prova dell'aver beneficiato dell'assistenza dell'agenzia, che non costituisce invece un requisito richiesto dall'UNRWA e dall'UNHCR.

Quest'ultima agenzia ha evidenziato che l'approccio seguito dalla Corte nella sentenza *Bolbol* determina un vuoto di tutela[87] e un trattamento differenziato tra rifugiati palestinesi in ragione dell'essersi avvalsi o meno dell'assistenza dell'UNRWA e del luogo verso il quale sono fuggiti[88]: alcuni, infatti, vedrebbero la loro domanda esaminata in base al regime speciale, mentre altri la vedrebbero esaminata in base a quello ordinario, e ciò risulta irragionevole[89].

In effetti, la lettura restrittiva dell'art. 12, par. 1, lett. a, proposta dalla Corte è suscettibile di tradursi nella negazione della tutela nei confronti di numerosi palestinesi[90], benché la loro condizione di rifugiati sia già stata riconosciuta dalla Comunità internazionale.

84. UNRWA, *CERI*, cit.

85. si rammenti che, ai sensi dell'art. 35 della Convenzione di Ginevra del 1951, gli Stati contraenti sono chiamati a cooperare con l'UNHCR e ad agevolare il compito che le è attribuito di vigilare sul rispetto del dettato pattizio. Sebbene le linee guida, il Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato e gli interventi come *amicus curiae* non sono dotati di portata giuridica obbligatoria, nondimeno offrono l'interpretazione autentica della Convenzione e del Protocollo e sono ripresi dai giudici nazionali e sovranazionali. Appare inoltre opportuno rammentare che, ai sensi dell'art. 78 TFUE, la politica europea comune di asilo deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967. La direttiva qualifiche, sia nella prima sia nella seconda versione, specifica che il regime europeo comune di asilo è basato sull'applicazione, in ogni sua componente, della Convenzione di Ginevra (secondo Considerando), che costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati (terzo Considerando). L'art. 12, par. 1, lett. a della direttiva qualifiche corrisponde sostanzialmente all'art. 1D della Convenzione di Ginevra, e pertanto va interpretato in conformità con detta disposizione, come specificato anche dall'UNHCR nell'intervento orale dinanzi alla Corte di giustizia sul caso *El Kott*. Vd. *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*.

86. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., par. 12.

87. UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention*, cit.

88. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., par. 15.

89. *Ibidem*.

90. Secondo l'UNHCR, una possibile soluzione all'incongruenza rilevata avrebbe potuto fondarsi sull'art. 3 della direttiva qualifiche, che consentiva agli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai fini della determinazione dei soggetti aventi diritto al riconoscimento dello *status* di rifugiato. Cfr. 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. Occorre, tuttavia, precisare che il regolamento (UE) 2024/1347, che sostituisce la direttiva qualifiche, non ha riprodotto tale clausola di maggior favore.

La Corte non è più tornata in maniera organica sulla questione poiché i ricorrenti dei casi sottopostole successivamente erano registrati presso l'UNRWA o si erano avvalsi dell'assistenza o della protezione dell'agenzia, pertanto ricadevano nell'ambito di applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. a.

Poiché il riconoscimento *ipso facto* dello *status* di rifugiato, ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. a), della direttiva qualifiche, presuppone che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia cessata «per qualsiasi motivo», occorre soffermarsi sull'orientamento adottato a tal riguardo dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

A venire in rilievo è la sentenza *El Kott*[91], adottata nel dicembre 2012, riguardante tre apolidi palestinesi che avevano abbandonato i campi profughi libanesi nei quali beneficiavano dell'assistenza dell'UNRWA[92].

In tale pronuncia, la Corte ha anzitutto confermato l'orientamento già delineato nella sentenza *Bolbol*, precisando che l'art. 12, par. 1, lett. a), secondo periodo, si applica tanto alle persone che si avvalgono attualmente della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA, quanto a coloro che ne abbiano effettivamente beneficiato, anche qualora tale protezione o assistenza sia cessata (par. 52). Restano estranei all'ambito del regime speciale, come già rilevato, i rifugiati palestinesi che, pur avendone diritto, non si siano avvalsi della protezione offerta dall'agenzia.

Con specifico riguardo alla nozione di *cessazione*, la Corte ha innanzitutto tenuto a precisare che la mera assenza o la partenza volontaria dall'area di operatività dell'UNRWA non sono sufficienti per porre fine all'esclusione dal beneficio dello *status* di rifugiato (par. 49-51). Nondimeno, allineandosi agli orientamenti dell'UNHCR[93], il suddetto organo afferma che il secondo periodo dell'art. 12, par. 1, lett. a), non opera soltanto nell'ipotesi in cui l'UNRWA venga formalmente soppressa con una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Essa trova applicazione anche quando l'Agenzia, pur continuando a esistere, sia impossibilitata a svolgere la propria missione, con la conseguenza che la protezione o l'assistenza da essa assicurata non può più considerarsi effettiva (par. 56-57).

La Corte precisa poi che la protezione o l'assistenza dell'agenzia può considerarsi cessata laddove l'allontanamento sia stato determinato da circostanze *indipendenti dalla volontà della persona* (l'UNHCR le definisce *ragioni oggettive*, par. 59). Spetta alle autorità amministrative e giurisdizionali nazionali accertare, sulla base di un esame individuale della domanda, se ricorrano tali circostanze (par. 61).

Più nello specifico, deve ritenersi costretta a lasciare l'area operativa dell'UNRWA la persona che versi in uno *stato personale di grave insicurezza* e nei cui confronti l'Agenzia non sia in grado di assicurare condizioni di vita conformi alla missione che le è stata affidata (par. 63 e 65)[94].

Ne consegue che l'art. 12, par. 1, lett. a), secondo periodo, non attribuisce ai palestinesi un diritto incondizionato al riconoscimento dello *status* di rifugiato, essendo a tal fine necessario che siano soddisfatte più condizioni. Al contempo, viene quantomeno precisato

91. Corte giust., causa C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott e altri contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, sentenza del 19.12.2012.

92. La decisione è stata accolta con favore dalla dottrina, soprattutto in ragione dell'orientamento garantista adottato dalla Corte e dell'influenza che esso può avere sui decisori statali. BADIL, *Closing Protection Gaps*, cit., 2015. Nello studio viene evidenziato come gli Stati membri dell'UE applichino in maniera alquanto differenziata l'art. 12, par. 1, lett. a, e come da ciò derivino prassi profondamente difformi.

93. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., par. 21 ss.

94. Sulla questione dello stato di grave insicurezza si tornerà nell'ambito dell'analisi della sentenza *SN, LN*.

che non può esigersi che tali persone dimostrino un fondato timore di persecuzione individuale, secondo i criteri previsti in via ordinaria per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

In conclusione, la sentenza *El Kott* stabilisce che, nel momento in cui un palestinese presenta una domanda di protezione internazionale, le autorità nazionali sono tenute ad accertare: che il richiedente si sia effettivamente avvalso della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA; che tale protezione o assistenza sia cessata per circostanze indipendenti dalla sua volontà e fuori dal suo controllo; che il richiedente si sia venuto a trovare in uno stato personale di grave insicurezza; che non ricorrano le cause di esclusione previste dall'art. 12, par. 1, lett. b)[95], nonché dai parr. 2 e 3[96], della direttiva qualifiche[97]. Ove tali condizioni siano soddisfatte, all'interessato deve essere riconosciuto *ipso facto* lo *status* di rifugiato (par. 81) e i diritti ad esso correlati[98], non, come precisato dalla Corte, una diversa forma di protezione complementare, quale la protezione sussidiaria. Tale soluzione riflette la scelta compiuta dai redattori della Convenzione di Ginevra (par. 80), la quale, secondo una formula costantemente impiegata dalla Corte, costituisce la pietra angolare del regime internazionale di protezione dei rifugiati nel quale si inscrive il sistema europeo comune di asilo[99].

D'altra parte, come evidenziato dall'UNHCR, l'espressione «ipso facto» sarebbe del tutto superflua se la disposizione significasse semplicemente che un rifugiato palestinese può richiedere protezione internazionale in base alle regole ordinarie e allo stesso modo di chiunque altro chieda asilo[100].

La giurisprudenza successiva ha ulteriormente precisato i criteri per accertare l'effettività della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA e le circostanze nelle quali devono ritenersi cessate. Ne emerge un quadro articolato, nel quale assumono rilievo l'accessibilità concreta all'assistenza[101], il rilascio di un titolo di soggiorno[102], le condizioni di sicurezza e di soggiorno nei territori interessati[103], la possibilità di soddisfare i bisogni essenziali del

95. Ai sensi della disposizione, il richiedente è escluso dallo *status* di rifugiato se «le autorità competenti del Paese nel quale ha stabilito la sua residenza gli riconoscono i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del Paese stesso o diritti e obblighi equivalenti».

96. Un cittadino di un Paese terzo o un apolide è escluso dallo *status* di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere che: «b) abbia commesso al di fuori del Paese di accoglienza un reato grave di diritto comune prima di essere ammesso come rifugiato, ossia prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello *status* di rifugiato; atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune; c) si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della carta delle Nazioni Unite».

97. Rispetto alle altre clausole di esclusione, la dottrina ha evidenziato come l'art. 12, par. 1, lett. b, non possa soddisfare l'ipotesi secondo cui la situazione dei rifugiati palestinesi è stata risolta sulla base del diritto internazionale, poiché la soluzione duratura per i rifugiati palestinesi è il ritorno in uno Stato palestinese, che al momento, tuttavia, non è realizzabile. Cfr. BADIL, *Palestinians and the Search for Protection as Refugees and Stateless Persons*, cit., p. 16.

98. Cfr. sul punto UNHCR, *Written Intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott*, cit., par. 9 ss.

99. Corte giust., *Bolbol*, cit., par. 37; *El Kott*, cit., par. 42.

100. Si veda anche UNHCR, *Written Intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott*, 27 ottobre 2011, par. 4.3, www.refworld.org/docid/4eaa95d92.html e UNHCR, *Oral intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott and Others v. Hungary*, 15 maggio 2012, par. 12-14, www.refworld.org/docid/4fbd1e112.html, paragrafi 10. Cfr. anche UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., par. 24.

101. Corte giust., causa C-585/16, *Serin Alheto contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, sentenza del 25.7.2018; Corte giust., causa C-507/19, *Bundesrepublik Deutschland contro XT*, sentenza del 13.1.2021.

102. Corte giust., *El Kott*, cit.

103. Corte giust., *Serin Alheto*, cit.

richiedente e di garantirgli una vita dignitosa[104], l'assenza di prassi discriminatorie[105]. Ancora, viene ritenuto determinante l'effettivo accesso al cibo[106], all'assistenza sanitaria[107], all'istruzione e agli altri servizi essenziali.

Una posizione controversa è stata adottata nella sentenza *NB e AB*[108], nella quale la Corte ha ritenuto che, ai fini della valutazione dell'effettività della protezione o assistenza fornita dall'UNRWA, possano essere presi in considerazione anche i servizi prestati dalle organizzazioni non governative operanti nel territorio. Il caso riguardava una minore apolide palestinese portatrice di una grave disabilità. Nelle osservazioni presentate nel procedimento, l'UNHCR aveva precisato che «UNRWA is an agency of the United Nations, established by 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»[109].

La Corte riconosce che l'UNRWA è l'agenzia delle Nazioni Unite alla quale è stata affidata la missione di fornire protezione e assistenza ai rifugiati palestinesi conformemente al suo mandato. A fronte dello *status* accordato all'UNRWA e della missione ad essa affidata, non possono essere equiparati all'agenzia soggetti della società civile, come le ONG, che non sono in grado di fornire «assistenza» o «protezione» ai sensi della Convenzione di Ginevra e della direttiva 2004/83 (par. 77).

Ciononostante, la cooperazione con attori della società civile può risultare fondamentale perché l'UNRWA possa portare avanti la sua missione. La Corte prende atto che, in ragione delle difficoltà crescenti, l'agenzia si è avvalsa, almeno in taluni settori operativi, della cooperazione dei privati (par. 78).

Alla luce di dette circostanze, non si può escludere, come suggerito dall'Avvocato generale[110], che l'assistenza fornita da attori della società civile, quali le ONG, debba essere presa in considerazione al fine di valutare se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia cessata (par. 79). La Corte specifica quantomeno le condizioni che rendono legittima tale ipotesi, ovvero che l'agenzia mantenga con gli attori della società civile un rapporto di cooperazione formale, di natura stabile, nell'ambito del quale gli stessi assistono l'UNRWA nell'adempimento del suo mandato (par. 80). Tali condizioni sono soddisfatte, in particolare, nel caso in cui la fornitura di specifici servizi sia stata affidata formalmente alle ONG da parte dello Stato nel cui territorio opera l'UNRWA e i rifugiati palestinesi beneficino effettivamente del diritto di accedere alla protezione o all'assistenza fornita dalle ONG in modo permanente (par. 81). Pertanto, conclude la Corte, qualora i rifugiati palestinesi possano accedere

104. Corte giust., *Serin Alheto*, cit.; *SN, LN*, cit.

105. Corte giust., *XT*, cit.

106. Corte giust., *SN, LN*, cit.

107. Corte giust., causa C-294/22, *OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) c. SW*, sentenza del 5.10.2023.

108. Corte giust., C-349/20, *NB, AB contro Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 3.3.2022.

109. UNHCR, *Written observations on refugee status of Palestinian refugees issues in the context of the preliminary reference to the CJEU in the case of NB & AB v Secretary of State for the Home Department (C-349/20)*, 30 November 2020, par. 49-52.

110. Secondo il quale la protezione o l'assistenza fornita ai rifugiati palestinesi da parte di componenti della società civile come le ONG è pertinente ai fini dell'art. 12, par. 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2004/83 quando esse agiscono sotto l'egida dell'UNRWA o quando l'UNRWA attribuisce loro legittimamente un subappalto per fornire protezione o assistenza per conto della stessa. Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Gerard Hogan presentate il 6 ottobre 2021, causa C-349/20, *NB, AB contro Secretary of State for the Home Department*, con l'intervento di: Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Regno Unito).

concretamente e in modo permanente all'istruzione e all'assistenza medica fornite dallo Stato di cui trattasi, occorrerebbe tener conto di tale situazione nell'ambito di una valutazione globale di tutte le circostanze pertinenti ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. a).

Pur circoscritta dalle condizioni individuate, tale interpretazione offerta dalla Corte solleva non poche perplessità[111]. Il meccanismo previsto dall'art. 1D è infatti costruito intorno alla protezione o all'assistenza assicurate da organi o agenzie delle Nazioni Unite. La rilevanza attribuita alle prestazioni di soggetti privati rischia di rendere meno definito questo riferimento e di far dipendere l'applicabilità della clausola di inclusione anche dalla disponibilità di servizi esterni all'agenzia. D'altra parte, il rapporto di cooperazione formale e stabile, pur significativo, non risolve da solo la questione della garanzia di continuità, accessibilità ed esigibilità delle prestazioni nei confronti dei singoli beneficiari.

Un diverso profilo dell'effettività dell'assistenza dell'UNRWA è stato esaminato nella sentenza *OFPRA c. SW*, relativa all'impossibilità per un apolide palestinese, nato e vissuto in Libano fino all'espatrio in Francia, di accedere alle cure necessarie per una grave malattia genetica. La pronuncia concentra l'analisi sul contenuto dell'assistenza sanitaria offerta dall'agenzia e sulle conseguenze della mancata assistenza, senza affrontare specificamente la rilevanza delle prestazioni offerte da soggetti privati[112].

Si rammenta che l'assistenza o la protezione dell'UNRWA può essere ritenuta effettivamente cessata ai sensi dell'art. 12, par. 1, lettera a), secondo periodo, quando l'agenzia non sia più in grado, per motivi oggettivi, di garantire al rifugiato palestinese condizioni di vita conformi alla missione di cui è investita. L'UNRWA, com'è noto, è responsabile, tra l'altro, dell'assistenza sanitaria dei rifugiati palestinesi. Come chiarisce la Corte, tale missione non può essere circoscritta alle sole prestazioni che l'agenzia è concretamente in grado di erogare, escludendo quelle che, pur comprese nel suo mandato, non vengono assicurate, ad esempio, per carenze finanziarie (par. 40–42). Nondimeno, l'impossibilità di fornire una specifica cura o un determinato trattamento non è, di per sé, sufficiente a integrare la cessazione della protezione o dell'assistenza ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. a), secondo periodo (par. 43). Il giudice nazionale è chiamato a verificare se l'impossibilità per l'agenzia di fornire cure e trattamenti medici determini per il rifugiato palestinese un rischio reale di morte imminente o di essere esposto a un declino grave, rapido e irreversibile del suo stato di salute o a una significativa riduzione della sua speranza di vita (par. 48). È solamente in tali circostanze che l'assistenza o la protezione dell'UNRWA può essere ritenuta cessata e al ricorrente può essere riconosciuto *ipso facto* lo *status* di rifugiato. La soglia del rischio a cui si riferisce la Corte con riguardo al caso di specie risulta particolarmente elevata.

Nella pronuncia, seppure vengano svolte alcune riflessioni sull'ipotesi che l'agenzia non sia in grado di fornire specifiche cure, non viene fatto cenno al coinvolgimento di soggetti privati. Si ribadisce, invece, che qualora l'UNRWA non sia in grado di fornire l'assistenza prevista dal mandato, se tale assistenza rientra tra i bisogni essenziali, si deve ritenere che la protezione è terminata e deve essere riconosciuto lo *status* di rifugiato al richiedente.

È pur vero che nel caso da ultimo richiamato a venire in rilievo sono cure mediche essenziali per una patologia che mette a rischio la stessa vita del ricorrente, mentre nel caso

111. In vero, è la stessa UNRWA che fa riferimento alle collaborazioni con diversi attori, dai governi, alla società civile, passando per le ONG e l'Accademia, al fine di mantenere un livello elevato nei servizi offerti ai rifugiati palestinesi. Cfr. https://www.unrwa.org/our-partners/private-partners/why-partner-with-unrwa. Trattasi, pertanto, di una questione rilevante, che non può essere approfondita in questa sede.

112. Corte giust., *OFPRA c. SW*, cit.

NB e AB si trattava di servizi assistenziali di supporto per la disabilità. Ad avviso di chi scrive, tuttavia, la valutazione dovrebbe concentrarsi non tanto sulla natura delle prestazioni, quanto invece sulle conseguenze concrete che la mancata prestazione produce rispetto al soddisfacimento di bisogni essenziali dell'interessato. Anche l'indisponibilità di servizi assistenziali, educativi o sociali può compromettere gravemente le condizioni di vita di una persona, segnatamente se disabile. La rilevanza di tali prestazioni ai fini dell'accertamento della cessazione dell'assistenza non dovrebbe pertanto essere subordinata a una gerarchia astratta, ma valutata alla luce delle esigenze individuali e della possibilità effettiva di condurre una vita dignitosa[113].

Un ulteriore profilo controverso della giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia concerne l'individuazione del settore di competenza dell'UNRWA dal quale il rifugiato palestinese è partito o nel quale deve poter rientrare affinché la protezione o l'assistenza dell'Agenzia possa considerarsi cessata e trovi, conseguentemente, applicazione la clausola di inclusione prevista dall'art. 12, par. 1, lett. a), secondo periodo.

Mentre nella sentenza *El Kott* la Corte aveva fatto riferimento al settore di residenza abituale dell'interessato, nella successiva pronuncia *Alheto* ha preso in considerazione la possibilità di beneficiare della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA in un settore diverso dell'area di operatività dell'agenzia. Il caso riguardava una rifugiata palestinese che, dopo aver lasciato la Striscia di Gaza, aveva soggiornato in Giordania prima di raggiungere la Bulgaria. Secondo la Corte, se l'interessata può beneficiare in Giordania di protezione o assistenza effettiva, soggiornandovi in sicurezza, in condizioni di vita dignitose e senza essere esposta al rischio di respingimento verso il territorio di residenza abituale, non può ritenersi che sia stata costretta a lasciare l'area operativa dell'UNRWA per circostanze indipendenti dalla propria volontà. In tale ipotesi, non trova applicazione la clausola di inclusione prevista dall'art. 12, par. 1, lett. a), secondo periodo, della direttiva qualifiche. La pronuncia attribuisce dunque rilievo alla possibilità concreta di ricevere assistenza in un settore diverso da quello di residenza abituale [114], nel quale la richiedente aveva già soggiornato, rimettendo al giudice nazionale la verifica delle condizioni indicate.

Tale orientamento è stato confermato nella sentenza *XT*, nonostante la posizione di segno contrario sostenuta dall'UNHCR nelle *Osservazioni* adottate sul caso[115]. La Corte si è infatti allineata alla posizione espressa dall'Avvocato generale [116] e da alcuni governi intervenienti, riconoscendo che in linea di principio bisogna verificare se sia possibile per il richiedente accedere ad uno qualsiasi dei cinque settori di competenza dell'UNRWA, poiché ad essere rilevante non è la dimora abituale ma la capacità dell'agenzia di offrire protezione effettiva (par. 52-55). Spetta alle autorità statali verificare, sulla base di elementi concreti, che sia possibile per il richiedente accedere al territorio. La Corte, infatti, riconosce che la registrazione presso l'UNRWA non conferisce alcun diritto di accedere o di circolare all'interno dell'area operativa dell'agenzia spostandosi da un settore all'altro, in quanto si tratta di territori appartenenti a Stati diversi (par. 58). L'autorità accertante e il giudice del

113. Per quanto riguarda la disabilità, il rilievo attribuito ai servizi garantiti è rinvenibile dal sito: www.unrwa.org/what-we-do/disability?program=25801.

114. Corte giust., *Serin Alheto*, cit., par. 140 e ss.

115. 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.

116. Conclusioni dell'Avvocato generale Evgeni Tanchev presentate il 1° ottobre 2020, causa C-507/19, *Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania) contro XT*.

ricorso devono dunque verificare se sussista in concreto la possibilità di fare ingresso in maniera autorizzata in un altro settore (par. 60). In assenza del titolo di soggiorno, può venire in rilievo la presenza di familiari o l'aver soggiornato nel settore dopo aver lasciato la propria zona di residenza abituale (par. 61). Le autorità statali sono, pertanto, chiamate a svolgere un esame completo, che tenga conto anche di dichiarazioni o pratiche discriminatorie o connotate da intolleranza dello Stato nei confronti dei rifugiati palestinesi (par. 62).

Conclude la Corte che, al fine di stabilire se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia cessata, occorre prendere in considerazione tutti e cinque i settori dell'area operativa dell'UNRWA in cui un richiedente palestinese dispone della possibilità concreta di accedere e di soggiornare in sicurezza (par. 67). Né può considerarsi involontaria l'uscita dal proprio settore se la persona ha avuto la possibilità di accedere a un altro settore al fine di beneficiare effettivamente della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA (par. 72). Dunque, nell'opinione della Corte, assume rilievo la concreta possibilità per il richiedente di accedere e di soggiornare stabilmente in condizioni di sicurezza in un altro settore.

Tale interpretazione sarebbe fondata, secondo la Corte, sulla base dell'assenza tanto nell'art. 1D quanto nell'art. 12, par. 1, lett. a, di un riferimento espresso alla dimora abituale (par. 52)[117].

L'estensione dell'accertamento a settori diversi da quello di precedente residenza o dimora abituale solleva perplessità alla luce dell'interpretazione proposta dall'UNHCR[118]. Il problema riguarda, in particolare, la possibilità di subordinare l'applicabilità della clausola di inclusione al trasferimento in un territorio con il quale l'interessato non ha legami pregressi.

Si noti che nel caso *XT* il richiedente, originario della Siria e ivi registrato presso l'UNRWA, aveva soggiornato alcuni anni in Libano in assenza di titolo di soggiorno, per poi rientrare in Siria e da qui spostarsi in Germania al momento del deflagrare del conflitto. Tra l'altro, in seguito allo scoppio del conflitto in Siria, il Libano e la Giordania avevano chiuso le proprie frontiere per impedire ai rifugiati palestinesi in fuga di fare ingresso nel proprio territorio. Alla luce delle circostanze evidenziate[119], la stessa Corte non è persuasa che quella del richiedente possa ritenersi una partenza volontaria. Tale accertamento spetta, ad ogni modo, al giudice del rinvio (par. 79).

Nel caso *XT*, la conclusione di principio cui perviene la Corte è che l'art. 12, par. 1, lett. a), secondo periodo, della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA non può essere considerata cessata quando un rifugiato palestinese ha lasciato l'area operativa dell'UNRWA, partendo da un settore nel quale si trovava in uno stato personale di grave insicurezza e nel quale l'agenzia non era in grado di fornirgli protezione o assistenza, spostandosi *volontariamente* in un altro settore nel quale non poteva ragionevolmente aspettarsi, sulla base di informazioni concrete di cui disponeva, di potersi avvalere della protezione o dell'assistenza dell'agenzia (par. 80).

117. Corte giust., *XT*, cit.

118. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., punto 22, lett. k: «No State can safely assume that a Palestinian refugee will be able to access the protection or assistance of UNRWA in an area of operation where they have never resided, or other than that in which he or she was formerly residing. As such decision-makers should not assess the lawfulness of return in relation to an UNRWA area of operation to which the individual has no previous connection. That would impose unreasonable and insurmountable obstacles on applicants».

119. *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*. Cfr. anche *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., par. 21 e 22.

Nella più recente sentenza *SN, LN*, la Corte concentra invece l'analisi sulle condizioni esistenti nel settore dell'UNRWA nel quale le richiedenti avevano la dimora abituale. Pur restituendo centralità a tale riferimento territoriale, la pronuncia non chiarisce la posizione della Corte rispetto all'eventuale accessibilità di altri settori, ipotesi accolta nelle pronunce *Alheto* e *XT*.

Spostando l'attenzione al piano procedurale, la giurisprudenza della Corte di giustizia presenta significativi elementi di convergenza con gli orientamenti dell'UNHCR. L'accertamento dei presupposti di applicabilità della clausola di inclusione richiede una valutazione individuale di tutti gli elementi pertinenti. Il richiedente è tenuto a produrre gli elementi in proprio possesso necessari a circostanziare la domanda, senza dover dimostrare un fondato timore di persecuzione. Le autorità competenti, dal canto loro, devono cooperare con l'interessato nell'accertamento dei fatti e considerare sia le circostanze personali sia le condizioni esistenti nei settori operativi dell'UNRWA rilevanti per l'esame della domanda.

Quanto al riferimento temporale della valutazione, nella sentenza *Alheto* la Corte ha precisato, sulla base dell'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE, che il giudice investito del ricorso deve procedere a un «esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto». L'accertamento non può pertanto limitarsi alla situazione esistente al momento dell'adozione del diniego impugnato, ma deve comprendere anche gli elementi sopravvenuti, di modo da assicurare che la valutazione delle esigenze di protezione del richiedente sia aggiornata (punti 109-113). Tale principio, come si vedrà, trova conferma nella giurisprudenza successiva.

3.2. La sentenza SN, LN: la vita indignitosa nella Striscia di Gaza

Veniamo, dunque, all'ultima pronuncia resa dalla Corte di giustizia con riguardo all'oggetto del presente contributo, relativa alla causa *SN, LN*[120], concernente una donna apolide di origine palestinese e sua figlia minorenne, provenienti dalla Striscia di Gaza. Dopo aver lasciato il territorio, le ricorrenti si erano recate dapprima in Egitto e successivamente in Turchia, per poi raggiungere la Bulgaria transitando attraverso la Grecia.

Le autorità bulgare avevano respinto la prima domanda di protezione internazionale, nell'ambito della quale le interessate non avevano dichiarato di essere registrate presso l'UNRWA. In occasione della seconda domanda, esse avevano invece prodotto una lettera dell'UNHCR attestante la registrazione e invocato espressamente l'art. 12, par. 1, lett. a), secondo periodo, della direttiva 2011/95/UE, al fine di ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

La domanda era fondata sulle condizioni particolarmente critiche in cui versava la popolazione della Striscia di Gaza. Le ricorrenti richiamavano la sospensione, a partire dal 2018, dei finanziamenti statunitensi destinati all'UNRWA, che aveva determinato una riduzione dell'assistenza ricevuta dalla famiglia, tale da rendere impossibile il mantenimento di condizioni di vita dignitose. Esse sostenevano, pertanto, che, in simili circostanze, la protezione o l'assistenza dell'agenzia dovesse ritenersi cessata. Evidenziavano, inoltre, il marcato deterioramento delle condizioni di sicurezza nella regione, ulteriormente aggravato

120. Definita «a landmark judgment» dallo European Network on Statelessness, *Between Law and Reality: the Challenges for Palestinian Refugees in Bulgaria*, 25 marzo 2025. L'articolo evidenzia che il giudice bulgaro non ha recepito in maniera integrale gli orientamenti della Corte di giustizia dell'UE e ha riconosciuto alle ricorrenti la protezione sussidiaria. Sulla sentenza si rinvia anche a C. Raucea, *Fifty Shades of Non-Refoulement The CJEU's Distorting Reading of Article 1D Refugee Convention for Refugees of Palestinian Origin*, in *ADiM Blog*, agosto 2024.

dalla pandemia da COVID-19 e dalla crisi economica, che avevano reso particolarmente difficile l'accesso al lavoro e ai mezzi indispensabili al soddisfacimento dei bisogni primari.

La domanda reiterata veniva sì dichiarata ammissibile ma poi respinta come infondata. Le ricorrenti impugnavano, quindi, il provvedimento di diniego dinanzi al Tribunale amministrativo di Sofia, richiamando le condizioni esistenti nella Striscia di Gaza, caratterizzata da una situazione umanitaria estremamente grave. Esse invocavano altresì la necessità di tenere conto dell'interesse superiore di LN, in quanto minorenne. In particolare, sottolineavano che, in un contesto nel quale circa l'80% della popolazione dipende dagli aiuti umanitari, il rimpatrio le avrebbe esposte a una situazione di estrema deprivazione materiale, in violazione dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il giudice del rinvio disponeva, pertanto, la sospensione del procedimento e sottoponeva alla Corte di giustizia quattro questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Con la pronuncia resa il 13 giugno 2024, la Corte di giustizia è tornata ad affrontare alcune delle questioni esaminate nei paragrafi precedenti[121].

Quanto all'ambito di applicazione soggettivo, la Corte muove dalla circostanza che le ricorrenti sono registrate presso l'UNRWA, senza soffermarsi sulla posizione di quanti, pur avendo diritto all'assistenza dell'agenzia, non ne abbiano concretamente beneficiato. La sentenza *SN, LN* non segna pertanto un superamento definitivo della divergenza, già evidenziata, tra l'interpretazione della Corte e quella dell'UNHCR.

La Corte concentra poi l'attenzione più diffusamente sulla cessazione della protezione o dell'assistenza fornita dall'UNRWA. Al riguardo, essa ribadisce che la mera partenza dell'interessato dal settore nel quale aveva la propria residenza abituale non è sufficiente a far venire meno l'esclusione dallo *status* di rifugiato prevista dall'art. 12, par. 1, lett. a), primo periodo, della direttiva qualifiche. Di conseguenza, né la semplice assenza da tale settore, né la decisione volontaria di abbandonarlo possono essere qualificate, di per sé, come cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA (par. 67)[122].

Particolarmente significativo è, tuttavia, l'aver confermato, in linea con le linee guida n. 13 dell'UNHCR, che la cessazione della protezione o dell'assistenza può derivare anche da circostanze diverse dalla soppressione dell'UNRWA (par. 68). Risulterebbe, infatti, eccessivamente restrittiva un'interpretazione della clausola di inclusione che ne circoscrivesse l'operatività alla sola ipotesi della soppressione dell'agenzia. Assume rilievo, pertanto, non soltanto l'esistenza formale dell'Agenzia, ma anche la sua concreta capacità di svolgere i compiti affidatele. D'altra parte, l'art. 12, par. 1, lett. a ha lo scopo di garantire continuità nella protezione dei rifugiati palestinesi fino a quando la loro posizione non sia stata definitivamente stabilita in conformità con le pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (par. 70). È pacifico, sostiene la Corte, che ciò non sia ancora avvenuto (par. 65).

A venire in rilievo è poi la circostanza che il richiedente sia stato costretto a lasciare il settore operativo dell'UNRWA per motivi indipendenti dalla propria volontà e che l'agenzia

121. La Corte si pronuncia preliminarmente su una rilevante questione procedurale, che non costituisce oggetto di approfondimento in questa sede, relativa al trattamento delle domande reiterate, concludendo che l'art. 40 della direttiva 2013/32, letto in combinato disposto con l'art. 12, par. 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95, deve essere interpretato nel senso che l'autorità che si pronuncia sul merito di una domanda reiterata di protezione internazionale è tenuta ad esaminare gli elementi di fatto presentati a sostegno di tale domanda, anche qualora tali fatti siano già stati valutati dall'autorità che ha respinto in via definitiva una prima domanda di protezione internazionale (par. 58).

122. *Mutatis mutandis*, UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale Nr. 13*, cit., punto 19.

sia impossibilitata a svolgere i propri compiti. Anche in presenza di tali circostanze, si può ritenere che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia cessata (par. 68-69).

Se, fino a questo punto, il percorso logico-argomentativo della sentenza appare lineare e coerente con le linee guida n. 13 dell'UNHCR, la Corte, al fine di determinare le condizioni di applicazione della clausola di inclusione di cui all'art. 12, par. 1, lett. a, secondo periodo, fa riferimento, come già nella sentenza *El Kott*, allo *stato personale di grave insicurezza* del richiedente.

Le linee guida dell'UNHCR, come si è visto, individuano diverse *ragioni oggettive* che legittimano l'allontanamento dal settore di residenza abituale del richiedente e precludono il ritorno: le difficoltà dell'UNRWA nell'adempimento della propria missione; le minacce alla vita, all'integrità fisica, alla sicurezza o alla libertà della persona; altri gravi motivi di protezione connessi a situazioni generalizzate di instabilità o violenza, o anche a rischi aventi carattere individuale. A queste ipotesi si affiancano gli ostacoli di natura pratica, giuridica o attinenti alla sicurezza che impediscono di avvalersi, o di tornare ad avvalersi, della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA. La valutazione, come si è visto, deve considerare tanto la capacità dell'UNRWA di adempiere effettivamente al proprio mandato, quanto le circostanze individuali del richiedente e le condizioni nel settore nel quale risiede o dovrebbe fare ritorno, alla luce delle pertinenti informazioni sui Paesi di origine. Viene anche precisato che le circostanze che configurano i motivi oggettivi sono *alternative*, *non cumulative*, cosicché la persona ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 1D anche in presenza di una sola delle circostanze elencate. Inoltre, il richiedente non è tenuto a sostanziare sia le ragioni per cui si è trovato in una condizione di grave insicurezza, sia l'impossibilità per l'UNRWA garantirgli condizioni di vita conformi al mandato affidatole.

Dalle sentenze *SN, LN* e *El Kott* sembra emergere un test più stringente rispetto a quello proposto dall'UNHCR. Nell'accertare la cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA, la Corte verifica, infatti, se il richiedente si sia effettivamente avvalso della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA, se lo stesso sia stato costretto a lasciare il settore di riferimento e non possa farvi ritorno per circostanze indipendenti dalla sua volontà e fuori dal suo controllo, ed altresì se si sia venuto a trovare in uno stato personale di grave insicurezza. Quest'ultimo riferimento viene formulato come se si trattasse di una condizione autonoma e ulteriore, quando invece, in base alle linee guida dell'UNHCR, lo stato personale di grave insicurezza può derivare da una qualsiasi delle ipotesi elencate nelle linee guida in cui si concretizzano le ragioni indipendenti dalla volontà del soggetto che lo costringono a lasciare l'area di operatività dell'UNRWA, tra cui anche l'ipotesi che l'agenzia non sia più in grado di offrire assistenza e protezione.

Permane, pertanto, un'incertezza sull'utilizzo di tale condizione. Sarebbe opportuno che la Corte chiarisse se lo stato personale di grave insicurezza costituisce un requisito autonomo oppure la conseguenza dell'impossibilità di beneficiare di protezione o di assistenza effettiva da parte dell'agenzia. In particolare, occorrerebbe evitare che il riferimento allo stato personale di grave insicurezza si traducesse in un aggravamento dell'onere probatorio a carico del ricorrente.

Ad ogni modo, è significativo che la Corte, pur richiedendo che l'interessato si trovi in uno stato personale di grave insicurezza, non esiga che siano dimostrati profili individuali di rischio, né che tale condizione sia determinata da circostanze peculiari riferibili alla sua persona (par. 72). Tale precisazione si giustifica alla luce della natura del regime applicabile: non si tratta, infatti, dell'ordinario accertamento dei presupposti per il riconoscimento dello

status di rifugiato di cui all'art. 2, lett. d, bensì del regime speciale istituito dall'art. 1D della Convenzione di Ginevra, recepito dall'art. 12, par. 1, lett. a), della direttiva 2011/95/UE.

L'esame su base individuale che le autorità statali sono chiamate a svolgere deve riconoscere rilevanza alla situazione specifica del richiedente e al suo grado di vulnerabilità, compresa la circostanza che si tratti di un minore. In tal caso, infatti, diviene necessario tenere debitamente conto, conformemente all'art. 24, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali, del principio del superiore interesse del minore e, di conseguenza, del suo diritto all'unità familiare, al benessere e allo sviluppo sociale, nonché all'incolumità e sicurezza (par. 73).

La sussistenza di una vulnerabilità soggettiva non costituisce, ad ogni modo, una condizione imprescindibile ai fini dell'applicazione della clausola di inclusione, ma rappresenta un elemento ulteriore del quale le autorità competenti devono tenere conto nell'ambito dell'esame complessivo della situazione del richiedente.

Le autorità nazionali sono, dunque, tenute a svolgere un esame individuale della situazione del richiedente, diretto ad accertare se la sua partenza dal settore dell'UNRWA nel quale aveva la propria residenza abituale sia stata determinata da circostanze indipendenti dalla sua volontà e sottratte al suo controllo.

Merita attenzione il riferimento al settore di operatività dell'UNRWA nel quale il richiedente aveva la propria *residenza abituale*, che assume un ruolo centrale nell'accertamento delineato dalla Corte. Tale riferimento, per quanto rilevante, non è tuttavia sufficiente a desumere un definitivo superamento dell'orientamento seguito nelle sentenze *Alheto* e *XT*, poiché la pronuncia non affronta espressamente la questione dell'eventuale accessibilità di altri settori.

Afferma dunque la Corte che un richiedente palestinese, che si è avvalso dell'assistenza dell'UNRWA, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. a), secondo periodo, della direttiva qualifiche quando risulta, sulla base di un esame individuale e aggiornato di tutti gli elementi significativi, che, qualora ritornasse nel settore in cui aveva la dimora abituale, si verrebbe a trovare in uno stato personale di grave insicurezza, tenuto conto, se del caso, anche della sua situazione di vulnerabilità, e che l'UNRWA versi per qualsiasi motivo, incluso a causa della situazione generale esistente in tale settore, nell'impossibilità di garantirgli condizioni di vita degne e di sicurezza minime (par. 78).

Ad avviso della Corte, si deve ritenere che il richiedente non possa tornare nel settore in cui aveva la dimora abituale qualora l'impossibilità, per qualsiasi motivo, di ricevere la protezione o l'assistenza dell'UNRWA lo ponga di fronte al rischio reale di essere esposto a condizioni di vita che non gli garantiscono il soddisfacimento dei bisogni essenziali in materia di sanità, istruzione e sussistenza, anche legati ad una eventuale vulnerabilità (par. 79).

Venendo al caso di specie, non vi è dubbio, ad avviso della Corte, che nella Striscia di Gaza si sia verificato un graduale e progressivo deterioramento delle condizioni di sicurezza, tale da incidere concretamente sulla capacità dell'UNRWA di assicurare protezione e assistenza ai rifugiati palestinesi presenti in tale settore. La Corte richiama, anzitutto, la risoluzione del Parlamento europeo del 19 aprile 2018 sulla situazione nella Striscia di Gaza[123], nella quale si dà atto dell'esistenza di una crisi umanitaria *grave* e *senza precedenti*. Viene inoltre presa in considerazione la posizione dell'UNHCR sui rimpatri verso Gaza del

123. Risoluzione del Parlamento europeo del 19 aprile 2018 sulla situazione nella Striscia di Gaza (2018/2663(RSP)).

marzo 2022[124], nella quale si evidenzia non soltanto il deterioramento delle condizioni di vita nel territorio, ma anche la presenza di indizi di gravi violazioni dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e una persistente instabilità. Alla luce di tale situazione, l'Alto Commissariato ha invitato gli Stati Parti della Convenzione di Ginevra a garantire il rispetto del principio di *non-refoulement* nei confronti dei civili in fuga dalla Striscia di Gaza. Particolarmente rilevante è l'affermazione, contenuta nel documento dell'UNHCR, secondo cui le condizioni esistenti a Gaza (già precedentemente al 7 ottobre 2023) possono di per sé integrare ragioni oggettive idonee a giustificare la partenza degli interessati e, conseguentemente, a far ritenere cessata la protezione o l'assistenza dell'UNRWA ai sensi dell'art. 1D, secondo comma, della suddetta Convenzione[125].

La Corte prende atto che la situazione nella Striscia di Gaza si è ulteriormente e drammaticamente aggravata a causa delle operazioni militari condotte da Israele in seguito agli eventi del 7 ottobre 2023. Richiama dunque le Conclusioni dell'Avvocato generale Emiliou, il quale aveva sottolineato che, se già nel 2018, quando le ricorrenti hanno lasciato la Striscia di Gaza, in tale zona era in corso «una crisi senza precedenti, legata a carenza di generi alimentari, acqua potabile, servizi sanitari e farmaci, nonché a problemi di approvvigionamento idrico ed elettrico, danni a edifici e a infrastrutture»[126], la situazione è peggiorata nel corso del tempo, tanto che allo stato attuale l'UNRWA non è in grado di garantire condizioni di vita dignitose[127].

Spetta al giudice del rinvio, afferma la Corte, verificare, anche alla luce di informazioni aggiornate, se l'UNRWA non sia più in grado per qualsiasi motivo, incluso a causa della situazione generale esistente nella Striscia di Gaza, di garantire *ad alcun apolide di origine palestinese* che abbia richiesto la sua assistenza e che risieda in tale settore la possibilità di soggiornarvi in condizioni di vita degne e di sicurezza minime (par. 83)[128]. Così sarebbe *in particolare* se, nel settore operativo dell'UNRWA, *ogni* persona di origine palestinese si trovasse *in una situazione di estrema deprivazione materiale*, che non consente di far fronte ai bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi, disporre di un alloggio, che pregiudica la sua salute fisica o psichica, o che pone la persona in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana, ai sensi dell'art. 4 della Carta (par. 84).

Conclude la Corte che, alla luce della situazione in cui versa la Striscia di Gaza, purché non ricorrano le cause di esclusione previste dall'art. 12, par. 1, lett. b), nonché dai parr. 2 e 3, della direttiva 2011/95/UE, alle ricorrenti deve essere riconosciuto *ipso facto* lo *status* di rifugiato, senza che sia necessario accertare la sussistenza del fondato timore di persecuzione richiesto dall'art. 2, lett. d), della medesima direttiva (par. 86).

124. *Unhcr Position on Returns to Gaza*, March 2022.

125. *Ivi*, par. 65.

126. Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou presentate l'11 gennaio 2024, causa C-563/22, SN, LN, rappresentata da SN contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite [domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria)], par. 65.

127. Appare significativo che la Corte non abbia fatto proprio il ragionamento svolto dall'Avvocato generale, il quale sostiene, nelle proprie Conclusioni, che solo qualora sussistano carenze sistemiche nella zona operativa dell'UNRWA può ritenersi cessata l'assistenza o la protezione dell'agenzia. Una simile lettura restringe l'ambito di applicazione della clausola di inclusione e non appare coerente con le linee guida n. 13 dell'UNHCR, che non richiedono una soglia del rischio così elevata.

128. Rammentiamo al riguardo che, come precisato dall'Avvocato generale Emiliou, ai sensi dell'art. 267 TFUE la Corte è competente a pronunciarsi sull'interpretazione dei trattati e sulla validità degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, e non sulle fattispecie concrete, che rimangono di competenza del giudice del rinvio.

La formulazione adottata dalla Corte, nel richiamare una situazione nella quale l'UNRWA non sia in grado di garantire condizioni di vita dignitose ad *alcun* rifugiato palestinese presente nel settore interessato, è suscettibile di innalzare eccessivamente la soglia del rischio richiesta perché sia attivabile la protezione derivante dall'art. 12, par. 1, lett. a, della direttiva. Ove intesa in questi termini, l'interpretazione della Corte apparirebbe irragionevolmente restrittiva e non coerente con le linee guida dell'UNHCR: l'assistenza dell'UNRWA nella Striscia di Gaza potrebbe infatti essere ritenuta cessata soltanto nel caso in cui nessun rifugiato palestinese ivi presente fosse in grado di beneficiarne[129].

Ancora, il richiamo all'*estrema deprivazione materiale* determina un'ulteriore incertezza interpretativa. Occorre evitare che una situazione certamente idonea a dimostrare la cessazione dell'assistenza venga trasformata nella soglia minima necessaria per l'applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. a, secondo periodo. Una simile lettura rischierebbe di restringere la tutela offerta dal regime speciale, rendendo irrilevanti carenze assistenziali che, pur senza raggiungere tale livello di gravità, impediscano il soddisfacimento dei bisogni essenziali del richiedente[130]. Anche su tale aspetto sarebbe opportuno un chiarimento da parte della Corte, sebbene l'utilizzo della locuzione «in particolare» contribuisca ad attenuare il rischio prospettato.

Più avanti la Corte sembra tornare ad una interpretazione più coerente, quando afferma che l'assistenza o la protezione dell'UNRWA deve essere considerata cessata quando, *per qualsiasi motivo*, tale agenzia non sia più in grado di garantire al richiedente *condizioni di vita degne o di sicurezza minime* nel settore nel quale lo stesso aveva la dimora abituale (par. 87). Trattasi di espressioni dalla portata più ampia, che ben possono ricomprendere le diverse ipotesi elaborate dall'UNHCR.

Invero, malgrado la formulazione poco riuscita dei passaggi citati, la situazione di estrema deprivazione materiale va letta, ad avviso di chi scrive, come ipotesi *sufficiente* a ritenere cessata l'assistenza, e non come condizione necessaria per l'applicazione della clausola di inclusione. Di conseguenza, la sussistenza di una situazione di generalizzata difficoltà nel soddisfacimento dei bisogni di base, quale emerge dalle informazioni aggiornate provenienti da diverse fonti internazionali, dovrebbe assumere rilievo a favore del richiedente[131]. La difficoltà di accesso all'assistenza dell'UNRWA per la totalità dei

129. Nel pronunciarsi sulle cause riunite C-608/22 e C-609/22, sentenza del 4.09.2024, che, è d'uopo precisare, riguarda fattispecie differenti e chiama in causa l'art. 2, lett. d, della direttiva qualifiche (dunque il regime ordinario), la Corte ha adottato una posizione più lineare. Ha infatti sostenuto che, alla luce delle persecuzioni subite dalle donne afghane da parte dei talebani, nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale, una volta accertati sesso e nazionalità, non è necessario che venga dimostrato un rischio personale. Si ritiene, infatti, che tutte le donne afghane che si trovano sottoposte al regime dei talebani subiscano gravi violazioni dei loro diritti, che assurgono a persecuzione. Sarebbe stata auspicabile una formulazione più chiara e coerente anche nel caso di specie, tenuto conto, tra l'altro, che la sentenza SN, LN, riguarda una categoria di rifugiati già riconosciuti tali dalla Comunità internazionale, per la quale è stato predisposto un regime speciale nell'ambito del quale i rifugiati palestinesi vengono protetti in quanto gruppo, indipendentemente dal rischio di persecuzione sul piano individuale.

130. Si segnala che la Corte richiama al riguardo la sentenza *Jawo*, causa C-163/17, del 19 marzo 2019. Nondimeno, non si ritiene che possa essere esteso l'orientamento espresso dalla Corte nel caso richiamato, in cui si fa riferimento alla sussistenza di carenze sistemiche.

131. Volendo fare un parallelo con il test volto all'applicazione della lett. c dell'art. 15 della direttiva qualifiche sulla protezione sussidiaria, è noto che, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, laddove il rischio raggiunga un livello così elevato da far ritenere che qualsiasi persona che si trovi nel territorio possa subirne le conseguenze, si ritiene che siano soddisfatte le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria, senza la necessità che il richiedente dimostri elementi individuali di rischio. Corte giust., *Meki Elgafaji, Noor Elgafaji, contro Staatssecretaris van Justitie*, causa C-465/07, sentenza del 17.2.2009.

rifugiati palestinesi non dovrebbe pertanto costituire una condizione imprescindibile per accertarne la cessazione.

Nel caso di specie, la situazione generalizzata di grave crisi umanitaria in cui versa la Striscia di Gaza in seguito alle operazioni militari israeliane, la difficoltà della popolazione palestinese di soddisfare i propri bisogni primari e di accedere alle cure mediche, gli ostacoli che l'UNRWA deve fronteggiare per via del contesto in cui opera, anche in ragione dei tagli ai finanziamenti e delle perdite tra il personale, sono tutti fattori che spingono a ritenere che allo stato attuale tutti i rifugiati palestinesi che vivono in tale settore operativo e che ricevevano assistenza dall'agenzia ricadano nella clausola di inclusione di cui alla seconda parte dell'art. 12, par. 1, lett. a. È infatti di chiara evidenza che l'assistenza o protezione dell'UNRWA sia cessata nella Striscia di Gaza senza che siano state realizzate le soluzioni durature indicate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Di conseguenza, ci si può spingere a ritenere che qualsiasi palestinese che lasci la Striscia di Gaza e presenti domanda di protezione internazionale in uno Stato membro dell'UE, laddove possa dimostrare di essersi avvalso della protezione dell'UNRWA (o, in una lettura più autentica, di potersene avvalere), dovrebbe vedersi riconoscere lo *status* di rifugiato attraverso la procedura più snella di cui all'art. 12, par. 1, lett. a (salvo che non si applichino le clausole di esclusione). Ciò, quantomeno, fino a quando la situazione nella Striscia di Gaza non vada incontro ad un sensibile miglioramento e l'agenzia non sia in grado di garantire assistenza e protezione effettiva.

In sostanza, nelle circostanze attuali dovrebbe essere applicata una presunzione a favore dei rifugiati palestinesi che si sono avvalsi dell'assistenza e della protezione dell'UNRWA nel settore operativo coincidente con la Striscia di Gaza e che non possano più avvalersene. È questo, ad avviso di chi scrive, l'orientamento che si desume dalla pronuncia in esame.

Nel contesto della sentenza *SN, LN*, merita attenzione anche la conferma dell'approccio della Corte in ordine al momento al quale occorre riferirsi nella valutazione della domanda. Le autorità nazionali sono tenute a compiere un esame individuale, completo ed *ex nunc*, prendendo in considerazione tutti gli elementi pertinenti. La valutazione non può, pertanto, essere circoscritta alle circostanze esistenti al momento della partenza dell'interessato dal settore di operatività dell'UNRWA nel quale aveva la propria residenza abituale, ma deve estendersi ai fatti sopravvenuti e alla situazione esistente al momento della decisione sulla domanda, tanto nel procedimento amministrativo quanto nell'eventuale fase giurisdizionale (par. 75-76). Il ricorso a una valutazione *ex nunc* costituisce, del resto, un elemento costante nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di protezione internazionale, previsto dal diritto positivo adottato in materia[132]. D'altra parte, la direttiva 2011/95/UE estende la possibilità di riconoscere la protezione internazionale anche nel caso in cui il bisogno di protezione sia emerso *sur place*.

Nondimeno, se la valutazione *ex nunc* costituisce, di norma, una garanzia a favore del ricorrente, anche con riguardo a tale aspetto la formulazione utilizzata dalla Corte ha fatto sorgere delle perplessità in dottrina[133], poiché sembrerebbe che sia necessario dimostrare, ai fini dell'applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. a, l'incapacità dell'UNRWA di offrire protezione sia al momento della partenza dal settore di riferimento, sia al momento dell'eventuale rimpatrio, considerando, dunque, le due condizioni non alternative ma cumulative. Tale lettura non è tuttavia compatibile con gli orientamenti dell'UNHCR. Anche

132. Si vedano gli artt. 4, par. 3, lett. a, della direttiva 2011/95/UE (cd. qualifiche) e 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE (cd. procedure).

133. C. Raucea, *op. cit.*, p. 5.

su tale questione sarebbe opportuno un chiarimento da parte della Corte di giustizia dell'UE[134].

4. Vie di fuga per i rifugiati palestinesi e soluzioni durature

A questo punto dell'indagine, appare opportuno spostare l'attenzione dalla protezione offerta dall'UNRWA nella sua area operativa al riconoscimento dell'asilo, che presuppone la possibilità di raggiungere legalmente e in sicurezza gli Stati membri dell'Unione europea[135]. La disponibilità di canali di ingresso sicuri costituisce, infatti, una condizione essenziale per l'esercizio del diritto di asilo da parte di chi non possa ottenere una tutela effettiva nel luogo in cui ha residenza o dimora abituale[136].

L'analisi vuole soffermarsi sulle iniziative dell'Unione, e non terrà conto né delle misure adottate autonomamente dai singoli Stati membri, né delle operazioni di evacuazione sanitaria coordinate attraverso il meccanismo di protezione civile. Queste ultime, pur rilevanti per i beneficiari, rispondono a esigenze specifiche e non costituiscono un quadro generale di ammissione delle persone bisognose di protezione internazionale.

Come avremo modo di verificare, la questione dell'accesso dei rifugiati palestinesi al territorio europeo non è stata affrontata in maniera organica dall'UE. L'assenza di adeguate vie di fuga si inscrive, peraltro, nel più ampio quadro della complessiva inadeguatezza della risposta europea alle operazioni militari israeliane successive al 7 ottobre 2023[137] e, più in generale, alla questione israelo-palestinese.

Va innanzitutto evidenziato che non è stata introdotta un'esenzione specifica dall'obbligo di visto in favore dei rifugiati palestinesi[138], né è stata promossa un'iniziativa comune a livello di UE volta ad agevolare il ricorso a visti di validità territoriale limitata

134. Risulta pendente dinanzi alla Corte una nuova domanda di pronuncia pregiudiziale presentata l'11 febbraio 2026 dal Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Germania), *IR*, causa C-230/26, avente ad oggetto l'art. 12, par. 1, lett. a, della direttiva 2011/95/UE. Il giudice del rinvio chiede espressamente se ai fini dell'accertamento che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA è cessata, sia sufficiente che tale protezione o assistenza non sia più garantita al momento della decisione del giudice competente a conoscere la domanda di asilo di un apolide palestinese (prima questione pregiudiziale). Laddove la risposta sia affermativa, se occorra fare riferimento all'intera zona operativa dell'UNRWA oppure soltanto al settore nel quale il rifugiato palestinese aveva la sua ultima dimora abituale (seconda questione pregiudiziale). Infine, se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA debba ritenersi cessata già nel caso in cui un richiedente palestinese, al momento della decisione del giudice competente a conoscere della sua domanda di asilo, non sia più in grado di entrare nel settore operativo dell'UNRWA della sua ultima dimora abituale e, al contempo, sia cessata la protezione o l'assistenza negli altri settori operativi dell'UNRWA (terza questione pregiudiziale). Nel rinvio pregiudiziale viene fatto notare che le difficoltà interpretative della sentenza *SN, LN*, derivano dalle differenti versioni linguistiche, poiché nell'originale, in lingua bulgara, così come nelle versioni tedesca e francese [così come in quella italiana, n.d.A.], non si fa riferimento ad una condizione cumulativa, come emerge invece dalla versione inglese.

135. Con riguardo all'Italia, si rinvia a A. Annoni, *Il visto umanitario come strumento di attuazione dell'obbligo internazionale di prevenire il genocidio: il caso dei palestinesi di Gaza*, in questa *Rivista*, n. 1.2026; A. Liguori, *La recente giurisprudenza italiana sui visti umanitari per la popolazione civile di Gaza: quali possibilità alla luce del diritto internazionale e dei diritti umani?*, in corso di pubblicazione in *Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, n. 2.2026.

136. P. Bonetti, *Il diritto d'asilo nel nuovo patto europeo. Profili costituzionali*, in questa *Rivista*, n. 3.2025.

137. Tra gli altri, M. Gatti, *La mancata sospensione dell'Accordo di Associazione UE-Israele*, in *SidiBlog*, 30 giugno 2025, www.sidiblog.org/.

138. Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

previsti dall'art. 25 del codice dei visti[139], il cui rilascio può fondarsi su ragioni umanitarie, di interesse nazionale o di obblighi internazionali. In assenza di misure specifiche, di carattere individuale o collettivo, la possibilità di raggiungere in sicurezza gli Stati membri è rimasta subordinata all'ottenimento di un titolo di ingresso ordinario, con le difficoltà procedurali e pratiche che ciò comporta.

Tra l'altro, l'Unione non ha nemmeno suggerito agli Stati membri misure meno gravose, ad esempio l'alleggerimento dei controlli alla frontiera esterna e l'esenzione dei requisiti di cui all'art. 6 del Codice delle frontiere Schengen per motivi umanitari nei confronti dei palestinesi. Tali misure erano state invece previste per i cittadini ucraini[140], insieme all'invito a rilasciare più agevolmente visti di ingresso.

Se è vero che il Codice delle frontiere Schengen impone il rispetto del principio di *non-refoulement*[141] e salvaguarda il diritto di chiedere asilo, quest'ultimo mantiene un carattere fortemente territoriale e, di conseguenza, il suo esercizio presuppone che le persone abbiano già raggiunto la frontiera esterna dell'Unione europea. Non trova soluzione, pertanto, il problema dell'accesso sicuro al territorio: in assenza di canali di ingresso legali, chi intende avvalersi della protezione internazionale può essere costretto ad affrontare viaggi non autorizzati e spesso pericolosi, con rischi ancora più significativi specialmente per le persone in condizioni di vulnerabilità.

Nonostante la grave crisi umanitaria in atto, non è stata attivato a favore dei palestinesi in fuga dalla Striscia di Gaza il regime di protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55/CE[142]. Quest'ultima è tuttora in vigore ed è stata utilizzata fino a questo momento esclusivamente con riguardo alle persone sfollate dall'Ucraina a seguito dell'aggressione armata russa[143]. L'attivazione della direttiva nel caso oggetto di studio avrebbe consentito di garantire tutela immediata alle persone in fuga, l'accesso facilitato al territorio europeo,

139. Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti, come modificato dagli interventi normativi successivi. Su tale questione si rinvia a M. Veltri, *La protezione senza accesso: l'art. 25 del codice dei visti come norma di chiusura alla prova del contenzioso su Gaza*, in questo numero della *Rivista*, che evidenzia, tra l'altro, come un'iniziativa in tal senso sia stata intrapresa nei confronti degli sfollati dall'Ucraina, con decisione (UE) 2022/2512 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia.

140. Commissione europea, *Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders*, 4 March 2022.

141. Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), art. 6, punto 5, lett. c.

142. Direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri dell'UE. Sulla direttiva si rinvia, tra gli altri, a R. Palladino, *La protezione temporanea e i rapporti con le riforme introdotte dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo,* in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4.2024, cit., p. 1 ss.; A. Skordas, *Temporary Protection Directive 2001/55*, in *EU Immigration and Asylum Law*, D. Thym, K. Hailbronner (eds.), Munich, Bloomsbury Publishing, 2022, p. 1177 ss.

143. S. Carrera, M. Ineli Ciger, L. Vosyliute, L. Brumat, *The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, in *CEPS Policy Insights*, n. 9.2022; S. Carrera e M. İneli-Ciğer (a cura di), *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, European University Institute, 2023; C. Costello e M. Foster, (*Some) Refugees Welcome: When Is Differentiating between Refugees Unlawful Discrimination?*, in *International Journal of Discrimination and the Law*, n. 3.2022, pp. 244-280; M. Di Filippo, M.A. Acosta Sánchez, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, in *OIDU*, 2022, p. 944 ss.; M. Ineli-Ciger, *Has the Temporary Protection Directive become obsolete?*, in *Seeking Asylum in the European Union,* C. Bauloz, M. Ineli-Ciger, S. Singer, V. Stoyanova (eds.), Leiden-Boston, 2015, p. 225 ss.; *D. Thym, Temporary Protection for Ukrainians. The Unexpected Renaissance of "Free Choice"*, in *VerfassungsBlog*, 05 marzo 2022.

misure di accoglienza, il rilascio di titoli di soggiorno e la semplificazione delle formalità di ingresso.

Si rammenta che la protezione temporanea può essere prevista in caso di *afflusso massiccio*[144] (o anche di *imminente* afflusso massiccio) di sfollati, provenienti da un Paese terzo o da una specifica area, che non possano farvi ritorno, poiché vi si registra una situazione di conflitto armato, di violenza endemica, o violazioni sistematiche e generalizzate dei diritti umani. Il legislatore europeo ha optato per una definizione indeterminata di «afflusso massiccio», tale da ricomprendere diverse tipologie di spostamenti e di pressioni (un afflusso improvviso e consistente oppure un incremento graduale ma persistente nel tempo, o anche la *previsione* di un arrivo consistente, da un Paese o da un determinato territorio), senza vincolarla a soglie numeriche o a indicatori specifici[145]. La stessa Commissione europea ha precisato che «appare impossibile quantificare a priori l'afflusso da considerarsi massiccio»[146].

Ai sensi dell'art. 2, lett. d, l'afflusso massiccio può derivare dall'arrivo spontaneo di persone o può essere *agevolato*, ad esempio mediante programmi di evacuazione. Tale riferimento è stato inserito sulla base dell'esperienza dei programmi di evacuazione operati durante la guerra del Kosovo[147].

Dunque, la direttiva sulla protezione temporanea è stata concepita come uno strumento flessibile, da attivare sulla base di una valutazione caso per caso: le ragioni del suo utilizzo avrebbero potuto essere molteplici e non circoscritte a un insieme predefinito di condizioni.

Nella prassi, le condizioni sostanziali e procedurali cui la direttiva subordina l'attivazione sono state applicate in maniera particolarmente stringente, tanto da averne escluso l'applicazione in tutta una serie di circostanze in cui la protezione temporanea era stata chiamata in causa[148]. La decisione di attivare la direttiva ha natura politica ed è strettamente collegata alla discrezionalità della Commissione europea e del Consiglio, dunque al consenso degli Stati membri.

Guardando al caso di specie, nella Striscia di Gaza si registra innegabilmente una grave situazione di insicurezza dovuta alle condotte israeliane, alla devastazione su larga scala che ne è derivata, all'impossibilità di soddisfare i bisogni primari e di accedere alle cure mediche, che certamente configurano la fattispecie delle violazioni generali e sistematiche dei diritti umani. Si può agevolmente affermare che siamo di fronte ad una situazione *straordinaria* ed

144. Sull'incertezza della definizione di «afflusso massiccio» si rinvia a N. Arenas, *The Concept of Mass Influx of Displaced persons in the European Directive Establishing the Temporary protection System*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 435 ss.; H. Beirens, S. Maas, S. Petronella, M. van der Venden, *Study on the Temporary Protectio Directive*, European Commission, DG Home Affairs, Brussels, January 2016; S. Carrera, M. Ineli Ciger, L. Vosyliute, L. Brumat, *op. cit*., p. 10.

145. H. Beirens, S. Maas, S. Petronella, M. van der Venden, *op. cit*., p. 15. Cfr. Anche N. Arenas, *The Concept of Mass Influx of Displaced persons*, cit., p. 435 ss.

146. Proposta di direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, COM(2000) 303 def. del 24 maggio 2000, commento all'art. 2, lett. d).

147. H. Beirens, S. Maas, S. Petronella, M. van der Venden, *op. cit*., p. 17.

148. *Ibidem*. Cfr. anche N. Arenas, *The eternal question: What does "mass influx" really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55*, in *Asile, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 4.10.2022, in part. p. 88 e ss.

eccezionale[149], anche in ragione dei crimini internazionali commessi da Israele nei confronti della popolazione occupata. L'afflusso di persone non può invece definirsi «massiccio» quantitativamente, poiché sono poche migliaia le persone che sono riuscite concretamente a fuggire. Nondimeno, come si diceva in apertura del lavoro, si è comunque registrato un incremento sia delle persone che hanno abbandonato la Striscia di Gaza (o che avrebbero voluto farlo avendo presentato domanda per un visto di ingresso in Stati terzi), sia delle domande di protezione internazionale nel territorio dell'UE da parte di rifugiati palestinesi.

Inoltre, preme evidenziare che la dimensione del fenomeno non rispecchia la gravità della situazione nella Striscia di Gaza e non dà contezza del numero reale di persone che hanno provato a lasciare l'area, ma che non sono riuscite in tale intento in ragione della scelta deliberata delle autorità israeliane di porre restrizioni all'uscita e di chiudere i valichi. Gli abitanti della Striscia di Gaza, nella quasi totalità sfollati dalle loro case e dalle loro città, sono rimasti intrappolati all'interno dei confini, impossibilitati sia a soddisfare i propri bisogni essenziali, sia ad abbandonare il territorio. L'afflusso massiccio verso l'Europa non si è dunque verificato ma ciò è dovuto, tra le varie ragioni, anche per via delle misure attuate dallo Stato occupante e alle difficoltà per coloro che sono riusciti a spostarsi in Egitto, in Giordania o in Libano di affrontare il viaggio – non autorizzato – verso gli Stati europei, con tutti i rischi che ne derivano.

Tra l'altro, la direttiva prevede che l'arrivo può essere *agevolato*, ad esempio mediante programmi di evacuazione. Se è vero che l'UE non ha adottato iniziative in tal senso nemmeno con riguardo agli sfollati ucraini, ovvero nell'unico caso in cui è stata attivata la direttiva, nondimeno tale ipotesi è prevista espressamente e ben avrebbe potuto essere promossa con riguardo agli sfollati palestinesi[150]. Pertanto, non può escludersi che nel caso di specie avrebbe potuto essere soddisfatta la condizione dell'arrivo massiccio di persone, anche attraverso un incremento graduale e persistente nel tempo.

Probabilmente, nel caso di specie non è agevole affermare che l'arrivo dei rifugiati palestinesi possa determinare il rischio di uno squilibrio nel funzionamento del sistema di asilo degli Stati membri. Nondimeno, alla luce della formulazione dell'art. 2, lett. a[151], della direttiva 2001/55, detto rischio non sembra costituire una condizione essenziale per l'attivazione della protezione temporanea[152]. Ciò che emerge dalla norma è un regime

149. Il Consiglio, nella decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea, Considerando 16, giustifica l'attivazione di tale meccanismo «alla luce del carattere straordinario ed eccezionale dell'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia e dell'entità dell'afflusso massiccio».

150. Voli di evacuazione dalla Striscia di Gaza sono stati realizzati da alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, per motivi di salute o di studio.

151. All'art. 2, lett. a, si legge: «*in particolare* qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione» (corsivo aggiunto).

152. Cfr. H. Beirens, S. Maas, S. Petronella, M. van der Venden, *op. cit.*, p. 19; A. Di Pascale, *L'attuazione della protezione temporanea a favore degli sfollati dall'Ucraina*, in questa *Rivista*, n. 1.2023, p. 20.

flessibile, nell'ambito del quale Commissione europea e Consiglio [153] vantano un ampio margine al fine di valutare se sussistono le condizioni per l'attivazione [154].

Al di là della protezione temporanea, va preso atto che non sono stati predisposti, a livello dell'Unione, programmi di reinsediamento o di ammissione umanitaria destinati specificamente ai rifugiati palestinesi che abbiano lasciato il territorio di riferimento. Si rammenterà che programmi di reinsediamento e ammissione umanitaria *ad hoc* sono stati realizzati dalla Commissione europea successivamente al 2015 e hanno coinvolto, tra gli altri, cittadini siriani in fuga dal conflitto e cittadini afghani dopo la presa del potere da parte dei talebani [155].

Con la riforma del sistema di asilo del 2024, l'Unione si è dotata di un quadro normativo per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria [156], che contempla anche procedure di ammissione di emergenza e può persone offrire strumenti per il trasferimento legale e sicuro di persone bisognose di protezione. Il regolamento ha istituito un meccanismo stabile e strutturato di ingresso legale e protetto per persone che possono beneficiare della protezione internazionale o di forme complementari di protezione previste dagli ordinamenti nazionali, o che possano legittimamente avanzare richiesta in tal senso. Tale meccanismo consente di individuare i beneficiari in determinate aree geografiche e di organizzarne il trasferimento verso gli Stati membri disponibili ad accoglierli. Nondimeno, il quadro dell'Unione sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria è connotato da significative criticità, in particolare, per quanto qui rileva, poiché il suo funzionamento è subordinato alla volontà degli Stati membri di prendervi parte.

La programmazione degli ingressi avviene attraverso un piano biennale dell'Unione, che il Consiglio adotta nell'anno precedente al biennio di riferimento mediante decisione di esecuzione, su proposta della Commissione, tenendo conto delle indicazioni del Comitato di alto livello e delle disponibilità manifestate dagli Stati membri. Ai sensi dell'art. 8 del regolamento, il piano definisce il numero complessivo delle persone da ammettere, i dati relativi alle disponibilità degli Stati membri e le regioni o i Paesi terzi da cui attuare il trasferimento. Può inoltre indicare una descrizione del gruppo o dei gruppi specifici di cittadini di Paesi terzi o apolidi a cui si dovrà applicare il piano dell'Unione.

Di particolare rilievo, rispetto all'oggetto dell'indagine, sono i paragrafi 5 e 6 dell'art. 8 del regolamento (UE) 2024/1350. Il par. 5 specifica infatti che l'ammissione di emergenza,

153. Nel valutare la sussistenza di una situazione di afflusso massiccio al fine di attivare la direttiva 2001/55/CE nei confronti degli sfollati ucraini, il Consiglio ha tenuto conto dei seguenti elementi: a) il numero e il ritmo degli arrivi; b) le potenziali pressioni migratorie; c) l'esenzione dall'obbligo del visto per l'ingresso dei cittadini ucraini negli Stati membri; d) la possibile incapacità dei sistemi di asilo degli Stati membri di far fronte agli arrivi massicci. Se si guarda a tali elementi in maniera rigida, con riguardo alla situazione della Striscia di Gaza, non appare agevole ipotizzare l'applicazione della protezione temporanea agli sfollati che arrivano in Europa partendo da tale regione. Nondimeno, come si è detto, le condizioni per l'attivazione non sono determinate in maniera tassativa nella direttiva e sono oggetto di una valutazione discrezionale da parte della Commissione e del Consiglio.

154. J. Silga analizza la differente risposta dell'UE alla crisi ucraina (con l'attivazione immediata della protezione temporanea e di altre misure) rispetto alle crisi registrate in precedenza, spiegandola sulla base della natura discriminatoria del diritto europeo dell'immigrazione, che risentirebbe di logiche coloniali. Cfr. *The Legacy of Colonial Racism in European Union Migration Law: Problematising Migrants' Legal Status*, in *Politique européenne*, 2026.

155. home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-resettlement/resettlement-and-humanitarian-admission_en.

156. Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147, su cui sia consentito rinviare a A. Del Guercio, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea: luci e ombre del nuovo quadro in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria*, in questa *Rivista*, n. 2.2025, e bibliografia ivi indicata.

la quale può essere prevista per necessità urgenti di protezione legale o fisica o per esigenze mediche, si applica indipendentemente dalle regioni o dai Paesi terzi da cui deve avvenire il reinsediamento o l'ammissione umanitaria. In quanto al par. 6, viene stabilita la possibilità, laddove risulti necessario alla luce di nuove circostanze, quale ad esempio una crisi umanitaria imprevista, di modificare il piano inserendovi la regione o il Paese terzo nel quale si sia verificata, di modo da poter attuare i trasferimenti da tale regione o Paese.

Il regolamento (UE) 2024/1350 si distingue dagli altri principali atti adottati nell'ambito della riforma del sistema di asilo avviata con il Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020 per essere divenuto applicabile già l'11 giugno 2024[157], contestualmente alla sua entrata in vigore. Il 18 dicembre 2025 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione (divenuta operativa l'11 gennaio 2026) con la quale viene indicato il piano per il bienno 2026-2027[158].

Le criticità già rilevate nell'analisi del regolamento, in particolare con riguardo alla partecipazione discrezionale da parte degli Stati membri, trovano conferma nella decisione di esecuzione. Gli impegni volontariamente assunti dagli Stati membri si limitano, infatti, a un totale di 10.430 posti, distribuiti tra reinsediamento (al quale sono attribuiti 8330 posti, ovvero l'80% delle quote) e ammissione umanitaria (2100). Inoltre, viene fatto riferimento ad ampie aree geografiche, e non a specifici Paesi[159], né a gruppi di persone cui destinare i posti disponibili. Contrariamente a quanto auspicato dall'UNHCR, e previsto dal testo del regolamento, le priorità non appaiono essere collegate ai bisogni globali di reinsediamento da Stati o regioni che accolgono un elevato numero di rifugiati, ma al rafforzamento della cooperazione con Paesi con i quali l'UE e gli Stati membri condividono obiettivi di politica migratoria. Tale riferimento rimanda alla tanto contestata politica di esternalizzazione perseguita dall'Unione con finalità di deterrenza.

Colpisce, inoltre, nella decisione del Consiglio, così come nei documenti del Comitato di alto livello, l'assenza di riferimenti alle crisi umanitarie in corso e alla possibilità di ricorrere all'ammissione di emergenza[160], come sarebbe stato auspicabile, ad esempio, con riguardo alle persone che siano riuscite a lasciare la Striscia di Gaza e si siano spostate nei Paesi limitrofi, ad esempio in Libano, Egitto e Giordania, da cui sarebbe stato possibile trasferirle in condizioni di sicurezza nel territorio europeo. L'ammissione di emergenza, che richiede tempi meno lunghi delle altre procedure disciplinate dal regolamento, è destinata proprio a rispondere a esigenze urgenti di protezione, connesse alla sicurezza delle persone o alle loro condizioni di salute. Si tratta di circostanze particolarmente evidenti per gli abitanti della Striscia di Gaza, dove le Nazioni Unite hanno rilevato l'impossibilità per la gran parte degli abitanti, in particolare per quelli che vivono nei campi profughi, di soddisfare le esigenze essenziali per la sopravvivenza.

Alla luce del quadro sopra delineato, si nutrono dubbi sull'adeguatezza delle iniziative europee volte a consentire l'uscita in sicurezza dei palestinesi che desiderino lasciare la Striscia di Gaza. Un impegno diplomatico più incisivo, accompagnato dall'impiego degli strumenti normativi disponibili, tra cui l'esonero dal possesso del visto, la protezione

157. Salvo l'art. 9, par. 24, sulla trasmissione dei dati a EURODAC, si applicherà a decorrere dal 12 giugno 2026.

158. Decisione di esecuzione (UE) 2025/2628 del Consiglio, del 18 dicembre 2025, relativa al piano di reinsediamento e di ammissione umanitaria dell'Unione (2026-2027).

159. Si fa riferimento genericamente: ai Paesi lungo le principali rotte migratorie che conducono all'Unione attraverso il Mediterraneo e l'Atlantico; ai Paesi delle Americhe, in particolare dell'America centrale e latina; e ai Paesi con i quali l'Unione o i suoi Stati membri hanno instaurato un dialogo cooperativo o stanno progredendo verso il conseguimento di obiettivi più ampi in materia di gestione della migrazione e protezione internazionale.

160. La Bulgaria ha messo a disposizione venti posti per l'ammissione di emergenza, i Paesi Bassi quaranta.

temporanea, l'ammissione di emergenza, avrebbe potuto contribuire a offrire concrete possibilità di accesso alla protezione, come avvenuto, con le dovute differenze, nel caso degli sfollati ucraini.

Il confronto, che non può essere approfondito in questa sede, tra la risposta europea alla crisi ucraina e a quella nella Striscia di Gaza evidenzia una significativa asimmetria nell'impiego degli strumenti europei di accesso alla protezione. La disponibilità di tali strumenti non si traduce, infatti, nella loro attivazione sistematica di fronte a esigenze umanitarie comparabili, ma rimane condizionata dalle priorità politiche e dalle disponibilità degli Stati membri. In questa prospettiva, la risposta alla crisi palestinese offre ulteriori elementi per interrogarsi sul carattere selettivo della solidarietà europea e sulla distanza tra il riconoscimento delle esigenze di protezione e la predisposizione di possibilità concrete di accesso[161].

5. Osservazioni conclusive

Il presente contributo si è proposto di ricostruire il regime speciale di protezione dei rifugiati palestinesi, la cui rilevanza è emersa con rinnovata urgenza in seguito alle operazioni militari israeliane nella Striscia di Gaza e agli attacchi ai campi profughi in Cisgiordania. Tali eventi hanno provocato ulteriori sfollamenti e fughe dai Territori occupati, sovrapponendosi agli esodi che hanno segnato la storia della popolazione palestinese.

Si è visto come la comunità internazionale abbia predisposto un regime speciale di protezione per rispondere alle peculiarità di una condizione che, contrariamente alle aspettative iniziali, si è protratta nel tempo. Ne è derivato un quadro giuridico articolato, nel quale la disciplina applicabile e il ruolo delle agenzie delle Nazioni Unite variano in funzione della situazione degli interessati. In tale sistema, alla centralità dell'UNRWA si affianca l'intervento dell'UNHCR nei casi in cui trovi applicazione la clausola di esclusione/inclusione di cui all'art. 1D della Convenzione di Ginevra, sulla base del quale è stato formulato l'art. 12, par. 1, lett. a, della direttiva qualifiche (sostituita nel 2024 da un regolamento). L'indagine si è dunque soffermata sulla giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia dell'UE sul riconoscimento dello *status* di rifugiato ai palestinesi che soddisfano i requisiti previsti. È stato in particolare evidenziato il rischio che un'interpretazione restrittiva della cessazione dell'assistenza dell'UNRWA e un onere probatorio eccessivamente gravoso possano compromettere la continuità della protezione offerta ai rifugiati palestinesi.

L'asilo, come le soluzioni durevoli del reinsediamento in Paesi terzi e dell'integrazione *in loco*, assumono una specifica rilevanza nella fase attuale, segnata dall'intensificarsi delle violenze da parte di Israele e da una condizione sovente precaria dei rifugiati palestinesi anche nei Paesi arabi di accoglienza. Segnatamente, l'asilo non solo può svolgere la sua tradizionale funzione protettiva, ma può altresì contribuire ad esercitare una pressione politica sul governo israeliano[162]. Il riconoscimento della protezione internazionale, nella misura in cui rende esplicite le ragioni che impediscono ai palestinesi di fare ritorno nel proprio territorio in condizioni di sicurezza e dignità, può infatti concorrere a mettere in discussione la legittimità delle politiche responsabili dell'esodo e del protrarsi della condizione di rifugiati. In questo senso, la tutela offerta ai singoli può assumere una valenza

161. Alcuni autori hanno evidenziato che la politica di asilo dell'UE è modellata su un «unequal solidarity paradigm». Sebbene si riferissero ad altre circostanze, tale espressione può essere estesa anche al caso palestinese. Si rinvia a S. Carrera, M. Ineli Ciger, L. Vosyliute, L. Brumat, *op. cit*., p. 27.

162. Cfr. anche I. Mann, *op. cit*.

più ampia, rafforzando le richieste di cessazione delle violenze e di rispetto del diritto internazionale.

Nel caso in esame, nondimeno, la possibilità di esercitare in concreto il diritto di asilo deve accompagnarsi inevitabilmente alla salvaguardia del diritto al ritorno, evitando che l'accoglienza in altri Paesi si traduca nella definitiva accettazione dello sradicamento dei rifugiati palestinesi[163]. La realizzazione di uno Stato di Palestina indipendente e sovrano costituisce una componente essenziale di una soluzione politica complessiva.

Le difficoltà che ostacolano tale prospettiva rendono ancora più urgente garantire una protezione effettiva nel presente ai palestinesi. In questo scenario, l'Unione europea e gli Stati membri sono chiamati a un impegno più incisivo per la cessazione delle violenze e dell'occupazione, e per assicurare ai palestinesi l'accesso a vie sicure e legali di protezione, a procedure di asilo e a condizioni di accoglienza adeguate. L'assenza di una soluzione politica non può giustificare lacune nella tutela di quanti chiedono asilo.

163. Si vedano al riguardo le riflessioni di M. Pullin, *The Plight of Palestinian Refugees Interpreting Article 1D of the Refugee Convention*, in *Völkerrechtsblog*, 22.4.2025; R. Ribeiro, *On UNRWA, Palestine Refugees, and International Law*, in *EJIL:Talk!*, 28 marzo 2024.