Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 1° ottobre 2020 [1]

Causa C-507/19

Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania)
contro
XT

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica d'asilo – Palestinese apolide – Cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA – Condizioni per la concessione ipso facto dello status di rifugiato»

1. Con il presente rinvio pregiudiziale il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) chiede alla Corte di precisare taluni aspetti dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95/UE [2]. La causa verte sulla qualificazione di un profugo palestinese come «escluso dallo status di rifugiato» o «ipso facto» ammesso a tale status ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, e, più specificamente, su quale importanza possa rivestire, ai fini di detta qualificazione, il cambio di dimora da parte del richiedente, che ha lasciato una «zona operativa» dell'UNRWA per un'altra prima di recarsi in uno Stato membro dell'Unione europea. In particolare, il ricorrente ha inizialmente soggiornato in Siria, si è successivamente recato in Libano per un periodo prolungato per poi fare ritorno in Siria per un breve periodo prima di recarsi via terra in Germania. Il giudice del rinvio si interroga sull'area geografica da prendere in considerazione per valutare lo status del richiedente ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), di detta direttiva.

I. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

1. Convenzione di Ginevra

2. La Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954)], è entrata in vigore il 22 aprile 1954. Essa è stata completata dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati, concluso a New York il 31 gennaio 1967 e entrato in vigore il 4 ottobre 1967 (in prosieguo: la «Convenzione di Ginevra»).

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Direttiva 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 (GU 2011, L 337, pag. 9).

3. L'articolo 1, sezione A della Convenzione di Ginevra del 1951 definisce, inter alia, il termine di «rifugiato» ai fini di tale atto, mentre l'articolo 1, sezione D così dispone:

«La presente Convenzione non è applicabile alle persone che fruiscono attualmente della protezione o dell'assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Se tale protezione o tale assistenza 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 dalla presente Convenzione».

2. UNRWA

4. La risoluzione n. 302 (IV) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dell'8 dicembre 1949, relativa all'aiuto ai rifugiati della Palestina, ha istituito l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (in prosieguo: l'«UNRWA»). Il mandato dell'Agenzia è stato regolarmente rinnovato e il suo attuale mandato scadrà il 30 giugno 2023 [3]. Essa ha il compito di favorire il benessere e lo sviluppo umano dei rifugiati palestinesi.

3. UNHCR

5. L'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (in prosieguo: l'«UNHCR») è stato creato il 14 dicembre 1950 con la risoluzione n. 428 (V) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. L'UNHCR è un organo ausiliario delle Nazioni Unite ai sensi dell'articolo 22 della Carta delle Nazioni Unite.

B. Diritto dell'Unione

6. La 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, ha rifuso e abrogato la direttiva 2004/83/CE [4] per ragioni di chiarezza, in quanto a tale direttiva era stata apportata una serie di modifiche sostanziali. L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), è rimasto tuttavia invariato.

7. Il considerando 4 della direttiva 2011/95 stabilisce che la Convenzione di Ginevra e il relativo protocollo costituiscono la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati. La formulazione di tale considerando 4 della citata direttiva è identica alla formulazione del considerando 3 della direttiva 2004/83.

8. Il considerando 12 della direttiva 2011/95 dichiara che lo scopo principale della direttiva di cui trattasi è quello, da una parte, di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e, dall'altra, di assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri. Il considerando 6 della direttiva 2004/83 era formulato in modo identico.

3 V. risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2019, A/RES/74/83.

4 Direttiva 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 sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2004, L 304, pag. 12).

9. I considerando da 22 a 24 della direttiva 2011/95 sono così formulati:

«(22) Le consultazioni con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati possono offrire preziose indicazioni agli Stati membri all'atto di decidere se riconoscere lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra.

(23) Dovrebbero essere stabiliti criteri per la definizione e il contenuto dello status di rifugiato, al fine di orientare le competenti autorità nazionali degli Stati membri nell'applicazione della convenzione di Ginevra.

(24) È necessario introdurre dei criteri comuni per l'attribuzione ai richiedenti asilo della qualifica di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra».

10. L'articolo 1 della direttiva 2011/95, intitolato «Obiettivo», così recita:

«La presente direttiva stabilisce 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».

11. L'articolo 2 della direttiva 2011/95, intitolato «Definizioni», è così formulato:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

a) "protezione internazionale": lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);

b) "beneficiario di protezione internazionale": la persona cui è stato concesso lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);

c) "convenzione di Ginevra": la convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;

d) "rifugiato": cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12;

e) "status di rifugiato": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato;

f) "persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria": cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;

g) "status di protezione sussidiaria": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale persona avente titolo alla protezione sussidiaria;

h) "domanda di protezione internazionale": una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata;

i) "richiedente": qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non sia stata ancora adottata una decisione definitiva;

(…)

n) "paese di origine": il paese o i paesi di cui il richiedente è cittadino o, per un apolide, in cui aveva precedentemente la dimora abituale».

12. L'articolo 5 della direttiva 2011/95, intitolato «Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine ("sur place")», così recita, al paragrafo 3:

«Fatta salva la convenzione di Ginevra, gli Stati membri possono stabilire di non riconoscere di norma lo status di rifugiato a un richiedente che abbia introdotto una domanda successiva se il rischio di persecuzioni è basato su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal paese di origine».

13. L'articolo 11, intitolato «Cessazione», così dispone:

«1. Un (…) apolide cessa di essere un rifugiato qualora:

(…)

f) (…) sia in grado di tornare nel paese nel quale aveva la dimora abituale, perché sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato.

2. Ai fini dell'applicazione [della lettera] f) del paragrafo 1, gli Stati membri esaminano se il cambiamento delle circostanze sia di natura così significativa e non temporanea da eliminare il fondato timore di persecuzioni.

3. Il paragrafo 1, [lettera] f), non si applica al rifugiato che possa invocare l'esistenza di motivi d'imperio derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione (…), se trattasi di apolide, del paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale».

14. L'articolo 12, intitolato «Esclusione», stabilisce quanto segue:

«1. Un (…) apolide è escluso dallo status di rifugiato se:

a) rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D della convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. Quando siffatta protezione o assistenza cessi per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali persone sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, queste persone sono ipso facto ammesse ai benefici della presente direttiva;

(…)».

15. L'articolo 14, intitolato «Revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo dello status di rifugiato», è così formulato:

1. «(…) [G]li Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato riconosciuto a (…) un apolide da un organismo statale, amministrativo, giudiziario o quasi giudiziario se questi ha cessato di essere un rifugiato ai sensi dell'articolo 11.

(…)

3. Gli Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato riconosciuto di (…) un apolide qualora, successivamente al riconoscimento dello status di rifugiato, lo Stato membro interessato abbia stabilito che:

a) la persona in questione avrebbe dovuto essere esclusa o è esclusa dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12;

(…)».

II. Fatti della controversia principale e questioni pregiudiziali

16. Dalla decisione di rinvio risulta che XT (in prosieguo: il «ricorrente») è un apolide di origine palestinese, nato a Damasco, Siria, nel 1991. Egli è registrato presso l'UNRWA come rifugiato palestinese nel campo di Yarmuk, nella parte meridionale di Damasco.

17. Da un momento imprecisato nell'ottobre 2013 fino al 20 novembre 2015, egli si trovava in Libano, dove ha svolto lavori temporanei o occasionali. Dall'ordinanza di rinvio non emerge se nel corso di tale periodo egli abbia chiesto e/o ricevuto alcuna assistenza materiale da parte dell'UNRWA.

18. XT ha poi lasciato il Libano per recarsi a Qudsaya, Siria, dove è rimasto per breve tempo presso alcuni suoi familiari. Alcuni giorni più tardi, ha lasciato la Siria e si è recato via terra in Germania. Dal fascicolo non risulta chiaramente la durata esatta del suo soggiorno in Siria, ma secondo le osservazioni del Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, Germania), egli ha lasciato il Libano alla «fine di novembre». Pertanto, egli avrebbe tutt'al più soggiornato in Siria per dieci giorni prima di partire per la Germania. In base alla decisione di rinvio, quando XT ha lasciato la Siria, la Giordania e il Libano avevano già chiuso le loro frontiere ai rifugiati palestinesi che giungevano dalla Siria.

19. A causa delle circostanze di guerra e del conflitto in Siria, le possibilità dell'UNRWA di offrire protezione e assistenza sembrano essere state fortemente limitate nella zona operativa della Siria [5] quando XT ha lasciato tale paese [6]. Tuttavia, l'agenzia, secondo le sue stesse affermazioni, ha continuato a fornire assistenza nella zona operativa della Siria e ha «mantenuto i suoi servizi, sostenuti dal bilancio del programma, in materia di assistenza sanitaria, istruzione, formazione professionale, microfinanza, sostegno per i giovani e servizi sociali» nonostante la complessità delle sfide, adattandoli alle circostanze obbligate di un conflitto armato [7].

20. XT è giunto in Germania nel dicembre 2015 e ha presentato domanda di asilo nel febbraio 2016. Con decisione del 29 agosto 2016, l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati gli ha riconosciuto lo status di protezione sussidiaria, ma non gli ha concesso lo status di rifugiato. Con sentenza del 24 novembre 2016, il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo, Germania) ha accolto la sua impugnazione e ha disposto che al ricorrente venisse riconosciuto lo status di rifugiato.

21. Nel procedimento di appello, l'Oberverwaltungsgericht (Corte d'appello amministrativa, Germania) ha respinto il ricorso della Bundesrepublik Deutschland (Repubblica federale di Germania) avverso la sentenza del Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo), affermando, in sostanza, che XT, in quanto palestinese apolide, era un rifugiato ai sensi delle disposizioni giuridiche che recepiscono nell'ordinamento tedesco l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95. Secondo l'Oberverwaltungsgericht (Corte d'appello amministrativa), XT ha fruito della protezione dell'UNRWA e detta protezione è cessata per motivi indipendenti dalla sua volontà. L'Oberverwaltungsgericht (Corte d'appello amministrativa) ha dichiarato che egli si trovava in uno stato personale di grave insicurezza quando ha lasciato la Siria e che non aveva accesso alla protezione dell'UNRWA in altre parti dell'area di operazioni dell'agenzia, in quanto la Giordania e il Libano avevano già chiuso le loro frontiere ai rifugiati palestinesi provenienti dalla Siria. Secondo detto giudice, la sua partenza era stata obbligata a causa di situazioni indipendenti dalla sua volontà e non poteva essere considerata volontaria. Lo stesso ha affermato che ciò è stato confermato dal riconoscimento della protezione sussidiaria nei suoi confronti [8].

22. La Repubblica federale di Germania ha proposto un ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania).

23. Tale giudice ha sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se al fine di valutare se sia cessata la protezione o l'assistenza dell'UNRWA a un palestinese apolide, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95/UE, si debba prendere in considerazione, sotto il profilo geografico, unicamente la zona operativa (Striscia di Gaza, Giordania, Libano, Siria, Cisgiordania) in cui l'apolide soggiornava effettivamente al

5 L'UNRWA designa di norma Cisgiordania, Gaza, Siria, Libano e Giordania singolarmente come «field of operations» (zona operativa) e congiuntamente fa riferimento all'«area of operations» (territorio sotto mandato). Tale terminologia è stata altresì utilizzata nella giurisprudenza della Corte; v. sentenze del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punto 7); del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 7), e del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punto 7); v. altresì conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Bolbol nella versione inglese (C-31/09, EU:C:2010:119, paragrafo 11, e nota 10), che menzionano la Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione dell'UNRWA («Consolidated Eligibility and Registration Instructions»; in prosieguo: «CERI»), punto VII.E.

6 Il rapporto operativo annuale dell'UNRWA del 2015, pag. 1, «Sintesi», precisa che soltanto 44 scuole dell'UNRWA su 118 hanno continuato a funzionare (benché integrate da 55 scuole facenti turni pomeridiani), che 15 dei 23 centri medici dell'agenzia sono rimasti aperti e che solo tre delle sei tranche degli aiuti in denaro sono stati consegnati per mancanza di finanziamento.

7 Attualmente il sito dell'UNRWA, nella pagina «Cosa facciamo – Risposta alle emergenze», afferma che «il perdurante conflitto in Siria è diventata una delle sfide più serie che l'UNRWA abbia affrontato nei suoi sessant'anni di attività con i profughi palestinesi. Con il protrarsi della violenza, il suo impatto sui profughi palestinesi è cresciuto, determinando l'evacuazione di più del 50% della popolazione di rifugiati registrati, comprese oltre 270 000 persone nella stessa Siria. Nonostante le sfide notevoli, l'agenzia continua a offrire ai profughi palestinesi e a coloro che sono fuggiti nei paesi vicini nell'ambito delle aree di operazioni dell'UNRWA, compresi Libano e Giordania, servizi nel campo degli aiuti d'emergenza, della salute, della protezione e dell'istruzione, nonché una microfinanza continuativa per supportare le strategie di adattamento dei microimprenditori». V., https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response, ultimo accesso [6 agosto 2020].

8 Punto 4 della decisione di rinvio.

momento della partenza dal territorio sotto mandato dell'UNRWA (nella fattispecie la Siria), o se si debba tenere conto anche di altre zone operative appartenenti al territorio sotto mandato dell'UNRWA.

2) Qualora, al momento della partenza non si debba prendere in considerazione solo la zona operativa, se debbano essere prese in considerazione tutte le zone operative del territorio sotto mandato, a prescindere da altre condizioni. In caso di soluzione negativa, se altre zone operative debbano essere prese in considerazione solo qualora l'apolide avesse un legame (territoriale) sostanziale con le stesse; se, ai fini di tale legame, al momento della partenza sia necessario un soggiorno abituale, attuale o precedente; se per stabilire l'esistenza di un legame (territoriale) sostanziale debbano essere prese in considerazione ulteriori circostanze. In caso di soluzione affermativa, quali siano tali circostanze; se abbia rilevanza il fatto che al momento di lasciare il territorio sotto mandato dell'UNRWA per l'apolide sia possibile e ragionevole entrare nella zona operativa rilevante.

3) Se un apolide che lascia il territorio sotto mandato dell'UNRWA perché nella zona operativa della sua dimora effettiva si trova in uno stato di grave insicurezza personale e l'UNRWA versa nell'impossibilità di assicurargli protezione o assistenza in tale territorio goda ipso facto di protezione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95/UE, anche se si era precedentemente recato in tale zona operativa senza trovarsi in uno stato di grave insicurezza personale nella zona operativa nella quale aveva la sua precedente dimora e senza poter contare, sulla base delle circostanze al momento del passaggio, sulla protezione o assistenza dell'UNRWA nella zona operativa nella quale si reca, né su un ritorno in un prossimo futuro nella zona operativa nella quale aveva precedentemente la dimora.

4) Se per valutare se ad un apolide non debba essere riconosciuto lo status di rifugiato ipso facto, in quanto le condizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95/UE, sono venute meno dopo che ha lasciato il territorio sotto mandato dell'UNRWA, debba essere presa in considerazione solo la zona operativa dell'ultima dimora abituale. In caso di soluzione negativa, se si debba tener conto, specularmente, dei territori da prendere in considerazione al momento della partenza in base al punto 2. In caso di soluzione negativa, quali criteri devono essere utilizzati per determinare i territori da prendere in considerazione al momento della decisione sulla domanda; e se il cessare delle condizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95/UE, presupponga la volontà delle autorità (statali o quasi statali) della zona operativa rilevante di accogliere (nuovamente) l'apolide.

5) Nel caso in cui, ai fini dell'esistenza o del cessare delle condizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95/UE, sia rilevante la zona operativa dell'(ultima) dimora abituale, quali siano i criteri pertinenti per stabilire il luogo di dimora abituale; se sia necessario un soggiorno regolare, autorizzato dallo Stato di residenza. In caso di soluzione negativa, se sia necessario come minimo che le autorità competenti nella zona operativa accettino consapevolmente il soggiorno dell'apolide interessato. In caso di soluzione affermativa in tal senso, se sia necessario che le autorità competenti siano concretamente consapevoli della presenza del singolo apolide, o se sia sufficiente l'accettazione consapevole del suo soggiorno in quanto membro di un gruppo più ampio di persone. In caso di soluzione negativa, se sia sufficiente un soggiorno effettivo più lungo».

24. I governi belga e tedesco, nonché il Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, Germania) e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. All'udienza, tenutasi il 10 giugno 2020, i governi tedesco e francese e la Commissione hanno presentato osservazioni orali.

III. Analisi

A. Osservazioni preliminari

25. Prima di esaminare le questioni sottoposte, ritengo utile procedere ad alcune preliminari osservazioni in merito, rispettivamente, alla direttiva 2011/95 e all'ambito geografico delle operazioni dell'UNRWA.

1. Direttiva 2011/95

26. La direttiva 2011/95 è stata adottata il 13 dicembre 2011. Essa ha rifuso e abrogato la direttiva 2004/83. Benché siano state apportate modifiche ad altre parti della direttiva, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), delle due direttive in oggetto è sostanzialmente identico; risultano solo modifiche ortografiche. La giurisprudenza relativa all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83 dovrebbe pertanto applicarsi allo stesso modo all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95.

27. L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), consta di due parti. La prima parte esclude una persona che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della Convenzione di Ginevra dallo «status di rifugiato» ai sensi della direttiva. L'articolo 1, sezione D, primo comma, esclude le persone che «fruiscono attualmente» della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA [9] dall'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra (la clausola di esclusione). Il secondo comma dell'articolo 1, sezione D, stabilisce che se «tale protezione o tale assistenza cessa per un motivo qualsiasi» senza che la sorte di tali persone sia stata definitivamente regolata conformemente alle risoluzioni prese in merito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, esse fruiscono di tutti i diritti derivanti dalla Convenzione di Ginevra (la clausola di inclusione). Risulta in modo chiaro che la sorte dei rifugiati palestinesi registrati presso l'UNRWA non sia stata ancora così definita [10]. La versione in lingua inglese dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95 riproduce testualmente l'articolo 1, sezione D, secondo comma, sostituendo semplicemente il termine «convenzione» con «direttiva» [11]. Ne consegue logicamente, ed è parimenti giurisprudenza costante, che la clausola di inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, entra in gioco solo se si applica la clausola di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase [12].

28. Mentre la Convenzione di Ginevra riguarda i soli «rifugiati», la direttiva 2011/95 e la direttiva 2004/83 disciplinano altresì la «protezione sussidiaria». Per tale ragione, mentre nella clausola di esclusione prevista dall'articolo 1, sezione D, della Convenzione di Ginevra rientra l'intera convenzione, l'esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), delle due direttive riguarda soltanto lo status di «rifugiato». Pertanto, una persona può essere esclusa dallo status di rifugiato ai sensi di tale disposizione di cui alla direttiva 2011/95 e comunque beneficiare ancora della protezione sussidiaria.

9 L'articolo 1, sezione D, della Convenzione di Ginevra e l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 fanno riferimento alla «protezione o [all']assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati». In pratica, soltanto l'UNRWA rientra in detta espressione.

10 V., ad esempio, risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2019, A/RES/74/85.

11 La versione in francese dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), differisce dalla versione in francese della corrispondente disposizione della Convenzione di Ginevra; tuttavia, se ne discosta solo quanto alla formulazione e non quanto al suo contenuto, e le differenze sembrano aver avuto l'effetto di allineare maggiormente le versioni in inglese e in francese della direttiva.

12 Sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punti 55 e 56).

29. Per quanto riguarda la direttiva 2011/95, la Corte ha più volte dichiarato che dai considerando 4, 23 e 24 della medesima direttiva risulta che la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati, e che le disposizioni di tale direttiva relative alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato nonché al contenuto di tale status sono state adottate al fine di aiutare le autorità competenti degli Stati membri ad applicare detta Convenzione, basandosi su nozioni e criteri comuni [13] e che l'interpretazione delle disposizioni di tale direttiva, così come di quelle della direttiva 2004/83, deve, pertanto, essere effettuata alla luce della sistematica generale e della finalità di quest'ultima, nel rispetto della Convenzione di Ginevra e degli altri trattati pertinenti contemplati dall'articolo 78, paragrafo 1, TFUE [14]. La Corte ha inoltre affermato che tale interpretazione deve parimenti essere operata, come deriva dal decimo considerando della direttiva 2004/83, nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti segnatamente nella Carta [15].

2. Ambito geografico delle operazioni dell'UNRWA

30. L'UNRWA opera nell'ambito di un *territorio sotto mandato* (area of operations) (in prosieguo, anche «area di operazioni») che comprende cinque *zone operative* (field of operations), ossia la Cisgiordania, Gaza, la Giordania, il Libano e la Siria [16], in cui essa fornisce protezione e/o assistenza [17] ai rifugiati palestinesi e a talune altre categorie di beneficiari, come i «poveri di Gerusalemme e di Gaza» e i profughi, non registrati, a seguito dei fatti del 1967 e delle successive ostilità [18]. Dalla descrizione dei fatti di causa della decisione di rinvio sembra emergere che XT sia un «rifugiato palestinese». Le due zone operative in cui XT ha soggiornato si trovano in due Stati sovrani diversi, ossia la Siria e il Libano. Entrambi, tuttavia, fanno parte del «territorio sotto mandato» dell'UNRWA.

13 V. sentenze del 13 settembre 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punto 40 e giurisprudenza ivi citata), e 14 maggio 2019, M e a. (Revoca dello status di rifugiato) (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, punto 81); e; nello stesso senso, in relazione ai corrispondenti considerando 3, 16 e 17 della direttiva 2004/83, sentenze del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09 EU:C:2010:351, punto 37); del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 42), e del 31 gennaio 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punto 41).

14 Sentenze del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 43), e del 13 settembre 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punti 40 e 41).

15 Sentenze del 2 marzo 2010, Salahadin Abdulla e a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punti da 52 a 54); del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 43) e del 2 dicembre 2014, A e a. (da C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406, punti 45 e 46).

16 Tale terminologia si trova nelle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite relative all'UNRWA nonché nella documentazione dell'UNRWA che descrive l'agenzia e le sue attività. V., a titolo esemplificativo, il considerando 9 della risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/69/88 dell'11 dicembre 2014 e il considerando 25 della risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/72/82 del 7 dicembre 2017, facenti riferimento a «tutte le zone operative, vale a dire la Giordania, la Repubblica araba siriana e i territori palestinesi occupati». V. altresì il considerando 15 della risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 9 dicembre 2015 – Operazione dell'[UNRWA] per i rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente, A/RES/70/85. Essa è stata anche utilizzata dalla Corte in modo esplicito nelle sentenze del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punto 7); del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 7); e del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punto 7).

17 Sono consapevole del fatto che le questioni se l'UNRWA fornisca davvero «protezione» e se l'agenzia abbia un «mandato di protezione» sono oggetto di discussione. L'avvocato generale Sharpston, nelle sue conclusioni nella causa El Kott, ha espresso l'opinione secondo cui l'UNRWA «non era stata creata per fornire, e non ha mai fornito, "protezione" ai rifugiati palestinesi», pronunciandosi dunque in senso restrittivo sul significato del termine «protezione» in tale contesto (v. paragrafo 66 e note 6 e 30 di dette conclusioni) e concentrandosi sull'assenza di forze di polizia o di altre forze di sicurezza che operino sotto il controllo dell'agenzia. La stessa UNRWA ha assunto una posizione diversa, come espresso, in particolare, nella sua pubblicazione «Proteggere i rifugiati palestinesi». In tale pubblicazione l'agenzia afferma che il suo «mandato di protezione» è stato riconosciuto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite mediante il riconoscimento del «prezioso lavoro svolto dall'agenzia nel fornire *protezione* alla popolazione palestinese, in particolare ai rifugiati palestinesi», come risulta nella risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/69/88 del 5 dicembre 2014 (lo stesso linguaggio è stato utilizzato nella risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/72/82 del 7 dicembre 2017). Tali risoluzioni elogiano altresì l'agenzia per lo straordinario impegno «nel dare rifugio (…) *protezione* e altra assistenza umanitaria» nel corso delle «operazioni militari di luglio e agosto del 2014» e contengono espressioni di «speciale encomio» nei confronti dell'agenzia per l'«essenziale ruolo svolto per più di [60/65] anni nel fornire servizi vitali per la (…) *protezione* dei rifugiati palestinesi (…)». La soluzione di tali aspetti non è tuttavia capitale ai fini delle risposte alle questioni sottoposte nella presente causa.

18 V. CERI, punti I. e III. Per «rifugiati della Palestina» si intendono, ai sensi delle CERI, «le persone che nel periodo compreso tra il 1º giugno 1946 e il 15 maggio 1948 risiedevano abitualmente in Palestina e che in seguito alla guerra del 1948 hanno perduto casa e mezzi di sussistenza» nonché i discendenti di tali rifugiati palestinesi di sesso maschile. La registrazione come rifugiato presso l'UNRWA è ancora aperta ai membri di detta categoria (V. CERI, punto III.A.1). Nelle presenti conclusioni, l'espressione «rifugiati palestinesi» – se non rientra in una citazione – è utilizzata per designare la più ampia categoria di rifugiati di discendenza palestinese.

31. L'UNRWA non controlla i territori delle sue zone operative e non è in grado di concedere o negare ad un rifugiato della Palestina registrato l'accesso al territorio in cui si trova una determinata zona operativa. Pertanto, l'accesso effettivo può dipendere (e spesso dipende) dalle mutevoli politiche dei poteri statali o quasi-statali che controllano il territorio in questione in un determinato momento.

B. Prima e seconda questione pregiudiziale

32. Con la prima e la seconda questione, che esaminerò congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza indicazioni in merito all'area geografica che occorre prendere in considerazione per valutare se l'assistenza o la protezione dell'UNRWA sia «cessata» in relazione ad una determinata persona che aveva in precedenza beneficiato di siffatta assistenza o protezione. Le questioni vertono specificamente sulla «clausola di inclusione» di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95 e all'articolo 1, sezione D, secondo comma, della Convenzione di Ginevra [19]. L'ordinanza di rinvio parte dalla premessa che la clausola di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase e all'articolo 1, sezione D, primo comma, sia applicabile ai fatti del procedimento principale. Ai fini della mia analisi, ho ipotizzato che fosse così.

1. Sintesi degli argomenti delle parti

33. Tutte le parti che hanno presentato osservazioni – la Commissione, il Belgio, la Germania e l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati – sono d'accordo sul fatto che per valutare se, ai fini dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), sia cessata la protezione o l'assistenza dell'UNRWA in relazione ad una persona, non si deve prendere in considerazione solo la zona operativa dell'ultima dimora dell'interessato. Ad avviso della Commissione – con cui in generale concordo – si devono prendere in considerazione le zone operative dell'UNRWA a cui l'interessato avrebbe potuto accedere [20] nel momento in cui ha lasciato il territorio sotto mandato dell'UNRWA, nonché le zone operative a cui l'interessato avrebbe accesso al momento dell'adozione di una decisione (ivi compresa una decisione giudiziaria) sulla domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato.

34. La Repubblica federale di Germania ha affermato che dovrebbero essere prese in considerazione altre zone operative con cui l'interessato ha legami sostanziali, oltre alla zona operativa della sua ultima dimora effettiva. Le altre zone operative di cui trattasi potrebbero essere zone operative in cui il richiedente ha avuto la sua ultima dimora abituale o in cui si trovavano suoi prossimi congiunti. Il Belgio ha ritenuto che tutte le zone operative dell'UNRWA dovrebbero essere prese in considerazione per stabilire se un palestinese apolide fruisse ancora dell'assistenza dell'UNRWA al momento in cui ha lasciato il territorio sotto mandato dell'UNRWA, e che spetti al richiedente dimostrare di essersi trovato nell'impossibilità di recarsi in un'altra zona operativa dell'UNRWA per ricevervi protezione o assistenza.

35. La Francia non ha presentato osservazioni scritte ma ha richiesto che fosse fissata un'udienza di discussione nel corso della quale ha sostenuto che solo la zona operativa in cui il richiedente ha avuto la sua «dimora abituale» prima di presentare la domanda volta ad ottenere lo status di rifugiato ha rilevanza al fine di stabilire se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia o fosse cessata.

19 Al fine di facilitare la lettura, farò riferimento all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 come all'«articolo 12, paragrafo 1, lettera a)» e all'articolo 1, sezione D, della Convenzione di Ginevra come all'«articolo 1, sezione D».

20 Nella versione francese delle osservazioni scritte della Commissione, l'espressione «aurait effectivement pu avoir accès» è utilizzata per le zone operative che avrebbero dovuto essere prese in considerazione quando il richiedente ha lasciato il territorio sotto mandato dell'UNRWA; nella versione tedesca viene utilizzata l'espressione «tatsächlich Zugang hätte haben können».

2. Analisi della prima e della seconda questione

36. Occorre anzitutto notare che né l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), né l'articolo 1, sezione D, fanno riferimento alla «dimora» dell'interessato. Ciò che rileva ai fini dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase, e dell'articolo 1, sezione D, primo comma, è se la persona stia fruendo dell'assistenza o della protezione dall'agenzia in questione, e ai fini del secondo comma o della seconda frase delle due disposizioni di cui trattasi se la protezione o l'assistenza «cessi» [21].

37. In secondo luogo, secondo costante giurisprudenza, occorre valutare su base individuale se una persona rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima o seconda frase o entrambe, e non giudicare i rifugiati della Palestina o i rifugiati palestinesi in generale come gruppo [22]. Pertanto, non condivido la preoccupazione espressa da alcune parti secondo cui prendere in considerazione l'intero territorio sotto mandato dell'UNRWA per valutare se la protezione o l'assistenza di detta agenzia sia cessata restringerebbe indebitamente l'ambito di applicazione della clausola di inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase [23]. Una siffatta valutazione dovrebbe essere effettuata su base individuale, vale a dire dovrebbe rilevare solo la protezione o l'assistenza nelle altre zone operative a cui il richiedente abbia o abbia avuto effettivamente accesso.

38. I diversi elementi di collegamento che alcune parti hanno fatto valere sembrerebbero in generale rendere più probabile che un dato richiedente abbia effettivamente accesso alla zona operativa rilevante e pertanto alla protezione o all'assistenza che l'UNRWA vi fornisce. Ciò avviene in modo molto chiaro in uno degli esempi forniti dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati. Se un richiedente è titolare di diritti formali di soggiorno in un'altra zona operativa in cui l'UNRWA fornisce la sua assistenza ed ha la possibilità di recarvisi, ha ovviamente effettivo accesso a tale assistenza e la clausola di inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, deve, a mio avviso, essere inapplicabile.

39. Se le relazioni familiari, la precedente dimora abituale o altri collegamenti o legami sostanziali con una data zona operativa rendano effettivamente possibile per un determinato singolo richiedente accedere all'assistenza dell'UNRWA in detta zona operativa è una questione di fatto che occorre, a mio avviso, stabilire caso per caso prendendo in considerazione tutti i fatti pertinenti, comprese le circostanze personali del richiedente [24]. Se il richiedente in questione, sottoposto a valutazione su base individuale, al momento di lasciare il territorio sotto mandato dell'UNRWA, aveva accesso effettivo alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA o ha siffatto accesso effettivo al momento dell'adozione della decisione (ivi compresa una decisione giudiziaria) sulla sua domanda, non si può ritenere che egli rientri nell'ambito di applicazione della clausola di inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, indipendentemente dalla natura dei collegamenti con la zona operativa, qualora ne esistessero, che rendevano possibile l'accesso. In tal caso, qualora l'UNRWA continui a fornire protezione o assistenza in una o più zone operative accessibili al richiedente, non si può affermare che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia «cessata». Si può dire, piuttosto, che il richiedente abbia rinunciato a tale protezione o assistenza lasciando la zona operativa in cui in precedenza aveva accesso.

21 Altre disposizioni della direttiva 2011/95 e della Convenzione di Ginevra contengono riferimenti al domicilio o alla «dimora abituale» di un apolide – ad esempio, l'articolo 1, sezione A, paragrafo 2, primo comma, parte finale, della Convenzione di Ginevra, riguardo al riconoscimento della qualità di rifugiato ad un apolide, ai fini della Convenzione, o l'articolo 2, lettera d), parte finale, della direttiva 2011/95, che corrisponde a detta disposizione della Convenzione di Ginevra. Tuttavia, l'articolo 1, sezione D, primo comma, della Convenzione di Ginevra esclude specificamente le persone di cui trattasi dall'applicazione della Convenzione di Ginevra e dunque dall'applicazione di tali disposizioni.

22 V., in tal senso, sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punti 41, da 46 a 49, 53 e dispositivo); v. altresì la discussione nelle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa di cui trattasi, paragrafo 44.

23 V. osservazioni dell'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, punto 25; della Repubblica federale di Germania, punto 27.

24 Tali circostanze personali potrebbero includere, tra gli altri elementi, limitazioni legate alla salute o diritti derivanti dalla Carta.

40. Tale lettura dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), è corroborata dalle sentenze della Corte nelle cause Bolbol, El Kott e Alheto. In ciascuna delle sentenze in questione, la Corte ha fatto esplicito riferimento all'area di operazioni dell'UNRWA come comprendente la Striscia di Gaza, la Cisgiordania, la Giordania, il Libano e la Siria e, nella misura pertinente, ha considerato tale area come un'entità unica [25]. Nella sentenza Alheto, la Corte ha inoltre precisato, nel contesto di una questione connessa all'articolo 35 della direttiva 2013/32/UE [26], che una persona che benefici di «protezione o assistenza effettiva dell'UNRWA» in una zona operativa diversa da quella in cui aveva la sua residenza abituale prima di lasciare il territorio sotto mandato dell'UNRWA, e che possa pertanto soggiornarvi in sicurezza, in condizioni di vita dignitose e senza essere esposta al rischio di essere respinta nel territorio della sua residenza abituale «deve essere esclusa dallo status di rifugiato nell'Unione, a norma dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95» [27].

41. Nel corso degli anni l'UNHCR ha formulato diverse linee guida, note e altre dichiarazioni sull'interpretazione dell'articolo 1, sezione D, e, occasionalmente, dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a). Tali dichiarazioni sono norme non cogenti (soft law), che hanno dunque una certa forza persuasiva ma non sono vincolanti [28].

42. Benché l'articolo 1, sezione D, sia rimasto invariato, le posizioni espresse dall'UNHCR sul punto sono mutate sostanzialmente nel corso del tempo. Pertanto, l'UNHCR, in una delle dichiarazioni summenzionate [29], ha sostenuto che un rifugiato palestinese che abbia lasciato per qualsiasi motivo il territorio sotto mandato dell'UNRWA fruirebbe, ipso facto, a pieno titolo del regime della Convenzione di Ginevra e del riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della direttiva 2004/83 fino a quando non sia rientrato in detto territorio (v. punti 2.2. e 2.3. di detta dichiarazione – rilevo che in base a tale lettura tutte e cinque le questioni pregiudiziali sarebbero prive di oggetto), mentre in una delle sue linee guida [30] esso ha affermato che la clausola di inclusione di cui all'articolo 1, sezione D, secondo comma, si applica qualora uno o più «motivi oggettivi» per lasciare il territorio sotto mandato dell'UNRWA o tali da impedire a una persona di fruire (nuovamente) della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA abbiano determinato la cessazione della protezione o dell'assistenza in oggetto per la persona di cui trattasi (punti 19 e 22 delle suddette linee guida).

43. Nelle linee guida menzionate, l'UNHCR afferma inoltre che la valutazione circa la possibilità per un rifugiato palestinese di accedere alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA dovrebbe essere effettuata in relazione a «una singola area di operazioni dell'UNRWA» («a single UNRWA area of operations») e non a «ciascuna delle aree di operazioni dell'UNRWA» («each of UNRWA's areas of operations») [31]. L'UNHCR sostiene che detta raccomandazione è corroborata dal linguaggio impiegato nella decisione della Corte nella causa El Kott e dal fatto che in tale sentenza la Corte abbia utilizzato la forma al singolare per evocare la nozione di «area di operazioni» («area of operation») [32].

25 V. sentenze del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 36, che fa riferimento al fatto che gli interessati erano stati «obbligati a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA»; punto 44, che menziona la sentenza Bolbol: «l'interessata non è ricorsa all'assistenza dell'UNRWA prima di allontanarsi dall'area di operazioni di quest'ultima»; punto 45: «la situazione di una persona che si allontana dall'area di operazioni di tale organo o agenzia»), e, in particolare, del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punti da 131 a 143, che fa riferimento al punto 133 alla Giordania come «parte della zona operativa dell'UNRWA»).

26 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 60). L'articolo 35 di tale direttiva riguarda il concetto di paese di primo asilo.

27 Sentenza del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punto 134).

28 Il considerando 22 della direttiva 2011/95 dispone che «le consultazioni con l'[UNHCR] possono offrire preziose indicazioni agli Stati membri all'atto di decidere se riconoscere lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra».

29 V. dichiarazione modificata dell'UNHCR sull'articolo 1, sezione D, della Convenzione del 1951, dell'ottobre 2009.

30 V. linee guida sulla protezione internazionale (Guidelines on International Protection), n. 13, sull'applicazione dell'articolo 1, sezione D, della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato ai rifugiati palestinesi, del dicembre 2017, HCR/GIP/17/13.

31 Linee guida sulla protezione internazionale n. 13: Applicabilità dell'articolo 1, sezione D, della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato ai rifugiati palestinesi, HCR/GIP/17/13, dicembre 2017, punto 22, lettera k).

32 Ibidem, nota 52.

44. Non ritengo persuasiva la raccomandazione dell'UNHCR e, a mio avviso, la stessa non può fondarsi sulla sentenza El Kott [33]. A tale riguardo, rilevo anzitutto che nella parte delle linee guida di cui trattasi l'UNHCR si discosta non solo dalla terminologia utilizzata in modo uniforme dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nelle sue risoluzioni relative all'UNRWA, dalla stessa UNRWA nella descrizione delle proprie attività e dalla Corte di giustizia nelle sue sentenze, ivi compresa la sentenza El Kott [34], ma anche dalla terminologia utilizzata precedentemente proprio dalla stessa UNHCR nell'ambito della sua Presa di posizione rivista sull'articolo 1, sezione D, della Convenzione del 1951 [35] e nella sua nota rivista sull'applicabilità dell'articolo 1, sezione D, della Convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiato ai rifugiati palestinesi [36], in cui l'espressione «UNRWA area of operations» («area di operazioni dell'UNRWA») è impiegata per indicare l'insieme del territorio in cui l'UNRWA fornisce una protezione o un'assistenza.

45. Nella sua più recente presa di posizione, sottoposta nel contesto della presente causa esaminata dalla Corte [37] l'UNHCR non fa riferimento alla sentenza della Corte nella causa El Kott per suffragare il suo punto di vista. L'UNHCR, in tale presa di posizione, riprende la terminologia usuale, e applica l'espressione «UNRWA area of operations» [«area di operazioni (o territorio sotto mandato) dell'UNRWA»]» per designare l'insieme delle cinque zone operative («fields of operation») dell'UNRWA [38]. La stessa reputa che occorra, per stabilire se la protezione o l'assistenza è venuta meno, «fare riferimento alla zona operativa (field of operation) in cui l'interessato risiedeva in precedenza» [39]. Se la persona di cui trattasi «ha risieduto in precedenza in una o più zone operative UNRWA», l'UNHCR ritiene ormai che «sia possibile, per stabilire se la "protezione o assistenza [sia cessata] per qualsiasi motivo", fare riferimento a varie zone in cui la persona ha risieduto in precedenza». A sostegno di tale analisi, l'UNHCR menziona le sue Linee guida sulla protezione internazionale n. 13 [40], indicate supra ai paragrafi 43 e 44, senza chiarire le incoerenze tra la presa di posizione e tali linee guida, che non sembrano essere state rimosse. Non trovo la presa di posizione di cui trattasi più convincente rispetto alle linee guida.

46. Propongo quindi alla Corte di rispondere alla prima e alla seconda questione pregiudiziale come segue:

Al fine di stabilire, ai fini dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, se sia «cessata» la protezione o l'assistenza dell'UNRWA in relazione ad una determinata persona che abbia precedentemente beneficiato di siffatta protezione o assistenza, gli organi giurisdizionali o le competenti autorità amministrative nazionali devono prendere in considerazione tutte le zone operative dell'UNRWA in cui il richiedente avrebbe effettivamente accesso alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA.

33 Sentenza del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 V. sentenze del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punto 7); del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 7); e del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punto 7).

35 Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) *Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention in relation to Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pending before the Court of Justice of the European Union* (Presa di posizione rivista riguardo all'articolo 1, sezione D, della Convenzione del 1951, relativa alla causa Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea), ottobre 2009, che si può consultare tramite il seguente link: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, ottobre 2009. V. in particolare la nota 14.

37 Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (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)* [Dichiarazione sull'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 1, sezione D, della Convenzione del 1951 e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche presentata nel contesto della domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea dal Bundesverwaltungsgericht (Germania) introdotta il 3 luglio 2019 – Federal Republic of Germany c. XT (C-507/19)], 18 agosto 2020, che si può consultare tramite il seguente link: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 Ibidem, nota 3.

39 Ibidem, punto 23.

40 Linee guida sulla protezione internazionale n. 13: Applicabilità dell'articolo 1, sezione D, della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato ai rifugiati palestinesi, HCR/GIP/17/13, dicembre 2017.

Nel compiere tale valutazione, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa nazionali devono prendere in considerazione tutti i fatti pertinenti, comprese le circostanze personali del richiedente e la sua facoltà di accedere effettivamente a dette zone operative.

C. Sulla quarta questione

47. Con la sua quarta questione, che affronterò nel prosieguo, il giudice del rinvio in sostanza si interroga sull'area geografica che deve essere presa in considerazione per valutare se le condizioni per il riconoscimento ipso facto dello status di rifugiato siano venute meno a partire dal momento dell'allontanamento del richiedente dal territorio sotto mandato dell'UNRWA, e, più specificamente, se l'area che deve essere presa in considerazione corrisponda alla risposta fornita alla prima e alla seconda questione. La questione è fondata sulla premessa che la clausola di inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, si applicasse al richiedente al momento in cui ha lasciato il territorio sotto mandato dell'UNRWA, ma che non sia più applicabile nei suoi confronti al momento in cui le autorità competenti nazionali, amministrative o giudiziarie si pronunciano sulla domanda, vale a dire che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA era cessata nei confronti del richiedente al momento della sua partenza dal territorio sotto mandato dell'UNRWA, ma che essa gli è stata nuovamente concessa prima dell'adozione di una decisione definitiva sulla sua domanda di riconoscimento ipso facto dello status di rifugiato.

1. Sintesi degli argomenti delle parti

48. Tutte le parti che hanno presentato osservazioni scritte concordano in sostanza sul fatto che la risposta alla quarta questione dovrebbe corrispondere alla risposta data alla seconda questione, vale a dire che occorre prendere in considerazione la medesima area geografica sia al fine di stabilire se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA fosse cessata al momento della partenza del richiedente dal territorio sotto mandato dell'UNRWA sia al fine di stabilire se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA fosse stata nuovamente concessa al momento della decisione delle competenti autorità nazionali, amministrative o giudiziarie sulla domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato [41].

49. Nelle sue osservazioni orali in udienza il governo francese, a sostegno della sua posizione sulla prima, sulla seconda e sulla quarta questione, secondo cui l'area geografica rilevante dovrebbe essere costituita dalla zona operativa in cui il richiedente aveva la sua dimora abituale, ha sostenuto che l'articolo 2, lettere d) e n), della direttiva 2011/95 utilizza detta nozione per definire le condizioni alle quali a un apolide deve essere attribuita la qualifica di rifugiato e l'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva ricorre alla medesima nozione per definire le circostanze in cui un apolide cessa di essere un rifugiato.

2. Analisi della quarta questione

50. Occorre anzitutto precisare che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), esclude una persona dallo «status di rifugiato» e che i presupposti per l'applicazione di tale disposizione non sono legati alla dimora, come esposto al paragrafo 36 e seguenti delle presenti conclusioni. Il fatto che l'articolo 2, lettere d) e n), faccia riferimento alla «dimora abituale» non è dunque determinante per rispondere alle questioni sollevate. In secondo luogo, la quarta (e la seconda) questione riguardano una situazione diversa da quella rientrante nell'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2011/95. Tale disposizione disciplina la situazione in cui a un apolide è già stato riconosciuto lo status di rifugiato e in cui sono venute meno le circostanze che hanno determinato detto riconoscimento e si applica in

41 Osservazioni del Belgio, punti da 21 a 32 e da 38 a 41; osservazioni della Repubblica federale di Germania, punto 35; osservazioni dell'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, punti 31 e 39 e osservazioni della Commissione europea, punto 29.

combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2011/95. In base a quest'ultima disposizione gli Stati membri «revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato» riconosciuto a un apolide se «questi ha cessato di essere un rifugiato ai sensi dell'*articolo 11*» (il corsivo è mio).

51. La quarta questione riguarda invece il fatto stesso che alla persona di cui trattasi debba o meno essere riconosciuto lo status di rifugiato, conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase. Detta disposizione – se le circostanze lo richiedono e se deve essere adottata una decisione successiva sulla revoca – si applica in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 3, disposizione in base a cui gli Stati membri «revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato» di un apolide qualora «la persona in questione avrebbe dovuto o è esclusa dallo status di rifugiato ai sensi dell'*articolo 12*» (il corsivo è mio). L'articolo 14, paragrafo 3, non fa alcun riferimento alla dimora, abituale o di altro tipo.

52. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla quarta questione pregiudiziale come segue:

Il territorio da prendere in considerazione per stabilire se, al momento della decisione su una domanda per il riconoscimento ipso facto dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95, non si applichino più le condizioni per l'applicazione di detta disposizione, corrisponde al territorio preso in considerazione per valutare se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia «cessata» in relazione ad una determinata persona che aveva in precedenza beneficiato di siffatta assistenza o protezione, come descritto nella prima e nella seconda questione.

D. Sulla terza questione

53. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio intende sapere in sostanza se un apolide possa invocare uno stato personale di grave insicurezza a cui lo stesso si è volontariamente esposto passando da una zona operativa sicura (o relativamente sicura) dell'UNRWA ad una in cui si trovi in uno stato personale di grave insicurezza, e se egli, sulla base del rischio a cui si è volontariamente esposto, possa pretendere di godere ipso facto dei benefici relativi allo status di rifugiato di cui alla direttiva 2011/95.

54. La Corte ha già precisato, nella sentenza El Kott, che la partenza volontaria dall'area di operazioni dell'UNRWA non è sufficiente per porre fine all'esclusione dal beneficio dello status di rifugiato prevista dall'articolo 1, sezione D[42]. D'altra parte, se una persona che è effettivamente ricorsa alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA non vi è più ammessa per un motivo che esula dalla sua sfera di controllo e prescinde dalla sua volontà, si applica la clausola di inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), e la persona gode ipso facto dei benefici della direttiva a condizione che non si applichi nessuna delle altre clausole di esclusione previste dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), dall'articolo 12, paragrafo 2, o dall'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2011/95[43].

55. In tale contesto, una persona deve essere considerata obbligata a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA ove si trovi in uno stato personale di grave insicurezza e l'UNRWA versi nell'impossibilità di assicurarle, in tale area, condizioni di vita conformi alla missione a quest'ultima affidata[44].

42 V. sentenza del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punti da 49 a 51 e 59).

43 Idem, punti 61, 64 e 65 e dispositivo, punto 1.

44 Idem, punto 63.

56. In linea con tale ragionamento, ritengo che la partenza volontaria da una zona operativa (relativamente) sicura dell'UNRWA per recarsi in una in cui l'interessato si trovi in uno stato personale di grave insicurezza non possa del pari essere invocata per sostenere che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia «cessata» in relazione alla persona di cui trattasi.

57. In particolare, qualora lo stato personale di grave insicurezza nella zona operativa in cui si è recato fosse conosciuto o ragionevolmente prevedibile per l'interessato e qualora lo stesso non potesse ragionevolmente contare su un ritorno in sicurezza nella zona operativa (relativamente) sicura che aveva lasciato o in un'altra zona operativa sicura dell'UNRWA, non si può affermare che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia cessata nei suoi confronti.

58. Aggiungo che detta conclusione non lascia l'interessato privo di protezione. Egli può ancora beneficiare della protezione sussidiaria e si applica ancora il principio di non respingimento ai sensi dell'articolo 21 della direttiva 2011/95, ma non ha ipso facto diritto al riconoscimento dello status di rifugiato sulla base di rischi assunti in modo consapevole e volontario.

59. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla terza questione come segue:

Un richiedente lo status di rifugiato non può invocare i rischi per la sua sicurezza personale a cui lo stesso si è volontariamente esposto spostandosi da una zona operativa sicura (o relativamente sicura) dell'UNRWA ad una in cui si trovi in uno stato personale di grave insicurezza al fine di pretendere di godere ipso facto dei benefici relativi allo status di rifugiato di cui alla direttiva 2011/95.

E. Sulla quinta questione

60. Il giudice del rinvio ha sollevato la quinta questione nel solo caso in cui la dimora abituale del richiedente si debba considerare pertinente per rispondere alla seconda e alla quarta questione. Tenuto conto della risposta proposta in relazione alle prime quattro questioni, non è necessario che la Corte risponda alla quinta.

61. La Commissione ha sostenuto che il luogo di dimora abituale non è determinante ai fini della seconda e della quarta questione, ma che la quinta questione richiede tuttavia una risposta. A tale proposito la Commissione sottolinea che l'espressione «dimora abituale» è utilizzata all'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2011/95, che si può applicare, se del caso, anche ai palestinesi apolidi.

62. Secondo l'ordinanza di rinvio, la decisione relativa alla domanda presentata da XT per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato non è ancora definitiva, in quanto la causa è tuttora oggetto di impugnazione. L'aspetto concernente una successiva revoca dello status di rifugiato nei confronti di XT non sembrerebbe rientrare nel ricorso per cassazione («Revision») pendente dinanzi al giudice del rinvio e quest'ultimo giudice non ha chiesto alla Corte di interpretare l'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), di detta direttiva. Come descritto al paragrafo 50 delle presenti conclusioni, un'ipotetica futura revoca dello status di rifugiato nei confronti di XT sulla base della clausola di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase, sarebbe disciplinata dall'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2011/95, che non si applica in combinato disposto con l'articolo 11, paragrafo 1, lettera f). A mio avviso, dunque, la quinta questione ha natura ipotetica, a meno che la nozione di «dimora abituale» del richiedente sia pertinente ai fini della risposta alla seconda o alla quarta questione o a entrambe. Ritengo (al pari della Commissione) che non sia così.

IV. Conclusione

63. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) come segue:

1. Al fine di stabilire, ai fini dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della 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, se sia «cessata» la protezione o l'assistenza dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA) in relazione ad una determinata persona che abbia precedentemente beneficiato di siffatta protezione o assistenza, gli organi giurisdizionali o le competenti autorità amministrative nazionali devono prendere in considerazione tutte le zone operative dell'UNRWA in cui il richiedente avrebbe effettivamente accesso alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA.

   Nel compiere tale valutazione, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa nazionali devono prendere in considerazione tutti i fatti pertinenti, comprese le circostanze personali del richiedente e la sua facoltà di accedere effettivamente a dette zone operative.

2. Il territorio da prendere in considerazione per stabilire se, al momento della decisione su una domanda per il riconoscimento ipso facto dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva 2011/95, non si applichino più le condizioni per l'applicazione di detta disposizione, corrisponde al territorio preso in considerazione per valutare se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia «cessata» in relazione ad una determinata persona che aveva in precedenza beneficiato di siffatta assistenza o protezione, come descritto nella prima e nella seconda questione.

3. Un richiedente lo status di rifugiato non può invocare i rischi per la sua sicurezza personale a cui lo stesso si è volontariamente esposto spostandosi da una zona operativa sicura (o relativamente sicura) dell'UNRWA ad una in cui si trovi in uno stato personale di grave insicurezza al fine di pretendere di godere ipso facto dei benefici relativi allo status di rifugiato di cui alla direttiva 2011/95.

4. Tenuto conto della risposta proposta in relazione alle prime quattro questioni sottoposte, non è necessario che la Corte risponda alla quinta.