

**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**

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) formula le presenti Linee Guida in conformità con il proprio mandato, come previsto dallo *Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*, in combinato disposto con l'articolo 35 della *Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951* e l'articolo II del suo Protocollo del 1967, e con strumenti regionali pertinenti in materia. Queste Linee Guida integrano il *Manuale dell'UNHCR sulle Procedure e i Criteri per la Determinazione dello Status di Rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951* (Ginevra: UNHCR, 1979; riedito nel 2011) e le altre Linee Guida in materia di Protezione Internazionale. Si sostituiscono alle Note riviste sull'applicazione dell'articolo 1D della Convenzione del 1951 riguardante lo Status di Rifugiato per i Rifugiati Palestinesi di ottobre 2009, e tutte le precedenti Linee Guida pertinenti in materia. Rimangono invece in applicabili le *Note sull'interpretazione dell'UNHCR dell'articolo 1D della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e dell'articolo 12(1)(a) della Direttiva UE sulla qualifica nel contesto dei rifugiati palestinesi che richiedono protezione internazionale* dimaggio 2013.

Il presente documento, frutto di ampie consultazioni, si propone di fornire una guida interpretativa di carattere giuridico a governi, legali, organi decisionali e magistratura, così come al personale dell'UNHCR che, nell'ambito del suo mandato, svolge l'attività di determinazione dello status di rifugiato.

Queste Linee Guida sono state redatte in stretta collaborazione con l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente ("UNRWA").

In conformità con le politiche di uguaglianza e non discriminazione dell'UNHCR, laddove un accordo internazionale sia stato originariamente redatto in un linguaggio non neutrale dal punto di vista del genere in un'epoca in cui le questioni di genere non erano in discussione, il testo va letto e inteso oggi come applicabile indistintamente ai soggetti di sesso maschile e di sesso femminile; per questo motivo, i testi citati nelle pubblicazioni dell'UNHCR riflettono tale principio attraverso l'inclusione di una formulazione appropriata tra parentesi quadre.

Il *Manuale dell'UNHCR sulle Procedure ed i Criteri per la Determinazione dello Status di Rifugiato* e le *Linee Guida in materia di Protezione Internazionale* sono consultabili al seguente indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> (o, in italiano, all'indirizzo: <https://www.unhcr.org/it/risorse/documenti-e-pubblicazioni/>)

Le richieste di consultazione pubblica per le future Linee guida saranno pubblicate online al seguente indirizzo: <http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

I. INTRODUZIONE

1. L'articolo 1D della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 ("Convenzione del 1951")¹ riconosce che determinate categorie di rifugiati possono beneficiare in base a intese specifiche di protezione o assistenza da parte di organismi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ("UNHCR"). Attualmente, l'articolo 1D si applica alle rifugiate ed ai rifugiati palestinesi, a cui beneficio è stata istituita l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente ("UNRWA")² con il compito di far fronte alla loro specifica situazione³.

2. L'articolo stabilisce che:

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

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 Convenzione⁴.

¹ *Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951* (28 luglio 1951) 189 UNTS 137 (Convenzione del 1951), <https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>, anche disponibile in versione italiana all'indirizzo https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf e il Protocollo di New York del 1967 (31 gennaio 1967) 606 UNTS 267 (Protocollo del 1967), _

² Con la Risoluzione 302 (IV), *Assistance to Palestine Refugees dell'8 dicembre 1949*, A/RES/302, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha istituito l'UNRWA, l'organo preposto a fornire assistenza e protezione alle rifugiate ed ai rifugiati palestinesi. Il suo ruolo è riconosciuto anche dalla giurisprudenza: si veda, ad esempio, *Bolbol contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, ("Bolbol"), Causa C-31/09, Corte di Giustizia dell'unione Europea ("CGUE"), 17 giugno 2010, paragrafo 44, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ0031&from=EN> "È pacifico che l'UNRWA costituisce uno degli organi ed agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR di cui all'art. 12, n. 1, lett. a) della direttiva e all'art.1, sezione D, della Convenzione di Ginevra...". Si veda anche, *AD (Palestine)*, ("AD Palestine") [2015] NZIPT 800693-695, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 23 dicembre 2015, paragrafi 101-116, <http://www.refworld.org/docid/56b1bcc24.html>.

³ Prima dell'istituzione dell'UNRWA, le Nazioni Unite avevano anche istituito la Commissione di conciliazione per la Palestina ("UNCCP") con il compito, inter alia, di "facilitare il rimpatrio, il reinsediamento e il reinserimento nella vita economica e sociale dei rifugiati e delle rifugiate e il pagamento degli indennizzi, e di mantenere stretti rapporti con il Direttore delle Nazioni Unite per il soccorso per i rifugiati della Palestina e, tramite quest'ultimo, con gli opportuni organi e agenzie delle Nazioni Unite". Risoluzione UNGA 194 (III), *Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator* (Palestina – Rapporto sui Progressi del Mediatore delle Nazioni Unite), 11 dicembre 1948, A/RES/194, paragrafo 11. Nel 1951, l'UNCCP aveva informò l'Assemblea Generale di non essere in grado di trovare misure idonee a promuovere e favorire l'implementazione del paragrafo 11 della Risoluzione 194 (III) e da allora ha iniziato a ribadirlo su base annuale. Si veda UNCCP, *Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine* (Rapporto sui progressi della Commissione di conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina), UN Doc. A/1985, 20 Novembre 1951 ai paragrafi 79 e 80 per il primo rapporto, e più recentemente, Report of the UNCCP, 13 agosto 2015, A/70/319, Allegato; Risoluzione 69/86 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

⁴ Nelle presenti Linee Guida, l'UNHCR fa riferimento al primo paragrafo dell'articolo 1D come 'Articolo 1D(1)' e al secondo paragrafo come 'Articolo 1D(2)'.

3. Benché l'articolo 1D della Convenzione del 1951 venga spesso considerato una "clausola di esclusione", di fatto presenta aspetti sia di esclusione che di inclusione⁵ e i due paragrafi che lo compongono vanno letti in modo consecutivo. In altre parole, occorre rientrare nell'ambito del primo paragrafo prima di beneficiare di quanto previsto nel secondo paragrafo. Il paragrafo 1 generalmente esclude dalla protezione della Convenzione del 1951 le rifugiate e i rifugiati palestinesi che fruiscono di protezione o assistenza da parte dell'UNRWA, mentre il paragrafo 2 dello stesso articolo provvede a ad includere quelle stesse persone qualora tale protezione o assistenza sia venuta meno (si veda la Sezione IIE qui di seguito), attribuendole il diritto *ipso facto* ai benefici della Convenzione del 1951. Poiché si tratta di persone la cui qualità di rifugiate o rifugiati è già riconosciuta dalla comunità internazionale⁶, non è per loro necessaria alcuna valutazione separata o aggiuntiva ai sensi dell'articolo 1A(2) affinché possano beneficiare della protezione prevista dalla Convenzione. Esse devono solo dimostrare di rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D.

4. Tutti gli Stati aderenti alla Convenzione del 1951 e/o al Protocollo del 1967 devono garantire che l'articolo 1D sia pienamente integrato nella legislazione e nella prassi nazionali, in conformità con gli obblighi degli Stati contraenti ai sensi degli strumenti internazionali sui rifugiati.

5. Le presenti Linee Guida vertono sull'interpretazione dell'articolo 1D della Convenzione del 1951 in riferimento alle rifugiate e ai rifugiati palestinesi che chiedono protezione ai sensi della Convenzione del 1951 *al di fuori* delle zone di operatività dell'UNRWA. Forniscono l'interpretazione sostanziale dell'articolo 1D (Parte II) formulata dall'UNHCR e affrontano altresì una serie di questioni procedurali e probatorie (Parte III), attingendo alla prassi degli Stati, alla giurisprudenza internazionale e nazionale, e alle opinioni dei membri più autorevoli della comunità giuridica ed accademica.

II. ANALISI

A. Oggetto e finalità

6. Nell'ambito dell'interpretazione dell'articolo 1D, occorre tener conto del suo oggetto, della finalità e del suo contesto, anche attraverso il ricorso ai *travaux préparatoires* della Convenzione del 1951 e ad altri strumenti internazionali contemporanei intesi ad

⁵ Il rappresentante francese alla Conferenza dei Plenipotenziari, il Sig. Rochefort, ha dichiarato che "la clausola in questione era in realtà una clausola che prevedeva l'inclusione differita". Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi, Sintesi della terza riunione, 19 novembre 1951, UN doc. A/Conf.2/SR.3, p. 10. Tutti i documenti dell'ONU sono disponibili nel database del Sistema Ufficiale dei Documenti reperibile al seguente indirizzo: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Si veda anche James Hathaway e Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2^a ed., 2014), 513; e Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 66. Si veda inoltre Guy Goodwin-Gill e Jane McAdam, secondo cui l'articolo 1D "dovrebbe essere considerato non tanto come una 'clausola di esclusione'", quanto piuttosto come una "clausola di inclusione contingente". *The Refugee in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 3^a ed., 2007), 153; e Atle Grahl-Madsen, che la definisce "clausola sospensiva", *The Status of Refugees in International Law*, Volume I Refugee Character, A.W. Sijthoff-Leyden, 1966, p. 263.

⁶ "[I] rifugiati palestinesi - e non c'è dubbio che gli sfollati palestinesi fossero ritenuti *refugiati* in tutte le fasi rilevanti - erano considerati, sia all'interno che al di fuori delle Nazioni Unite, come appartenenti a una categoria speciale". *Amer Mohammed El-Ali v. The Secretary of State for the Home Department and Daraz v. The Secretary of State for the Home Department (The United Nations High Commissioner for Refugees, Intervener)*, ("El-Ali") United Kingdom: Corte d'Appello (Inghilterra e Galles), 26 luglio 2002, [2002] EWCA Civ 1103, http://www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,3f278a3a4.html, paragrafo 15.

affrontare le questioni riguardanti la protezione e la responsabilità istituzionale per i rifugiati e le rifugiate palestinesi. Un'interpretazione estensiva è giustificata, alla luce della volontà delle Parti così come evincibile dal senso comune dei termini del trattato, letti nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo⁷. Tenuto conto di ciò, è chiaro che l'articolo 1D della Convenzione del 1951 ha due finalità, tra loro connesse, che ne orientano l'interpretazione e l'applicazione. La prima è garantire che le rifugiate e i rifugiati palestinesi continuino a essere riconosciuti come una categoria specifica⁸, e a ricevere la protezione e i diritti che ne conseguono, fino a quando la loro posizione non venga definitivamente regolata in conformità con le Risoluzioni prese in merito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁹. Il perseguimento di tale obiettivo emerge anche nelle discussioni riguardanti la stesura dello Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, durante le quali si sottolineò la necessità di continuare a concedere alle rifugiate e ai rifugiati palestinesi uno status speciale¹⁰ e si stabilì altresì l'importanza fondamentale di garantire loro una continuità di protezione¹¹ in quanto categoria *sui generis* di persone rifugiate ai sensi della Convenzione del 1951.

7. La seconda finalità dell'articolo 1D è quella di evitare sovrapposizioni di competenze tra l'UNHCR e l'UNRWA. Le responsabilità delle due Agenzie sono infatti complementari¹². A questo proposito, va rilevato che se il mandato dell'UNHCR è globale, d'altro canto la sua competenza "non si esercita sulle persone che continuano a beneficiare della protezione o dell'assistenza di altri organismi o agenzie delle Nazioni Unite"¹³. Al contrario, l'UNRWA ha competenza in cinque aree geografiche o

⁷ Articolo 31 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, 23 Maggio 1969, Nazioni Unite, Treaty Series, vol. 1155, p. 331, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>. Si veda anche, Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 7th ed., 2008), 631.

⁸ "L'articolo intende garantire fondamentalmente una continuità di protezione alle palestinesi ed ai palestinesi in quanto persone il cui status di rifugiato è già stato riconosciuto". AD (*Palestine*), paragrafo 159, nota 2 *supra*. L'articolo 1D era "rivolto a una categoria esistente di rifugiate e rifugiati nei confronti dei quali l'Assemblea Generale aveva già intrapreso determinate azioni". Takkenberg, nota 5 *supra*, 97.

⁹ Si veda anche, *Mostafa Abed El Karem El Kott e Altri contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-364/11, Unione Europea: Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 19 dicembre 2012, ("*El Kott*"), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CJ0364&from=it> paragrafo 62, in cui la CGUE afferma che l'obiettivo dell'articolo 1D era "garantire la continuità della protezione dei rifugiati palestinesi, in quanto tali, fino a che la loro posizione sia stata definitivamente stabilita...".

¹⁰ Assemblea Generale, Quinta Sessione, Verbali Ufficiali, Terza Commissione, 328^a Riunione, 27 Novembre 1950, paragrafi 52, 55 (Mr. Baroody, Arabia Saudita), UN doc. A/C.3/SR.328, disponibili nel database del Sistema Ufficiale dei Documenti reperibile al seguente indirizzo: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Citato anche nell'intervento dell'UNHCR dinanzi alla Corte d'Appello di Inghilterra e Galles nel caso di *El-Ali*, <http://www.refworld.org/docid/3d1c73c04.html> ("*UNHCR intervention in El-Ali*").

¹¹ Assemblea Generale, Quinta Sessione, Verbali Ufficiali, Terza Commissione, 344^a Riunione, 11 dicembre 1950, paragrafi 24-25 (Mr. Baroody, Arabia Saudita); paragrafo 28 (Mr. Lesage, Canada); paragrafi 29-30 (Mr. Davin, Nuova Zelanda); paragrafo 39 (Mr. Noriega, Messico); paragrafo 42 (Mr. Raafat, Egitto), UN doc. A/C.3/SR.344, disponibili nel database del Sistema Ufficiale dei Documenti reperibile al seguente indirizzo: <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Citato anche in *UNHCR intervention in El-Ali*, nota (10) *supra*.

¹² Si veda Goodwin Gill e McAdam, nota 5 *supra*, 152. L'importanza di questa complementarità si riflette nella pratica attuale delle due Agenzie. Dal 2005, l'UNHCR e l'UNRWA hanno tenuto riunioni annuali ad alto livello per affrontare questioni di interesse comune; nel 2010 è stato istituito un gruppo di lavoro congiunto che mantiene regolari contatti e si riunisce due volte l'anno.

¹³ *Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati* ("Statuto"), 14 dicembre 1950, A/RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>, (in italiano reperibile al seguente indirizzo: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Statuto-UNHCR.pdf>) paragrafi 1 e 7(c). Per quanto riguarda la differenza tra l'espressione usata nello Statuto ("continues to receive" – "continuano a beneficiare") e quella dell'articolo 1D ("at present receiving" – "fruiscono attualmente"), l'UNHCR interpreta le frasi come aventi lo stesso significato. "Per ragioni che non sono chiare (ma che

“zone” di operatività: Giordania, Libano, Repubblica Araba Siriana, Cisgiordania (inclusa Gerusalemme Est) e Striscia di Gaza¹⁴. Nel loro insieme, questi territori costituiscono le aree in cui l’UNRWA opera, fornendo protezione¹⁵ o assistenza a una popolazione di oltre cinque milioni di rifugiate e rifugiati palestinesi¹⁶.

B. *Ratione personae*: Ambito di applicazione personale dell’articolo 1D

8. I seguenti gruppi di persone rientrano nell’ambito di applicazione personale dell’articolo 1D:

Rifugiati di Palestina: palestinesi che sono stati riconosciuti “rifugiati di Palestina”¹⁷ ai sensi della Risoluzione 194 (III) dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite dell’11 dicembre 1948¹⁸ e delle successive Risoluzioni dell’Assemblea Generale, i quali, per effetto del conflitto arabo-israeliano del 1948, siano stati sfollati da quella parte del Mandato britannico della Palestina poi divenuta Israele, e non hanno potuto farvi ritorno.

sfollati: Palestinesi che sono “sfollati” ai sensi della Risoluzione dell’Assemblea Generale 2252 (ES-V) del 4 luglio 1967 e delle successive Risoluzioni e che, a seguito del conflitto arabo-israeliano del 1967, sono stati sfollati dai territori Palestinesi occupati da Israele dal 1967 e non hanno potuto farvi ritorno¹⁹.

possono dipendere dal limitato tempo a disposizione), la definizione di rifugiato nel progetto di Convenzione, prima del suo inoltro alla Conferenza dei Plenipotenziari non è stata modificata per uniformarla alla definizione contenuta nello Statuto dell’UNHCR. Goodwin-Gill e McAdam, nota 5 *supra*, p. 154. Sulla questione del mandato dell’UNHCR si veda anche *UNHCR, Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, ottobre 2013, <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>.

¹⁴ Si veda, ad esempio, la Risoluzione 58/95 dell’Assemblea Generale del 17 Dicembre 2003 e, più recentemente, la Risoluzione 71/91 dell’UNGA, *Assistance to Palestine refugees: Resolution adopted by the General Assembly*, 22 dicembre 2016, A/RES/71/91: <http://www.refworld.org/docid/586cbe334.html>.

¹⁵ È importante notare che l’UNRWA ha ricevuto sin dalla sua costituzione un mandato di protezione.. Col tempo la sua funzione di protezione si è sviluppata, rafforzandosi soprattutto a partire dal 2010 con l’adozione di una politica di protezione e lo elaborazione di strumenti e standard di protezione. Si veda UNRWA, *Protecting Palestine Refugees*, 2015, <http://www.refworld.org/docid/5703647f4.html> e <https://www.unrwa.org/what-we-do/protection>. Tuttavia, l’UNRWA “non possiede, amministra o sorveglia i campi, poiché questa è responsabilità delle autorità ospitanti”. <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>. Si veda anche nota 48 sotto.

¹⁶ Per maggiori informazioni sugli ultimi dati dell’UNRWA, si veda: <http://www.unrwa.org/>.

¹⁷ Il termine “rifugiati palestinesi” non è mai stato definito in modo esplicito dall’Assemblea Generale. Tuttavia, per maggiori informazioni sulle prime interpretazioni di tale espressione, si rinvia a UN Doc. W/61/Add.1, *Addendum to Definition of a “Refugee” Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948*, 29 maggio 1951, da leggersi unitamente a *Note by the Principal Secretary*, UN Doc. A/AC.25/W/61,

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/418E7BC6931616B485256CAF00647CC7>. La definizione operativa del termine “rifugiato palestinese” data dall’UNRWA ai fini della loro registrazione ha subito diverse evoluzioni nel corso degli anni. Se inizialmente l’espressione indicava una sottocategoria di persone aventi “bisogno” di protezione, dal 1984 viene usata per riferirsi a “*persone che nel periodo compreso tra il 1° 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*”.

¹⁸ L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha stabilito, al I paragrafo 11 della Risoluzione 194 (III), che “dovrebbe essere permesso alle rifugiate ed ai rifugiati che desiderano fare ritorno presso le proprie case e vivere in pace con i propri vicini di farlo nel più breve tempo possibile” e che “coloro che scelgono di non tornare dovrebbero ricevere un risarcimento per la perdita o il danneggiamento della loro proprietà”.

¹⁹ La Risoluzione 2452 (XXIII) A del 19 dicembre 1968 ha chiesto il rientro degli “sfollati” e lo ha ribadito, di anno in anno, attraverso successive Risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/0F32DC9EB80EE553852560DF004F1352>. Si veda anche *Bolbol*, (nota 2 *supra*) paragrafo 47: “Non può essere sostenuto – per negare che le persone transfughe a seguito delle ostilità del 1967 siano incluse nell’ambito di applicazione dell’art.1, sezione D, della

Rientrano in tale categoria anche coloro che sono stati sfollati a seguito delle “successive ostilità”²⁰.

Discendenti: Per “discendenti” si intendono tutte le persone nate da rifugiati o sfollati palestinesi, come definiti in precedenza²¹. Sulla base dei principi di uguaglianza di genere e di non discriminazione in base al sesso, nonché del principio di unità familiare, dovrebbe considerarsi come ricompresa nell’ambito dell’articolo 1D qualsiasi persona discendente, sia per linea maschile che femminile^{22, 23}. Ciò include anche le persone nate al di fuori delle aree di operatività dell’UNRWA e che non vi hanno mai risieduto, laddove risultino soddisfatti i criteri per l’applicazione dell’articolo 1D.

9. Ai fini delle presenti Linee Guida, l’espressione “rifugiati palestinesi” viene usata per riferirsi a “rifugiati di Palestina”, “sfollati” e “discendenti” o uno o più di questi gruppi, la cui situazione non è stata definitivamente regolata in conformità con le pertinenti Risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

10. Non tutte le persone di nazionalità palestinese possono essere considerate rifugiati palestinesi ai fini dell’applicazione dell’articolo 1D²⁴. Tali casi dovranno essere valutati con le stesse modalità degli altri e delle altre richiedenti asilo, ai sensi dell’articolo 1A(2).

C. Lettura consecutiva

11. I due paragrafi di cui si compone l’articolo 1D vanno letti congiuntamente e in modo consecutivo. Ciò significa che gli organi decisionali dovranno stabilire (i) se il richiedente o la richiedente rientri nella categoria di persone palestinesi per i quali non è prevista la protezione ai sensi della Convenzione del 1951 perché “fruisce

Convenzione di Ginevra – che solo i rifugiati palestinesi in seguito al conflitto del 1948, che hanno beneficiato dell’assistenza o della protezione dell’UNRWA al momento della conclusione della Convenzione di Ginevra nella sua versione iniziale nel 1951, verrebbero presi in considerazione dall’art. 1, sezione D, della stessa [...]”.

²⁰ Si veda la Risoluzione A/RES/37/120 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, del 16 Dicembre 1982, che ha esteso il mandato dell’UNRWA a individui sfollati a seguito delle successive ostilità: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r120.htm>.

²¹ Ai sensi delle *CERI - Consolidated Eligibility and Registration Instructions (la Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione)* dell’UNRWA del 1° gennaio 2009, (“UNRWA’s CERi (2009)”), <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>, Parte III(A)(1), pag. 3, “i rifugiati palestinesi e i discendenti di rifugiati palestinesi di sesso maschile, compresi i figli legalmente adottati, hanno diritto di registrarsi e beneficiare dei servizi dell’UNRWA”. 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”. Ciò si applica anche ai figli legalmente adottati. v. Parte II(A)(2).

²² L’inclusione delle discendenti e dei discendenti di una donna rifugiata palestinese e di un uomo non rifugiato nell’ambito dell’articolo 1D(1) della Convenzione del 1951 è coerente con il principio di non-discriminazione sulla base del genere e consente di evitare gravi conseguenze per l’unità familiare. Inoltre, l’approccio adottato in queste Linee Guida, nel riconoscere come rifugiati i discendenti e le discendenti dei rifugiati palestinesi, è in linea con l’approccio generale dell’UNHCR nei confronti di situazioni di rifugio protratti in cui le figlie ed i figli nati da rifugiati in esilio vengono registrati come rifugiati finché non viene trovata una soluzione duratura.

²³ Alcuni di questi discendenti possono aver acquisito la nazionalità del loro genitore non rifugiato o non palestinese; sarà pertanto necessaria una valutazione individuale che tenga conto anche del principio di unità familiare.

²⁴ Ad esempio, una persona palestinese originaria della Cisgiordania che non è mai stata sfollata.

attualmente” di protezione o assistenza da parte dell’UNRWA; e in caso affermativo, (ii) se detta persona rientri comunque nell’ambito del secondo paragrafo a causa del venir meno di tale protezione o assistenza.

D. La “clausola di esclusione” dell’articolo 1D(1): Rifugiati palestinesi che fruiscono o hanno diritto di fruire di protezione o assistenza da parte dell’UNRWA

12. La “esclusione” dalla protezione ai sensi dell’articolo 1D(1) della Convenzione del 1951 non implica che i soggetti rientranti nell’ambito di tale disposizione non debbano essere considerati rifugiati. Al contrario, l’intenzione dichiarata di coloro che hanno redatto della Convenzione era quella di fornire un regime distinto per un’intera categoria di persone che già fruivano di benefici specifici da organismi o agenzie delle Nazioni Unite. Pertanto, l’articolo 1D 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”²⁵. Interpretare l’articolo 1D(1) come una clausola di esclusione in tal senso sarebbe errato, in quanto ignorerebbe la valenza dell’articolo 1D come “clausola di inclusione contingente”²⁶. Sarebbe inoltre incompatibile con l’oggetto e lo scopo della Convenzione del 1951 e, in particolare, con la finalità dello stesso articolo 1D, che è quella di garantire una continuità di protezione a una categoria di individui che sono già riconosciuti come rifugiati dalla comunità internazionale.

13. Inoltre, in conformità all’oggetto e allo scopo della Convenzione del 1951 e delle sue disposizioni relative alle ed ai palestinesi, la locuzione “che fruiscono attualmente” contenuta nell’articolo 1D(1) va intesa come riferita a (i) “persone che fruivano e/o fruiscono attualmente” di protezione o assistenza, o (ii) che hanno diritto a tale protezione o assistenza”. Le categorie di persone palestinesi che ne hanno diritto sono descritte al paragrafo 8. Includendo nell’articolo 1D(1) sia coloro che fruiscono effettivamente di protezione o assistenza da parte dell’UNRWA, sia coloro che hanno diritto di fruirne, si riconosce ai rifugiati ed alle rifugiate palestinesi il carattere durevole della loro condizione e il loro diritto alla protezione.

14. Secondo il punto di vista dell’UNHCR, sarebbe incompatibile con l’oggetto e la finalità dell’articolo 1D escludere dal suo ambito le rifugiate e i rifugiati palestinesi che non hanno avuto accesso alla protezione o all’assistenza dell’UNRWA, pur avendone diritto, ma che hanno comunque bisogno della protezione della Convenzione del 1951 ai sensi del secondo paragrafo dell’articolo 1D²⁷. Tale è interpretazione restrittiva

²⁵ Guy Goodwin Gill e Susan M. Akram, ‘Brief Amicus Curiae’, *Palestine Yearbook of International Law*, 2000/2001, Vol. XI, 185, p. 236. Si veda anche, *AD (Palestine)*, nota 2 *supra*, dove si afferma che nell’ambito di applicazione dell’articolo 1D rientrano persone “che non si sono di fatto avvalse della protezione e dell’assistenza a cui comunque hanno diritto”. Paragrafo 160. Per un approfondimento delle difficoltà insite nel concetto dell’“effettivo avvalersi”, si vedano i paragrafi 150-153.

²⁶ Si veda nota 5.

²⁷ Questa interpretazione si differenzia dalla posizione assunta dalla CGUE in *Bolbol*, (nota 2 *supra*), dove si afferma che “dal chiaro tenore dell’art.1, sezione D, della Convenzione di Ginevra risulta che solo le persone che sono effettivamente ricorse all’aiuto fornito dall’UNRWA rientrano nell’ambito della clausola di esclusione dello status di rifugiato ivi enunciato” (paragrafo 51). Per quanto riguarda il modo in cui questo dovrebbe essere affrontato e ritenuto una questione di diritto europeo, l’UNHCR rileva che l’articolo 3 della Direttiva Qualifiche prevede che gli Stati membri possono introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione delle persone che possono essere considerate rifugiate. Si raccomanda quindi agli Stati membri di adottare l’interpretazione più favorevole proposta dall’UNHCR, più

dell'articolo 1D(1) si tradurrebbe nella negazione della protezione per molti rifugiati e rifugiate palestinesi, malgrado il fatto che tale loro condizione sia *già riconosciuta*, e questo creerebbe vuoti di tutela nel regime di protezione²⁸.

15. Inoltre, soggetti che si trovano in condizioni analoghe e che sono stati costretti a fuggire a causa dello stesso conflitto avrebbero un trattamento diverso a seconda che si siano avvalsi o meno dell'assistenza e a seconda del luogo verso il quale sono fuggiti. Alcuni vedrebbero la loro domanda esaminata in base all'articolo 1D, mentre altri la vedrebbero esaminata in base all'articolo 1A(2). Un'interpretazione che determina trattamenti differenti per persone in situazioni simili è "palesamente irragionevole e in contraddizione con le intenzioni di coloro che hanno redatto la Convenzione"²⁹.

16. Analogamente, interpretare l'articolo 1D in modo tale da non ricomprendere i rifugiati e le rifugiate palestinesi aventi titolo alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA porterebbe a una sovrapposizione dei mandati nei confronti della stessa popolazione di rifugiati tra l'UNHCR e l'UNRWA *all'interno* delle zone di operatività dell'UNRWA. Secondo l'UNHCR, la medesima linea interpretativa va tenuta ferma anche nell'interpretazione della disposizione relativa alle zone *al di fuori* dell'ambito operativo dell'UNRWA. Pertanto, la disposizione dovrebbe essere interpretata in maniera tale da rispettare il carattere complementare dei mandati complementari delle due Agenzie, sia all'interno che al di fuori delle zone di operatività dell'UNRWA³⁰.

17. Sarebbe inoltre errato ritenere che l'articolo 1D si applichi esclusivamente a quei soggetti che erano rifugiati palestinesi nel 1951³¹. Ciò sarebbe contrario alle intenzioni di coloro che hanno redatto la Convenzione, il cui scopo era garantire una continuità di protezione per le rifugiate e i rifugiati di cui all'articolo 1D fino a quando la loro posizione non fosse stata definitivamente regolata, un'esigenza che continua non solo per coloro che erano rifugiati palestinesi nel 1951, ma anche per coloro che erano stati costretti a fuggire a causa del conflitto del 1967 e per i loro e le loro discendenti. Inoltre, non si terrebbe conto dell'importante cambiamento operato dal Protocollo del 1967, che ha eliminato la limitazione temporale apposta alla Convenzione del 1951, con l'obiettivo, come espresso nel Preambolo, di garantire "lo stesso status a tutte le persone rifugiate ricomprese nella definizione fornita della Convenzione, senza tener conto della data limite del 1° gennaio 1951"³².

E. La "clausola di inclusione" dell'articolo 1D: il venir meno della protezione o assistenza per un motivo qualsiasi

in linea con l'oggetto e lo scopo dell'articolo 1D.

²⁸ Si veda 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, <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>.

²⁹ Brenda Goddard, 'UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees', (2009) 28 *Refugee Survey Quarterly*, 475 a pag. 493.

³⁰ *AD (Palestine)*, nota 2 *supra*, paragrafo 159.

³¹ L'argomentazione tradizionale secondo cui l'articolo 1D si applica esclusivamente a quei soggetti che erano rifugiati palestinesi nel 1951, accettata dalla Corte d'appello del Regno Unito in *El-Ali* (si veda nota 6 *supra*), è stata respinta dalla CGUE in *Bolbol* (si veda nota 2 *supra*), paragrafi 47-48. Si veda inoltre il rifiuto di tale tesi da parte dell'Avvocato Generale Sharpston, paragrafi 62, 65-68, nelle sue Conclusioni in *Bolbol*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62009CC0031>.

³² Protocollo del 1967, Preambolo, terzo paragrafo, nota 1 *supra*. Si veda anche, Goodwin-Gill e McAdam, nota 5 *supra*, p. 158, nota 110.

18. Quando la protezione o l'assistenza fornita dall'UNRWA nei confronti dei rifugiati e delle rifugiate palestinesi (cfr. paragrafo 8) cessa per un motivo qualsiasi, costoro fruiscono della protezione prevista dall'articolo 1D(2) della Convenzione del 1951. Nel suo significato comune, considerati il contesto, l'oggetto e lo scopo della Convenzione del 1951³³, la locuzione "cessa per un motivo qualsiasi" non va interpretata in senso restrittivo. Come evidenziato in giurisprudenza, l'esclusione dei rifugiati e delle rifugiate palestinesi dalla Convenzione del 1951 in virtù dell'articolo 1D "era intesa come condizionale e temporanea, non assoluta e permanente"³⁴.

19. L'applicazione dell'articolo 1D(2) non è tuttavia illimitata³⁵. La protezione ai sensi della Convenzione del 1951 non si estende alle ed ai richiedenti che, trovandosi al di fuori di una zona di operatività dell'UNRWA, rifiutano di (ri-)avvalersi della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA per motivi di convenienza personale³⁶. Ciò detto, i motivi per cui una persona lascia una zona di operatività dell'UNRWA (ad esempio, motivi di lavoro o studio, oppure per motivi di protezione) non sono di per sé determinanti. Il punto fondamentale è se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia cessata a causa di uno o più dei "motivi oggettivi" che inducono una persona a lasciare la protezione o l'assistenza dell'UNRWA o le impediscono di (ri-)avvalersene, come indicato nel paragrafo 22 qui di seguito (cfr. anche il paragrafo 26 e seguenti sulle richieste *sur place*). Se una persona non ha motivi oggettivi per non (ri-)avvalersi della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA, allora tale protezione o assistenza non può ritenersi o interpretarsi come cessata ai sensi dell'articolo 1D(2) quando la rifugiata o il rifugiato palestinese può entrare in sicurezza nell'area di operatività dell'UNRWA.

20. La valutazione dell'inclusione deve essere effettuata non solo tenendo conto del mandato e delle operazioni dell'UNRWA, ma anche delle circostanze dell'individuo e di e informazioni sul Paese d'origine (COI) pertinenti e aggiornate³⁷.

Motivi oggettivi che collocano il richiedente nell'ambito dell'articolo 1D(2)

21. Benché coloro che hanno redatto la a Convenzione del 1951 prevedessero essenzialmente che l'applicazione del secondo paragrafo valesse in caso di cessazione del mandato dell'UNRWA, la locuzione "per un motivo qualsiasi" è sufficientemente ampia da includere circostanze diverse dalla cessazione del mandato di tale Agenzia. I *travaux préparatoires* della Convenzione del 1951 confermano questa

³³ *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Articolo 31, nota 7 *supra*.

³⁴ *AD (Palestine)*, nota 2 *supra*, par. 99(f).

³⁵ "Una mera assenza da tale area o la volontaria decisione di lasciarla non può essere qualificata come cessazione dell'assistenza", *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafo 59.

³⁶ Si veda, *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafi 49-51 e 59-63. In relazione alla convenienza personale, si veda anche, per analogia, lo Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, paragrafo 6(ii)(e) e (f), nota 13 *supra*.

³⁷ "Le informazioni sui Paesi d'Origine (COI) sono informazioni che vengono utilizzate nelle procedure di determinazione dello status di rifugiato o di altre forme di protezione internazionale. Le COI coadiuvano i consulenti e le consulenti legali e le autorità chiamate a decidere in materia di protezione internazionale nel valutare: la situazione dei diritti umani e le condizioni di sicurezza; il contesto politico e il quadro giuridico; gli aspetti culturali e gli atteggiamenti della società; la situazione umanitaria ed economica; i fatti e gli avvenimenti; così come la geografia nei Paesi di origine dei richiedenti e delle richiedenti (o, nel caso di apolidi, dei Paesi di precedente residenza abituale) o dei Paesi di transito. Per qualificarsi come COI è essenziale che la fonte delle informazioni non abbia alcun interesse personale in relazione all'esito della singola richiesta di protezione internazionale". Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD), *Researching Country of Origin Information: Training Manual*, ottobre 2013, <http://www.refworld.org/docid/5273a56b4.html>.

interpretazione³⁸. È importante sottolineare che in altre parti della Convenzione, quando coloro che hanno redatto la Convenzione hanno inteso restringere l'ambito delle sue disposizioni, lo hanno fatto esplicitamente e hanno indicato le possibili eccezioni³⁹.

22. I motivi oggettivi⁴⁰, in base ai quali una o un richiedente rientra nel secondo paragrafo dell'articolo 1D, includono:

(i) Cessazione del mandato dell'UNRWA⁴¹

- a. La cessazione del mandato dell'UNRWA richiederebbe, in linea di principio, una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Di conseguenza, tale elemento si applicherebbe all'intera categoria delle e dei palestinesi, piuttosto che a singoli individui.

(ii) Incapacità dell'UNRWA di espletare il suo mandato di protezione o assistenza

- b. La cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA, che si applicherebbe ad ogni palestinese, dovrebbe essere stabilita in punto di fatto, in relazione ad una determinata zona di operatività o in relazione ad un intero paese. Questo potrebbe accadere se, nonostante la continuità dell'esistenza dell'Agenzia, diventasse impossibile per la stessa svolgere la propria missione⁴². La prova di tale circostanza può essere offerta, ad esempio, da una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dalle relazioni annuali dell'UNRWA, da dichiarazioni della stessa Agenzia che ne attestino l'interruzione delle attività o da altri elementi di riscontro presentati dalla o dal richiedente⁴³.
- c. "Protezione o assistenza" sono alternative: chi chiede la protezione internazionale non ha l'onere di dimostrare che sia la protezione che l'assistenza dell'UNRWA sono cessate. Per quanto riguarda la cessazione dell'assistenza, tuttavia, compete a chi chiede protezione dimostrare che l'erogazione di assistenza ai sensi del mandato dell'UNRWA è cessata⁴⁴.

³⁸ Si veda ad esempio, la dichiarazione del delegato egiziano, Sig. Raafat, Assemblea Generale, Quinta Sessione, Verbali ufficiali, Terza Commissione, 344ª Riunione, 11 dicembre 1950, paragrafo 13, UN doc. A/C.3/SR.344. Si vedano anche le opinioni del delegato francese, Sig. Rochefort, alla Conferenza dei Plenipotenziari, Sintesi della seconda riunione, 20 Luglio 1951, UN doc. A/CONF.2/SR.2, p. 27. Entrambi i documenti sono disponibili nel database del Sistema Ufficiale dei Documenti reperibile al seguente indirizzo: <http://www.un.org/en/documents/index.html>.

³⁹ Per esempio, coloro che hanno redatto la Convenzione del 1951 hanno stabilito, in modo chiaramente limitato, l'elenco dei motivi per cui si può considerare che lo status di rifugiato non sia più applicabile ai sensi dell'articolo 1C della Convenzione del 1951. Si veda *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafo 57.

⁴⁰ In *El Kott*, la CGUE ha stabilito che i "motivi oggettivi" includono circostanze "indipendenti dalla volontà della persona interessata" nota 9 *supra*, paragrafo 58. L'UNHCR ritiene che non vi sia una differenza significativa tra motivi oggettivi e motivi indipendenti dalla volontà o di una persona, eccetto quanto osservato nei paragrafi 26-28 in relazione alle richieste *sur place*, dove la sentenza della CGUE deve essere letta con particolare attenzione in quanto il caso non riguardava le richieste *sur place*.

⁴¹ Si veda nota 2 e paragrafo 7 *supra*.

⁴² *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafo 56. La sospensione dei servizi non essenziali per un breve periodo di tempo non sarebbe sufficiente.

⁴³ Può essere fatto un paragone con l'UNCCP, che continua ad esistere ma che riferisce annualmente all'Assemblea Generale di non essere in grado di svolgere il suo mandato: vedi nota 3 *supra*.

⁴⁴ Data la prolungata e perdurante carenza di finanziamenti, se l'UNRWA continuasse ad esistere ma di

(iii) Minaccia alla vita, all'integrità fisica, alla sicurezza o alla libertà del richiedente o altri gravi motivi di protezione

- d. Per poter beneficiare dell'articolo 1D, le rifugiate e i rifugiati palestinesi - in quanto già riconosciuti dalla comunità internazionale in base a varie Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - non sono tenuti a dimostrare individualmente di aver subito una persecuzione ai sensi dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 o di soddisfare gli altri elementi contenuti nella definizione di rifugiato in quel paragrafo⁴⁵. Detto questo, una rifugiata o un rifugiato palestinese a rischio di persecuzione ai sensi dell'articolo 1A(2) rientrerebbe chiaramente nell'ambito dell'articolo 1D(2).
- e. Oltre a ciò, vi sono varie altre forme di minacce che potrebbero costringere una persona di nazionalità palestinese a lasciare l'area di operatività dell'UNRWA, con la conseguenza che, per detta persona, la protezione e l'assistenza fornite dall'Agenzia dovrebbero intendersi come cessate. Secondo l'UNHCR, sia le minacce di ordine collettivo che quelle individuali vanno ritenute circostanze al di fuori del controllo di chi chiede protezione. Esempi di minacce di ordine collettivo sono i conflitti armati o altre situazioni di violenza, come i disordini civili, una situazione di insicurezza generalizzata o eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico⁴⁶. Minacce di natura più individualizzata, che potrebbero anch'esse indurre a lasciare un'area dell'UNRWA per ragioni al di fuori del controllo di chi chiede protezione, comprendono violenza sessuale o di genere, tortura, trattamenti o pene disumani o degradanti, tratta e sfruttamento di esseri umani, reclutamento forzato, grave discriminazione⁴⁷, arresto o detenzione arbitraria.

fatto non fosse in grado di fornire una protezione o un'assistenza efficace a causa della mancanza di fondi, non vi sarebbe alcun motivo, in linea di principio, per non qualificare una simile situazione come essazione delle attività ai sensi dell'articolo 1D, dato che tale norma contempla espressamente la cessazione "per un motivo qualsiasi" quale elemento attivante la clausola di inclusione". *AD (Palestine)*, nota 2 *supra*, paragrafo 172. Si veda anche *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafi 63, 65.

⁴⁵ Si veda ad esempio la decisione del Conseil du Contentieux des Étrangers belga, (Consiglio del contenzioso in materia di diritti sugli stranieri), secondo cui il riconoscimento dello status di rifugiato non si basa sull'esistenza di un rischio reale per l'incolumità personale, ma è automaticamente concesso ai sensi dell'articolo 1D, dato che la persona interessata è già un rifugiato e ha dimostrato di non poter più beneficiare dell'assistenza dell'UNRWA. *Arrêt n. 144 563*, Belgio: Conseil du Contentieux des Étrangers, 30 aprile 2015, http://www.refworld.org/cases/BEL_CCE.5963b1794.html.

⁴⁶ Si veda UNHCR, *Linee Guida in materia di protezione Internazionale N. 12: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato legate a situazioni di conflitto armato e violenza nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati e delle definizioni regionali di rifugiato*, 2 dicembre 2016, HCR/GIP/16/12, <http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html> (reperibili in italiano al seguente indirizzo: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/03/UNHCR-Linee-Guida-N-12-Situazioni-di-conflitto-armato-2016.pdf>)

⁴⁷ Spesso, anche se non sempre, si tratta di una discriminazione sistematica o coerente. Si veda UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, April 2001, <http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>, paragrafo 17. Si tratta altresì di misure discriminatorie che "implicano conseguenze gravemente pregiudizievoli per la persona colpita [... ad esempio,] serie restrizioni del diritto di guadagnarsi la vita, di praticare la propria religione o di avere accesso alle strutture scolastiche disponibili per la generalità dei cittadini". *Manuale e le Linee Guida dell'UNHCR sulle Procedure ed i Criteri per la Determinazione dello Status di Rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo Status di Rifugiati*, dicembre 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>, ("Manuale dell'UNHCR", in inglese, anche disponibile in lingua italiana all'indirizzo: [11](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Manuale-</p></div><div data-bbox=)

- f. Se una qualsiasi di queste minacce proviene dalle autorità, la protezione di cui all'articolo 1D si rende necessaria. Allo stesso modo, la protezione ai sensi dell'articolo 1D(2) deve applicarsi se le autorità non sono in grado o non vogliono fornire protezione da minacce provenienti da attori non statali. In questi casi, è pertanto necessario procedere a una valutazione caso per caso per determinare come l'articolo 1D⁴⁸ vada applicato.

(iv) Ostacoli pratici, giuridici e/o relativi alla sicurezza che impediscono al richiedente di (ri-)avvalersi della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA

- g. Gli ostacoli di ordine pratico si riferiscono a circostanze che impediscono l'accesso alla zona di operatività dell'UNRWA, ad esempio, la chiusura delle frontiere.
- h. Tra gli ostacoli giuridici figurano circostanze quali la mancanza di documentazione che consente a una persona di recarsi, transitare o (ri-)entrare e risiedere nella zona pertinente di operatività dell'UNRWA.. Se le autorità rifiutano la (ri-)ammissione o il rinnovo dei documenti di viaggio o di altri documenti necessari, i requisiti dell'articolo 1D(2) sarebbe soddisfatti. Tuttavia, la protezione prevista dall'articolo 1D(2) della Convenzione del 1951 non troverebbe applicazione se la persona interessata cercasse di vanificare la sua (ri-)ammissione e il suo soggiorno rifiutando di collaborare, ad esempio, nell'acquisizione di documenti⁴⁹.
- i. Gli ostacoli relativi all'incolumità o alla sicurezza personale che impediscono di (ri-)avvalersi di protezione o assistenza potrebbero includere pericoli lungo il percorso come campi minati, scontri tra fazioni, spostamento di fronti di battaglia o la minaccia di altre forme di molestie, violenza o sfruttamento, che impediscono a chi chiede protezione internazionale di tornare in sicurezza. Sono necessarie informazioni aggiornate sulla prospettiva realistica di potersi avvalere nuovamente della protezione o dell'assistenza. La possibilità di (ri-)avvalersene non può essere valutata in astratto.
- j. Sebbene l'articolo 1D verta sulla cessazione della protezione o dell'assistenza da parte dell'UNRWA, la situazione nello Stato sotto la cui giurisdizione l'UNRWA opera non solo sarà rilevante, ma può essere determinante per la necessità di protezione ai sensi della Convenzione del 1951. Ad esempio, saranno lo Stato o le autorità ospitanti – e non l'UNRWA – a stabilire se una rifugiata o un rifugiato palestinese siano autorizzati a (ri-)entrare nel loro territorio e a (ri-)stabilirvisi, e se possano o meno ottenere i documenti necessari a comprovare il loro diritto di soggiorno nello Stato o

procedure-e-criteri-determinazione-status-rifugiato-compresso.pdf) paragrafo 54.

⁴⁸ L'erogazione dei servizi da parte dell'UNRWA non è rilevante ai fini di questa valutazione. Gli attori non statali, comprese le organizzazioni internazionali, non rivestono caratteristiche di Stato e non sono nella posizione di poter fornire protezione e far rispettare le leggi allo stesso modo di uno Stato.

⁴⁹ L'articolo 2 della Convenzione del 1951 stabilisce che ogni rifugiato o rifugiata ha nei confronti del paese in cui si trova dei doveri che comportano in particolare l'obbligo di conformarsi sia alle leggi ed ai regolamenti, sia ai provvedimenti adottati per il mantenimento dell'ordine pubblico.

nel territorio in questione⁵⁰. Il rischio per il o la richiedente può provenire, per esempio, direttamente dalle autorità. Queste valutazioni devono basarsi su informazioni affidabili e aggiornate, e occorre prestare particolare attenzione quando la situazione è instabile o poco chiara.

- k. Nessuno Stato può ragionevolmente presumere che un rifugiato o una rifugiata palestinese sia in grado di accedere alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA in un'area di operatività in cui non ha mai risieduto, o diversa da quella in cui risiedeva in precedenza. Pertanto, gli organi decisionali non dovrebbero valutare la legittimità del rimpatrio in relazione a un'area operativa dell'UNRWA con la quale un individuo non ha alcun legame precedente. Ciò imporrebbe a coloro che chiedono asilo ostacoli irragionevoli e insormontabili e ignorerebbe il funzionamento generale del sistema di relazioni internazionali, basato sullo Stato e la sovranità statale. Inoltre, conformemente ai principi generali del diritto internazionale in materia di rifugiati, la valutazione in merito alla cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA per una persona precedentemente residente in un'area UNRWA deve essere effettuata nei confronti dell'area UNRWA in cui chi chiede asilo risiedeva in precedenza⁵¹. La valutazione non va effettuata per ciascuna delle aree operative, ma in relazione a una sola area⁵².

23. Le circostanze sopra elencate sono alternative, non cumulative, cosicché, a seconda del caso in esame, la persona interessata rientra nell'ambito dell'articolo 1D(2) in presenza di una o più circostanze⁵³. Il tema degli elementi di riscontro relativi alle suddette circostanze è discusso nella Parte III.

Circostanze personali del richiedente

24. Le circostanze personali di chi chiede protezione internazionale sono rilevanti per determinare se esista uno dei motivi oggettivi atti a giustificare l'applicazione dell'articolo 1D(2). Pertanto, ogni richiesta va valutata su base individuale, il che consente di prendere in considerazione fattori che riguardano in modo specifico la

⁵⁰ Ad esempio, in relazione alla Cisgiordania, sarà determinante la posizione delle autorità israeliane. Allo stesso modo, per attraversare dall'Egitto il confine con la Striscia di Gaza, sarà probabilmente necessario il permesso dell'Egitto, dovendosi al riguardo tenere conto del fatto che a volte il confine è chiuso.

⁵¹ Si veda anche, *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafo 77: "...l'interessato cessa di essere un rifugiato qualora sia in grado di ritornare in un'area di operazioni dell'UNRWA, in cui aveva la sua residenza abituale, ove le circostanze a seguito delle quali è stato riconosciuto come rifugiato siano venute meno".

⁵² Ciò trova conferma anche nel linguaggio della CGUE in *El Kott* in cui viene ripetutamente usata l'espressione "area di operazioni" al singolare quando si fa riferimento all'ambito della valutazione da effettuare. *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafi 49, 50, 55, 58, 61, 62, 63, 64, 65.

⁵³ Mentre i requisiti di inclusione dell'articolo 1D(2) saranno soddisfatti se la persona che chiede asilo è costretta a lasciare un'area di operatività dell'UNRWA laddove si sia trovata in condizioni personali di grave insicurezza e laddove sia impossibile per l'UNRWA garantirle condizioni di vita conformi ai compiti spettanti a tale agenziale persona non è tenuta a sostenere entrambe le circostanze. In *El Kott*, (nota 9 *supra*), la CGUE ha accettato, nel contesto dei fatti in esame, che dette circostanze "rientrano" nell'ambito dell'articolo 1D(2) (paragrafo 65). La CGUE non ha tuttavia preso in esame altre possibili circostanze in cui tale protezione o assistenza dovrebbe considerata cessata, poiché la loro pertinenza dipende dal caso in questione. Un'interpretazione che richiedesse di dimostrare entrambi gli aspetti menzionati sopra porterebbe a risultati perversi. Per esempio, se la sicurezza personale di un richiedente o una richiedente è esposta a grave pericolo, l'assistenza fornita dall'UNRWA sotto forma di denaro o razioni alimentari va considerata irrilevante per il suo bisogno di protezione.

singola persona interessata e⁵⁴. Queste circostanze personali possono includere età, sesso, genere, orientamento sessuale e identità di genere, salute, disabilità, stato civile, situazione familiare e relazioni, vulnerabilità sociali o di altro tipo, considerazioni etniche, culturali o religiose, legami o compatibilità politici e sociali e, abilità linguistiche, nonché qualsiasi esperienza passata di danno grave e suoi effetti psicologici.

Ricollocamento interno

25. La protezione o l'assistenza fornita dall'UNRWA non va considerata cessata se un individuo è in grado di accedervi e fruirne altrove all'interno di una stessa area di operatività dell'Agenzia. Ad esempio, se un campo per rifugiati viene distrutto da un attacco armato e la protezione o l'assistenza dell'UNRWA è di fatto disponibile altrove in un'altra zona del medesimo Paese o territorio, e l'individuo ha accesso a tale protezione o assistenza, allora l'articolo 1D(2) non sarebbe soddisfatto in mancanza di ulteriori fattori. Tuttavia, non ci si può aspettare che il richiedente o la richiedente si trasferisca (o sia rimpatriato) in un diverso Stato o territorio con cui non ha alcun legame precedente⁵⁵.

Bisogni di protezione *sur place*

26. Una richiesta *sur place* viene presentata dopo l'arrivo nel Paese d'asilo; può derivare dalle attività compiute dalla persona interessata nel Paese d'asilo o essere una conseguenza di eventi che si sono verificati o sono in corso nel suo Paese d'origine dopo la sua partenza⁵⁶. Il riconoscimento delle richieste *sur place* dei rifugiati e delle rifugiate palestinesi ai sensi dell'articolo 1D è coerente con i principi generali applicati in diritto internazionale e in relazione all'articolo 1 della Convenzione del 1951, che prevedono le richieste *sur place* e accettano che una persona può diventare rifugiata a causa di cambiamenti avvenuti nel Paese di origine mentre si trovava all'estero⁵⁷. Ad esempio, se il mandato o le attività dell'UNRWA cessa, come descritto nel paragrafo 22, mentre tale persona si trova al di fuori dell'area di operatività dell'UNRWA, essa avrebbe diritto alla protezione della Convenzione del 1951 ai sensi dell'articolo 1D.

27. Sebbene la locuzione "cessa per un motivo qualsiasi" non comprende in genere motivi di mera convenienza personale che portino a rifiutare di (ri-)avvalersi della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA (come indicato nel paragrafo 19)⁵⁸, non è rilevante se il richiedente o la richiedente abbia inizialmente lasciato una zona di operatività dell'UNRWA in modo volontario (per esempio, per motivi di studio o di lavoro). Tale richiedente ha comunque diritto di beneficiare della Convenzione del 1951 ai sensi dell'articolo 1D se ne soddisfa i criteri⁵⁹. Sarebbe necessario un attento esame delle circostanze di ogni singolo caso.

⁵⁴ Un'eccezione sarebbe rappresentata dalla ipotesi in cui l'UNRWA avesse cessato di operare come Agenzia (si veda paragrafo 22(i) *supra*).

⁵⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 23 luglio 2003, HCR/GIP/03/04, <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>.

⁵⁶ Manuale dell'UNHCR, nota 47 *supra*, paragrafi 94-96.

⁵⁷ *Ibid.* Non c'è motivo di applicare un approccio diverso ai richiedenti palestinesi ai sensi dell'articolo 1D.

⁵⁸ Questa interpretazione è conforme alla prassi degli Stati che, in linea generale, non ha accettato il diritto automatico all'articolo 1D per il semplice fatto di essere al di fuori di un'area di operatività dell'UNRWA.

⁵⁹ *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafo 59.

28. Un individuo può diventare rifugiato *sur place* nel Paese in cui chiede asilo in conseguenza delle proprie azioni, come ad esempio associarsi a rifugiate o rifugiati già riconosciuti o esprimere opinioni politiche nel Paese di residenza⁶⁰. Alle rifugiate ed ai rifugiati palestinesi politicamente attivi che possono attirare l'attenzione su di sé a causa delle proprie convinzioni o attività, anche esponendosi a un grande rischio per sé o per le proprie famiglie, non può essere richiesto di cessare tali attività come presupposto per beneficiare della protezione ai sensi dell'articolo 1D; ciò minerebbe l'oggetto e lo scopo della Convenzione del 1951 nel suo complesso⁶¹.

F. Diritto automatico o *ipso facto* ai benefici della Convenzione del 1951

29. Quando viene stabilito che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA è cessata per uno dei motivi di cui al paragrafo 22, la rifugiata o il rifugiato palestinese ha automaticamente, ovvero "*ipso facto*", diritto ai benefici previsti dalla Convenzione del 1951⁶², purché non ricorrano le situazioni previste dagli articoli 1C, 1E o 1F della stessa Convenzione [cfr. parti G, H e I qui di seguito]⁶³. L'espressione "*ipso facto*" sarebbe del tutto superflua se la disposizione significasse semplicemente che un rifugiato o una rifugiata palestinese può richiedere protezione internazionale in base alle regole generali, e allo stesso modo di chiunque altro chieda asilo, ai sensi dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951⁶⁴.

30. La locuzione "benefici della presente Convenzione" contenuta nell'articolo 1D(2) si riferisce ai diritti sostanziali indicati agli articoli da 2 a 34 della Convenzione del 1951 e che dipendono dal fatto di essere un rifugiato o una rifugiata, come definito

⁶⁰ Manuale dell'UNHCR, nota 47 *supra*, paragrafo 96.

⁶¹ Per analogia con la posizione generale secondo cui non si può richiedere a una persona di nascondere o essere discreti su una caratteristica protetta, si veda X, Y, Z v *Minister voor Immigratie en Asiel*, C-199/12 - C-201/12, Unione Europea: CGUE, 7 novembre 2013, <http://www.refworld.org/docid/527b94b14.html>; UNHCR *Observations in X, Y and Z*, 28 settembre 2012, <http://www.refworld.org/docid/5065c0bd2.html>; *Bundesrepublik Deutschland v Y and Z*, Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 settembre 2012 <http://www.refworld.org/pdfid/505ace862.pdf>; RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department, [2012] UKSC 38, Corte Suprema del Regno Unito, 25 luglio 2012, <http://www.refworld.org/docid/500fdacb2.html>.

⁶² Si veda UNHCR, *Written Intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott*, 27 ottobre 2011, paragrafo 4.3, C-364/11, <http://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, C-364/11, <http://www.refworld.org/docid/4fbd1e112.html>, paragrafi 10, 12-14. ("*UNHCR Oral intervention in El Kott*"). Il punto di vista dell'UNHCR è stato accettato dalla Corte in *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafi 80-81.

⁶³ "Non c'è dubbio che la categoria di rifugiate e rifugiati considerata nel presente paragrafo è soggetta alle clausole di esclusione contenute negli articoli E e F, così come alle clausole di cessazione elencate nell'articolo 1C della Convenzione sui Rifugiati". Grahl-Madsen, nota 5 *supra*, 142.

⁶⁴ *UNHCR Oral intervention in El Kott*, nota 63 *supra*, paragrafo 13. Sebbene una interpretazione corrente di questa disposizione sia quella secondo cui essa dà semplicemente diritto a ottenere una valutazione ai sensi dell'articolo 1A(2), senza esonerare la persona interessata dall'esigenza di soddisfare lo standard del fondato timore, siffatta interpretazione dell'articolo 1D non è quella corretta, alla luce della sua storia e del suo obiettivo di protezione. Il significato letterale della espressione '*ipso facto*' è che non occorrono altri criteri per valutare la situazione – i soggetti sono, semplicemente in virtù di tale presupposto, rifugiati *de jure* ai sensi della Convenzione del 1951 e dovrebbero quindi avere diritto allo status di rifugiato in qualsiasi Stato aderente alla Convenzione". Mutaz M. Qafisheh e Valentina Azarov, 'Article 1D', in A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, (Oxford University Press, 2011), 537-569, 567.

nell'articolo 1 della Convenzione del 1951. Il termine "benefici" non può significare semplicemente l'accesso alle procedure per la determinazione dello status di rifugiato, poiché l'articolo 1 non prevede di per sé alcun beneficio; esso definisce semplicemente chi *ha* e chi *non ha* diritto ad avere accesso a tali benefici⁶⁵. Questa interpretazione è corroborata anche dalla versione francese dell'articolo 1D, parimenti autentica, che utilizza la locuzione "*bénéficeront de plein droit du régime de cette convention*". Ne beneficiano per legge e "con pieno diritto" una volta soddisfatti i criteri dell'articolo 1D⁶⁶.

31. Le rifugiate ed i rifugiati palestinesi che godono della protezione prevista dall'articolo 1D possono fruire degli stessi diritti, benefici e standard di trattamento delle altre e degli altri rifugiati riconosciuti ai sensi dell'articolo 1A(1) o 1A(2), quindi non esiste un trattamento privilegiato destinato a coloro che rientrano nell'articolo 1D rispetto alle altre ed agli altri rifugiati. Ognuno di loro gode dei benefici della Convenzione sui rifugiati previsti dagli articoli da 2 a 34⁶⁷.

G. Applicazione dell'articolo 1C

32. La Convenzione del 1951 cessa di essere applicabile a determinate condizioni chiaramente definite nell'articolo 1C⁶⁸. Tale articolo I quale in linea di principio, si applica alle rifugiate ed ai rifugiati palestinesi che beneficiano della Convenzione del 1951 su base individuale. Dato che l'articolo 1C fa esplicito riferimento solo a chi è stato riconosciuto ai sensi dell'articolo 1A della Convenzione del 1951, un'interpretazione letterale⁶⁹ 1, lo renderebbe inapplicabile alle rifugiate ed ai rifugiati palestinesi che rientrano nell'articolo 1D; tale interpretazione tuttavia non sarebbe coerente con la realtà in cui oggi si trovano diversi i rifugiati e diverse rifugiate palestinesi che, avendo acquisito la nazionalità e la protezione di altri Paesi⁶⁹, non necessitano più della protezione della Convenzione del 1951. Nonostante la particolare situazione delle rifugiate e dei rifugiati palestinesi prevista dall'articolo 1D, le disposizioni dell'articolo 1C possono essere applicate tenendo conto del considerevole trascorrere del tempo, delle mutate circostanze, della prassi degli Stati e del fatto che molte persone di nazionalità palestinese si sono stabilite in altri Stati, spesso acquisendo una nuova nazionalità. Questa interpretazione della Convenzione

⁶⁵ *Ibid.*, *UNHCR Oral intervention in El Kott*. Questo punto di vista è corroborato dall'uso del termine "benefici" in altre parti della Convenzione sui Rifugiati, per esempio agli articoli 5 e 7, in un contesto che può riferirsi solo ai diritti sostanziali conferiti dalla Convenzione sui Rifugiati. Né il termine benefici può riferirsi semplicemente al *non-refoulement*.

⁶⁶ *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafi 70-71. Si veda anche, *AD (Palestine)*, nota 2 *supra*, paragrafo 192.

⁶⁷ Si veda, *UNHCR Oral intervention in El Kott*, paragrafo 16, nota 70 *supra*. L'argomento della discriminazione è stato chiaramente respinto dalla CGUE in *El Kott*, nota 9 *supra*, paragrafo 78.

⁶⁸ UNHCR, "The Cessation Clauses: Guidelines on their Application", 26 April 1999, <http://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html> and UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)*, 10 febbraio 2003, HCR/GIP/03/03, <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

⁶⁹ "Molti rifugiati e rifugiate palestinesi residenti in Giordania hanno acquisito la cittadinanza giordana in conformità con le pertinenti disposizioni della Legge sulla nazionalità del 4 febbraio 1954. La cittadinanza è stata ottenuta anche da un certo numero di rifugiate e rifugiati palestinesi residenti in Iraq, Kuwait, Libano, Arabia Saudita e altri Paesi della regione. A seguito dell'acquisizione di una nuova nazionalità, tali persone non devono più essere considerate come rifugiate ai fini della Convenzione del 1951" [a seconda che siano soddisfatti i pertinenti criteri di cui all'articolo 1C paragrafo 3]. Takkenberg, nota 5 *supra*, 127 (note omesse).

del 1951 non pregiudica ovviamente il significato di “popolo palestinese”, né il significato dei termini “rifugiati” e “sfollati” utilizzati nelle varie Risoluzioni dell’Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

33. Nonostante la decisione adottata nel 2012 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁷⁰ di accordare alla Palestina lo status di Stato osservatore non membro delle Nazioni Unite, l’articolo 1D dovrebbe continuare ad essere interpretato e applicato come indicato in queste Linee Guida fino a quando la situazione delle e dei palestinesi non sarà definitivamente regolata in conformità con le Risoluzioni dell’Assemblea Generale. È prematuro ritenere che la protezione della Convenzione del 1951 debba cessare di applicarsi alle rifugiate ed ai rifugiati palestinesi solo perché alla Palestina è stato concesso lo status di osservatore non membro.

H. Applicazione dell’articolo 1E

34. Il fatto che alcuni rifugiati palestinesi abbiano vissuto in Paesi in cui esercitano diritti e obblighi di norma connessi al possesso della nazionalità può rendere l’articolo 1E⁷¹ applicabile al loro caso. Si dovrebbe anche considerare l’applicazione dell’articolo 1E della Convenzione del 1951 nel caso di figli e altri discendenti di rifugiati palestinesi che possono godere di diritti e obblighi identici a quelli dei cittadini di un altro Paese⁷².

35. Storicamente, gli Stati firmatari del *Protocollo relativo al Trattamento dei Palestinesi negli Stati Arabi* (“*Protocollo di Casablanca*”)⁷³ della Lega degli Stati arabi si sono impegnati a fornire ai rifugiati palestinesi una serie di diritti in condizioni di uguaglianza rispetto ai propri cittadini, ma molti di questi diritti rimangono inapplicati nella pratica. Occorrerebbe un attento esame della situazione sul campo prima di applicare l’articolo 1E sulla base del *Protocollo di Casablanca*.

I. Applicazione dell’articolo 1F

36. Le persone per le quali sussistono seri motivi per ritenere che abbiano commesso atti rientranti nell’ambito dell’articolo 1F della Convenzione del 1951⁷⁴ non hanno diritto alla protezione internazionale in qualità di rifugiate⁷⁵.

⁷⁰ UN General Assembly Resolution 67/19, *Status of Palestine in the United Nations*, 29 November 2012, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19.

⁷¹ “La presente Convenzione non è applicabile alle persone che secondo il parere delle autorità competenti del loro Stato di domicilio hanno tutti i diritti e gli obblighi di cittadini di detto Stato.” articolo 1E, *Convention del 1951*, note 1 *supra*.

⁷² Si veda UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, marzo 2009, <http://www.refworld.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

⁷³ Lega degli Stati Arabi, *Protocol for the Treatment of Palestinians in Arab States* (“*Casablanca Protocol*”), 11 Settembre 1965, <http://www.refworld.org/docid/460a2b252.html>. Il Protocollo di Casablanca sancisce il diritto al lavoro in condizioni di parità rispetto alle cittadine ed ai cittadini, il diritto di residenza, il diritto ai documenti di viaggio, il diritto di partire e di ritornare. Tuttavia, non è stato implementato in modo coerente ed è stato indebolito nel 1991 con la Risoluzione 5093 che permette agli Stati di applicare il protocollo “secondo le regole e le leggi in vigore in ciascuno Stato”. Si veda anche, Goddard, nota 29 *supra*, 507.

⁷⁴ L’articolo 1F afferma che le disposizioni della Convenzione del 1951 “non sono applicabili alle persone, di cui vi sia serio motivo di sospettare che: a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l’umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiate; c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite”.

⁷⁵ UNHCR, *Linee Guida sulla Protezione Internazionale Nr. 5: Applicazione delle clausole di esclusione: Articolo 1F della convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati*, 4 Settembre 2003, HCR/GIP/03/05,

III. QUESTIONI PROCEDURALI E PROBATORIE

A. Valutazione individuale

37. Sebbene l'articolo 1D riconosca le rifugiate e i rifugiati che possono fruire di protezione o assistenza da un'Agenzia delle Nazioni Unite diversa dall'UNHCR come una categoria specifica, l'applicazione di tale norma dipenderà normalmente da una valutazione su base individuale⁷⁶.

B. Momento della valutazione

38. Ciò che deve essere valutato è se, nel momento in cui si esamina la richiesta individuale, la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia cessata in modo tale che il o la richiedente non possa o non voglia (ri-)avvalersi di tale protezione o assistenza per un motivo oggettivo al di là del suo controllo.

C. Onere e grado della prova

39. Nelle richieste per ottenere lo status di rifugiato o la protezione, comprese quelle ai sensi dell'articolo 1D, in genere l'onere di produrre elementi atti a corroborare, nei limiti di quanto possibile, le affermazioni e sostanziare la richiesta spetta, alla parte istante.. Essa infatti tenuta a fornire un resoconto veritiero dei fatti rilevanti per la valutazione della sua domanda di cui sia a conoscenza, nella misura in cui abbia la disponibilità di tali informazioni e possa ragionevolmente attendersi che le fornisca all'organo decisionale. Le autorità di valutazione condividono l'onere di accertare i fatti rilevanti.⁷⁷

40. Ai sensi dell'articolo 1D si dovrà accertare se (i) il o la richiedente rientra nella categoria dei rifugiati palestinesi che fruiscono o hanno titolo a fruire di protezione o assistenza da parte dell'UNRWA e se (ii) la protezione o l'assistenza dell'UNRWA sia cessata per un motivo qualsiasi. Si tratta di questioni di fatto. Le autorità di valutazione hanno il dovere di esplorare tali questioni e di prendere in considerazione tutti gli elementi di riscontro disponibili.

41. Nella valutazione si dovrà considerare se, al momento in cui una domanda individuale di asilo viene esaminata, il richiedente o la richiedente non possa o non voglia (ri-)avvalersi della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA per un motivo al di là del proprio controllo. L'analisi dovrà inoltre effettuarsi alla luce delle circostanze esistenti nello Stato o nell'area interessati, e in base alle circostanze individuali della persona interessata (cfr. paragrafi 22(j) e 25)⁷⁸. L'onere della prova spetta alle autorità

<http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>. (Reperibili in italiano al seguente indirizzo: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/ITA-ClausoleEsclusione.pdf>). Si veda anche *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 settembre 2003, <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>.

⁷⁶ In determinate circostanze può essere utile seguire una procedura incentrata su criteri collettivi, come il riconoscimento *prima facie* dello status di rifugiato: si veda UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*, ("Prima Facie Guidelines"), 24 giugno 2015, HCR/GIP/15/11, <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.

⁷⁷ Manuale dell'UNHCR, nota 47 *supra*, paragrafi 196-205; UNHCR, *Note on the Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 dicembre 1998, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>.

⁷⁸ La capacità dei rifugiati palestinesi di spostarsi da un'area operativa all'altra dipende dal riconoscimento

decisionali qualora queste asseriscano che il richiedente o la richiedente potrebbe ricollocarsi internamente nell'ambito di una stessa area di operatività dell'UNRWA o, in assenza di altri fattori, essere in grado di entrarvi in sicurezza e con adeguata documentazione giuridica ai sensi del paragrafo 22(iv).

La registrazione presso l'UNRWA

42. Essere registrati presso l'UNRWA o essere in possesso della documentazione fornita dall'Agenzia costituirebbe una prova sufficiente, sebbene non necessaria, per rientrare nell'ambito dell'articolo 1D(1)⁷⁹. In assenza di tale documentazione o di altre prove pertinenti, le autorità di valutazione possono basarsi su altre prove presentate a tal fine, ivi incluse ad esempio, le dichiarazioni della persona interessata, le dichiarazioni di terzi o la produzione di altra documentazione pertinente⁸⁰. La prova della registrazione presso l'UNRWA non dovrebbe, tuttavia, essere considerata un requisito necessario ai fini del riconoscimento⁸¹. Gli "sfollati", ad esempio, non sono "registrati" nel Sistema di Registrazione dell'UNRWA, tuttavia l'Agenzia "registra appropriatamente" i dati di tali persone⁸². Infine, per definizione, una persona che, pur essendo idonea a ricevere protezione e assistenza da parte dell'UNRWA, non l'ha ricevuta, non può essere registrata né averne prova. Può comunque rientrare nell'ambito dell'articolo 1D.

Elementi di prova di motivi oggettivi che collocano il richiedente nell'articolo 1D(2)

43. Gli elementi di riscontro in relazione alla parte inclusiva della valutazione possono provenire da varie fonti. Colui che chiede protezione può fornire elementi pertinenti mediante le proprie dichiarazioni. Una dichiarazione in cui l'UNRWA afferma di aver interrotto le attività in una determinata area di operatività sarebbe una chiara prova che l'ha fatto. Anche elementi provenienti da altre fonti e attestanti l'interruzione delle attività dell'UNRWA potrebbero essere persuasivi. È importante, tuttavia, che chi chiede protezione non abbia obbligo di produrre o indicare un'eventuale dichiarazione di questo tipo⁸³. Se tale requisito venisse imposto, ciò determinerebbe un aggravio eccessivo per l'UNRWA, la quale potrebbe non essere in grado di soddisfarlo per ogni singolo caso a causa, ad esempio, di indisponibilità di risorse sufficienti oppure per ragioni logistiche o per motivi di riservatezza⁸⁴. Infine, chi chiede asilo non dovrebbe

o dalla concessione di una condizione legale da parte del governo ospitante dell'area di accoglienza e dalle circostanze individuali del rifugiato o della rifugiata palestinese. Questo è anche il caso di una persona che non è mai stata residente in un'area in cui opera l'UNRWA.

⁷⁹ UNRWA, *CERI*, 2009, Sezione III.A.1, pag. 3, nota 21 *supra*. La CGUE ha ritenuto che "[s]e la registrazione presso l'UNRWA è una prova sufficiente del beneficio effettivo di un aiuto da parte sua, al punto 45 della presente sentenza è stato spiegato che un aiuto di questo tipo può essere fornito anche in assenza di una tale registrazione, nel qual caso si deve consentire al beneficiario di apportare la prova con ogni altro mezzo." *Bolbol*, nota 2 *supra*, paragrafi 46 e 52.

⁸⁰ Occorre prestare particolare attenzione ai discendenti di rifugiate palestinesi sposate con soggetti diversi dai rifugiati di Palestina i registrati presso l'UNRWA, poiché non sono, secondo le *CERI* dell'UNRWA, registrate ("*registered*") come rifugiate di Palestina ma i loro dati possono essere registrati ("*recorded*") in altro modo al fine della fruizione dell'assistenza dell'Agenzia. Si veda nota 21 *supra*.

⁸¹ "La registrazione presso l'UNRWA è di natura dichiarativa; serve a confermare piuttosto che a stabilire che un individuo rientra nel mandato dell'UNRWA". Takkenberg, nota 5 *supra*, 100.

⁸² UNRWA, *CERI*, 2009, Sezione III.B - "Persons eligible to receive services without being registered in UNRWA's registration system" pag. 6, nota 21 *supra*.

⁸³ La cessazione della protezione o dell'assistenza è una questione di fatto suscettibile di essere provata secondo modalità ordinarie.

⁸⁴ Qui si può fare un'analogia con la posizione dell'UNHCR in merito alle informazioni relative al

avere l'obbligo di rivolgersi direttamente all'UNRWA, date le difficoltà pratiche che ciò comporta⁸⁵. Inoltre, in alcuni casi, l'UNRWA potrebbe non essere a conoscenza di circostanze che riguardano una specifica persona e quindi potrebbe essere impossibilitata a fornire informazioni al riguardo.

D. Procedure individuali

44. Procedure eque ed efficienti per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 devono tenere in particolare considerazione le richieste di asilo riconducibili all'articolo 1D, con una chiara identificazione delle questioni concernenti i palestinesi.

45. Al momento della richiesta di asilo, a chi chiede protezione deve essere concesso un tempo adeguato per esercitare i propri diritti, tra cui il diritto di ricevere informazioni, in una lingua comprensibile, circa la procedura da seguire, i diritti e gli obblighi durante la procedura, e possibili conseguenze del mancato rispetto di tali obblighi e della mancata collaborazione con le autorità, il diritto di ricevere servizi di interpretariato, o di avvalersi di consulenza ed assistenza legale. L'accesso all'assistenza legale è fondamentale per una procedura di asilo equa e spesso costituisce un prerequisito per garantire un accesso effettivo alle vie di ricorso⁸⁶.

46. Per le palestinesi ed i palestinesi che non rientrano nell'ambito di applicazione personale dell'articolo 1D, si dovrà normalmente procedere a una valutazione ai sensi dell'articolo 1A(2).

47. Anche se la protezione ai sensi dell'articolo 1D viene di norma concessa in procedure individuali, ci possono essere situazioni in cui un gruppo di rifugiate e rifugiati palestinesi può essere riconosciuto con un procedimento *prima facie*. Ad esempio, qualora il mandato dell'UNRWA terminasse in una delle sue aree di operatività, o dovesse concludersi per ragioni al di fuori del suo controllo, come un conflitto armato internazionale o non internazionale, le persone interessate dovrebbero considerate - come gruppo - non più beneficiarie di protezione o assistenza dall'UNRWA⁸⁷.

48. Qualora una persona presentisca una richiesta per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato che una domanda di riconoscimento dell'apolidia, ai sensi della *Convenzione relativa allo status delle persone apolidi del 1954*, è importante che ciascuna di tali domande sia valutata e che entrambi i tipi di status siano esplicitamente riconosciuti⁸⁸.

49. La migliore prassi degli Stati fa in modo che le rifugiate e i rifugiati palestinesi

riconoscimento dello status di rifugiato sotto proprio mandato, si veda Dichiarazione in *J. A. v. Secretary of State for the Home Department: Case for the Intervener*, 27 ottobre 2013, Corte Suprema del Regno Unito, UKSC2012/0157, <http://www.refworld.org/docid/52a098e34.html>.

⁸⁵ Anche se può essere richiesta all'UNRWA la verifica del fatto che un individuo un "rifugiato di Palestina" registrato, o sia registrato come beneficiario dei servizi dell'UNRWA.,

⁸⁶ UNHCR, *Public statement in relation to Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration pending before the Court of Justice of the European Union*, 21 maggio 2010, <http://www.refworld.org/docid/4bf67fa12.html>, paragrafi 12-16.

⁸⁷ UNHCR, *Prima Facie Guidelines*, nota 82 *supra*.

⁸⁸ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 giugno 2014, <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>, paragrafo 78.

riconosciuti ai sensi dell'articolo 1D siano adeguatamente registrati e inseriti separatamente nelle statistiche nazionali sull'asilo.

E. Strumenti regionali per i rifugiati

50. Le rifugiate e i rifugiati palestinesi, come qualsiasi altra persona richiedente asilo, hanno il diritto di richiedere lo status di rifugiato ai sensi di qualsiasi strumento regionale in vigore in materia, qualora si trovassero in Paesi in cui questi strumenti si applicano⁸⁹.

F. Status di rifugiato e protezione sussidiaria o complementare

51. Le richieste presentate da palestinesi che non rientrano nell'ambito dell'articolo 1D potrebbero essere esaminate ai sensi dell'articolo 1A(2). Qualora non rientrino in nessuna delle due disposizioni, hanno diritto, come chiunque chieda asilo, a qualsiasi forma nazionale o regionale di protezione sussidiaria o complementare; e anche di beneficiare di protezione ai sensi delle norme internazionali in materia di diritti umani.

⁸⁹ Si veda, Organizzazione dell'Unità Africana, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 settembre 1969, 1001 UNTS 45, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>; *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, 22 novembre 1984, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>.