

**Causa C-349/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,  
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

29 luglio 2020

**Giudice del rinvio:**

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Regno Unito)

**Data della decisione di rinvio:**

29 luglio 2020

**Ricorrenti:**

NB

AB

**Resistente:**

Secretary of State for the Home Department

**Interveniente:**

Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)

**Oggetto del procedimento principale**

La causa verte su un ricorso presentato da una madre (NB) e dal figlio gravemente disabile (AB) avverso la decisione del Secretary of State for the Home Department (Ministro dell'Interno, in prosieguo: il «Secretary of State») del 3 settembre 2019 con la quale viene loro negato l'asilo o la protezione umanitaria nel Regno Unito ai sensi delle pertinenti norme del Regno Unito in materia di immigrazione. NB e AB sono rifugiati palestinesi apolidi, precedentemente residenti nel campo profughi di Al Bass, nel sud del Libano. Detto campo profughi è gestito dall'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA), che fornisce assistenza e protezione ai rifugiati palestinesi nella Striscia di Gaza, in

Cisgiordania (compresa Gerusalemme Est), Libano, Giordania e Siria. NB si trova attualmente nel Regno Unito, insieme al marito, KB, e a cinque figli (tra cui AB) di età compresa tra 14 anni e 7 mesi. AB ha 13 anni di età. Tutti i membri della famiglia (ad eccezione del figlio più piccolo, H, nato nel Regno Unito) sono rifugiati palestinesi registrati dall'UNRWA. I genitori e i figli, all'epoca quattro, hanno lasciato il Libano nel settembre 2015 e si sono recati negli Stati Uniti grazie ad un visto. Successivamente sono arrivati nel Regno Unito l'11 ottobre 2015. Non si hanno dettagli sul loro soggiorno negli Stati Uniti e sul loro arrivo nel Regno Unito, anche se sembra che la famiglia abbia pagato USD 10 000 a trafficanti di esseri umani per organizzare il loro viaggio negli Stati Uniti e successivamente nel Regno Unito. La ragione principale dichiarata per il trasferimento nel Regno Unito era il desiderio dei genitori di garantire che il figlio gravemente disabile, AB, potesse ricevere un'assistenza medica ed educativa adeguata e consona alle sue molteplici e complesse necessità. Il marito di NB, KB, aveva già presentato domanda di asilo nel Regno Unito nel 2016 per sé, NB e i figli a carico, allora in numero di quattro. La richiesta di KB non è stata accolta poiché il First-tier Tribunal (Tribunale di primo grado, Regno Unito), con decisione del 2 ottobre 2018, ha ritenuto che le sue affermazioni, all'epoca addotte a fondamento della richiesta di asilo, secondo le quali egli sarebbe stato a rischio da parte di Hezbollah se la famiglia fosse stata rimandata in Libano, non corrispondevano al vero. Tale decisione ha inoltre stabilito che le condizioni di salute di AB non soddisfacevano i criteri stabiliti in una sentenza del 2005 della House of Lords (Camera dei Lord) [ora Supreme Court (Corte suprema) del Regno Unito] per determinare se i problemi di salute di un richiedente asilo fossero sufficientemente gravi da impedire l'allontanamento dal Regno Unito. A seguito della suddetta decisione del First-tier Tribunal (Tribunale di primo grado), nel marzo 2019 gli avvocati di NB e AB hanno consigliato loro di presentare una richiesta di asilo a titolo personale. Prima della decisione di rigetto del 3 settembre 2019, il Secretary of State, in risposta a ulteriori osservazioni presentate dagli avvocati che agiscono per conto di NB e AB, ha dichiarato che, sebbene in Libano i palestinesi disabili fossero discriminati, nella situazione di NB e, in particolare, di AB non erano ravvisabili persecuzione, grave pericolo, maltrattamenti o un'ingerenza sproporzionata nei loro diritti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

### **Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

La questione centrale in questo caso è se NB e AB (e, per estensione, gli altri membri della famiglia) abbiano una base giuridica su cui possano far valere il diritto a rimanere nel Regno Unito. Il loro caso è incentrato sul significato preciso della disposizione fondamentale della Convenzione di Ginevra del 1951 delle Nazioni Unite sui rifugiati (articolo 1D) e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (in prosieguo: la

«direttiva qualifiche»), e dell'identica formulazione 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 (in prosieguo: la «rifusione della direttiva qualifiche»).

L'articolo 1D della Convenzione sui rifugiati ha il seguente tenore:

«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 diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Qualora tale protezione o tale assistenza cessa per un motivo qualsiasi senza che la situazione di queste persone sia stata definitivamente regolata conformemente alle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, esse fruiscono di tutti i diritti derivanti dalla presente Convenzione».

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche e della rifusione della direttiva qualifiche si basa strettamente sull'articolo 1D della Convenzione sui rifugiati ed è formulato come segue:

«Un cittadino di un paese terzo o 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».

Il Secretary of State sostiene che tutti i membri della famiglia, ad eccezione del minore di 7 mesi, H, sono ancora sotto la protezione e l'assistenza dell'UNRWA, il quale è un organo o agenzia delle Nazioni Unite diverso dall'UNHCR ai sensi dell'articolo 1D, primo comma, della Convenzione sui rifugiati/articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche, e che tale protezione e assistenza non sono cessate ai sensi di tali disposizioni. Il First-tier Tribunal (Tribunale di primo grado), con l'ausilio di una documentazione molto ampia e particolareggiata, ha effettuato un'analisi della giurisprudenza nazionale; della Corte europea dei diritti dell'uomo e dell'Unione europea in materia (in particolare la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012 nella causa El Kott e a., C-364/11) e un esame dettagliato della situazione dei rifugiati palestinesi in Libano e delle strutture mediche ed educative disponibili nel campo profughi di Al Bass per minori gravemente disabili come AB.

Il giudice a quo traccia anche, in termini generali, un quadro cupo della situazione dei rifugiati palestinesi nei campi in Libano. Le condizioni di vita nei campi sono caratterizzate da sovraffollamento e talvolta violenza. In quanto stranieri, i Palestinesi sono esclusi dal sistema sanitario ed educativo libanese e incontrano notevoli ostacoli quando cercano lavoro. Di conseguenza, e anche in considerazione del deterioramento della situazione economica in Libano negli ultimi anni, la comunità palestinese si trova ad affrontare una continua emarginazione socioeconomica.

### **Questioni pregiudiziali**

«Nel valutare se sia cessata la protezione o l'assistenza fornite dall'UNRWA, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della [direttive 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta], a un Palestinese apolide registrato presso l'UNRWA per quanto riguarda l'assistenza ai disabili:

1. Se la valutazione consista in un mero esercizio storico, che prende in considerazione le circostanze che hanno asseritamente costretto un richiedente ad abbandonare la sfera operativa dell'UNRWA al momento in cui ciò si è verificato, o consista anche in una valutazione ex nunc, rivolta al futuro per stabilire se il richiedente possa attualmente avvalersi di tale protezione o assistenza.
2. Qualora la risposta alla prima questione sia nel senso che tale valutazione comprende anche una valutazione rivolta al futuro, se sia legittimo invocare per analogia la clausola di cessazione di cui all'articolo 11, in modo che – laddove il richiedente possa storicamente dimostrare un motivo qualificante per cui ha abbandonato la sfera operativa dell'UNRWA – l'onere della prova ricada sullo Stato membro che è tenuto a dimostrare che tale motivo non è più valido.
3. Affinché vi siano ragioni obiettive giustificabili per l'allontanamento di tale persona in relazione alla prestazione di protezione o assistenza da parte dell'UNRW[A], se sia necessario dimostrare l'inflizione intenzionale di un danno o la privazione di assistenza (per azione o omissione) da parte dell'UNRWA o dello Stato in cui essa opera.
4. Se sia pertinente tener conto dell'assistenza fornita a queste persone da componenti della società civile come le ONG».

### **Norme di diritto internazionale fatte valere**

Convenzione di Ginevra delle Nazioni Unite del 1951 relativa allo status dei rifugiati (in prosieguo: la «Convenzione sui rifugiati»), in particolare l'articolo 1D

Linee guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale n. 13, dicembre 2017, relative all'applicabilità dell'articolo 1D della Convenzione sui rifugiati ai rifugiati palestinesi

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare articoli 3 e 8

### **Disposizioni di diritto dell'Unione e giurisprudenza dell'Unione**

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (in prosieguo: la «direttiva qualifiche») (GU 2004, L 304, pag. 12), in particolare articolo 12.

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 (in prosieguo: la «rifusione della direttiva qualifiche») (GU 2011, L 337, pag. 9).

Sentenza del 19 dicembre 2012, El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826), in particolare punti 51, 52, 58, 61, 76 e dispositivo

Sentenza del 25 luglio 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), in particolare punto 134, e conclusioni presentate dall'avvocato generale Mengozzi, in particolare paragrafi 39 e 45

Sentenza del 24 aprile 2018, MP/Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), in particolare punto 57

Sentenza del 2 marzo 2010, Abdulla e a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105), punti 66 e 69

Sentenza del 7 novembre 2013, X, Y e Z (da C-192/12 a C-201/12, EU:C:2013:720), punti 63 e 72

Sentenza del 18 dicembre 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

### **Disposizioni nazionali fatte valere**

Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 e Immigration Rules [regolamento del 2006 sui rifugiati o sulle persone bisognose di protezione internazionale (qualifiche) e norme in materia di immigrazione (in prosieguo: il «regolamento del 2006»)]. Questo regolamento dà

attuazione alla direttiva 2004/83 e disciplina la concessione dello status di rifugiato nel Regno Unito.

Vi sono inoltre ampi riferimenti a diversi documenti dell'Home Office (Ministero dell'Interno), in particolare alla Country Policy and information Note on Lebanon (politica nei confronti del paese e nota informativa sul Libano) (giugno 2018), che fornisce informazioni dettagliate sul paese ad uso dei responsabili politici e a coloro che decidono in materia di particolari tipi di protezione e di rivendicazioni dei diritti umani.

### **Argomenti principali delle parti nel procedimento principale**

- 1 I legali che rappresentano NB e AB sostengono essenzialmente che le strutture mediche ed educative del campo profughi di Al Bass sono del tutto inadeguate a fornire l'assistenza altamente specializzata di cui AB necessita. Secondo le testimonianze dei genitori, AB riceveva due volte alla settimana un trattamento di fisioterapia, organizzato da una delle associazioni di beneficenza che operano nel campo. A parte gli interventi chirurgici specifici, il suddetto trattamento asseritamente rappresentava tutto il supporto medico che AB riceveva in Libano. L'accesso alla normale istruzione non era possibile per una persona nella situazione di AB. Il Secretary of State non concorda con l'argomentazione secondo cui le strutture mediche ed educative del campo sarebbero del tutto inadeguate. Il giudice del rinvio esamina le prove presentate da entrambe le parti e si riferisce a un rapporto redatto da un assistente sociale indipendente nel dicembre 2019 che evidenzia i progressi significativi compiuti da AB da quando ha iniziato a frequentare in Inghilterra una scuola specializzata per studenti dagli 11 ai 19 anni con gravi e profonde difficoltà di apprendimento. I progressi di AB, secondo questo rapporto, hanno avuto un effetto positivo su tutta la famiglia. Tale effetto positivo, afferma il rapporto, sarebbe completamente annullato se AB e la sua famiglia fossero costretti a tornare in Libano. Si sostiene, per conto di NB e AB, che il notevole miglioramento delle condizioni di AB sia indicativo del fatto che il minore non stesse ricevendo un adeguato sostegno educativo in Libano. Il giudice del rinvio attribuisce un peso significativo a detto rapporto.
- 2 Il legale che rappresenta il Secretary of State sostiene che all'interno del campo profughi di Al Bass esiste una struttura chiamata «Early Intervention Centre» (centro di intervento precoce), gestita dalla Palestinian Women's Humanitarian Organisation (organizzazione umanitaria delle donne palestinesi) e finanziata dal Medical Aid for Palestinians (aiuto medico per i Palestinesi), un ente di beneficenza. Secondo le informazioni fornite nel febbraio 2020 da un rappresentante dell'«Early Intervention Centre», quest'ultimo presta principalmente servizi ai minori palestinesi disabili fino all'età di sei anni, anche se i servizi di base e le varie specializzazioni sono disponibili, su base più ristretta, per i minori più grandi con gravi disabilità. Il legale rappresentante del Secretary of State sostiene che i genitori di AB non hanno fatto alcun tentativo, prima di lasciare il Libano nel settembre 2015, di rivolgersi all'«Early Intervention Centre»

per accertare se potesse fornire un'assistenza adeguata ad AB, sebbene KB fosse a conoscenza della sua esistenza, per aver osservato che detto servizio era molto ridotto e per nulla adatto al figlio, in quanto aiutava solo i minori più piccoli. Il giudice del rinvio ritiene che i genitori di AB non abbiano dimostrato che la famiglia non fosse in grado, per validi motivi, di accedere a un'istruzione e a un'assistenza sufficienti da parte di organizzazioni non governative come quella responsabile dell'«Early Intervention Centre».

### **Breve esposizione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale**

- 3 Il giudice del rinvio osserva che è pacifico che NB e AB rientrano nell'ambito di applicazione *ratione personae* dell'articolo 1D della Convenzione sui rifugiati in quanto in passato hanno ricevuto protezione o assistenza dall'UNRWA. Di conseguenza, e in linea con il dispositivo della sentenza nella causa *El Kott e a., C-364/11*, essi sono esclusi dalla protezione dei rifugiati a meno che non possano dimostrare di aver cessato di ricevere protezione o assistenza dall'UNRWA per uno o più motivi che esulano dalla loro sfera di controllo e prescindono dalla loro volontà.
- 4 I legali di NB e AB sostengono che essi hanno diritto alle prestazioni ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 1D perché la loro partenza dal Libano è stata giustificata da motivi oggettivi che esulano dalla loro sfera di controllo e prescindono dalla loro volontà, in particolare perché «l'UNRWA non è in grado di soddisfare le condizioni del suo mandato per quanto riguarda i minori gravemente disabili» e perché AB ha dovuto affrontare (e tuttora affronta) «gravi discriminazioni» a causa della sua disabilità. Il legale del Secretary of State sostiene che tale argomentazione non può essere accettata perché AB ha ricevuto un'assistenza sufficiente per quanto riguarda la sua disabilità quando viveva in Libano e riceverebbe un'assistenza sufficiente anche al suo ritorno in detto paese.
- 5 Per il giudice del rinvio, il primo problema che si pone nella risoluzione di questa controversia è quello che detto giudice definisce «la questione temporale». Non è chiaro se la verifica che deve essere effettuata sia di tipo puramente storico (o *ex tunc*), implicante la valutazione delle circostanze che hanno costretto l'interessato ad abbandonare la sfera operativa dell'UNRWA al momento in cui lo ha fatto, oppure se si tratti di una verifica che comporta, in aggiunta o in alternativa, una valutazione *ex nunc*. Il giudice del rinvio ritiene che la formulazione della legislazione pertinente («[q]uando siffatta protezione o assistenza cessi per qualsiasi motivo (...）」; articolo 1D, secondo comma, della Convenzione sui rifugiati e articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche/rifusione della direttiva qualifiche) suggerisca un criterio puramente storico, mentre alcuni testi giurisprudenziali suggeriscono una lettura *ex nunc*. Analogamente, i principali studi accademici sull'articolo 1D rispecchiano una mancanza di chiarezza quanto alla questione se si tratti di una verifica puramente storica o anche di una verifica *ex nunc* o di una sorta di combinazione delle due verifiche.

Se si dovesse ritenere che la disposizione considerata richieda categoricamente tanto la verifica *ex tunc* quanto quella *ex nunc*, si potrebbe ritenere che i rifugiati palestinesi siano trattati in modo più severo rispetto ai rifugiati di cui all'articolo 1A, paragrafo 2, della Convenzione sui rifugiati, in quanto i secondi devono superare solo la verifica *ex nunc* (v. sentenza del 7 novembre 2013, X, Y e Z, da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punti 63 e 72). I legali che rappresentano NB e AB sostengono che, se essi possono dimostrare un motivo valido per cui hanno abbandonato la sfera operativa dell'UNRWA, ricadrà a quel punto sullo Stato l'onere probatorio di dimostrare che la protezione e l'assistenza sono ora disponibili. Inoltre, si potrebbe anche dire, in termini di finalità e scopo, che trattare la valutazione della cessazione come una questione puramente storica corrisponderebbe meglio alla nozione che i rifugiati palestinesi sono già rifugiati. In quanto tali, dovrebbe essere sufficiente che essi si limitino a dimostrare la cessazione per motivi oggettivi al momento della partenza senza dover ulteriormente provare alcunché relativamente alla loro situazione attuale, successiva alla partenza. La mancanza di chiarezza su questi punti è alla base delle prime due questioni poste dal giudice del rinvio.

- 6 Il secondo aspetto che non risulta chiaro al giudice del rinvio riguarda la qualità della protezione o assistenza fornita dall'UNRWA. Pur tenendo conto delle varie forme di discriminazione da parte delle autorità libanesi nei confronti dei Palestinesi apolidi, il giudice del rinvio ritiene di doversi concentrare sulle azioni dell'UNRWA stessa. Detto giudice è dell'opinione che non sia affatto chiaro che l'UNRWA persegua una politica di intenzionale privazione (mediante atti od omissioni) di assistenza alle persone disabili. I legali di NB e AB sostengono che al riguardo detta intenzione è irrilevante, in quanto l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche fa riferimento alla cessazione della protezione o dell'assistenza «per qualsiasi motivo». Il legale del Secretary of State dissente. Il giudice del rinvio ritiene che, sebbene l'intenzione possa essere irrilevante, la questione dell'efficacia non lo è. Citando il punto 65 della sentenza El Kott, il giudice del rinvio è del parere che la Corte di giustizia ritenga chiaramente che sia rilevante considerare l'efficacia della «protezione o assistenza» in termini di capacità dell'UNRWA di garantire condizioni di vita conformi ai compiti spettanti a detta agenzia. Da un certo punto di vista, almeno, si potrebbe dire che l'UNRWA fornisce alla famiglia una protezione o assistenza efficace se si sforza di realizzare le garanzie di condizioni di vita dignitose, sempre che le eventuali carenze non siano intenzionali. Il giudice del rinvio ritiene inoltre importante accertare come l'UNRWA sia in grado di operare nel quadro più ampio dello Stato di cui trattasi (nella fattispecie, il Libano).
- 7 L'ultimo punto su cui il giudice del rinvio chiede chiarimenti alla Corte riguarda il ruolo degli attori della società civile (quali sono le organizzazioni non governative) al fine di valutare l'efficacia della protezione e dell'assistenza fornite dall'UNRWA. Il giudice del rinvio fa riferimento a una «miriade di attori della società civile che operano nei campi profughi nel sud del Libano», tra cui l'ente di beneficenza che finanzia l'«Early Intervention Centre» nel campo di Al Bass. Non è chiaro al giudice del rinvio se il ruolo di tali attori della società civile sia o meno

rilevante ai fini della valutazione dell'efficacia della protezione e dell'assistenza dell'UNRWA. Da qui sorge la quarta questione pregiudiziale.

DOCUMENTO DI LAVORO