



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOLZI
presentate il 17 maggio 2018¹

Causa C-585/16

Serin Alheto
contro
Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria)]

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Frontiere, asilo e immigrazione – Norme sull'attribuzione dello status di rifugiato – Direttive 2004/83 e 2011/95 – Persona che beneficia della protezione e dell'assistenza dell'UNRWA – Procedimento di esame delle domande di protezione internazionale – Direttive 2005/85 e 2013/32 – Ammissibilità della domanda – Paese di primo asilo – Diritto a un ricorso effettivo»

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale oggetto delle presenti conclusioni verte sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 2011/95² e degli articoli 33, paragrafo 2, lettera b), 34, 35, primo comma, lettera b), e 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32³. Tale domanda è stata sollevata dall'Administrativen sad Sofia-Grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) nell'ambito di un procedimento di annullamento intentato dalla sig.ra Alheto, apolide di origine palestinese, avverso il provvedimento amministrativo con cui le autorità bulgare hanno respinto la sua domanda di protezione internazionale.

¹ Lingua originale: l'italiano.

² 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 della protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU 2011, L 337, pag. 9.

³ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), GU 2013, L 180, pag. 60.

I. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

1. La convenzione sullo statuto dei rifugiati

2. L'articolo 1, sezione D, della convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954 (in prosieguo: la «convenzione di Ginevra») ⁴ stipula:

«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 [United Nations High Commissioner for Refugees; in prosieguo: l'«UNHCR»].

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

2. L'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi

3. L'agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; in prosieguo: l'«UNRWA») fu istituita, a seguito del conflitto arabo israeliano del 1948, dalla risoluzione n. 302(IV) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dell'8 dicembre 1949. Essa ha per missione di fornire, ai profughi palestinesi che rientrano nella sua sfera di competenza, soccorso, assistenza sanitaria, servizi sociali e di micro-finanza, educazione, e assistenza in caso di emergenza, anche in periodi di conflitto armato, nonché di migliorare le condizioni dei campi in cui tali profughi sono accolti ⁵. Attualmente circa 5 milioni di profughi palestinesi sono registrati presso l'UNRWA. Tale agenzia opera in Siria, nella Striscia di Gaza, in Libano, in Giordania e in Cisgiordania (compresa Gerusalemme Est). In assenza di una soluzione della questione dei profughi palestinesi, il mandato dell'UNRWA è stato regolarmente rinnovato, da ultimo, fino al 30 giugno 2020 ⁶.

4. L'UNRWA costituisce uno degli organismi delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR di cui all'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra e all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 ⁷.

4 La convenzione di Ginevra è stata completata dal protocollo relativo allo status di rifugiato, adottato il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

5 V. il sito internet dell'UNRWA all'indirizzo <https://www.unrwa.org/who-we-are>. L'UNRWA tuttavia non possiede né gestisce campi profughi, questi ultimi rilevano quindi della sola responsabilità delle autorità ospitanti, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

6 V. <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. Sul ruolo dell'UNRWA, v. da ultimo la risoluzione 72/82 dell'assemblea generale delle Nazioni Unite del 7 dicembre 2017.

7 V. sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punto 44).

B. Il diritto dell'Unione

1. La direttiva 2011/95

5. L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), primo periodo, della direttiva 2011/95, intitolato «Esclusione», prevede che un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato se «rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo [1, sezione D] della convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'[UNHCR]». Il secondo periodo del medesimo articolo 12, paragrafo 1, lettera a), dispone: «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».

2. La direttiva 2013/32

6. In base all'articolo 33, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare se al richiedente sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95, qualora la domanda sia giudicata inammissibile a norma del paragrafo 2 di tale articolo. Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera b), di tale direttiva gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile in particolare se «un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 35» di detta direttiva. Tale articolo precisa, al primo comma, che «[u]n paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente, qualora: a) quest'ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione; ovvero b) goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di 'non-refoulement'».

7. Conformemente all'articolo 46, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2013/32 «gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso (...) la decisione sulla domanda di protezione internazionale, compresa (...) la decisione di ritenere la domanda infondata in relazione allo status di rifugiato e/o allo status di protezione sussidiaria». Il paragrafo 3 di tale articolo prevede che «[p]er conformarsi al paragrafo 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado».

C. Diritto nazionale

8. In Bulgaria l'esame delle domande di protezione internazionale è disciplinato dalla *Zakon za ubezhishteto i bezhantsite* (legge sull'asilo e sui rifugiati, in prosieguo: la «ZUB»). Le direttive 2011/95 e 2013/32 sono state trasposte in diritto bulgaro mediante modifiche introdotte nella ZUB con due leggi entrate in vigore rispettivamente il 16 ottobre e il 28 dicembre 2015⁸. La ZUB prevede due forme di protezione internazionale, quella collegata al riconoscimento dello status di rifugiato (articolo 8 della ZUB) e quella che discende dalla concessione dello status umanitario (articolo 9 della ZUB), che corrisponde alla protezione sussidiaria prevista dalla direttiva 2011/95.

⁸ Si tratta, rispettivamente, delle disposizioni complementari che modificano e completano la ZUB, pubblicate al DV n. 80 del 2015 e delle disposizioni complementari che modificano e completano la ZUB, pubblicate al DV n. 101 del 2015.

9. In virtù dell'articolo 6 della ZUB, nel testo attualmente in vigore, le competenze previste da tale legge sono esercitate dalla Darzhavna agentsia za bezhantsite (l'agenzia nazionale per i rifugiati, in prosieguo: la «DAB»). Quest'ultima accerta l'insieme dei fatti e delle circostanze pertinenti ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale.

10. L'articolo 12, paragrafo 1, della ZUB, nel testo attualmente in vigore, stipula:

«Lo status di rifugiato non è accordato a uno straniero:

(...)

4. che beneficia della protezione o dell'assistenza di organismi o istituzioni delle Nazioni Unite diversi dall'[UNCHR]; qualora questa protezione o quest'assistenza non sia cessata⁹, e la situazione di detta persona non è stata stabilita, conformemente alla risoluzione pertinente delle Nazioni Unite, questa persona può beneficiare di pieno diritto del regime della convenzione [di Ginevra]».

11. Il testo dell'articolo 12, paragrafo 1, della ZUB in vigore prima della legge di trasposizione della direttiva 2011/95, introdotto nella ZUB nel 2007 con la legge di recepimento della direttiva 2004/83¹⁰ recitava:

«Lo status di rifugiato non è accordato a uno straniero:

(...)

4. che beneficia della protezione o dell'assistenza di organismi o di istituzioni delle Nazioni Unite diversi dall'[UNHCR] e questa protezione o quest'assistenza non è cessata e la situazione di detta persona non è stata stabilita conformemente a una risoluzione pertinente delle Nazioni Unite».

12. L'articolo 13, paragrafo 2, punti 2 e 3, della ZUB, nel testo attualmente in vigore, prevede che il procedimento per la concessione della protezione internazionale non sia aperto o sia chiuso se lo straniero «dispone di uno status di rifugiato accordato da uno Stato terzo o di un'altra protezione effettiva che include il rispetto del principio di non respingimento e di cui gode ancora, a condizione che sia riammesso in tale Stato» ovvero se lo straniero «proviene da uno Stato terzo sicuro, a condizione che sia riammesso in tale Stato».

13. L'articolo 13, paragrafo 2, punto 2, nella versione in vigore prima della trasposizione della direttiva 2013/32, recitava:

«(2) La procedura di riconoscimento dello status di rifugiato o dello status umanitario non è aperta o è sospesa quando [il richiedente] ha:

(...)

2. uno status di rifugiato accordato da un paese terzo sicuro, a condizione che sia riammesso in detto paese».

⁹ Il testo attualmente in vigore dell'articolo 12, paragrafo 1, della ZUB che riproduce in modo pressoché letterale quello dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, diverge da quest'ultimo nella misura in cui impiega la formulazione negativa «non sia cessata» al posto di quella positiva «cessi».

¹⁰ 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 (GU 2004, L 304, pag. 12). La legge che ha recepito in diritto bulgaro tale direttiva è stata pubblicata in DV n. 52 del 2007.

14. Nel testo in vigore prima della trasposizione della direttiva 2013/32, l'articolo 13, punto 13, della ZUB prevedeva che la domanda volta al riconoscimento dello status di rifugiato o dello status umanitario fosse respinta come manifestamente infondata in caso di non soddisfacimento delle condizioni previste dall'articolo 8, paragrafi 1 e 9, o dell'articolo 9, paragrafi 1, 6 e 8 della ZUB e qualora lo straniero venisse «da un paese d'origine sicuro o da un paese terzo sicuro che figura sulla lista comune minima adottata dal Consiglio dell'Unione europea o sulle liste nazionali adottate dal Consiglio dei ministri». L'articolo 13 della ZUB precisava, al suo paragrafo 3, che la sola circostanza che il richiedente venisse da un paese d'origine sicuro o da un paese terzo sicuro non costituiva, da sola, un motivo per dichiarare la sua domanda manifestamente infondata.

15. In base all'articolo 75, paragrafo 2, della ZUB, nel testo attualmente in vigore, «durante l'esame della domanda di protezione internazionale, sono valutati tutti i fatti, le dichiarazioni o i documenti pertinenti relativi alla situazione personale del richiedente (...)»¹¹.

16. L'administrativnoprotsesualen Kodeks (codice di procedura amministrativa, in prosieguo: l'«APK»), in virtù del suo articolo 2, paragrafo 1, si applica, salvo disposizione di legge contraria, alle procedure amministrative dinanzi a tutte le autorità bulgare. L'articolo 168, paragrafo 1, dell'APK definisce l'oggetto del controllo giurisdizionale in caso di ricorso contro un atto amministrativo dinanzi al giudice di prima istanza nei termini seguenti: «il giudice non si limita all'esame dei motivi indicati dal ricorrente, ma è tenuto a controllare, sulla base delle prove presentate dalle parti, la legittimità dell'atto amministrativo impugnato con riguardo a tutti i motivi previsti dall'articolo 146» del medesimo codice.

17. In base all'articolo 172, paragrafo 2, dell'APK «il giudice può dichiarare la nullità dell'atto amministrativo impugnato, annullarlo in tutto o in parte, modificarlo o respingere il ricorso». L'articolo 173, paragrafo 1, dell'APK, precisa che «qualora la questione non sia sottoposta alla valutazione dell'autorità amministrativa, dopo aver dichiarato la nullità dell'atto impugnato o dopo averlo annullato, il giudice si pronuncia nel merito». Il paragrafo 2 del medesimo articolo dispone che, «al di fuori dei casi previsti al paragrafo 1, qualora l'atto sia nullo per incompetenza o qualora la sua natura non permetta di pronunciarsi sul merito, il giudice rinvia la causa all'autorità amministrativa competente dando istruzioni obbligatorie circa l'interpretazione e l'applicazione della legge».

II. Fatti, procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

18. La sig.ra Serin Auad Alheto, ricorrente nel procedimento principale, è un'apolide di origine palestinese, nata il 29 novembre 1972 nella città di Gaza, in Palestina. È in possesso di un passaporto rilasciato dall'autorità palestinese in data 1° aprile 2014, valido fino al 31 marzo 2019.

19. La sig.ra Alheto è entrata in Bulgaria il 10 agosto 2014 con un visto per un viaggio turistico organizzato, rilasciato il 7 agosto 2014 dal consolato della Repubblica di Bulgaria ad Amman (Giordania) e valido fino al 1° settembre 2014. Il 24 agosto 2014, la durata di tale visto è stata prorogata fino al 17 novembre 2014 dalle autorità bulgare. Il 25 novembre 2014, la sig.ra Alheto ha depositato una domanda di protezione internazionale presso la Drzhavnata agentsu-ia za bezhantiste. In occasione del colloquio personale svoltosi il 2 dicembre 2014, la sig.ra Alheto ha dichiarato di aver lasciato illegalmente la Striscia di Gaza attraverso tunnel sotterranei, il 15 luglio 2014, giungendo prima in Egitto, dove sarebbe rimasta due giorni, e successivamente in Giordania, dove avrebbe soggiornato 23 giorni prima di partire, in aereo, per la Bulgaria. Nel corso di tale colloquio, la sig.ra Alheto ha dichiarato di essere di fede cristiana. La sig.ra Alheto è stata convocata ad altri due colloqui personali il 24 febbraio e il 5 marzo 2015. In base alle dichiarazioni rilasciate, la sig.ra Alheto sarebbe stata costretta a lasciare la Striscia di Gaza a causa del deterioramento della situazione in tale territorio e dei suoi conflitti con Hamas, l'organizzazione che controlla la Striscia di Gaza, dovuti alla sua attività

¹¹ L'articolo 75, paragrafo 2, della ZUB, nella versione precedente alla trasposizione delle direttive 2011/95 e 2013/32, comportava disposizioni sostanzialmente identiche a quelle sopra riportate.

sociale d'informazione sui diritti delle donne. Emerge dall'ordinanza di rinvio che, nel corso del colloquio del 5 marzo 2015, la sig.ra Alheto ha dichiarato di essere in possesso di un documento rilasciato dall'UNWRA. Tale documento è stato prodotto dinanzi al giudice di rinvio e attesta la registrazione della sig.ra Alheto presso tale organismo in qualità di rifugiato palestinese¹².

20. Il 12 maggio 2015 il vicedirettore della DAB ha respinto, dopo averla esaminata nel merito, la domanda della sig.ra Alheto, negandole sia lo statuto di rifugiata ai sensi dell'articolo 8 della ZUB, sia lo statuto umanitario ai sensi dell'articolo 9 di tale legge (in prosieguo: la «decisione della DAB»). Secondo il vicedirettore della DAB le dichiarazioni fatte dalla sig.ra Alheto non consentono di accertare un rischio di persecuzione, conterrebbero delle incoerenze, in particolare per quanto concerne la sua appartenenza religiosa, e sarebbero parzialmente non plausibili. Contrariamente a quanto emerge da tali dichiarazioni, la sig.ra Alheto non sarebbe stata costretta a lasciare la Striscia di Gaza, in cui la situazione sarebbe stabile, ma avrebbe pianificato la sua partenza prima del mese di giugno o di luglio 2014, dato che il suo passaporto è stato rilasciato il 1° aprile 2014.

21. La sig.ra Alheto ha impugnato la decisione della DAB dinanzi all'Administrativen sad Sofia-grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria). Nel ricorso, la sig.ra Alheto sostiene che tale decisione viola gli articoli 8 e 9 della ZUB e l'articolo 15, lettera c), della direttiva 2004/83, come interpretato dalla Corte nella sentenza del 17 febbraio 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94). La conclusione del vicedirettore della DAB secondo cui la situazione nella Striscia di Gaza sarebbe stabile, si fonderebbe unicamente su una relazione del 9 aprile 2015 della direzione «affari europei, affari internazionali e Fondo europeo per i rifugiati» della DAB, che non consentirebbe di valutare correttamente la situazione in detto territorio ai fini dell'applicazione del principio di non respingimento.

22. Secondo l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria), poiché la sig.ra Alheto è un'apolide di origine palestinese registrata presso l'UNWRA, la DAB avrebbe dovuto considerare la sua domanda di protezione internazionale non come introdotta ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della convenzione di Ginevra, ma come rientrante nella sezione D di tale articolo e, conseguentemente, esaminarla alla luce dell'articolo 12, paragrafo 1, punto 4, della ZUB e non sulla base degli articoli 8 e 9 di tale legge. Detto giudice si chiede se il diritto dell'Unione consenta di non esaminare la domanda di protezione internazionale introdotta da un apolide che si trovi nella situazione della sig.ra Alheto alla luce della norma che recepisce in diritto nazionale l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 e, in caso di risposta negativa, se spetti a lui, nelle circostanze del procedimento principale, effettuare un tale esame o se egli debba limitarsi a annullare la decisione della DAB e a rinviare il fascicolo a quest'ultima affinché proceda a detto esame. L'Administrativen sad Sofia-grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) si interroga altresì sulla portata del controllo giurisdizionale operato dal giudice di primo grado sul provvedimento di diniego della protezione internazionale conformemente all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, in particolare per quanto concerne la possibilità che tale giudice esamini l'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale sulla base dell'articolo 33 di tale direttiva anche qualora un tale esame non sia stato effettuato dall'autorità competente ovvero valuti per la prima volta se il richiedente possa essere respinto verso il paese in cui aveva la propria residenza abituale prima di presentare tale domanda.

¹² In un diverso passaggio dell'ordinanza di rinvio, si legge che la sig.ra Alheto sostiene di aver presentato il documento dell'UNRWA al momento del colloquio con la DAB, ma che tale autorità ha rifiutato di versarlo nel fascicolo.

23. È in tale contesto che, con decisione dell'8 novembre 2016, l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) ha sospeso il procedimento dinanzi a esso e ha posto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Se dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 e con l'articolo 78, paragrafo 2, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea risulti che:
- A) esso consente che la domanda di protezione internazionale presentata da un apolide di origine palestinese registrato come rifugiato presso [l'UNWRA] e residente nell'area operativa di quest'ultima (la Striscia di Gaza) prima della presentazione della domanda venga esaminata come domanda ai sensi dell'articolo 1A, della [c]onvenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951 invece che come domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 1D, secondo periodo, di detta Convenzione, a condizione che la competenza per l'esame della domanda sia stata assunta per motivi diversi da quelli familiari o umanitari e tale esame sia disciplinato dalla direttiva 2011/95.
 - B) esso consente che una siffatta domanda venga esaminata senza tener conto delle condizioni stabilite dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 e che quindi non si applichi l'interpretazione di tale disposizione elaborata dalla Corte (...).
2. Se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, in combinato disposto con l'articolo 5 della stessa direttiva, debba essere interpretato nel senso che osti a norme nazionali, come l'articolo 12, paragrafo 1, punto 4, [della ZUB], controverso nel procedimento principale, il quale non contempla, nella versione attualmente vigente, alcuna clausola esplicita sulla protezione *ipso facto* dei rifugiati palestinesi, né la condizione per cui l'assistenza non sia più concessa per qualsiasi motivo, nonché nel senso che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, sia sufficientemente preciso e incondizionato e pertanto abbia effetto diretto in modo da poter essere applicato anche senza che il richiedente protezione internazionale l'abbia espressamente invocato, ove la domanda di per sé debba essere esaminata ai sensi dell'articolo 1D, secondo periodo, della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati.
3. Se dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 consegua che, in un procedimento giudiziario di impugnazione contro un provvedimento di diniego della protezione internazionale adottato in conformità dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, e tenendo conto dei fatti del procedimento principale, esso consente che il giudice di primo grado tratti la domanda di protezione internazionale come domanda ai sensi dell'articolo 1D, secondo periodo, della [c]onvenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e svolga la valutazione a termini dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, nel caso in cui abbia presentato domanda per la protezione internazionale un apolide di origine palestinese registrato come rifugiato presso l'UNRWA e residente nella zona operativa di quest'ultima (la Striscia di Gaza) prima della presentazione della domanda e nel provvedimento di diniego della protezione internazionale tale domanda non sia stata esaminata tenendo conto delle menzionate disposizioni.
4. Se dalle disposizioni dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, concernenti il diritto a un ricorso effettivo in ordine al requisito di un «esame completo ex nunc degli elementi di fatto e di diritto», interpretato in combinato disposto con gli articoli 33, 34 e 35, paragrafo 2, di detta direttiva, con l'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 e con gli articoli 18, 19 e 47 della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, risulti che, in un procedimento giudiziario di impugnazione contro un provvedimento di diniego della protezione internazionale adottato in conformità all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2013/32, esse consentono:

- A) che il giudice di primo grado decida sull'ammissibilità della domanda di protezione internazionale e sul respingimento dell'apolide nel Paese in cui era residente prima della presentazione di tale domanda, solo dopo aver imposto all'autorità accertante di produrre le necessarie prove a sostegno e aver dato al richiedente l'opportunità di esprimersi sull'ammissibilità della domanda oppure
 - B) che il giudice di primo grado annulli il provvedimento per un vizio sostanziale di procedura e condanni l'autorità accertante, seguendo le istruzioni relative all'interpretazione e all'applicazione della legge, a pronunciarsi nuovamente sulla domanda di protezione internazionale, espletando altresì il colloquio sull'ammissibilità previsto dall'articolo 34 della direttiva 2013/32 e decidendo sulla questione se sia possibile riportare l'apolide nel Paese in cui era residente prima della presentazione della domanda di protezione internazionale;
 - C) che il giudice di primo grado valuti la sicurezza nel Paese nel quale era residente il richiedente al momento dell'udienza ovvero al momento dell'emanazione della sentenza, ove si siano verificati sostanziali cambiamenti delle condizioni, di cui occorre tener conto nella decisione nell'interesse del richiedente.
5. Se l'assistenza concessa dall'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (in prosieguo: l'«UNRWA») costituisca una protezione altrimenti sufficiente ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2013/32 nel rispettivo Stato all'interno della zona operativa dell'Agenzia, qualora detto Stato applichi alle persone assistite dall'Agenzia il principio di «non-refoulement» (non respingimento) ai sensi della [c]onvenzione di Ginevra (...).
6. Se dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali risulti che il diritto a un ricorso effettivo, in relazione alla disposizione per cui «[esso prevede] se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE», imponga al giudice di primo grado, nell'ambito di un procedimento di impugnazione contro il provvedimento di diniego della protezione internazionale a seguito dell'esame nel merito della relativa domanda, di emanare una sentenza, che
- A) abbia autorità di cosa giudicata, oltre che sulla questione della legittimità del diniego, anche sulle esigenze di protezione internazionale del richiedente conformemente alla direttiva 2011/95, e segnatamente anche nel caso in cui, secondo la normativa nazionale dello Stato membro interessato, la protezione internazionale possa essere concessa solo tramite una decisione di un'autorità amministrativa;
 - B) riguardi la necessità di concedere protezione internazionale attraverso l'esame adeguato della relativa domanda, senza tener conto delle violazioni procedurali commesse dall'autorità accertante nell'esaminare la domanda».

III. Analisi

A. Osservazioni preliminari

24. Dai considerando 4, 23 e 24 della direttiva 2011/95 risulta che la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati e che le disposizioni di tale direttiva relative alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato, nonché al contenuto di tale status, sono state adottate al fine di aiutare le autorità competenti degli Stati membri ad applicare detta convenzione basandosi su nozioni e criteri comuni¹³. Inoltre, risulta dal considerando 3 della direttiva 2011/95 che, ispirandosi alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il legislatore dell'Unione ha inteso fare in modo che il regime di asilo europeo che tale direttiva contribuisce a definire fosse fondato sull'applicazione, in ogni sua componente, della convenzione di Ginevra¹⁴.

25. L'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2011/95 deve pertanto essere effettuata alla luce dell'economia generale e della finalità di quest'ultima, nel rispetto della convenzione di Ginevra e degli altri trattati pertinenti contemplati dall'articolo 78, paragrafo 1, TFUE. Tale interpretazione deve altresì essere compiuta, come risulta dal considerando 16 della direttiva 2011/95, nel rispetto dei diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁵. È alla luce di tali criteri interpretativi che occorre esaminare le questioni sollevate dal rinvio pregiudiziale oggetto delle presenti conclusioni.

26. Tali questioni saranno trattate nel seguente ordine. Procederò anzitutto all'esame della prima, della seconda e della terza questione pregiudiziale, le prime due vertenti sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, la terza relativa alla competenza del giudice nazionale a condurre per la prima volta, nel corso del procedimento giurisdizionale, un esame della domanda di protezione internazionale sulla base di tale disposizione. Tratterò, in seguito, la quinta questione pregiudiziale, relativa all'interpretazione degli articoli 33 e 35 della direttiva 2013/32. Infine, esaminerò congiuntamente la quarta e la sesta questione pregiudiziale, vertenti sull'interpretazione dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32.

B. Sulla prima questione pregiudiziale

27. Con la prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se l'autorità competente di uno Stato membro possa esaminare la domanda di protezione internazionale introdotta da un'apolide di origine palestinese registrato presso l'UNRWA al di fuori del quadro giuridico delineato dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, che stabilisce una clausola di esclusione dallo status di rifugiato per i cittadini di un paese terzo o gli apolidi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra.

28. L'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra si applica a uno specifico gruppo di persone che, pur avendo le caratteristiche per essere riconosciute come rifugiati ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della convenzione, sono escluse, in virtù del primo comma dell'articolo 1, sezione D, dai benefici di quest'ultima poiché ricevono protezione o assistenza da organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR.

13 V. sentenza del 1° marzo 2016, Kreis Warendorf e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 28). V. anche, per quanto concerne la direttiva 2004/83, sentenza Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 42).

14 V. sentenza del 1° marzo 2016, Kreis Warendorf e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 30).

15 V. sentenza del 1° marzo 2016, Kreis Warendorf e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 29). V. anche, per quanto concerne la direttiva 2004/83, sentenza Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 43).

29. I palestinesi considerati rifugiati a seguito dei conflitti arabo-israeliani del 1948 e del 1967, che si avvalgono della protezione e dell'assistenza dell'UNRWA, e che non integrano le fattispecie previste all'articolo 1, sezioni C, E e F, della convenzione di Ginevra, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, di tale convenzione¹⁶ e, conseguentemente, in quello dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95¹⁷. Attualmente si tratta dell'unico gruppo di rifugiati coperto da tali disposizioni.

30. Se il primo comma dell'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra prevede una *clausola di esclusione* dai benefici di quest'ultima, il secondo comma di tale articolo contiene una *clausola d'inclusione* che si applica ai rifugiati per i quali, per un qualunque motivo, sia venuta meno la protezione o l'assistenza da parte dell'agenzia o dell'organo delle Nazioni Unite menzionato nel primo comma e la cui situazione non sia stata definitivamente regolata in conformità con le risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite¹⁸. Tali persone hanno pieno diritto di usufruire del regime previsto dalla convenzione di Ginevra.

31. Parallelamente, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2011/95 contiene una clausola d'inclusione redatta in termini pressoché identici a quelli impiegati all'articolo 1, sezione D della convenzione di Ginevra. Le persone che rientrano nell'ambito di applicazione del primo periodo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, sono, laddove ricorrano le condizioni previste dalla clausola d'inclusione di cui al secondo periodo di tale disposizione, «*ipso facto* ammesse ai benefici [di tale direttiva]»¹⁹.

32. La Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulla portata e sulle condizioni di applicazione delle clausole di esclusione e d'inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83, aventi lo stesso tenore di quelle che figurano nella disposizione corrispondente della direttiva 2011/95.

33. Per quanto concerne la prima di tali clausole, la Corte ha precisato, da un lato, che solo una persona che è «effettivamente ricorsa» alla protezione o all'assistenza di un'agenzia o di un organo delle Nazioni Unite diversa dall'UNCHR è esclusa dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), primo periodo, della direttiva 2004/83²⁰ (sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol,

16 V. *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, accessibile all'indirizzo internet <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. In tale documento (pagg. 2 e 3), si precisa che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra due gruppi di rifugiati palestinesi e i loro discendenti: 1) i Palestinesi che sono stati riconosciuti «rifugiati palestinesi» ai sensi della risoluzione 194 (III) dell'assemblea generale delle Nazioni Unite dell'11 dicembre 1948 e delle successive risoluzioni di tale assemblea i quali, a seguito del conflitto arabo israeliano del 1948, siano stati sfollati dal Mandato Britannico della Palestina, poi divenuto Stato d'Israele, senza potervi fare ritorno e 2) i Palestinesi che non rientrano nella categoria precedente ma che sono sfollati ai sensi della risoluzione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite 2252 (ES-V) del 4 luglio 1967 e delle successive risoluzioni pertinenti, e che, a seguito del conflitto arabo israeliano del 1967 sono stati sfollati dai territori palestinesi occupati da Israele agli inizi del 1967 non potendo farvi ritorno. V. anche UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, dicembre 2017, accessibile su internet all'indirizzo <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, paragrafo 8.

17 V. In questo senso, sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punti 47 e 48).

18 Si tratta della risoluzione 194 (III) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dell'11 dicembre 1948 e delle risoluzioni successive. L'Assemblea delle Nazioni Unite verifica periodicamente lo stato di attuazione delle misure prese nei confronti dei rifugiati palestinesi e, se necessario, le adegua all'evolversi della situazione nei territori interessati. Ultima, in ordine di tempo, la risoluzione n. 72/80 del 7 dicembre 2017, relativa all'assistenza ai rifugiati palestinesi, in cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, al paragrafo 1, «[r]ileva con rammarico che né il rimpatrio né il risarcimento, previsti dal paragrafo 11 della sua risoluzione n. 194 (III), hanno ancora avuto luogo, e che, in conseguenza di detto stato, la situazione dei rifugiati palestinesi resta un tema di grave preoccupazione».

19 È bene rilevare che, sebbene l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, secondo periodo, in ultimo si riferisca, in generale, ai «benefici» di tale direttiva, la clausola di inclusione, come la clausola di esclusione iscritta al primo periodo della medesima disposizione, concerne unicamente lo «status di rifugiato», v. in questo senso, sentenza del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 67).

20 Tale interpretazione non è condivisa dall'UNCHR, che la considera fondata su una lettura eccessivamente formalistica e restrittiva dell'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra. Secondo tale organismo, non solo chi si è effettivamente avvalso della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA rientra nell'ambito di applicazione di tale articolo, ma ogni persona che, pur non avendone mai usufruito, ha diritto a una tale protezione o assistenza poiché rientra nel mandato dell'UNRWA; v. in questo senso, UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., paragrafi 12 e 13 e nota a fondo pagina 27.

C-31/09, EU:C:2010:351, punto 51) e, dall'altro, che tale esclusione non viene meno a causa della mera assenza o della partenza volontaria del richiedente lo status di rifugiato dall'area di operazioni di tale agenzia o organo (sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.*, C-364/11, EU:C:2012:826, punti da 49 a 52).

34. Per quanto riguarda le condizioni di applicazione della clausola d'inclusione, la Corte ha chiarito che la cessazione «per qualsiasi motivo» della protezione o dell'assistenza fornita da un'agenzia o da un organo delle Nazioni Unite diverso dall'HCR ai sensi del secondo periodo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83 è determinata non solo dalla soppressione dell'organo o dell'agenzia che accorda la protezione o l'assistenza, ma anche dall'impossibilità, per tale organo o agenzia, di svolgere i propri compiti²¹. La cessazione di tale protezione o assistenza riguarda, secondo la Corte, altresì la situazione di una persona che, dopo essere ricorsa effettivamente a tale protezione o assistenza, non vi è più ammessa per un motivo che esula dalla sua sfera di controllo e prescinde dalla sua volontà²².

35. Per quanto concerne, infine, gli effetti della clausola d'inclusione, la Corte ha precisato che, ove le autorità competenti dello Stato membro responsabile dell'esame della domanda di asilo abbiano accertato che, per quanto riguarda il richiedente, ricorre il presupposto relativo alla cessazione della protezione o dell'assistenza dell'agenzia o dell'organo delle Nazioni Unite contemplato nel primo periodo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83, il fatto di essere ipso facto «ammesso ai benefici [di tale] direttiva», secondo quanto previsto dal secondo periodo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva, implica il riconoscimento, da parte di detto Stato membro, della qualifica di rifugiato ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2004/83 e la concessione automatica dello status di rifugiato al richiedente, sempre che tuttavia a quest'ultimo non siano applicabili i paragrafi 1, lettera b), o 2 e 3 dell'articolo 12 di tale direttiva²³.

36. Più in generale, la Corte ha riconosciuto, nella sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.* (C-364/11, EU:C:2012:826), che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83 riguarda una specifica categoria di persone che, a causa della situazione che le caratterizza, beneficiano di un trattamento particolare, che gli Stati firmatari della convenzione di Ginevra hanno deliberatamente deciso, nel 1951, di accordare loro²⁴. Le persone che rientrano in tale categoria sono *già riconosciute come rifugiati* dalla comunità internazionale e beneficiano, in quanto tali, di un distinto programma di protezione affidato a organismi dell'ONU.

37. Come la Corte ha altresì messo in rilievo, l'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra, oltre a confermare il particolare status riconosciuto a tali persone, persegue lo scopo di assicurare loro una *continuità di protezione*, nel caso in cui quella di cui beneficiano da parte di organismi delle Nazioni Unite venga a cessare²⁵. Tale articolo mira, al contempo, a evitare una sovrapposizione di competenze tra detti organismi e l'UNHCR²⁶.

38. Ora, è evidente che, se si vuole garantire la realizzazione degli scopi perseguiti dall'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra e rispettare lo status riconosciuto dalla comunità internazionale alla categoria di persone contemplata da tale articolo, accordando a tali persone lo specifico trattamento ad esse riservato dalla convenzione, l'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 a un richiedente asilo che appartiene a detta categoria non può essere lasciata alla discrezionalità delle autorità nazionali che procedono all'esame della sua domanda.

21 V. sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 56).

22 V. sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 65 e punto 1 del dispositivo).

23 V. sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 81 e punto 2 del dispositivo).

24 V. sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 80).

25 V. sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 62).

26 V. UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., paragrafi 6 e 7.

39. La situazione dei palestinesi assistiti dall'UNRWA che presentano una domanda d'asilo in uno Stato membro non è comparabile a quella di un qualunque altro richiedente asilo che deve apportare la prova del timore fondato di persecuzione affinché gli sia riconosciuta la qualifica di «rifugiato» ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95²⁷. L'esame di una tale domanda non può dunque essere condotto, quanto meno inizialmente, ai sensi di tale disposizione, che riproduce l'articolo 1, sezione A, paragrafo 2, della convenzione di Ginevra, ma alla luce dei criteri definiti all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95.

40. Le clausole di esclusione e d'inclusione enunciate in tale articolo devono peraltro fare l'oggetto di una lettura unitaria e la loro applicabilità a un richiedente asilo deve essere valutata nel quadro di un unico esame, da effettuarsi per tappe successive²⁸. Una volta accertato che la persona in questione rientra nella categoria di rifugiati palestinesi ai quali il regime della convenzione di Ginevra, e quindi la direttiva 2011/95, non si applica, conformemente all'articolo 1, sezione D, primo comma, di tale convenzione, occorre verificare, tenendo conto delle dichiarazioni rilasciate dall'interessato, se egli non sia nondimeno incluso in tale regime in virtù del secondo comma del citato articolo 1, sezione D, e, conseguentemente, in quello della direttiva 2011/95, in applicazione del secondo periodo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), di quest'ultima, in ragione del fatto che la protezione o l'assistenza dell'UNRWA è nel frattempo cessata nei suoi confronti.

41. In concreto, secondo quanto precisato dalla Corte nella sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), l'autorità nazionale competente per l'esame della domanda di protezione internazionale introdotta da un rifugiato palestinese dovrà, anzitutto, verificare se il richiedente si è avvalso della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA. Nel caso in cui non sia possibile concludere in questo senso, il richiedente non può essere considerato come escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/95 in forza dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), primo periodo, di tale direttiva e la sua domanda di protezione internazionale dovrà essere esaminata alla luce dell'articolo 2, lettera c)²⁹, ed eventualmente dell'articolo 2, lettera f), di detta direttiva³⁰.

42. Qualora, invece, il richiedente risulti essersi avvalso della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA, spetterà all'autorità nazionale competente effettuare un esame individuale di tutti gli elementi pertinenti, al fine di verificare se la partenza dell'interessato dall'area di operazione dell'UNRWA è giustificata da motivi che esulano dalla sfera del suo controllo e indipendenti dalla sua volontà, i quali lo obbligano a lasciare tale area impedendogli di beneficiare della protezione o dell'assistenza accordata da detta agenzia³¹. Ciò accade nel caso in cui l'interessato si trovi in uno stato personale di grave insicurezza e l'UNRWA versi nell'impossibilità di assicurarli, nella sua area di operazione, condizioni di vita conformi alla missione affidatale³².

43. Se un tale esame è, per taluni aspetti, simile a quello che deve essere condotto allorché la domanda di protezione internazionale è valutata alla luce dell'articolo 2, lettera, d), della direttiva 2011/95, in quanto si fonda, almeno in parte, sull'analisi degli stessi fatti e circostanze (in particolare, la situazione individuale e le circostanze personali del richiedente, la situazione nel paese d'origine o nel territorio di dimora abituale dello stesso, le dichiarazioni da questi rilasciate e la documentazione pertinente prodotta)³³, la finalità è invece diversa.

27 V. sentenza del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 79).

28 V., per quanto riguarda, l'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra, UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., paragrafo 11.

29 V., in questo senso, sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punto 54).

30 Conformemente a quanto previsto dall'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2013/32.

31 V. sentenza del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punti 61 e 64).

32 V. sentenza del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 63, v. anche punto 65 e punto 1 del dispositivo).

33 V. sentenza del 19 dicembre 2012, Abed El Karem El Kott e a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punto 64), in cui la Corte ha affermato che l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/83 (attuale articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/95) è applicabile per analogia all'esame su base individuale da condursi ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo di tale direttiva.

44. L'esame richiesto dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2011/95, mira a stabilire se l'assistenza o la protezione prestata dall'UNRWA al richiedente asilo è effettivamente cessata, il che può avvenire, come si è visto, qualora tale agenzia non sia più in grado, per motivi oggettivi o legati alla situazione individuale del richiedente, di assicurare a quest'ultimo le condizioni di vita conformi alla missione di cui è investita o qualora, a causa di ostacoli pratici, giuridici, o inerenti alle condizioni di sicurezza nell'area di operazione dell'UNRWA interessata, il richiedente non sia in grado di farvi ritorno³⁴.

45. In tale contesto, per vedersi riconosciuta la qualifica di rifugiato, il richiedente asilo non dovrà dimostrare il timore di persecuzioni ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95 – sebbene la prova di un tale timore lo faccia rientrare a pieno titolo nella clausola d'inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo di tale direttiva –, ma gli sarà, ad esempio, sufficiente provare una discontinuità nella protezione o nell'assistenza offerta dall'UNRWA, o ancora l'esistenza di situazioni di conflitto armato o, più in generale, di violenza o insicurezza tali da rendere inefficace o inesistente tale protezione o tale assistenza, anche qualora tali situazioni, ove invocate da un richiedente che non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 sarebbero suscettibili di giustificare piuttosto il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria che non quello di rifugiato.

46. Da quanto fin qui detto discende che, in circostanze come quelle del procedimento principale, l'esame della domanda di protezione internazionale introdotta dalla sig.ra Alheto, richiedente asilo di origine palestinese, doveva essere condotto dalla DAB sulla base delle disposizioni interne di trasposizione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), primo e secondo periodo, della direttiva 2011/95. Poiché l'iscrizione di un rifugiato palestinese nel sistema di registrazione UNRWA costituisce un indice conclusivo del fatto che tale rifugiato beneficia o ha beneficiato della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA³⁵, la sig.ra Alheto, che ha apportato la prova di una tale registrazione, rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra e, pertanto, dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95. La DAB avrebbe di conseguenza dovuto, sulla base di un esame individuale e alla luce dell'insieme dei fatti e delle circostanze pertinenti, valutare se la sig.ra Alheto rientrava nella clausola d'inclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo della direttiva 2011/95. A tal fine, essa avrebbe dovuto accertare se la partenza della sig.ra Alheto dalla Striscia di Gaza era giustificata da motivi indipendenti dalla sua volontà, che l'hanno obbligata a lasciare tale territorio impedendole di continuare a beneficiare della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA³⁶. In caso di risposta affermativa, previa verifica dell'assenza di altre cause di esclusione, la DAB avrebbe dovuto riconoscere alla sig.ra Alheto lo status di rifugiato.

34 V., per quanto riguarda, l'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra, UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., paragrafo 22.

35 V. sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punto 52). V. anche UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., paragrafo 42, nonché la Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) dell'UNRWA, 1° gennaio 2009, sezione III.A.1, pag. 3, consultabili all'indirizzo internet <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html> CERI 2009. L'iscrizione presso l'UNRWA non costituisce tuttavia una condizione necessaria perché la persona in questione sia considerata come rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, in tal senso, v. sentenza del 17 giugno 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punti 46 e 52).

36 A tale proposito, mi limito a ricordare che la sig.ra Alheto ha lasciato la Striscia di Gaza il 15 luglio 2014, vale a dire qualche giorno dopo l'inizio dell'operazione israeliana «Margine protettivo» (8 luglio 2014), cui hanno fatto seguito 51 giorni di guerra che, secondo i dati delle Nazioni Unite, hanno causato la morte di migliaia di civili, v. la risoluzione adottata, nel corso del conflitto, dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU il 23 luglio 2014.

47. Prima di concludere, è importante sottolineare che, nel verificare se la protezione o l'assistenza dell'UNRWA è cessata ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2011/95, l'autorità nazionale competente ad esaminare la domanda di un richiedente palestinese dovrà prendere in considerazione la sola situazione esistente nel territorio all'interno dell'area di operazione dell'UNRWA in cui tale richiedente aveva la propria residenza abituale prima di presentare domanda di asilo – nel caso della sig.ra Alheto, la Striscia di Gaza – anche ove quest'ultimo, prima di raggiungere il territorio di uno Stato membro, abbia transitato in altre zone di tale area³⁷.

48. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, sono d'avviso che occorra rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che la direttiva 2011/95 deve essere interpretata nel senso che la domanda di protezione internazionale presentata da un apolide di origine palestinese registrato presso l'UNRWA, la cui residenza abituale, prima di entrare nell'Unione, si trovava nella zona di operazione di tale organismo, deve essere esaminata sulla base delle disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva.

C. Sulla seconda questione pregiudiziale

49. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 ha effetto diretto e se può essere applicato in giudizio nonostante non sia stato invocato dalla sig.ra Alheto.

50. L'Administrativen sad Sofia-grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) fa presente che la versione dell'articolo 12, paragrafo 1, punto 4, della ZUB, come modificato dalla legge di recepimento della direttiva 2011/95³⁸, è inapplicabile *ratione temporis* alla situazione della sig.ra Alheto³⁹, mentre la versione anteriore a detta modifica recepisce in modo incompleto l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83, in quanto non contempla la clausola d'inclusione prevista dal secondo periodo di tale disposizione⁴⁰.

51. Data l'inapplicabilità *ratione temporis* al procedimento principale della legge di recepimento in diritto bulgaro della direttiva 2011/95 non mi soffermerò sulle modifiche che tale legge ha apportato all'articolo 12, paragrafo 1, punto 4, della ZUB, né mi pronuncerò sulla conformità di tale articolo, nella sua versione attualmente in vigore, con l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, sebbene alcuni passaggi dell'ordinanza di rinvio e la prima parte della seconda questione pregiudiziale sollecitino la Corte a prendere posizione su tale questione.

52. Per quanto concerne la versione dell'articolo 12, paragrafo 1, punto 4, della ZUB anteriore all'entrata in vigore della legge di recepimento della direttiva 2011/95, se è vero che non spetta alla Corte rimettere in discussione l'interpretazione che il giudice del rinvio fa del proprio diritto interno, non nascondo di avere qualche perplessità sull'impossibilità, avanzata dall'Administrativen sad Sofia-Grad (Bulgaria), di pervenire a un'interpretazione di tale disposizione conforme all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83. In effetti, nonostante la clausola d'inclusione del secondo periodo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83, non vi fosse

37 In tal senso, v., a contrario, il punto 77 della sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.* (C-364/11, EU:C:2012:826). V. UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., par 22, lettera k). In proposito rinvio anche alle osservazioni svolte al paragrafo 87 delle seguenti conclusioni.

38 L'articolo 12 della direttiva 2011/95 in realtà non richiedeva l'adozione di misure di recepimento essendo sostanzialmente identico all'articolo 12 della direttiva 2004/83 (non figura infatti tra quelli elencati all'articolo 39, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 per i quali si richiede agli Stati membri l'adozione di un atto di recepimento), tuttavia il legislatore bulgaro ha evidentemente inteso approfittare del recepimento della direttiva 2011/95 per correggere il testo dell'articolo 12, paragrafo 1, punto 4, della ZUB che aveva trasposto in modo incorretto l'articolo 12 della direttiva 2004/83.

39 La decisione della DAB che ha respinto la domanda di protezione internazionale introdotta dalla sig.ra Alheto è stata adottata il 12 maggio 2015, mentre la legge di recepimento della direttiva 2011/95 è entrata in vigore il 16 ottobre 2015 e, in base al diritto bulgaro, non è applicabile retroattivamente.

40 L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2004/83 aveva lo stesso tenore del secondo periodo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95.

espressamente riprodotta, detta disposizione indicava nondimeno chiaramente che la clausola di esclusione dallo status di rifugiato sarebbe stata operativa solo fintantoché la protezione o l'assistenza dell'organo o dell'agenzia delle Nazioni Unite non fosse venuta meno. La constatazione della cessazione di tale protezione o assistenza non poteva dunque che condurre alla non applicazione della clausola di esclusione con gli effetti chiariti dalla Corte nella sentenza del 19 dicembre 2012, *Abed El Karem El Kott e a.* (C-364/11, EU:C:2012:826). A questo proposito ricordo che il principio d'interpretazione conforme esige che i giudici nazionali si adoperino al meglio, nei limiti delle loro competenze, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme e applicando i metodi d'interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultimo⁴¹.

53. Ciò detto, per rispondere alla questione posta dal giudice del rinvio, non vi sono, a mio avviso, dubbi che il secondo periodo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95, nella misura in cui sancisce, in termini inequivocabili, il diritto dei rifugiati palestinesi che rientrano nell'ambito di applicazione del primo periodo di tale disposizione e che non possono più prevalersi della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA ad avere accesso ai benefici della direttiva, presenta un contenuto incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere fatto valere dalle persone interessate dinanzi ai giudici nazionali⁴².

54. Quanto alla questione di sapere se l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2011/95 possa essere applicato dal giudice del rinvio malgrado non sia stato invocato dalla ricorrente nel procedimento principale, ricordo che la Corte ha già avuto modo di precisare che «il diritto riconosciuto alla parte interessata di invocare, sussistendo determinati presupposti, dinanzi al giudice nazionale una direttiva per cui è scaduto il termine di attuazione non esclude la facoltà per il giudice nazionale di prendere in considerazione detta direttiva, sebbene la parte non faccia ad essa richiamo», e di procedere all'applicazione diretta di disposizioni puntuali e incondizionate di tale direttiva, disapplicando il diritto interno con esse confliggenti.

55. Sulla base di quanto precede, ritengo si debba rispondere alla seconda questione pregiudiziale sollevata dall'*Administrativen sad Sofia-Grad* (Bulgaria) nel senso che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2011/95 contiene una disposizione sufficientemente precisa e incondizionata da poter essere fatta valere dalle persone interessate dinanzi ai giudici nazionali. La circostanza che una disposizione del diritto dell'Unione dotata di effetto diretto non sia stata invocata in giudizio dalla parte interessata non osta a che il giudice nazionale proceda a una sua applicazione diretta ove lo ritenga necessario.

D. Sulla terza questione pregiudiziale

56. Con la terza questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 discenda che, nell'ambito di un ricorso contro un provvedimento amministrativo di rigetto della domanda di protezione internazionale introdotta da un apolide di origine palestinese registrato presso l'UNRWA, il giudice di primo grado può procedere all'esame di tale domanda sulla base dei principi stabiliti all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 anche qualora un tale esame non sia stato precedentemente condotto dall'amministrazione competente.

57. Occorre anzitutto interrogarsi sull'applicazione *ratione temporis* della direttiva 2013/32 alla controversia principale.

41 V. sentenza dell'11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen* (C-505/14, EU:C:2015:742, punto 34). V. anche, in tal senso, sentenza *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

42 V., *inter alia*, sentenza del 7 settembre 2017, *H.* (C-174/16, EU:C:2017:637, punto 69).

58. Conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, di tale direttiva, il termine accordato agli Stati membri per mettere in vigore le misure di trasposizione degli articoli di detta direttiva elencati in tale disposizione, tra cui figura l'articolo 46, scadeva il 20 luglio 2015. In forza dell'articolo 52, primo comma, primo periodo, della direttiva 2013/32 «gli Stati membri applicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di cui all'articolo 51, paragrafo 1, [di tale direttiva] alle domande di protezione internazionale presentate [...] dopo il 20 luglio 2015 o ad una data precedente». Conformemente al secondo periodo dell'articolo 52, primo comma di detta direttiva «[a]lle domande presentate prima del 20 luglio 2015 (...) si applicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ai sensi della direttiva [2005/85]».

59. Sebbene il coordinamento tra il primo e il secondo periodo dell'articolo 52, primo comma, della direttiva 2013/32 non appaia evidente⁴³, la locuzione «o a una data anteriore» che figura nel primo periodo, il cui inserimento nel testo della direttiva è stato voluto dal Consiglio⁴⁴, sembra doversi interpretare nel senso che gli Stati membri avevano la facoltà di prevedere, all'atto del recepimento della direttiva, che le disposizioni nazionali volte a conformarsi agli articoli di quest'ultima elencati al suo articolo 51, paragrafo 1, si applicassero anche alle domande di protezione internazionale introdotte anteriormente alla data fissata da quest'ultimo articolo. Per il caso in cui tale facoltà non fosse esercitata, il secondo periodo dell'articolo 52, primo comma, della direttiva 2013/32 prevedeva che le disposizioni di recepimento della direttiva 2005/85 continuassero ad applicarsi.

60. Il legislatore dell'Unione ha dunque previsto un regime transitorio specifico, volto a coordinare l'applicazione nel tempo delle disposizioni della nuova direttiva (la direttiva 2013/32) e di quelle della direttiva abrogata (la direttiva 2005/85). In base a tale regime, salvo diversamente previsto dal legislatore nazionale, le domande di protezione internazionale introdotte anteriormente al 20 luglio 2015 vanno esaminate in base alle disposizioni di recepimento della direttiva 2005/85.

61. In risposta a una domanda di chiarimenti ai sensi dell'articolo 101 del regolamento di procedura della Corte, il giudice del rinvio ha precisato che l'articolo 37 della legge di recepimento della direttiva 2013/32, entrata in vigore il 28 dicembre 2015, indica che le procedure iniziate prima di tale data sono portate a termine in base alle disposizioni vigenti anteriormente. Ne consegue che, sebbene implicitamente, il legislatore bulgaro ha deciso di non fare ricorso alla facoltà offerta dall'articolo 52, primo comma, primo periodo, della direttiva 2013/32 di prevedere l'applicazione delle disposizioni nazionali di recepimento di tale direttiva anche alle domande di protezione internazionale anteriori al 20 luglio 2015.

62. Poiché la sig.ra Alheto ha introdotto la sua domanda di protezione internazionale il 25 novembre 2014, tale domanda, anteriore sia alla data di entrata in vigore della legge di recepimento della direttiva 2013/32 in diritto bulgaro, sia alla data prevista dall'articolo 52, primo comma, primo periodo di tale direttiva, doveva, in forza tanto del diritto nazionale (articolo 37 della legge di recepimento della direttiva 2013/32) che del diritto dell'Unione (articolo 52, primo comma, secondo periodo, della direttiva 2013/32), essere esaminata sulla base delle disposizioni che hanno recepito in diritto bulgaro la direttiva 2005/85⁴⁵.

63. Pertanto, la direttiva 2013/32 non è applicabile *ratione temporis* ai fatti della controversia principale. La giurisprudenza della Corte, richiamata dal giudice del rinvio, secondo cui, in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, i giudici degli Stati membri devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere

⁴³ Le due disposizioni sembrano, in effetti, contraddirsi nella misura in cui la prima autorizza un'applicazione delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva 2013/32 alle domande di protezione internazionale presentate anteriormente al 20 luglio 2015, mentre la seconda stabilisce che tali domande sono esaminate sulla base delle disposizioni nazionali di trasposizione della direttiva 2005/85.

⁴⁴ V. posizione (UE) n. 7/2013 del Consiglio del 6 giugno 2013 (GU 2013, C 179 E, pag. 27).

⁴⁵ Tale conclusione è peraltro condivisa, per quanto concerne il diritto bulgaro, dal giudice del rinvio che ha sottolineato come un'applicazione retroattiva della legge di trasposizione della direttiva 2013/32 alla sig.ra Alheto sarebbe contraria alla costituzione bulgara.

gravemente, dopo la scadenza del termine di trasposizione, la realizzazione del risultato perseguito da questa direttiva⁴⁶, è, a mio avviso, inapplicabile, al presente rinvio pregiudiziale. In effetti, nonostante, come osserva l'Administrativen sad Sofia-grad, il legislatore bulgaro non abbia previsto disposizioni specifiche al fine di trasporre l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, di sorta che le disposizioni preesistenti al recepimento di tale direttiva devono considerarsi «ricomprese nella sfera di applicazione»⁴⁷ di quest'ultima, tale direttiva, pur essendo entrata in vigore prima che la sig.ra Alheto introducesse la sua domanda di asilo, dispone espressamente che, salvo diversamente previsto dal diritto nazionale, tale domanda, essendo anteriore al 20 luglio 2015, deve essere esaminata sulla base delle disposizioni di recepimento della direttiva 2005/85.

64. Per le ragioni suesposte la terza questione pregiudiziale deve, a mio avviso, essere dichiarata irricevibile⁴⁸. Le riflessioni che seguono sono dunque svolte a titolo meramente subordinato.

65. Premetto che l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, e la definizione della portata del controllo giurisdizionale sui provvedimenti amministrativi in materia di asilo che esso introduce, ha suscitato un certo interesse da parte dei giudici nazionali, come attesta il fatto che questioni relative all'interpretazione di tale disposizione sono state sollevate in altri cinque rinvii pregiudiziali tuttora pendenti dinanzi alla Corte⁴⁹. In effetti, rispetto all'articolo 39 della direttiva 2005/85, che si limitava a un'enunciazione dell'obbligo di garantire il diritto ad un mezzo di impugnazione efficace, lasciando agli Stati membri la definizione della portata di tale diritto⁵⁰, l'articolo 46 della direttiva 2013/32 traduce un mutamento di prospettiva, che riflette peraltro il diverso livello di armonizzazione dei due atti.

66. Dalla terminologia impiegata in tale articolo risulta evidente che, nel fissare lo standard cui, a norma del paragrafo 3, gli Stati membri devono conformarsi per ottemperare all'obbligo, sancito dal paragrafo 1, di mettere a disposizione del richiedente protezione internazionale un ricorso efficace, il legislatore dell'Unione ha adottato, quale parametro di riferimento, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) nel contesto dell'applicazione congiunta dell'articolo 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dell'articolo 3 di tale convenzione⁵¹.

67. In base all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, un ricorso è effettivo se include un «esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto», e, «se del caso», un «esame delle esigenze di protezione internazionale del richiedente ai sensi della direttiva 2011/95».

68. L'esigenza di un «esame completo», che non si limiti al rispetto delle norme di diritto applicabili ma si estenda all'accertamento e alla valutazione dei fatti, è stata già da tempo affermata dalla Corte EDU. Secondo tale Corte, l'importanza dell'articolo 3 CEDU e l'irreversibilità del danno suscettibile di essere causato nel caso di una sua violazione richiedono, affinché un ricorso possa considerarsi

46 V., inter alia, sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punti 122 e 123) e del 23 aprile 2009, VTB-VAB e Galatea (C-261/07 e C-299/07, EU:C:2009:244, punto 37). Il giudice del rinvio fa altresì riferimento alla presa di posizione dell'avvocato generale Mazák nella causa Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, paragrafi da 32 a 35).

47 V. sentenza del 23 aprile 2009, VTB-VAB e Galatea (C-261/07 e C-299/07, EU:C:2009:244, punto 37).

48 V., tuttavia, la sentenza del 26 luglio 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), in cui la Corte ha risposto alla questione pregiudiziale posta dal Tribunale di Milano senza esaminare previamente la questione dell'applicazione *ratione temporis* della direttiva 2013/32 alla procedura di esame della domanda di protezione internazionale del sig. Sacko (introdotta prima del 20 luglio 2015, ma respinta posteriormente a tale data).

49 Si tratta di altri due rinvii pregiudiziali provenienti dall'Administrativen Sad Sofia-grad (Bulgaria) (cause C-652/16 e C-56/17) di un rinvio pregiudiziale sollevato dalla corte suprema della Repubblica slovacca in un contesto caratterizzato dall'adozione di dinieghi successivi della protezione internazionale ogni volta annullati su ricorso del richiedente, relativamente al quale il giudice remittente si chiede se possa considerarsi rispettato il diritto a tutela giurisdizionale effettiva (C-113/17), di un rinvio pregiudiziale ungherese (C-556/17) e di un rinvio pregiudiziale sollevato dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi (motivi d'asilo nuovi) (C-586/17).

50 Il secondo periodo del considerando 27 della direttiva 2005/85 enuncia che «[l]'effettività del rimedio, anche per quanto concerne l'esame degli elementi pertinenti, dipende dal sistema amministrativo e giudiziario di ciascuno Stato membro considerato nel suo complesso».

51 Come noto, l'articolo 3 CEDU enuncia il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti, mentre l'articolo 13 sancisce il diritto a un ricorso effettivo in caso di violazione dei diritti e delle libertà riconosciuti da tale convenzione.

effettivo, un «controllo attento»⁵² e un «esame indipendente», «rigoroso»⁵³ e completo⁵⁴ dei motivi che si riferiscono al rischio di trattamenti vietati da tale articolo. Un tale esame «deve permettere di scartare ogni dubbio, per quanto legittimo, circa il carattere infondato della domanda di protezione, qualunque sia la portata delle competenze dell'autorità incaricata del controllo»⁵⁵. L'esigenza di un esame completo implica che il controllo del giudice va al di là del mero controllo dello snaturamento dei fatti o degli elementi di prova e dell'errore manifesto di valutazione.

69. L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 dispone altresì che l'esame completo in fatto e in diritto dei motivi di ricorso deve essere effettuato «ex nunc», vale a dire non sulla base delle circostanze di cui l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato aveva o avrebbe dovuto avere conoscenza al momento di tale adozione, ma di quelle esistenti al momento in cui il giudice statuisce⁵⁶. Ciò implica, da un lato, la possibilità per il richiedente di avvalersi di elementi nuovi che non sono stati dedotti davanti all'autorità che ha esaminato la domanda di protezione internazionale⁵⁷, dall'altro, il potere, per il giudice che esamina il ricorso, di procedere d'ufficio alla raccolta di elementi pertinenti alla valutazione della situazione del richiedente.

70. Quanto all'esame delle «esigenze di protezione internazionale del richiedente», pure incluso nello standard fissato dall'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, esso implica la possibilità, da parte del giudice, di pronunciarsi, ove ritenga di essere in possesso di tutti i dati necessari a tal fine («se del caso»), sulla questione che è alla base di ognuna delle decisioni elencate all'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, vale a dire la questione di sapere se il richiedente ha diritto a vedersi riconoscere lo status di rifugiato o la status di protezione sussidiaria.

71. A questo proposito è importante ricordare che il riconoscimento dello status di rifugiato è un «atto ricognitivo»⁵⁸ e non costitutivo e che, come precisato dalla Corte nella sentenza del 24 giugno 2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punto 63)⁵⁹, ciò implica che gli Stati membri – e dunque le autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di asilo – sono tenuti a riconoscere tale status a una persona che soddisfi i requisiti minimi stabiliti dal diritto dell'Unione e «non dispongono di nessun potere discrezionale a tale proposito». Nell'esaminare una domanda di protezione internazionale, tali autorità procedono dunque a una qualificazione giuridica dei fatti che non implica l'esercizio di alcuna discrezionalità amministrativa. Ove il giudice ritenga che una tale qualificazione sia incorretta, deve poter procedere egli stesso, conformemente all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, ove gli elementi a sua disposizione glielo permettono, all'esame dei bisogni di protezione internazionale del richiedente, senza essere tenuto a rinviare il fascicolo all'amministrazione. Qualora, sulla base di tale esame, egli giunga alla conclusione che il richiedente soddisfa i criteri per essere considerato rifugiato o per beneficiare della protezione sussidiaria, tale giudice, ove non sia competente, in base al diritto

52 V. Corte EDU, sentenza del 12 aprile 2005, Chamaiev e a. contro Georgia e Russia (ECLI:CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, punto 448).

53 Corte EDU, sentenze dell'11 luglio 2000, Jabari contro Turchia (ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, punto 50), e del 21 gennaio 2011, M.S.S contro Belgio (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punti 293 et 388).

54 In questo senso, v. Corte EDU, sentenza del 2 ottobre 2012, Singh e a. contro Belgio (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punto 103). Si vedano anche sentenze del 28 luglio 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punto 56) e del 31 gennaio 2013, HID e BA (C-175/11, EU:C:2013:45, punto 75).

55 Corte EDU, sentenza del 2 ottobre 2012, Singh e a. contro Belgio (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punto 103). Nella stessa direzione, nella sentenza del 28 luglio 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punto 56), la Corte ha affermato che «i motivi che hanno indotto l'autorità competente a respingere la domanda di asilo come infondata, [devono poter] essere oggetto di un esame approfondito da parte del giudice nazionale».

56 In questo senso, v. già la Corte EDU nella sentenza del 2 ottobre 2012, Singh e a. contro Belgio (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punto 91).

57 In questo senso v. Corte EDU sentenza del 21 gennaio 2011, M.S.S contro Belgio (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punto 389).

58 V. considerando 21 della direttiva 2011/95. Logicamente anche il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria dovrebbe avere la stessa natura.

59 La Corte si è basata, in tale occasione, sul considerando 14 della direttiva 2004/83, che, con una terminologia simile, affermava che «il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto dichiaratorio».

nazionale, ad adottare il provvedimento con cui si riconosce la protezione internazionale, e non possa dunque riformare la decisione impugnata, deve comunque avere il potere di formulare indicazioni vincolanti sulle esigenze di protezione internazionale del richiedente, alle quali l'autorità cui compete adottare tale provvedimento è tenuta a conformarsi.

72. Sulla base di quanto precede, ritengo che, ove l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 fosse applicabile ai fatti del procedimento principale, il giudice del rinvio sarebbe tenuto, nella misura del possibile, ad interpretare le regole dell'APK nel senso che, in una situazione come quella della sig.ra Alheto, egli è competente a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale di quest'ultima alla luce dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/95 e, ove una tale interpretazione non fosse possibile, a disapplicare quelle, tra tali regole, che gli impediscono di procedere a detto esame.

73. Non ritengo invece che lo stesso risultato possa essere raggiunto sulla base dell'articolo 39 della direttiva 2005/85, per le ragioni indicate al punto 65 sopra.

E. Sulla quinta questione pregiudiziale

74. Con la quinta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se l'assistenza fornita dall'UNRWA nella sua zona di operazione possa essere considerata come una forma di «protezione sufficiente» ai sensi dell'articolo 35, primo comma, lettera b), della direttiva 2013/32. Dall'ordinanza di rinvio emerge che tale questione è posta allo scopo di valutare se, nelle circostanze del procedimento principale, la Giordania può essere considerata come «paese di primo asilo» della sig.ra Alheto. Secondo il giudice del rinvio, se fosse possibile concludere in questo senso, la domanda di protezione internazionale introdotta da quest'ultima potrebbe essere considerata inammissibile sulla base dell'articolo 33 della direttiva 2013/32.

75. Prima di rispondere a tale questione, ricordo che l'articolo 35, primo comma, lettera b), della direttiva 2013/32, riproduce il testo dell'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85 che ha preceduto la direttiva 2013/32. Poiché, alla luce di quanto precisato ai paragrafi da 58 a 63 delle presenti conclusioni, solo le disposizioni del diritto bulgaro adottate ai sensi della direttiva 2005/85 sono applicabili alla domanda di protezione internazionale della sig.ra Alheto, la quinta questione pregiudiziale deve, previa riformulazione, considerarsi vertente sull'interpretazione dell'articolo 26, primo comma, lettera b), di detta direttiva.

76. L'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2005/85 – come l'attuale articolo 33, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 – prevedeva che gli Stati membri non fossero tenuti ad esaminare una domanda di asilo nel merito qualora tale domanda fosse giudicata inammissibile sulla base di uno dei motivi elencati al paragrafo 2. Tra questi motivi figurava, alla lettera b) di tale paragrafo, la circostanza che un paese terzo fosse considerato «paese di primo asilo» del richiedente a norma dell'articolo 26 della medesima direttiva 2005/85. Tale articolo enunciava, al primo comma, lettere a) e b), due diverse situazioni in cui un paese terzo poteva essere considerato «paese di primo asilo» del richiedente. La prima concerneva il caso in cui quest'ultimo fosse stato «riconosciuto in detto paese quale rifugiato» e potesse ancora avvalersi di tale protezione. La seconda situazione riguardava il caso in cui il richiedente godesse «altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di “non-refoulement”».

77. Ora, emerge dall'ordinanza di rinvio⁶⁰ che la versione dell'articolo 13, paragrafo 2, punto 2, della ZUB applicabile alla domanda della sig.ra Alheto non contemplava la seconda situazione prevista dall'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85. All'atto del recepimento di quest'ultima, secondo quanto esposto dal giudice del rinvio, il legislatore bulgaro avrebbe deciso di

⁶⁰ Punto 49 di tale ordinanza.

limitare la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di asilo ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, lettera b), di detta direttiva al solo caso in cui il richiedente risultasse godere di uno status di rifugiato in un paese terzo sicuro. È solo al momento della trasposizione della direttiva 2013/32 che tale legislatore, secondo quanto si evince dall'ordinanza di rinvio, ha introdotto nell'articolo 13, paragrafo 2, punto 2, della ZUB anche il motivo d'inammissibilità della domanda relativo al caso in cui il richiedente benefici, in un paese terzo, di una «protezione effettiva comprensiva del principio di non respingimento». Tale versione dell'articolo 13, paragrafo 2, punto 2, della ZUB non è tuttavia applicabile ai fatti del procedimento principale.

78. Ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2005/85, gli Stati membri potevano «introdurre o mantenere in vigore criteri più favorevoli in ordine alle procedure di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato, purché tali criteri [fossero] compatibili con [detta] direttiva». Dal testo dell'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2005/85 risulta che gli Stati membri avevano la *facoltà*, non l'obbligo, di prevedere, nelle rispettive procedure nazionali di esame delle domande di asilo, i motivi d'inammissibilità di cui al paragrafo 2 di tale articolo, mentre dal considerando 22 di detta direttiva si evince che l'articolo 25 di quest'ultima costituiva un'*eccezione* alla regola secondo cui tutte le domande di asilo devono essere esaminate nel merito dalle autorità competenti degli Stati membri⁶¹.

79. Ne consegue che, nel recepire la direttiva 2005/85, il legislatore bulgaro poteva legittimamente decidere, come ha fatto, di non trasporre tutti i motivi d'inammissibilità della domanda d'asilo previsti dall'articolo 25, paragrafo 2, della direttiva 2005/85, e, in particolare, quello risultante dal combinato disposto degli articoli 25, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 26, primo comma, lettera b), di tale direttiva⁶².

80. In siffatte circostanze, posto che, in base al diritto bulgaro applicabile all'esame della domanda di protezione internazionale della sig.ra Alheto, tale domanda non poteva in ogni caso essere dichiarata inammissibile per il motivo previsto dal combinato disposto dell'articolo 25, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85, la quinta questione pregiudiziale, poiché verte, come riformulata, sull'interpretazione di tali disposizioni, ha natura ipotetica ed è pertanto irricevibile⁶³.

81. È quindi a titolo meramente subordinato che procedo, di seguito, a un breve esame di tale questione pregiudiziale.

82. L'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85 va letto alla luce del già citato considerando 22 di tale direttiva, in base al quale gli Stati membri possono esimersi dall'esame nel merito di una domanda di protezione internazionale nel caso in cui si possa «ragionevolmente presumere che un altro paese (...) fornisca sufficiente protezione», in particolare «se il paese di primo asilo ha concesso al richiedente lo status di rifugiato o ha altrimenti concesso sufficiente protezione e il richiedente sarà riammesso in detto paese».

61 Lo stesso può dirsi, attualmente, dell'articolo 33, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 (v. considerando 43 di tale direttiva, avente lo stesso tenore del considerando 22 della direttiva 2005/85). Rilevo, invece, che la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (COM/2016/0467 final), introduce, al suo articolo 36, paragrafo 1, lettera a), l'obbligo per gli Stati membri di procedere all'esame dell'ammissibilità della domanda di protezione internazionale sulla base del motivo fondato sul concetto di «primo paese di asilo», definito all'articolo 44 di tale proposta.

62 Emerge peraltro da uno studio comparativo svolto dall'UNHCR che non solo la Bulgaria non ha trasposto l'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85, ma che, nella pratica, almeno fino al 2010, tale paese non applicava il concetto di «primo paese d'asilo», e che la circostanza di beneficiare, in un paese terzo, dello status di rifugiato è stata considerata piuttosto una causa di rigetto nel merito della domanda di asilo che un motivo per dichiararla inammissibile, v. UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, marzo 2010, pag. 285, accessibile su <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

63 V. inter alia, ordinanza del 22 giugno 2017, Fondul Proprietatea (C-556/15 e C-22/16, non pubblicata, EU:C:2017:494, punti 20 e 21).

83. Ora, emerge chiaramente da tale considerando che solo una protezione *concessa dal paese che si intende qualificare come paese di primo asilo* del richiedente può venire in rilievo ai fini dell'applicazione del motivo d'inammissibilità di cui al combinato disposto dell'articolo 25, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85. E non potrebbe essere altrimenti, dato che la tutela contro il respingimento, che fa parte del contenuto della protezione cui si riferisce l'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85, non può che essere garantita dal paese verso cui il richiedente farebbe ritorno, a condizione di esservi riammesso, ove la sua domanda fosse considerata inammissibile sulla base del motivo previsto all'articolo 25, secondo comma, lettera b), di detta direttiva. Se un organismo come l'UNRWA può accordare un'assistenza e dei servizi essenziali in parte assimilabili a quelli offerti dalle autorità statali nell'ambito di un regime di protezione internazionale o umanitaria, esso non può tuttavia offrire ai soggetti che rientrano nella sua sfera di azione la garanzia che, ove lascino per motivi indipendenti dalla loro volontà, il territorio in cui hanno la propria residenza abituale per recarsi in un altro paese all'interno della zona di operazione di detto organismo, non saranno da tale paese respinti verso il territorio da cui sono partiti.

84. Inoltre, l'articolazione tra la lettera a) e la lettera b) del primo comma dell'articolo 26, della direttiva 2005/85 induce a considerare che solo una protezione che si traduce nel riconoscimento al richiedente, da parte del paese considerato paese di primo asilo, di uno specifico status che, pur non avendo il contenuto dello status di rifugiato quale definito dai pertinenti strumenti internazionali, lo tuteli, in modo effettivo⁶⁴, in particolare contro il respingimento⁶⁵, può costituire una «protezione sufficiente» ai sensi dell'articolo 26, primo comma, lettera b), di detta direttiva. In altri termini, così come la sola possibilità per il richiedente di chiedere e ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato non è sufficiente affinché il paese in questione possa essere qualificato come paese di primo asilo ai sensi della lettera a) di tale disposizione, la sola previsione di un regime di protezione al quale il richiedente potrebbe avere accesso se fosse riammesso in tale paese non basta a dar luogo all'applicazione della lettera b) di detta disposizione e a consentire di considerare inammissibile la sua domanda di protezione internazionale sulla base dell'articolo 25, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2005/85.

85. Ora, non risulta dall'ordinanza di rinvio che la sig.ra Alheto, che è transitata per la Giordania prima di imbarcarsi per la Bulgaria soggiornandovi 23 giorni, benefici, in tale paese di uno status specifico che le consenta, in particolare, di essere protetta da un eventuale respingimento verso la Striscia di Gaza⁶⁶. La semplice appartenenza della sig.ra Alheto a un gruppo di persone (rifugiati palestinesi registrati

64 Secondo quanto raccomandato dall'UNHCR, gli Stati membri che applicano il concetto di «paese di primo asilo», dovrebbero interpretare la nozione di «protezione sufficiente» ai sensi dell'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85, e ora dell'articolo 35, primo comma, lettera b), della direttiva 2013/32, nel senso di protezione «effettiva e disponibile in concreto», v. UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, marzo 2010, pagg. 282 e 291, accessibile su <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>; V. anche UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive, (Lisbon Expert Roundtable, 9 e 10 dicembre 2002)*, febbraio 2003, accessibili su <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 Ricordo che il trasferimento di un richiedente asilo verso uno Stato in cui rischia il respingimento verso il suo Stato d'origine integra un'ipotesi di respingimento indiretto in violazione dell'articolo 33 della convenzione di Ginevra. Il paese di primo asilo deve quindi offrire garanzie reali circa il rispetto effettivo di tale principio nei confronti del richiedente. In proposito, rilevo che la Giordania, pur ospitando un cospicuo numero di rifugiati palestinesi, non è tra i paesi firmatari della convenzione di Ginevra.

66 In proposito, rilevo che diversi casi di respingimento di profughi palestinesi, in particolare provenienti dalla Siria sono stati registrati da Human Rights Watch in Giordania, v. al riguardo Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, marzo 2015, accessibile sul sito internet: <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, pag. 11. Sul rispetto del principio di non respingimento da parte della Giordania v. anche Human Rights Watch, *World Report*, 2018, pag. 307.

presso l'UNRWA) che gode di un particolare status internazionale, riconosciuto dalla Giordania⁶⁷ non è sufficiente ai fini dell'applicazione dell'articolo 25, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2005/85, poiché le condizioni a cui tale disposizione subordina la possibilità per gli Stati membri di dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale devono essere verificate con riferimento alla *situazione individuale* del richiedente.

86. Allo stesso modo, non vi sono, nell'ordinanza di rinvio, indicazioni che consentono di stabilire che, una volta tornata in Giordania, la sig.ra Alheto avrebbe accesso alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA in tale paese.

87. A questo proposito, ricordo che, nelle sue linee guida del dicembre 2017 sull'applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione di Ginevra ai rifugiati palestinesi⁶⁸, l'UNHCR ha precisato che «nessuno Stato può presumere, in sicurezza, che un rifugiato palestinese sarà in grado di accedere alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA in un'area di operazione [di tale agenzia] in cui non ha mai risieduto o diversa da quella in cui risiedeva in precedenza»⁶⁹. Applicare una tale presunzione imporrebbe, secondo l'UNHCR, «irragionevoli e insormontabili ostacoli al richiedente» e ignorerebbe la realtà delle relazioni internazionali, basata sul principio di sovranità degli Stati. In altri termini, la circostanza che un richiedente asilo registrato presso l'UNRWA abbia beneficiato della protezione e dell'assistenza di tale agenzia nel territorio in cui aveva la propria residenza abituale prima di entrare nell'Unione non fornisce alcuna garanzia del fatto che potrà continuare a beneficiare di tale protezione o assistenza in un paese diverso all'interno della zona di operazione dell'UNRWA, con cui non ha alcun legame preesistente. Nel caso della sig.ra Alheto, l'ordinanza di rinvio non fa menzione di nessun legame, né familiare né di altro tipo, con la Giordania.

88. Sulla base di quanto precede, ritengo che, nelle circostanze della controversia principale, non sussistano sufficienti garanzie che la sig.ra Alheto avrebbe accesso all'assistenza dell'UNRWA in Giordania, ove fosse riammessa in tale Stato, né che beneficerebbe, in detto Stato, di una «protezione sufficiente» ai sensi dell'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85.

89. Concludo sottolineando che, se la convenzione di Ginevra non prevede né esclude espressamente il ricorso a misure volte a riconoscere la «protezione altrove» (attraverso l'applicazione di nozioni quali «primo paese d'asilo» o «paese terzo sicuro»), siffatte misure non possono considerarsi compatibili con tale convenzione se non nei limiti in cui garantiscono l'applicazione, alle persone che rientrano nella definizione di rifugiato di cui all'articolo 1 di detta convenzione, dei diritti da questa consacrati. È dunque necessario che, ove intendano far ricorso alla nozione di «paese di primo asilo» ai sensi dell'articolo 26, primo comma, lettera b), della direttiva 2005/85, e ora dell'articolo 35, primo comma, lettera b), della direttiva 2013/32, le autorità dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale si accertino del carattere effettivo della protezione accordata da tale paese al richiedente, in particolare qualora, come è il caso della Giordania, detto paese ospiti già una cospicua popolazione di rifugiati⁷⁰.

67 La Giordania ha rilasciato ai palestinesi che hanno abbandonato la Striscia di Gaza nel 1967 un passaporto temporaneo, una sorta di lasciapassare che attesta la residenza in territorio giordano. Sul funzionamento del passaporto temporaneo v. lo studio di A. Tiltne e H.Zhang, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, accessibile all'indirizzo internet https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf, pag. 32. Tale studio evidenzia la condizione di particolare povertà e le restrizioni all'accesso ai servizi sociali, educativi e sanitari dei palestinesi provenienti dalla Striscia di Gaza privi della cittadinanza giordana anche se titolari di detto passaporto, v., spec. pag. 258 e segg. La registrazione presso l'UNRWA non sembra avere un impatto significativo sull'accessibilità di tali persone a determinati servizi essenziali, v., per quanto concerne la copertura sanitaria, spec. pag. 99 e segg.

68 Citate alla nota 16 delle presenti conclusioni.

69 V. paragrafo 22, punto IV, lettera k) di tali linee guida.

70 La Giordania ospita circa due milioni tra rifugiati e sfollati palestinesi. Sulla situazione di tali persone, v. lo studio di A. Tiltne e H.Zhang, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, cit.

F. Sulla quarta e sesta questione pregiudiziale

90. Con la quarta questione pregiudiziale, l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) si chiede in sostanza se l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, consenta al giudice investito del ricorso contro un provvedimento che rigetta nel merito una domanda di protezione internazionale di pronunciarsi per la prima volta: i) sull'ammissibilità di tale domanda in base ai motivi previsti dall'articolo 33, paragrafo 2, lettere a) a c), della direttiva 2013/32, anche qualora il colloquio previsto dall'articolo 34, paragrafo 1, della direttiva 2013/32 non sia stato effettuato; ii) sul respingimento del richiedente verso il paese d'origine o di residenza abituale.

91. Tale questione pregiudiziale è, a mio avviso, irricevibile nel suo complesso per i motivi indicati ai paragrafi da 57 a 63 delle presenti conclusioni. La parte sub i) di detta questione pregiudiziale è altresì irricevibile per i motivi esposti ai paragrafi da 76 a 80 delle presenti conclusioni⁷¹.

92. Per quanto concerne la parte sub ii), mi limito, a titolo subordinato, a osservare che l'esame di una domanda di protezione internazionale implica la presa in considerazione dei rischi cui il richiedente sarebbe esposto ove fosse respinto verso il paese di origine o il paese in cui aveva la propria residenza abituale prima d'introdurre tale domanda, al fine di verificare se i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato o dello status di protezione internazionale sono soddisfatti, e il principio di non respingimento rispettato. Ne consegue che, ove risulti che l'autorità competente ha correttamente valutato detti rischi nel quadro di un esame condotto nel rispetto dei principi fondamentali e delle garanzie di cui al capo II della direttiva 2013/32, il solo fatto che tale autorità non abbia, nel provvedimento di diniego della protezione internazionale, preso posizione sulla questione di sapere se il richiedente può essere immediatamente espulso dal territorio dello Stato membro interessato per essere rinvio nel paese d'origine o di residenza abituale, non costituisce un'omissione suscettibile di condurre all'annullamento di tale provvedimento. Nell'ambito dei poteri che gli sono riconosciuti conformemente all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, il giudice investito del ricorso contro tale provvedimento può, ove lo ritenga opportuno, pronunciarsi per la prima volta su tale questione. È chiaro che, in ogni caso, affinché sia garantito il rispetto del principio di non respingimento, la situazione del richiedente dovrà essere presa in considerazione dall'amministrazione competente nel momento in cui viene decisa la sua espulsione e prima che questa sia eseguita.

93. Con la sesta questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte quali sono i poteri di cui dispone in base all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 il giudice investito del ricorso contro un provvedimento di diniego della protezione internazionale e, in particolare, se tale giudice debba limitarsi a un controllo della legalità del provvedimento impugnato o se possa pronunciarsi sui bisogni di protezione internazionale del richiedente anche qualora, in base al suo diritto nazionale, una tale protezione può essere concessa solo con decisione dell'autorità amministrativa.

94. Anche tale questione pregiudiziale è irricevibile per i motivi indicati ai paragrafi da 57 a 63 delle presenti conclusioni. Nel merito, rinvio, alle osservazioni svolte a titolo subordinato ai paragrafi 74 e 75 delle presenti conclusioni.

⁷¹ Malgrado un accenno fatto nel corpo dell'ordinanza di rinvio alla nozione di paese terzo sicuro ai sensi dell'articolo 38 della direttiva 2013/32, non risulta dal testo della quarta questione pregiudiziale che l'Administrativen sad Sofia-Grad (tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) intendesse interrogare la Corte anche sul motivo d'inammissibilità iscritto all'articolo 33, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2013/32.

IV. Conclusione

95. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di dichiarare irricevibili le questioni pregiudiziali terza, quarta, quinta e sesta poste dall'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) e di rispondere come segue alla prima e seconda questione pregiudiziale:

«La direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi, o apolidi, della qualifica di beneficiario della 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, deve essere interpretata nel senso che la domanda di protezione internazionale presentata da un apolide di origine palestinese registrato presso l'UNRWA, la cui residenza abituale, prima di entrare nell'Unione, si trovava nella zona di operazione di tale organismo, deve essere esaminata sulla base delle disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva.

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo, della direttiva 2011/95 contiene una disposizione sufficientemente precisa e incondizionata da poter essere fatta valere dalle persone interessate dinanzi ai giudici nazionali. La circostanza che una disposizione del diritto dell'Unione dotata di effetto diretto non sia stata invocata in giudizio dalla parte interessata non osta a che il giudice nazionale proceda a una sua applicazione diretta ove lo ritenga necessario».