

BVGer C-613/2006 vom 27. Mai 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-05-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-613_2006

FR: TAF C-613/2006 du 27 mai 2010

IT: TAF C-613/2006 del 27 maggio 2010

Regeste

Estensione dell'allontanamento cantonale

Erwägungen

E. 1.1

Riservate le eccezioni previste all'art. 32 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), giusta l'art. 31 LTAF il Tribunale amministrativo federale (di seguito: il Tribunale o il TAF) giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. In particolare, le decisioni in materia di estensione di un ordine cantonale di partenza a tutto il territorio della Confederazione rese dall'UFM - il quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 let. d LTAF - possono essere impugnate dinanzi al TAF, il quale statuisce in via definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 let. c cifra 4 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

E. 1.2

I ricorsi pendenti presso le commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi dei ricorsi dei dipartimenti al 1° gennaio 2007 sono trattati dal TAF sulla base del nuovo diritto processuale (art. 53 cpv. 2 LTAF).

E. 1.3

Salvo i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti, la procedura davanti al Tribunale amministrativo federale è retta dalla PA (art. 37 LTAF).

E. 1.4

A. _____ e B. _____ hanno diritto di ricorrere (art. 48 PA) e il loro ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (cfr. art. 50 e 52 PA).

E. 2

Ai sensi dell'art. 49 PA, il ricorrente può invocare la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza, nella misura in cui un'autorità cantonale non abbia giudicato come autorità di ricorso. Il Tribunale applica d'ufficio il diritto federale nella procedura ricorsuale e non è vincolato in nessun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA). Rilevanti sono in primo luogo la situazione di fatto e di diritto al momento del giudizio (cfr. consid. 1.2 della sentenza "A.451/2002 del 28 marzo 2003 pubblicata parzialmente in DTF 129 II 215).

E. 3.1

L'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RS 142.20) ha comportato l'abrogazione della LDDS conformemente all'art. 125 LStr in relazione con l'allegato 2, cifra I. In virtù dell'art. 126 cpv. 1 LStr, alle procedure introdotte prima del 1° gennaio 2008 permane applicabile il diritto previgente (cfr. DTAF 2008/1 consid. 2). In concreto la decisione impugnata è stata emessa anteriormente all'entrata in vigore della LStr, per la valutazione materiale del presente ricorso ci si deve dunque riferire alla normativa previgente, segnatamente alla LDDS e alle corrispondenti ordinanze di applicazione, anch'esse abrogate il 1° gennaio 2008 (cfr. art. 91 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA; RS 142.201]).

E. 3.2

Conformemente all'art. 126 cpv. 2 LStr, la procedura inerente le domande presentate prima dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della LStr è retta dal nuovo diritto.

E. 4.1

Giusta l'art. 12 cpv. 1 LDDS lo straniero che non è al beneficio di alcun permesso può in ogni tempo essere obbligato a lasciare la Svizzera. Lo straniero è obbligato a lasciare il Cantone alla scadenza del permesso (art. 12 cpv. 2 LDDS). In virtù dell'art. 12 cpv. 3 prima frase LDDS lo straniero è inoltre tenuto a partire quando gli sia rifiutata la concessione o la proroga d'un permesso. In questi casi, l'autorità gli assegna un termine di partenza. Se l'autorità è cantonale, l'ordine di partire vale solo per il territorio del cantone; se l'autorità è federale, lo straniero deve lasciare la Svizzera (art. 12 cpv. 3 seconda e terza frase LDDS).

E. 4.2

L'autorità federale competente può trasformare l'ordine di lasciare un cantone in un ordine di lasciare la Svizzera (art. 12 cpv. 3 quarta frase LDDS). Si tratta in questi casi di una decisione di estensione, come quella oggetto della presente procedura. L'UFM estenderà, di regola, a tutto il territorio della Confederazione, gli effetti del provvedimento cantonale sempreché, per ragioni speciali, non si voglia dare allo straniero la possibilità di chiedere un permesso in un altro cantone (art. 17 cpv. 2 in fine ODDS).

E. 5.1

L'estensione a tutto il territorio svizzero di un ordine cantonale di partenza costituisce la regola generale, così come specificato all'art. 17 cpv. 2 in fine ODDS. Questa estensione è infatti considerata come un automatismo (cfr. DTF 110 Ib 201 consid. 1c e Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 63.1 consid. 11c, 62.52 consid. 9 e 57.14 consid. 5 ; URS BOLZ, Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht, Basilea/Francoforte sul Meno 1990, pag. 62 seg.; cfr. a questo titolo la sentenza del Tribunale amministrativo federale C-8088/2007 del 7 marzo 2008, consid. 3.1 e dottrina ivi citata). In queste condizioni, i motivi che hanno condotto le autorità cantonali di polizia degli stranieri, dopo una ponderazione degli interessi pubblici e privati in presenza, a rifiutare il rilascio o il rinnovo di un permesso e a pronunciare l'allontanamento dello straniero dal loro territorio (nella fattispecie in virtù del fatto che l'interessato era rientrato illegalmente sul territorio della Confederazione, aveva interessato le autorità penali ticinesi durante il suo precedente soggiorno e aveva volontariamente vissuto separato dalla moglie per nove anni prima di fare rientro in Svizzera), non possono essere rimessi in discussione

nell'ambito della presente procedura federale di estensione. Pertanto, gli argomenti tendenti a dimostrare che lo straniero ha un interesse preponderante a rimanere in Svizzera (legati, ad esempio, alla durata del suo soggiorno, al suo comportamento individuale e al suo grado d'integrazione socioprofessionale in questo paese, o ai suoi legami personali con quest'ultimo), i quali rilevano della procedura cantonale di permesso e delle relative vie di ricorso, non hanno più ad essere esaminate dalle autorità federali di polizia degli stranieri (riservata l'esistenza di eventuali ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento ai sensi dell'art. 14a cpv. 2 a 4 LDDS). Del resto, in virtù delle normative inerenti la ripartizione delle competenze in materia di polizia degli stranieri tra la Confederazione ed i cantoni, non ricade nelle competenze delle autorità federali di polizia degli stranieri la facoltà di rimettere in causa le decisioni cantonali di rifiuto di permesso e di allontanamento cresciute in giudicato; in altre parole di costringere i cantoni a regolarizzare la presenza di stranieri ai quali hanno definitivamente rifiutato il proseguimento del soggiorno sul loro territorio (cfr. a questo titolo l'art. 18 cpv. 1 LDDS il quale prevede che la decisione cantonale che rifiuta un permesso è definitiva). La presente procedura d'estensione ha dunque quale oggetto esclusivamente quello di determinare se è a giusto titolo che l'UFM ha esteso gli effetti di una siffatta decisione a tutto il territorio della Confederazione in applicazione dell'art. 12 cpv. 3 quarta frase LDDS (cfr. GAAC precitati). Ne discende che, tenuto conto del fatto che l'estensione a tutto il territorio svizzero della decisione cantonale di allontanamento costituisce la regola generale, l'autorità federale di polizia degli stranieri deve limitarsi ad esaminare, a questo stadio della procedura, se sussistono dei motivi speciali tali da giustificare la rinuncia all'estensione in applicazione dell'art. 17 cpv. 2 in fine ODDS, così da permettere allo straniero di chiedere un permesso in un altro cantone (cfr. DTF 129 II 1 consid. 3.3). Nella sua giurisprudenza il Tribunale federale considera che, dal momento che la rinuncia all'estensione non ha alcuna incidenza sull'illegalità del soggiorno in Svizzera in quanto tale e che una situazione irregolare non può essere tollerata, si può rinunciare ad un'estensione unicamente allorquando una procedura di autorizzazione è pendente in un cantone terzo e che tale cantone abbia autorizzato lo straniero a soggiornare sul suo territorio per la durata della procedura. In effetti, qualora lo straniero non presenti alcuna domanda di permesso in un cantone terzo o se questa domanda appare sin dall'inizio priva di esito positivo, gli incombe di lasciare la Svizzera (cfr. DTF 129 precitato, ibidem).

E. 6.1

Nella fattispecie si constata che con decisione del 17 settembre 2004 la SPI ha rifiutato di concedere a A._____ il rilascio di un nuovo permesso di dimora, impartendogli un termine per lasciare il territorio cantonale, decisione confermata dal TRAM con sentenza del 4 febbraio 2005 cresciuta in giudicato. L'interessato, sprovvisto di un valido titolo di soggiorno, non è pertanto più autorizzato a risiedere legalmente sul territorio ticinese.

E. 6.2

L'autorità di prime cure non ha d'altronde ritenuto necessario rinunciare all'estensione dell'allontanamento a tutto il territorio della Confederazione, il che non può essere contestato nella misura in cui dall'incarto non risulta che il ricorrente, il quale non si è mai prevalso di particolari legami con un cantone oltre al Ticino, abbia introdotto, a seguito della decisione negativa emanata dalle autorità ticinesi, una nuova procedura di permesso in un cantone terzo che si sarebbe dichiarato disposto a regolare le sue condizioni di soggiorno sul proprio territorio (cfr. GAAC 62.52 consid. 9). Date le circostanze, il TAF è portato a considerare che non sussistono, in casu, dei motivi speciali suscettibili di giustificare

un'eccezione alla regola generale prevista all'art. 17 cpv. 2 in fine ODDS. L'estensione a tutto il territorio della Confederazione dell'ordine cantonale di partenza pronunciato dall'UFM si rivela dunque essere fondata nel suo principio.

E. 7.1

Nella misura in cui la decisione di allontanamento dalla Svizzera è confermata nel suo principio, si deve ancora esaminare se si giustifica, giusta l'art. 14a cpv. 1 LDDS, invitare l'autorità di prime cure a pronunciare l'ammissione provvisoria di A. _____ in ragione del carattere impossibile, inammissibile o non ragionevole del rinvio. A questo titolo, si rileva che l'ammissione provvisoria costituisce una misura sostitutiva all'esecuzione del rinvio (o dell'allontanamento), qualora la decisione di rinvio dal territorio elvetico non può essere eseguita. Questa misura di sostituzione, la quale trova il suo fondamento nell'art. 14a cpv. 2 a 4 LDDS, esiste dunque parallelamente alla decisione di rinvio che non rimette in causa, in ragione del fatto che essa ne costituisce la premessa (cfr. Messaggio del Consiglio federale a sostegno del decreto federale sulla procedura d'asilo [DPA] e della legge federale inerente la creazione di un Ufficio federale per i rifugiati del 25 aprile 1990 [di seguito: Messaggio DPA], in FF 1990 II 605 seg; cf. Walter Kaelin, Grundriss des Asylverfahrens, Basilea/Francoforte sul Meno 1990, p. 200; Nicolas Wisard, Les renvois et leur exécution en droit des étrangers et en droit d'asile, Basilea/Francoforte sul Meno 1997, p. 89 seg). Degli eventuali ostacoli all'esecuzione del rinvio giusta l'art. 14a cpv. 2 a 4 LDDS non sono pertanto tali da rimettere in causa la decisione di estensione in quanto tale.

E. 7.2

L'esecuzione non è possibile se lo straniero non può partire o essere allontanato né verso il Paese d'origine o di provenienza, né verso un Paese terzo. L'esecuzione non è ammissibile se la prosecuzione del viaggio dello straniero verso il Paese d'origine o di provenienza o in uno Stato terzo è contrario a impegni di diritto internazionale, in particolari quelli derivanti dalla CEDU nonché dalla Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (in seguito: Convenzione rifugiati, SR 0.142.30). L'esecuzione non è ragionevolmente esigibile in particolare se implica per lo straniero un'esposizione concreta a pericolo (art. 14a cpv. 2 a 4 LDDS). Gli ostacoli al rinvio menzionati all'art. 14a cpv. 1 della normativa in oggetto hanno carattere alternativo: in altre parole, è sufficiente che uno di essi sia realizzato, affinché il rinvio sia considerato inattuabile.

E. 8

Nella fattispecie, occorre esaminare il carattere ammissibile o meno del rinvio di A. _____ ai sensi dell'art. 14a cpv. 3 LDDS, valutando pertanto se l'esecuzione del rinvio è contraria agli impegni della Svizzera derivanti dal diritto internazionale.

E. 8.1

A tale proposito va preliminarmente sottolineato che se la persona interessata non ha manifestato la volontà di interporre una domanda d'asilo, ciò non significa che le sue argomentazioni non vengono considerate nel quadro di una procedura di ammissione provvisoria. In effetti, nella valutazione dell'ammissibilità del rinvio verso il Paese d'origine, l'autorità adita è tenuta a considerare gli argomenti del ricorrente che si fondano sul diritto internazionale cogente (STEPHAN BREITEN-MOSER, in: Ehrenzeller/Schweizer/Mastronardi/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2a ed., Zurigo 2008). Tra gli obblighi internazionali che vanno esaminati nella presente procedura vi sono in particolare il divieto di tortura e altri

trattamenti inumani o degradanti garantiti dall'art. 3 CEDU, dall'art. 3 della Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105, cfr. anche art. 25 cpv. 3 Cost.) nonché dall'art. 7 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II, RS 0.103.2) e il divieto d'espulsione e di rinvio al confine garantito dall'art. 33 della Convenzione rifugiati.

E. 8.2

In quest'ambito, se è ben vero che il divieto di tortura, di pene e di trattamenti inumani o degradanti si applica indipendentemente dal riconoscimento della qualità di rifugiato (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Vilvarajah e altri c. Gran Bretagna* del 30 ottobre 1991, serie A no 215, par. 102-103 e 111-113, sentenza *Cruz Vara e altri c. Svezia* del 20 marzo 1991, serie A no 201, par. 69-70; sentenze della Commissione europea dei diritti dell'uomo No 14514/89, 14982/89; DTF 2C_87/2007 del 18 giugno 2007 consid. 2.2, 111 Ib 68 consid. 2a e riferimenti ivi citati, *Journal des Tribunaux (JdT)* 1987 I 206; GAAC 50.5), ciò non significa ancora che un allontanamento sarebbe proibito per il solo fatto che nel paese in questione si constatano delle violazioni a questa norma. È necessario che la persona che si prevale dell'art. 3 CEDU dimostri in modo soddisfacente l'esistenza di un vero rischio concreto e serio - " al di là di ogni ragionevole dubbio" - per riprendere i termini utilizzati nella giurisprudenza delle autorità precitate - di essere vittima di torture, o di trattamenti inumani o degradanti in caso di un rimpatrio nel suo paese (*JACQUES VELU / RUSEN ERGEC*, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles 1990, pag. 203 seg.; *ARTHUR HAEFLIGER*, *Die Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, Berna 1993, pag. 64e seg.). Ne discende che una guerra civile, una situazione d'insurrezione, dei gravi disturbi interni, un clima di violenza generalizzato, non sono sufficienti a giustificare la messa in atto di una protezione derivante dall'articolo 3 CEDU, finché la persona interessata non è in grado di rendere altamente probabile di essere preso di mira personalmente - e non soltanto per il fatto di un caso fortuito - da misure incompatibili con la disposizione in questione (*KAY HAILBRONNER*, *Der Flüchtlingsbegriff des Genfer Flüchtlingskonvention und die Rechtstellung von De-facto-Flüchtlingen*, ZAR 1993, pag. 8; dello stesso autore, *das Refoulement-Verbot und die humanitären Flüchtlinge im Völkerrecht*, ZAR 1987, pag. 10 e seg.; *KÄLIN*, op. cit. pag. 205 e 237).

E. 9

Al fine di valutare l'ammissibilità dell'esecuzione del rinvio dell'interessato, occorre pertanto determinare se, in ragione della sua passata militanza in seno al PKK, esistono per quest'ultimo dei rischi concreti e seri in caso di ritorno nel suo paese d'origine. Questa analisi deve essere attuata tenendo conto in particolare degli ultimi sviluppi in merito alle attività svolte dal PKK in Turchia, delle misure adottate dal governo turco per contrastare questa organizzazione da essa ritenuta come terroristica e del trattamento ivi riservato ai suoi membri o ex-membri.

E. 9.1

Per l'analisi di queste problematiche il Tribunale si è fondato su rapporti emanati dall'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR) e da diverse organizzazioni internazionali, quali ad esempio lo Human Rights Watch, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) tramite il suo Human Rights Council, Amnesty International, la Human Rights Foundation of Turkey (cfr. a questo titolo i siti internet www.hrw.org, www.ecoi.net,

www.tihv.org, www.osar.ch). Dopo un periodo di relativa calma seguito alla cattura del leader del PKK Öcalan nel 1999, la situazione si è di nuovo infiammata negli ultimi due anni, caratterizzati da frequenti scontri armati tra guerriglieri del PKK e truppe governative. A seguito di questi mutamenti, il governo turco ha inasprito la legge anti-terrorismo, le forze di sicurezza e di polizia perseguono penalmente i membri e gli attivisti del PKK, aumentando nel contempo la pressione sui simpatizzanti di questa organizzazione, soprattutto nelle regioni a maggioranza curda. Esse hanno inoltre allestito una banca dati delle persone che potrebbero costituire un pericolo per il paese, e la schedatura di ex attivisti del PKK può comportare l'apertura di procedimenti nei loro confronti. In questa banca dati figurano anche le informazioni fornite dai servizi segreti turchi, i quali sono incaricati di monitorare le attività pro curde in Svizzera, attraverso il controllo della stampa e la partecipazione a manifestazioni in favore del popolo curdo. Il capillare sistema di controllo e di informazione interno ed esterno messo in atto dalle autorità turche lascia pertanto presagire che in caso di rientro in patria ben difficilmente un ex membro o ex combattente del PKK può sfuggire agli accurati controlli posti in essere. Secondo il parere dei vari attori attivi in Turchia (organizzazioni internazionali, giornalisti, etc), esiste il rischio, per alcuni considerevole, che queste persone siano accusate, incarcerate e facciano oggetto di torture. Inoltre, nel caso in cui dovessero collaborare con le autorità governative, esse sarebbero confrontate a rappresaglie e ritorsioni da parte del PKK.

E. 9.2

Quo alla situazione personale di A._____, giova sottolineare come l'Ambasciata di Svizzera ad H._____ ha affermato che le autorità diplomatiche turche in Svizzera seguono da vicino le notizie inerenti le relazioni bilaterali o i cittadini turchi ivi residenti, di modo che esse sono molto verosimilmente al corrente dell'attività dell'interessato in seno al PKK a seguito della condanna pronunciata nei suoi confronti in data 26 aprile 1995, e questo indipendentemente dal fatto che egli non risulti essere schedato e ricercato dalle autorità turche. La suddetta rappresentanza elvetica ha inoltre rilevato che A._____, residente a lungo all'estero sarà certamente oggetto di un controllo minuzioso e approfondito da parte delle autorità doganali e di polizia turche in caso di rientro in patria, di modo che egli correrebbe il rischio di essere sospettato di appartenere o di sostenere un'organizzazione illegale, il PKK, con conseguente apertura di un procedimento penale nei suoi confronti (cfr. relazione del 19 febbraio 2007 all'intenzione dell'UFM, punto 4). Sulla base di queste indicazioni e dell'insieme degli atti di causa, anche l'UFM, tramite I._____, aveva d'altronde considerato il rinvio dell'interessato come inammissibile (art. 3 CEDU), consigliandone l'ammissione provvisoria (cfr. presa di posizione del 12 aprile 2007). Alla luce di quanto esposto e della situazione personale del ricorrente, esiste pertanto un rischio sufficientemente concreto e serio che, in caso di rinvio in Turchia, egli possa essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti disumani o degradanti, di modo che tale misura risulterebbe contraria agli impegni della Svizzera derivanti dal diritto internazionale. In conclusione, il Tribunale ritiene che l'esecuzione del rinvio di A._____ non può essere ritenuta ammissibile ai sensi dell'art. 14a cpv. 3 LDDS. Le questioni della possibilità e del carattere ragionevolmente esigibile dell'allontanamento possono pertanto rimanere inevase.

E. 9.3

Alla luce di quanto esposto, la decisione dell'UFM in materia di estensione a tutto il territorio della Confederazione di una decisione di rinvio cantonale è fondata nel suo principio; nella misura in cui si riferisce all'esecuzione del rinvio, il ricorso deve essere

ammesso e la decisione impugnata annullata su questo punto. L'autorità intimata è pertanto invitata a pronunciare l'ammissione provvisoria.

E. 10

Nel gravame del 22 luglio 2005, i ricorrenti hanno postulato l'audizione di B._____, a garanzia dei suoi diritti civili di cui all'art. 6 CEDU e hanno rilevato una violazione del principio dell'uguaglianza garantito dall'art. 8 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101). Nel corso della procedura essi si sono inoltre preclusi di una violazione del loro diritto di essere sentiti. Nella specie, visto l'esito del gravame, non occorre pronunciarsi sulle predette censure sollevate dal ricorrente. Va infatti ricordato, in particolare per quanto concerne il diritto di essere sentiti, che secondo il Tribunale federale, è giustificato rinunciare al rinvio di una vertenza all'autorità inferiore anche in presenza di una grave violazione della precitata garanzia costituzionale nella misura in cui tale agire costituirebbe unicamente una formalità eccessiva che provocherebbe inutili ritardi inconciliabili con gli interessi del ricorrente (cfr. DTF 133 I 201 consid. 2.2 e giurisprudenza ivi citata).

E. 11

Visto l'esito della procedura, si giustifica di mettere a carico del ricorrente delle spese processuali ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Giusta l'art. 64 cpv. 1 PA in relazione con l'art. 7 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TS-TAF, RS 173.320.2), l'autorità di ricorso, se ammette il gravame in tutto o in parte può, d'ufficio o a domanda, assegnare al ricorrente un'indennità per le spese indispensabili e relativamente elevate che ha sopportato. In casu si constata che gli interessati sono patrocinati da un legale. In ragione dell'insieme delle circostanze della fattispecie, della sua difficoltà, nonché della mole di lavoro svolto, il Tribunale ritiene, ai sensi degli art. 8 segg TS-TAF, che il versamento ai ricorrenti di un'indennità ridotta di Fr. 1'200.- a titolo di spese ripetibili appaia equa.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.