

CH_VB JAAC 66.81 vom 20. Dezember 2001

Bundesverwaltung, 2001-12-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_66.81__

FR: CH_VB JAAC 66.81 du 20 décembre 2001

IT: CH_VB JAAC 66.81 del 20 dicembre 2001

Erwägungen

E. 1

La Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) est compétente pour traiter les recours dirigés contre les mesures prises par l'Office fédéral des réfugiés (ODR) dans le cadre de l'Action humanitaire 2000, lorsqu'elles concernent des personnes dont la procédure d'asile est encore en suspens ou dont la procédure est close mais qui sont en attente de l'exécution d'un renvoi sans jamais avoir bénéficié d'une autorisation de séjour de police des étrangers (consid. 1b).

E. 2

Les mesures prises par l'ODR dans le cadre de l'Action humanitaire 2000 constituent des décisions au sens de l'art. 5 PA (consid. 1c).

E. 3

La base légale à l'Action humanitaire 2000 ne se trouve pas dans l'art 44 al. 3 LAsi (cf. JAAC 66.31) mais, selon le principe «in majore minus», dans l'art. 56 al. 1 et l'art. 66 al. 1 LAsi, lesquels confèrent au Conseil fédéral la faculté d'accorder l'asile ou la protection provisoire à des groupes de personnes (consid. 1d).

E. 4

Il Cantone Ticino, che peraltro fa valere d'essere legittimato a ricorrere, appare sollevare dubbi sulla competenza della CRA a statuire sui ricorsi contro i provvedimenti resi dall'UFR nell'ambito dell'Azione umanitaria 2000. I dubbi nascerebbero dal fatto che, a prima vista, l'Azione in questione non sembrerebbe potersi fondare sull'art. 44 LAsi, e ciò nonostante l'esplicito riferimento fatto a tale norma nella documentazione annessa al comunicato stampa del Consiglio federale del 1° marzo 2000. Nella misura in cui i provvedimenti pronunciati dall'UFR nell'ambito dell'Azione umanitaria 2000 - limitatamente alle persone con procedura d'asilo ancora pendente o già conclusa e ancora nell'attesa dell'esecuzione dell'allontanamento, ma che mai hanno goduto di una qualsivoglia autorizzazione di soggiorno emessa dalle competenti autorità cantonali di polizia degli stranieri e dunque non hanno mai definitivamente abbandonato l'ambito dell'asilo -, non potessero basarsi sull'art. 44 LAsi, l'autorità competente ad esaminare eventuali ricorsi, dello straniero o dell'autorità cantonale competente o d'altri interessati, sarebbe il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 LDDS. Da una corretta interpretazione dello spirito e dello scopo delle leggi applicabili in materia d'allontanamento in relazione con l'Azione umanitaria 2000, discende la competenza della CRA a trattare i ricorsi inoltrati dalla categoria di persone precedentemente menzionata, e dai Cantoni, contro i provvedimenti resi dall'UFR in materia d'Azione umanitaria 2000. L'applicazione delle regole dell'Azione umanitaria 2000, una volta adempite le condizioni, comporta un impedimento alla pronunzia della

decisione d'esecuzione dell'allontanamento nelle procedure d'asilo pendenti, nonché un motivo di riesame delle decisioni d'allontanamento già cresciute in giudicato. Un ricorso contro provvedimenti di tale natura è di competenza della CRA ai sensi dell'art. 105 cpv. 1 lett. c LAsi, soluzione prevista pure nella circolare Asilo 52.4.6 dell'UFR del 14 marzo 2000[4] per quanto attiene alle procedure pendenti in prima o in seconda istanza. Si volesse argomentare altrimenti, ci si troverebbe inevitabilmente confrontati ad una dicotomia di competenze in ambito ricorsuale. Infatti, nelle procedure già pendenti dinanzi alla CRA per altro motivo, quest'ultima risulterebbe competente a trattare i ricorsi in materia d'allontanamento ai sensi dell'art. 44 cpv. 2 e 3 LAsi, mentre il DFGP sarebbe competente a trattare i ricorsi contro i provvedimenti sull'Azione umanitaria 2000. Una simile soluzione non solo è illogica e fonte di rallentamenti, non trascurabili, nell'evasione delle pratiche - la CRA dovrebbe, infatti, sospendere la propria procedura ricorsuale nell'attesa della decisione del DFGP in materia d'Azione umanitaria 2000 -, ma ancora è incompatibile con la scelta voluta dal legislatore nella legge sull'asilo attualmente in vigore che ha persino trasferito la competenza per l'esame dei casi di rigore personale grave dei richiedenti l'asilo alle autorità in materia d'asilo, quindi alla CRA in sede di ricorso, togliendola alle autorità di polizia degli stranieri, e al DFGP in sede di ricorso. Nelle procedure d'asilo già concluse, la menzionata dicotomia delle vie di ricorso susciterebbe altresì l'inoltro da parte delle persone potenzialmente toccate dall'Azione umanitaria 2000 di domande di riesame plurime non solo secondo le disposizioni che reggono l'Azione umanitaria medesima, ma pure giusta l'art. 44 cpv. 2, ed eventualmente cpv. 3 LAsi. Una simile interpretazione sarebbe in palese contrasto con la lettera, lo spirito e lo scopo dell'insieme della nuova legislazione in materia d'asilo, secondo cui da un lato è trasmessa alla CRA ogni e qualsivoglia

E. 5

competenza in materia d'allontanamento di richiedenti l'asilo, compreso dunque il caso di rigore personale grave precedentemente di competenza della polizia degli stranieri, e dall'altro lato è postulata un'accelerazione delle procedure d'asilo medesime. Ne consegue che per la categoria d'interessati menzionata, un ricorso contro i provvedimenti resi dall'UFR in materia d'Azione umanitaria 2000 va inoltrato dinanzi alla CRA. In tal senso, pur senza dettagliata spiegazione dei motivi, già si erano pronunciati il DFGP, nell'ambito di uno scambio d'opinioni intercorso con la CRA, e l'UFR nei rimedi giuridici della decisione impugnata. c. Va pure esaminata la natura del provvedimento reso dall'UFR. Detto Ufficio ha considerato, nel caso concreto perché in altri ha pure sostenuto la versione contraria, che il proprio provvedimento costituiva una decisione ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), quindi suscettibile di ricorso. Secondo l'art. 5 PA sono decisioni i provvedimenti delle autorità nel singolo caso, fondati sul diritto pubblico federale e concernenti: la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o d'obblighi; l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o d'obblighi; il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione all'annullamento o all'accertamento di diritti o d'obblighi. Sono decisioni anche quelle in materia d'esecuzione, le decisioni incidentali, le decisioni su opposizione, le decisioni su ricorso, le decisioni in sede di revisione e l'interpretazione (art. 5 cpv. 2 PA). In altri termini, è una decisione giusta l'art. 5 PA soltanto quell'atto d'imperio che tocca la situazione giuridica del singolo, astringendolo a fare, omettere o tollerare alcunché, o che regola altrimenti in modo autoritativo, con carattere vincolante e possibilità d'esecuzione coercitiva, i suoi

rapporti con lo Stato (GAAC 62.10, consid. 2a-b e relativi riferimenti). Ci si può chiedere se sia possibile comparare l'Azione umanitaria 2000 del diritto d'asilo ad un provvedimento di grazia del diritto penale. Quest'ultimo appare come un atto d'imperio, preso però sulla base di considerazioni estranee all'apprezzamento delle prove, all'applicazione del diritto e ai principi che reggono la fissazione della pena, considerazioni che possono persino essere di natura meramente politica. Qualsiasi atto di grazia, si scosta dalla funzione normale del diritto penale e rompe con i principi che lo reggono. Procedendovi, l'autorità pubblica si mette in opposizione cosciente con la legge ordinaria. Essa modera, per equità, la sanzione penale compiendo un atto che si situa naturalmente fuori delle leggi. È la ragione per la quale una tale decisione non ha bisogno d'essere motivata. Essa si presta dunque per principio male ad essere rimessa in causa, ritenuto che è nella natura dell'istituzione di non soffrire di contestazione da parte di colui o colei a cui è diretta (DTF 118 Ia 105, segnatamente pag. 107, consid. 2b). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un atto di grazia non soggiace neppure ad un controllo dal profilo dell'arbitrio (DTF 107 Ia 103). Tutt'al più, è dato ricorso contro la decisione che dichiara irricevibile una domanda di grazia (DTF 106 Ia 132, consid. 1a). Dalla grazia, si distingue, sempre in materia penale, l'amnistia, la quale è una misura collettiva, mediante la quale lo Stato rinuncia all'azione penale nei confronti d'una categoria di persone che avrebbe commesso una o

E. 6

più infrazioni determinate. Per effetto dell'amnistia, il fatto amnistiato perde il suo carattere d'infrazione e non può più essere perseguito. Dunque l'azione pubblica s'estingue nella misura e alle condizioni decise dall'autorità competente. L'amnistia s'opponne pertanto all'esercizio del diritto di punire in certe circostanze (cfr. Gérard Piquerez, *Procédure pénale suisse*, Zurigo 2000, p. 593, n° 2725). Pure nel diritto fiscale, seppure forse con termine improprio, si parla d'amnistia. Certo è che la parte ha il diritto, alle condizioni previste, di beneficiare dell'amnistia e può quindi far valere, dinanzi alle autorità competenti, l'eventuale impedimento alla promozione o prosecuzione di un procedimento penale (cfr. sentenza del Tribunale federale, Ia Corte di diritto pubblico, del 1° settembre 2000 nella causa P. contro Ufficio del giudice istruttore del Cantone Sciaffusa, Procura del Cantone Sciaffusa e Tribunale d'Appello del Cantone Sciaffusa, consid. 3e; DTF 108 Ib 465, consid. 2a). L'Azione umanitaria 2000 si distingue in modo chiaro da un atto di grazia. Da un lato, essa non trova applicazione solo a procedura conclusa e non costituisce una misura individuale. Presenta piuttosto delle similitudini con l'amnistia penale (art. 173 cpv. 1 lett. k della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 [Cost.], RS 101), nel senso che si rivolge ad una pluralità di persone, che non sono indicate individualmente, ma la cui procedura presenta determinate caratteristiche. In caso d'amnistia l'azione penale non può essere esercitata perché sussistono delle cause d'impedimento («Prozesshindernisse»; cfr. R. Hauser/E. Schweri, *Schweizerisches Strafprozessrecht*, 4a ed., Basilea, Ginevra, Monaco 1999). L'Azione umanitaria 2000 costituisce quindi, alle condizioni indicate dal Consiglio federale, un impedimento alla pronuncia dell'esecuzione dell'allontanamento rispettivamente all'effettiva esecuzione dell'allontanamento medesimo quando già pronunciato. Pertanto, può beneficiare dell'Azione umanitaria 2000 il richiedente l'asilo la cui domanda è ancora pendente; in questo contesto l'autorità competente procede di principio all'esame della fattispecie secondo le disposizioni dell'Azione umanitaria 2000 prima d'eseguire l'esame del caso di rigore personale grave (art. 44 cpv. 3 LAsi). Il relativo provvedimento che accerta l'esistenza o l'inesistenza di un impedimento alla pronuncia dell'esecuzione

dell'allontanamento è una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Peraltro, può beneficiare dell'Azione umanitaria 2000 pure il richiedente la cui pronunzia in materia d'asilo, d'allontanamento e d'esecuzione dell'allontanamento è definitiva, ma non ancora eseguita. Da questo profilo, va rilevato che nell'ambito di una procedura d'asilo ogni decisione definitiva dell'UFR, almeno sul punto di questione dell'esecuzione dell'allontanamento, è suscettibile d'essere riesaminata in qualunque momento per fatti intervenuti posteriormente alla crescita in giudicato della decisione stessa, nella misura in cui tali fatti siano suscettibili di modificare il giudizio originario in favore

E. 6.1

e 6.2 della medesima circolare apportano le necessarie precisazioni in merito alla natura non vincolante della proposta cantonale. Dall'altro lato, il Consiglio federale non ha indicato che la proposta del Cantone aveva carattere vincolante, non senza dimenticare che siffatta proposta non è vincolante neppure nell'ambito della procedura per casi di rigore personale grave (art. 44 cpv. 3 e 5 nonché 105 cpv. 2 LAsi). c. Da quanto esposto, discende che le censure sollevate dal ricorrente, infondate, sono respinte, e confermata la decisione litigiosa. 5.a. Non si percepiscono spese processuali dall'autorità cantonale (art. 63 cpv. 2 PA in relazione all'art. 156 cpv. 2 OG). b. In considerazione dell'esito della procedura, il Cantone Ticino deve rifondere all'opponente, assistito in questa sede, un'indennità per le spese ripetibili. Non essendo stata prodotta una nota dettagliata, la CRA fissa d'ufficio le ripetibili in fr. 250.-, conto tenuto del dispendio di tempo, limitato, che ha potuto occasionare, al legale dell'opponente, la redazione delle osservazioni al ricorso ([...]; art. 64 PA e art. 8 dell'ordinanza del 10 settembre 1969 sulle tasse e spese nella procedura amministrativa [OTSPA], RS 172.041.0). [1] Decisione su questione di principio conformemente all'art. 104 cpv. 3 della legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (LAsi, RS 142.31) in relazione con l'art. 10 cpv. 2 lett. a e l'art. 11 cpv. 2 lett. a e b dell'Ordinanza del 11 agosto 1999 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (OCRA, RS 142.317). [2] *Entscheid über eine Grundsatzfrage gemäss Art. 104 Abs. 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) in Verbindung mit Art. 10 Abs. 2 Bst. a und Art. 11 Abs. 2 Bst. a und b der Verordnung vom 11. August 1999 über die Schweizerische Asylrekurskommission (VOARK, SR 142.317).*

E. 7

dell'istante. Peraltro, il provvedimento reso dall'UFR su domanda di riesame è una decisione ai sensi dell'art. 5 PA suscettibile di ricorso dinanzi alla CRA (cfr. fra le tante GAAC 64.99). d. Il Consiglio federale ha risolto (cfr. comunicato stampa del 1° marzo 2000) che le seguenti categorie di persone entrate in Svizzera prima della fine del 1992 possono beneficiare dell'ammissione provvisoria su istanza del Cantone di domicilio (Azione umanitaria 2000): da. 5294 persone con domanda d'asilo pendente in prima istanza; db. 944 persone con ricorso pendente dinanzi alla CRA; dc. 6500 persone la cui domanda d'asilo è stata respinta con decisione cresciuta in giudicato, ma il cui allontanamento non è stato eseguito; dd. 100-200 ex stagionali e dimoranti di breve durata provenienti dall'ex Jugoslavia, che dopo l'abrogazione del permesso di dimora hanno presentato domanda d'asilo prima del 30 aprile 1996 in seguito al conflitto in Bosnia; de. 100-200 persone che hanno ritirato la domanda d'asilo in vista del rilascio di un permesso fondato su un caso di rigore da parte dei Cantoni e che successivamente hanno perso detto permesso in seguito alla dipendenza dall'assistenza; df. altre persone del settore degli stranieri il cui soggiorno è stato temporaneamente regolato per motivi umanitari nell'ambito

dell’Azione «Bosnia-Erzegovina». Il Consiglio federale ha pure risolto che sono escluse dal beneficio dell’Azione umanitaria 2000 le persone che dal loro precedente comportamento lasciano presumere una carente disponibilità all’integrazione nell’ordinamento giuridico svizzero, hanno commesso reati o non hanno collaborato alla procedura rispettivamente all’esecuzione provocando così una lunga permanenza nel nostro Paese. Le persone che si sono rese irreperibili non beneficiano parimenti di tale azione anche se, in un secondo tempo, si sono annunciate nuovamente presso le autorità. In materia d’asilo, la legge conferisce al Consiglio federale la competenza di decidere autonomamente da un lato della concessione dell’asilo - che rappresenta lo statuto più forte previsto nella legge medesima -, a gruppi importanti di rifugiati (art. 56 cpv. 1 LAsi), e dall’altro lato della concessione della protezione provvisoria, nuovo statuto, e non semplice misura sostitutiva, introdotto con la LAsi entrata in vigore il 1° ottobre 1999 (art. 66 cpv. 1 LAsi). Secondo il principio «in maiore minus», e in consonanza con lo spirito e lo scopo della legge, si può dedurre che il legislatore, di fatto, ha pure conferito al Consiglio federale la competenza di decidere della concessione dell’ammissione provvisoria a gruppi di persone, secondo dei criteri che è libero di determinare, giacché l’ammissione provvisoria rappresenta una semplice misura di sostituzione che non conferisce all’interessato uno statuto altrettanto forte dell’asilo o della protezione provvisoria. In simile evenienza, poco importa se il Consiglio federale ha ritenuto (a torto secondo GAAC 66.31) che la base legale dell’Azione umanitaria 2000 potesse dedursi dall’art. 44 cpv. 3 LAsi. Di rilievo è unicamente il fatto che, da un esame a titolo pregiudiziale (DTF 118 Ib 166), risulta che l’Azione umanitaria 2000 è compatibile con la Costituzione (art. 164 cpv. 2 e art. 182 cpv. 2 Cost.) e la legge.

E. 8

Secondo la sua competenza in materia d’esecuzione della legislazione (cfr. pure art. 119 LAsi), il Consiglio federale ha pure fissato nelle sue grandi linee la procedura che regge l’Azione umanitaria 2000. In tale contesto, ha previsto che il Cantone fosse coinvolto nella procedura, fra l’altro con un diritto di proposta rispettivamente d’opposizione all’inclusione di un richiedente l’asilo nell’Azione umanitaria stessa. Detto della base legale su cui si fonda l’Azione umanitaria 2000, può essere lasciata indecisa la sua natura giuridica. In altri termini, e a prescindere dalla problematica sulla pubblicazione, è irrilevante se essa costituisca un’ordinanza legislativa o un’ordinanza amministrativa con effetti esterni (sul tema DTF 122 I 44) o un’ordinanza amministrativa d’esecuzione contenente delle norme (secondo un’interessante definizione proposta da Giovanni Biaggini in: Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsform oder Faktum?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1997 n. 1, pag. 1 e segg. nonché relativi riferimenti, utilizzati in particolare allorquando l’ordinanza legislativa non si adatta, o mal si adatta, alla fattispecie da regolare) o ancora una decisione di portata generale, o infine un atto sui generis. Fatto è che l’UFR sulla base dell’Azione umanitaria 2000 ha pronunciato delle decisioni che toccano gli amministrati nei loro legittimi interessi. e. La CRA ritiene d’essere competente a trattare i ricorsi contro le decisioni rese dall’UFR nell’ambito dell’Azione umanitaria 2000, allorquando la parte interessata è, o è stata, oggetto di una procedura d’asilo, purché non abbia mai ottenuto un permesso di polizia degli stranieri (cfr. consid. 1b). Trattasi di tutte le persone menzionate al precedente consid. 1d/da-dd della presente sentenza. In caso di rifiuto dell’esame di un caso che rientra nelle categorie di persone menzionate dal Consiglio federale nell’Azione umanitaria 2000 nonché in caso di mancata inclusione nell’Azione umanitaria 2000, l’interessato ha un interesse degno di protezione da un lato all’esame di merito del suo caso, e dall’altro, all’accertamento

dell'esistenza di un ostacolo all'esecuzione dell'allontanamento derivante dall'Azione umanitaria stessa (art. 105 cpv. 1 lett. c LAsi), e ciò indipendentemente dal fatto se la procedura d'asilo sia ancora pendente o meno, ritenuto che l'Azione umanitaria 2000 s'estende anche alle persone la cui procedura d'asilo è già conclusa. V'è da chiedersi se oltre alle persone toccate dall'Azione umanitaria 2000, possa avere un interesse degno di protezione a ricorrere contro la decisione dell'UFR pure il Cantone che ha presentato una proposta poi disattesa dall'UFR stesso. Nella circolare Asilo 52.4.6 dell'UFR del 14 marzo 2000 n. 6.1, il diritto del Cantone a ricorrere è stato espressamente garantito, ma limitato alla procedura ordinaria, senza che sia stata indicata una ragione che giustifichi tale distinzione (cfr. n. 6.1 e 6.2 della circolare). Ritenuto che l'Azione umanitaria 2000, contrariamente al caso di rigore personale grave, s'estende pure alle persone la cui procedura d'asilo è definitivamente conclusa, l'eventuale legittimazione del Cantone a ricorrere contro una decisione sull'Azione umanitaria 2000 divergente dalla propria proposta, lo è indipendentemente dal momento in cui è stata promossa siffatta procedura.

E. 9

Ai sensi dell'art. 48 lett. a PA, ha diritto di ricorrere chiunque è toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa. Anche enti di diritto pubblico possono, a determinate condizioni, prevalersi di questa norma. Tale è il caso quando sono toccati dalla decisione in modo analogo ad un privato (per esempio in quanto destinatari della decisione; DTF 122 II 33) o allorquando gli enti pubblici sono toccati nei propri poteri sovrani e hanno un interesse degno di protezione particolare (DTF 125 II 194 e DTF 125 V 194). Nell'ambito dell'Azione umanitaria 2000, secondo una prassi poco chiara dell'autorità inferiore (cfr. pure circolare Asilo 52.4.6 più volte richiamata), vi sono stati casi in cui il Cantone è stato il destinatario (unico) della decisione dell'UFR. Trattasi per esempio di casi di proposte cantonali d'inclusione nell'Azione umanitaria disattese dall'UFR. Vi sono poi altri casi d'inclusione nell'Azione umanitaria, nonostante l'opposizione del Cantone, in cui il destinatario è stato il richiedente l'asilo, mentre il Cantone riceveva solo copia della decisione dell'UFR (cfr. il caso in esame). Questa difformità non trova giustificazione. Già si potrebbe sostenere che il Cantone deve essere un destinatario delle decisioni, unitamente ai richiedente l'asilo, in ogni caso in cui l'UFR non decide secondo la proposta del Cantone stesso. Ma vi è di più. Tenuto conto della particolare natura dell'ammissione provvisoria sulla base dell'Azione umanitaria 2000 - che da un lato non dipende dalla situazione dell'interessato nel suo Paese d'origine, ma da quella in Svizzera, e dall'altro lato conferisce all'interessato uno statuto formalmente (anche se non giuridicamente) paragonabile negli effetti ad un permesso di dimora, tale ammissione provvisoria, come in misura diversa quella per caso di rigore personale grave, entra in concorrenza con i permessi di dimora di polizia degli stranieri che rientrano nell'ambito della sovranità cantonale (cfr. in particolare art. 4, art. 15 e art. 18 LDDS). In questo contesto il Cantone può far valere un interesse degno di protezione particolare (cfr. GAAC 57.23) in un ambito di sua sovranità (seppure non esclusiva). Da questo profilo, il principio del federalismo, secondo cui, fra l'altro, i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione, la quale rispetta l'autonomia dei Cantoni, lascia loro la massima libertà d'azione possibile nell'attuazione e esecuzione del diritto federale e tiene conto delle loro particolarità (art. 3 e art. 41 segg. Cost.), impone che il Cantone possa ricorrere, come nei casi di rigore personale grave, contro le decisioni sull'Azione umanitaria 2000 contrarie alla proposta formulata (cfr. Sulla problematica del diritto di ricorso degli

enti pubblici: Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zurigo 2000, cap. 8, pag. 389 e segg., in particolare pag. 402 e relativi riferimenti). f. Nel caso concreto si pone infine il quesito di sapere se il Cantone abbia un interesse legittimo all'annullamento o alla modificazione del giudizio impugnato - d'ammissione provvisoria in Svizzera dell'opponente -, benché quest'ultimo, in quanto inconfutabilmente appartenente alla comunità Rom del Cossovo, otterrebbe comunque l'ammissione provvisoria per quest'ultima ragione, secondo l'attuale prassi della CRA (GICRA 2001 n. 1), quand'anche fosse accolto il ricorso del Cantone. Quest'ultimo sostiene che l'interesse degno di protezione è dato dal fatto che l'ammissione provvisoria pronunciata sulla base dell'Azione umanitaria 2000 sarebbe pressoché definitiva ed una

E. 10

revoca od abrogazione immaginabile solo a condizioni molto restrittive. Per contro, l'esecuzione dell'allontanamento di un Rom verso il Cossovo potrebbe intervenire più facilmente, segnatamente non appena la situazione di tale minoranza in Cossovo dovesse migliorare in modo determinante. Indipendentemente da queste considerazioni, la CRA constata che nel dispositivo della decisione impugnata l'UFR ha fatto esplicitamente riferimento all'Azione umanitaria 2000 quale giustificazione dell'ammissione provvisoria concessa all'opponente. Nella risposta al ricorso, l'UFR non ha neppure prospettato che avrebbe ammesso provvisoriamente l'opponente ai sensi dell'art. 44 cpv. 2 LAsi in considerazione della sua appartenenza alla comunità dei Rom del Cossovo. Permane pertanto un interesse degno di protezione del Cantone all'esame del gravame inoltrato dinanzi alla CRA. 2. V'è pertanto motivo d'entrare nel merito del ricorso che adempie le condizioni di ricevibilità di cui agli art. 48 nonché art. 50 e segg. PA. La CRA deve tenere conto della situazione esistente al momento della pronunzia del suo giudizio (GICRA 1994 n. 6). Essa esamina i ricorsi con piena cognizione (art. 106 cpv. 1 LAsi). Ritiene tuttavia di dovere dar prova di un certo riserbo nel rivedere l'adeguatezza delle decisioni dell'amministrazione (cfr. DTF 123 II 210, consid. 2c), in particolare allorché sono fondate su provvedimenti, come appunto l'Azione umanitaria 2000, emanati anche per considerazioni d'ordine politico. 3.a. Il Cantone Ticino chiede l'annullamento del giudizio impugnato, redatto in francese, già solo per il fatto che è stato pronunciato in violazione delle norme che reggono la lingua della decisione, segnatamente l'art. 16 cpv. 2 LAsi. Ritenuto che i Cantoni definiscono le proprie lingue ufficiali e che nei rapporti con le autorità cantonali, le autorità federali devono attenersi alla lingua ufficiale cantonale (Messaggio relativo alla revisione totale della LAsi, ad art. 16, pag. 49), secondo il ricorrente appare inevitabile l'annullamento della decisione impugnata. Fa poi valere che l'art. 4 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1, RS 142.311), per quanto possa essere rispettoso dell'art. 16 LAsi nei rapporti con le autorità cantonali, non è applicabile. Infatti, a prescindere dal fatto che il caso non era urgente, non si evincono i particolari requisiti previsti da questa norma d'ordinanza. b. Giusta l'art. 16 cpv. 2 LAsi, la procedura davanti all'UFR si svolge di norma nella lingua ufficiale nella quale ha avuto luogo l'audizione cantonale o nella lingua ufficiale del luogo di residenza del richiedente. Entrambi detti criteri avrebbero implicato la redazione in lingua italiana della decisione impugnata. Siccome nella disposizione legale di cui trattasi è stata inserita la locuzione «di norma», si tratta di verificare se, e a quali condizioni, è possibile, eccezionalmente, di derogare al principio generale. Secondo l'art. 4 OAsi 1 sono previste due eccezioni: la prima allorché il richiedente l'asilo o il suo rappresentante parla un'altra lingua ufficiale (lett. a), e la seconda se in considerazione di domande entrate,

o della situazione a livello del personale, ciò è provvisoriamente necessario per un disbrigo efficiente e tempestivo delle domande (lett. b). In virtù delle emergenze processuali, l'art. 4 lett. a OAsi 1 avrebbe tutt'al più giustificato la redazione della decisione impugnata in lingua italiana, ma non certo in lingua francese. A prescindere dal fatto se l'art. 4 lett. b

E. 11

OAsi 1 rispetti o meno l'art. 16 LAsi, bisogna convenire con il ricorrente che dalle carte processuali non è ravvisabile motivo alcuno che avrebbe reso eccezionalmente necessaria una redazione in lingua francese della decisione litigiosa per garantire un trattamento particolarmente efficace e rapido del caso in considerazione del numero delle richieste o della situazione sul piano personale dell'UFR medesimo. Secondo le constatazioni della CRA medesima, bisogna pure convenire con il ricorrente che l'UFR, per quanto attiene alle cause di richiedenti l'asilo attribuiti al Cantone Ticino, ricorre a tale clausola eccezionale quasi si trattasse della regola primaria. La decisione impugnata è quindi stata resa in violazione del diritto federale. Senonché, la notificazione irregolare non ha causato pregiudizio alcuno (art. 38 PA) né al Cantone, che ha potuto attingere ai rimedi giuridici perfettamente consapevole dei motivi posti a fondamento della decisione litigiosa, né all'opponente. In una procedura federale nell'ambito dell'asilo, il principio generale secondo cui le autorità federali devono attenersi alla lingua ufficiale del Cantone non è comunque assoluto, dovendosi in tale contesto tenere conto anche della lingua del richiedente l'asilo. D'altra parte, e per quanto emerge dalle carte processuali, il Cantone non ha neppure chiesto all'UFR la traduzione del giudizio impugnato prima d'inoltrare il ricorso. In simile evenienza, la cassazione del giudizio impugnato costituirebbe una vana formalità. Tuttavia, va rilevato che il rispetto delle norme sulla lingua della procedura (e della decisione), è comunque da esaminare con particolare rigore, onde evitare delle discriminazioni (art. 8 cpv. 2 Cost.), rispettivamente una violazione della libertà di lingua (art. 18 Cost.) e dell'equo processo (art. 29 cpv. 1 Cost.). 4.a. Il ricorrente sostiene che l'opponente non avrebbe dovuto beneficiare dell'Azione umanitaria 2000, perché ha minacciato in due circostanze (...). Nella decisione impugnata, l'UFR ha rilevato che il comportamento rimproverato all'opponente, segnatamente le minacce a (...), è sì attitudine asociale, vuoi attestativa di un'integrazione imperfetta. Tuttavia, le minacce proferite nei confronti (...) hanno comportato quale unica conseguenza una misura amministrativa (pronunciata il [...]) di divieto d'abbandono dal territorio dei comuni di (...). Non è stata di contro pronunciata alcuna sanzione penale che avesse a stabilire una messa in pericolo, o compromissione grave, della sicurezza e dell'ordine pubblici. Il Cantone sostiene nel gravame che l'opponente ha pure dissimulato la sua origine etnica, non ha ottemperato all'ordine di partenza e tantomeno collaborato in tal senso, si è puntualmente permesso di rifiutarsi di firmare i verbali di polizia e ritirare i propri documenti, ha in più occasioni (...), ha ingiustamente accusato le autorità d'avergli impedito in 5 occasioni d'ottenere un permesso di lavoro, e infine non ha rispettato, almeno in un'occasione (il [...]), il divieto d'abbandono del territorio dei comuni di (...). Per queste ragioni, il (...) il Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino ha respinto la domanda di riesame della decisione di divieto d'abbandono del territorio dei succitati comuni. Nella sua presa di posizione del (...), l'opponente ha rimproverato al ricorrente l'incoerenza nell'aver richiesto l'ammissione provvisoria degli altri membri della famiglia (moglie e [...] figli), ma non la sua, e ciò con argomentazioni pretestuose. Sostiene d'aver chiesto «a più riprese, scusa per tale suo intervento all'indirizzo [...]: ma ciò non è mai stato in alcun modo ritenuto». Per quanto è dei diversi rimproveri mossi nei suoi confronti, l'opponente fa valere

segnatamente che è comprensibile a chiunque che al momento dell'inoltro della domanda d'asilo, il (...) 1990, l'appartenenza etnica non

E. 12

rivestiva alcuna importanza. Mal si comprenderebbe altresì come e quando sarebbe venuto meno all'ordine di partenza impartitogli rispettivamente agli atti preparatori. D'altra parte, la circostanza d'aver sollevato ragioni di natura etnica per opporsi all'esecuzione del suo allontanamento è atto comprensibile, corretto e del tutto legale (tanto è vero che attualmente i Rom del Cossovo sono ammessi provvisoriamente). Ciò varrebbe in particolare per quanto attiene alla circostanza che si sarebbe rifiutato di ritirare i documenti e in tal senso di firmare i relativi verbali. Avrebbe peraltro violato il divieto d'abbandono del territorio, misura del tutto sproporzionata alla realtà dei fatti (oggetto di domanda di revisione con richiesta di revoca), per recarsi dal proprio legale. L'opponente conclude asserendo che dalle affermazioni del ricorrente traspare un'acredine molto malcelata nei suoi confronti, assolutamente smisurata alla realtà dei fatti che possono ragionevolmente essergli imputati.

b. La Commissione osserva che in virtù delle emergenze processuali e dell'insieme delle circostanze del caso di specie, la questione di sapere se la decisione dell'UFR, d'ammettere provvisoriamente l'opponente nell'ambito dell'Azione umanitaria 2000, sia corretta è questione legata nel caso concreto all'adeguatezza della decisione litigiosa. L'UFR ha deciso d'accordare l'ammissione provvisoria all'opponente, secondo l'Azione umanitaria 2000, perché le minacce proferite dallo stesso (...) non sono state sanzionate penalmente e non possono pertanto considerarsi come una trasgressione caratterizzata della sicurezza e dell'ordine pubblici (art. 14a cpv. 6 LDDS). Ritenuto che non emerge dalle carte processuali che sia stato promosso un procedimento penale contro l'opponente per tale suo comportamento, l'apprezzamento fatto dall'UFR appare legittimo ed adeguato. Il Cantone sostiene invero che per rifiutare l'ammissione provvisoria dal profilo dell'Azione umanitaria 2000 non è necessario che siano lese delle particolari norme giuridiche, ma può essere sufficiente pure il mancato ossequio delle strutture sociali o d'importanti valori morali. Sennonché, il Cantone sembra misconoscere che in tale contesto il principio della proporzionalità impone che la misura scelta nei confronti della persona in questione sia necessaria, idonea e in rapporto ragionevole con i mezzi utilizzati per raggiungerlo. Il comportamento aggressivo dell'opponente, che si sarebbe manifestato perlomeno in due circostanze, non è da sottovalutare, (...). Nondimeno gli ultimi eventi certi in merito risalgono a (...) anni or sono. Successivamente, l'opponente non sembra essere incorso in ulteriori comportamenti di tale natura. Certo, il (...), è stato condannato a 15 giorni di detenzione, sospesi condizionalmente, per guida in stato d'ebrietà e infrazione alle norme della circolazione. Sennonché, e secondo il GIAR, tale atto riprensibile non è neppure sufficiente a legittimare il mantenimento del divieto d'abbandono del territorio dei Comuni di (...), misura coercitiva che è pertanto stata revocata (cfr. decisione del GIAR del [...]). A maggior ragione, non può giustificare una misura quale l'esecuzione dell'allontanamento dalla Svizzera. Nella misura in cui l'opponente ha (...), bisogna ancora rilevare da un lato che pure in questo caso non è stato promosso alcun procedimento di natura penale. Inoltre, non è dato sapere per quale ragione l'esecuzione dell'allontanamento, che favorirebbe in larga misura la possibilità di sottrarsi (...), dovrebbe costituire una soluzione più adeguata che l'ammissione provvisoria dell'opponente, che attualmente lavora e da cui (...). Per il resto, sia rilevato che una grande

E. 13

maggioranza di persone appartenenti alla comunità dei Rom giunti in Svizzera negli anni novanta non hanno indicato nel corso della procedura d'asilo la loro origine etnica Rom, semplicemente perché ciò non rivestiva allora alcuna importanza (non era pertanto fatto giuridicamente rilevante), senza che ciò abbia però comportato per loro un'esclusione dal beneficio dell'ammissione provvisoria, una volta dimostrata, come in casu, l'appartenenza etnica. Del tutto generici appaiono poi i rimproveri che il ricorrente muove all'opponente con riferimento all'inosservanza dell'ordine di partenza, nonché generici ed irrilevanti, per l'Azione umanitaria 2000, quelli d'essersi rifiutato di firmare verbali di polizia, di ritirare i propri documenti (non si sa peraltro in quali circostanze), e d'avere, a torto, accusato l'autorità cantonale d'avergli impedito in 5 occasioni d'ottenere un permesso di lavoro. Non bisogna infine dimenticare che l'opponente si trova in Svizzera da oltre 11 anni, con moglie e (...) figli ammessi provvisoriamente (Azione umanitaria 2000). Non può essere ritenuta neppure l'argomentazione del Cantone secondo cui l'ammissione provvisoria in applicazione dell'ordinanza del Consiglio federale sull'Azione umanitaria 2000 può essere accordata solo in presenza di una proposta favorevole del Cantone. Nella misura in cui si volesse, come il Cantone Ticino, trarre tale convincimento dai punti 3.1 e 3.2 della circolare Asilo 52.4.6 emessa dall'UFR il 14 marzo 2000, bisognerebbe allora rilevare da un lato che i punti

E. 14

[3] Décision sur une question de principe selon l'art. 104 al. 3 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31) en relation avec l'art. 10 al. 2 let. a et l'art. 11 al. 2 let. a et b de l'Ordonnance du 11 août 1999 concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile (OCRA, RS 142.317). [4] Può essere ottenuta presso l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR), Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern.

E. 15

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 66.81 - Estratto della sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo del 20 dicembre 2001 nella causa X., Repubblica federale di Jugoslavia, anche pubblicato in Giurisprudenza ed informazioni della Commissione svizzera di ric... In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2002 Année Anno Band 66 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 005 699 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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