VPB 62.10

(Estratto di una sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo dell'8 aprile 1997)

Grundsatzentscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission[17].

Art. 5 VwVG. Fehlender Verfügungscharakter eines Abschreibungsbeschlusses des BFF.

1. Der Beschluss, mit welchem das BFF ein Asylgesuch - nach Untertauchen des Gesuchstellers oder infolge Rückzugs - als erledigt abschreibt, stellt keine Verfügung im Sinne des Art. 5 VwVG dar und kann daher nicht bei der ARK angefochten werden (E. 2a-f).

2. Der Abschreibungsbeschluss des BFF erwächst nicht in Rechtskraft. Werden dagegen Einwendungen erhoben, sind diese beim BFF im Rahmen eines Gesuches um Wiederaufnahme des Verfahrens vorzubringen (E. 2-4).

3. Tritt das BFF auf das Wiederaufnahmegesuch nicht ein oder weist es dieses ab, so stellt dies eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG dar, welche bei der ARK angefochten werden kann (E. 3b).

Décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile[18].

Art. 5 PA. Le fait de rayer du rôle une demande d'asile n'est pas une décision au sens de cette disposition.

1. Le fait que l'ODR raie du rôle une demande d'asile en raison du retrait de celle-ci ou de la disparition du requérant ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 PA et n'est pas susceptible de recours auprès de la CRA (consid. 2a-f).

2. La radiation ainsi ordonnée n'a pas autorité de chose jugée. Si le requérant entend la remettre en cause, il lui appartient d'agir par le biais d'une demande de réouverture de la procédure (consid. 2-4).

3. La décision d'irrecevabilité ou de rejet de la demande de réouverture de la procédure est une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA. Elle peut faire l'objet d'un recours auprès de la CRA (consid. 3b).

Decisione di principio della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo[16].

Art. 5 PA. Il provvedimento di stralcio dai ruoli di una domanda d'asilo non è una decisione ai sensi di questa disposizione.

1. Il provvedimento di stralcio dai ruoli di una domanda d'asilo da parte dell'UFR, per intervenuta desistenza o irreperibilità del richiedente l'asilo, non costituisce una decisione giusta l'art. 5 PA e non è pertanto suscettibile di ricorso dinanzi alla CRA (consid. 2a-f).

2. Il provvedimento di stralcio reso dall'UFR non acquista forza di cosa giudicata e le censure sollevate contro lo stesso dalla parte devono essere fatte valere in una domanda di ripristino della procedura d'asilo da presentare all'UFR medesimo (consid. 2-4).

3. La dichiarazione d'inammissibilità o il diniego della domanda di ripristino della procedura d'asilo da parte dell'UFR costituiscono delle decisioni ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 lett. c PA impugnabili innanzi alla CRA (consid. 3b).

Riassunto dei fatti:

H. B. ha presentato una domanda d'asilo il 6 novembre 1996. In data 21 novembre 1996 è stato attribuito al Cantone Ticino.

L'interessato è stato udito una prima volta sommariamente presso il centro di registrazione il 19 novembre 1996. Il 31 dicembre 1996 è stato invitato dall'autorità cantonale a presentarsi il giorno 15 gennaio 1997 per l'audizione sui motivi d'asilo. H. B. non si è presentato a siffatta audizione. Le competenti autorità cantonali hanno allora informato l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) della circostanza, nonché segnalato l'intervenuta irreperibilità dell'interessato (assente dalla Croce rossa svizzera [CRS] di Lugano dal 10 dicembre 1996).

Il 5 febbraio 1997, preso atto dell'irreperibilità di H. B., l'UFR ha stralciato dai ruoli la domanda d'asilo da questi presentata. L'autorità inferiore ha indicato quale rimedio giuridico contro il provvedimento di stralcio il ricorso dinanzi alla Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA).

Il 12 febbraio 1997, l'interessato ha inoltrato ricorso davanti alla CRA contro il succitato provvedimento di stralcio dai ruoli della sua domanda d'asilo reso dall'UFR. Il ricorrente si duole di una constatazione inesatta dei fatti giuridicamente rilevanti, ritenuto che egli non si è mai reso irreperibile come preteso nel giudizio litigioso, dal momento che poteva essere raggiunto presso il fratello nel Canton Vallese, recapito noto al CRS di Lugano. L'insorgente ha chiesto pure di essere posto al beneficio dell'assistenza giudiziaria e del gratuito patrocinio.

La CRA ha dichiarato il ricorso inammissibile e rinviato gli atti all'UFR per l'esame delle censure sollevate nel ricorso stesso nell'ambito di una domanda di ripristino della procedura d'asilo ai sensi dei considerandi.

Dai considerandi:

1. La CRA si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio esperito.

a. Il ricorso davanti alla CRA è proponibile sotto il profilo dell'art. 11 cpv. 2 della legge sull'asilo del 5 ottobre 1979 (LAsi, SR 142.31) contro le decisioni giusta l'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) pronunciate dall'UFR in merito al rifiuto dell'asilo, la non entrata nel merito di una domanda d'asilo, l'allontanamento - che comprende l'allontanamento durante e dopo la conclusione di una procedura d'asilo (art. 1 cpv. 2 dell'Ordinanza del 18 dicembre 1991 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo [OCRA], RS 142.317; GAAC 58.55) - e la cessazione dell'asilo. La competenza della CRA si estende pure a tutte le decisioni incidentali rese in materia, impugnabili di regola con ricorso

contro la decisione finale, ed eccezionalmente con ricorso distinto (art. 46a LAsi).

b. Nell'ambito della propria competenza funzionale, incombe alla CRA di pronunciarsi sulla natura del provvedimento giuridico emanato dall'UFR, in altri termini sul fatto se lo stesso costituisca una decisione ai sensi dell'art. 5 PA.

2.a. Giusta l'art. 44 PA, la decisione soggiace a 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 di obblighi;

- l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi;

- il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione all'annullamento o all'accertamento di diritti o di 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).

b. 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 (DTF 121 I 173).

c. L'attività delle autorità giudicanti è finalizzata alla guida del procedimento verso la sua conclusione, secondo i poteri ad esse attribuiti dalla legge. Ciò avviene, sia attraverso mere attività di tipo intellettivo (fra cui rientrano l'esame degli atti, la valutazione delle prove, ecc.), sia attraverso atti giuridici. Fra gli atti o provvedimenti amministrativi (secondo la terminologia del diritto tedesco: «Verwaltungsakte») del giudice che assumono rilevanza formale nel processo sono compresi le decisioni (o sentenze) ai sensi dell'art. 5 PA, ma pure altri tipi di provvedimenti, i decreti e le ordinanze, non esplicitamente contemplati nella PA, ma noti a certi codici cantonali di procedura civile (cfr. per esempio Bruno Cocchi / Francesco Trezzini, Codice di procedura civile ticinese, Lugano 1993, pag. 148 e segg.) od al diritto processuale italiano ed in parte a quello comunitario (Vincenzo Caianiello, Diritto processuale amministrativo, 2a ed., Torino 1994, pag. 430; Paolo Biavati / Federico Carpi, Diritto processuale comunitario, Milano 1994, pag. 133). I decreti e le ordinanze hanno in generale, a differenza delle decisioni (o sentenze) giusta l'art. 5 PA, funzione ordinatoria litis. In altri termini, il
decreto e l'ordinanza sono provvedimenti con cui si attua la gestione del processo, in tutti gli aspetti ordinatori e non decisori, mentre le decisioni (o sentenze) sono invece provvedimenti di carattere decisorio, con cui si risolve una questione di rito (presupposti processuali) o di merito con piena cognizione. Il carattere essenziale delle decisioni (o sentenze) è la loro attitudine a crescere in giudicato (forza formale della cosa giudicata e forza materiale della cosa giudicata; le decisioni di autorità amministrative hanno di regola solo forza di cosa giudicata in senso formale, cfr. Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurigo 1993, pag. 104 e relativo riferimento). Le decisioni (o sentenze) sono pertanto per loro natura irrevocabili da parte del giudice o dell'autorità che le ha rese, salvo le ipotesi della revisione o del riesame, e sono modificabili da parte di un diverso giudice o autorità solo previo esperimento dei mezzi d'impugnazione appositamente previsti.

I decreti e le ordinanze non partecipano dei caratteri propri della decisione o sentenza (non acquistano forza di cosa giudicata; Kölz/Häner, op. cit., pag. 104; Ursina Beerli-Bonorand, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zurigo 1985, pag. 78; Wilhelm Birchmeier, Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, Zurigo 1950, pag. 499; GAAC 58.58) e sono, sempre di regola, su istanza di parte, modificabili a determinate condizioni dal medesimo giudice o autorità che le ha pronunciate.

d. La PA non conosce la tripartizione dei provvedimenti giuridici testé menzionata. La legge del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale (PC, RS 273), applicabile per rinvio degli art. 12 LAsi e 4 PA, conosce, come il diritto processuale comunitario, due forme di provvedimenti giuridici, la sentenza e l'ordinanza (art. 10 cpv. 2 PC; nel testo tedesco viene utilizzato impropriamente il termine di «Verfügung», impropriamente se per «Verfügung» si intende un atto autoritativo giusta l'art. 5 PA; per l'ordinanza di stralcio dai ruoli il Tribunale federale ha utilizzato dapprima il termine generico di «Abschreibungsverfügung» cfr. fra gli altri DTF 109 V 234, per poi propendere per «Abschreibungsbeschluss» in DTF 114 II 191).

Ai sensi dell'art. 72 PC, quando una lite diventa senz'oggetto o priva d'interesse giuridico per le parti, il tribunale, udite le parti (laddove è materialmente possibile), ma senza ulteriore dibattimento, dichiara il processo terminato e statuisce, con motivazione sommaria, sulle spese, tenendo conto dello stato delle cose prima del verificarsi del motivo che termina la lite (cfr. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2a ed., Berna 1983, pag. 325 e segg.).

Benché il provvedimento di stralcio dai ruoli della causa - per intervenuta desistenza (ritiro della domanda d'asilo) o irreperibilità del richiedente l'asilo (scomparsa) - pone fine alla procedura, ciò che l'accomuna ad una decisione o sentenza, a differenza di quest'ultime non è la conseguenza di un atto d'imperio dell'autorità; con lo stesso l'autorità si limita a prendere atto dell'intervenuta scomparsa del richiedente l'asilo o del ritiro della domanda, ma non è precluso il ripristino - o riapertura che dir si voglia - dell'archiviata procedura d'asilo. Allorquando la dichiarazione di ritiro della domanda d'asilo indirizzata all'UFR, e che ha comportato la cancellazione dai ruoli della causa, venga successivamente revocata, spetta prima di tutto all'UFR di esaminare la questione dell'invalidità della dichiarazione di ritiro, per preesistente vizio di volontà od incapacità di discernimento, e di pronunciarsi sulla domanda di ripristino della procedura d'asilo (Giurisprudenza ed informazioni della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo [GICRA] 1996 n. 33, pag. 306 e VPB 58.57 nonché GICRA 1993 n. 34, pag. 237). In caso di stralcio dai ruoli della causa per intervenuta irreperibilità del richiedente
l'asilo, spetta parimenti anzitutto all'UFR, che ne ha facoltà - qualora il richiedente, ricomparso, ne faccia richiesta -, di pronunciarsi sul ripristino della pregressa procedura d'asilo medesima. In tutta evidenza, in caso di ritiro della domanda d'asilo o d'irreperibilità del richiedente l'asilo non è consentito all'UFR di pronunciare una decisione di respingimento o di non entrata nel merito della domanda d'asilo ai sensi dell'art. 16 LAsi, ritenuto che il ritiro della domanda o l'irreperibilità del richiedente l'asilo determinano l'improcedibilità od estinzione del giudizio, senza che l'autorità possa risolvere autoritativamente le questioni in fatto ed in diritto che si pongono.

e. Il provvedimento di stralcio di una lite a seguito d'intervenuta irreperibilità del richiedente l'asilo ha pertanto valore di mera formalità processuale. In caso di caducità dei motivi posti a fondamento del provvedimento di stralcio, l'interessato ha invero diritto

a che sia esaminata la domanda d'asilo presentata in Svizzera, vuoi attraverso il ripristino dell'originaria procedura, vuoi attraverso la promozione di una nuova procedura d'asilo (che, se del caso, potrà sfociare in una decisione di non entrata nel merito ai sensi dell'art. 16 cpv. 1 lett. d LAsi). Pertanto, il provvedimento con cui è stralciata dai ruoli la procedura d'asilo non è impugnabile con ricorso, ammissibile soltanto contro atti d'imperio che riposano sull'esame completo dei fatti e del diritto della causa, ritenuto che detto provvedimento non è la conseguenza di un atto d'imperio (cfr. GICRA 1996 n. 33, pag. 306 e VPB 58.57 nonché GICRA 1993 n. 34, pag. 237) e che lo stesso è, secondo un precetto proprio della teoria del processo, normalmente modificabile nell'ambito della medesima procedura dal giudice o dall'autorità che l'ha pronunziato. Inoltre, dal fatto di non potere inoltrare ricorso innanzi alla CRA contro i provvedimenti di stralcio
dai ruoli della causa rese dall'UFR, non deriva alcun danno irreparabile all'interessato, che potrà far valere le sue ragioni direttamente innanzi all'UFR medesimo. Da quanto esposto, discende che l'assunto secondo cui anche i provvedimenti di stralcio sono suscettibili di ricorso dinanzi all'autorità normalmente competente per le decisioni giusta l'art. 5 PA (cfr. Gygi, op. cit., pag. 326) non è condivisibile in materia d'asilo, l'ipotesi non essendo esplicitamente prevista dalla legge.

La CRA ha peraltro già ammesso che le proprie ordinanze di stralcio dai ruoli di una causa non sono suscettibili di revisione ai sensi dell'art. 66 PA o di riesame, ma, nella misura in cui ne ricorrano i presupposti, sono modificabili dalla CRA medesima a seguito di una domanda di ripristino della pregressa procedura ricorsuale (VPB 58.58).

f. Ne discende che il provvedimento di stralcio del 5 febbraio 1997 dell'UFR non è una decisione giusta l'art. 5 PA. Un ricorso contro siffatto provvedimento è pertanto inammissibile ed errata è l'indicazione riportata nel provvedimento medesimo circa la sussistenza di un rimedio giuridico dinanzi alla CRA.

3.a. Nella misura in cui il richiedente l'asilo dopo l'emanazione di un provvedimento di stralcio da parte dell'UFR per ritiro della sua domanda d'asilo o intervenuta irreperibilità, intenda ottenere il ripristino del procedimento, deve presentare la relativa domanda all'UFR medesimo, il quale esaminerà la sussistenza dei presupposti per un ripristino della procedura (per esempio riconsiderazione degli elementi di prova già in precedenza acquisiti, ma erroneamente percepiti). In caso affermativo, l'UFR procederà agli incombenti di causa e pronuncerà una decisione di merito in materia d'asilo e d'allontanamento giusta l'art. 5 PA. Qualora l'UFR dovesse ritenere che non ricorrano le condizioni per una riapertura della pregressa procedura d'asilo, dovrà comunque tenere conto del fatto che non esiste ancora una decisione in materia d'asilo e d'allontanamento e che la domanda di ripristino va allora intesa, a non averne dubbio, come nuova domanda d'asilo da evadere, se del caso, con una decisione di non entrata nel merito giusta l'art. 16 cpv. 1 lett. d LAsi, nella quale l'UFR si pronuncerà pure, per la prima volta, in merito al rinvio ed alla sua esecuzione.

b. Se l'UFR dovesse semplicemente dichiarare inammissibile o respingere la domanda di ripristino della pregressa procedura d'asilo, si trattarebbe allora di una decisione giusta l'art. 5 cpv. 1 lett. c PA, suscettibile d'impugnazione dinanzi alla CRA (GICRA 1996 n. 33, pag. 307 e VPB 58.57; Kölz/Häner, op. cit., pag. 185 e seg.).

Infine, se l'UFR, nonostante esplicita richiesta, non dovesse statuire affatto né sulla domanda di ripristino della pregressa procedura d'asilo né sulla domanda d'asilo medesima, l'interessato potrà adire l'autorità di vigilanza dell'UFR, ovvero il DFGP, con un ricorso speciale per denegata giustizia ai sensi dell'art. 70 PA (cfr. VPB 59.47; GICRA 1996 n. 38, pag. 342).

4. Le censure invocate dal ricorrente nel suo ricorso del 12 febbraio 1997 - a cagione della modificabilità e non impugnabilità del provvedimento di stralcio dell'UFR del 5 febbraio 1997 - possono e devono essere fatte valere in una domanda di ripristino della procedura d'asilo davanti all'UFR medesimo. Se la domanda di ripristino della pregressa procedura debba essere accolta o meno è quesito che spetta all'UFR stesso di evadere, Ufficio al quale va pertanto trasmessa la causa.

[16] Cfr. sopra nota 3, pag. 20.
[17] Vgl. oben Fussnote 1, S. 19.
[18] Cf. ci-dessus note 2, p. 20.

Dokumente der ARK