



Corte VI
F-1943/2022

Sentenza del 19 maggio 2022

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Gregor Chatton, Fulvio Haefeli,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,
c/o ...,
...,
patrocinata dall'avv. Dr. Antonella Cinzia Barone,
IusLex Avvocati,
Alle Cantine di Sotto 24,
6850 Mendrisio,
ricorrente,

contro

Segreteria di Stato della migrazione SEM,
Quellenweg 6,
3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Assegnazione di una persona bisognosa di protezione a un
cantone (statuto S).

Fatti:**A.**

Il 29 marzo 2022, A. _____ (la ricorrente), cittadina dell'Ucraina nata il ... 1971 (n. di passaporto ...), di professione maestra di ginnastica, è giunta da Kiev in Svizzera con il suo figlio B. _____, cittadino ucraino nato il ... 2000 (n. di passaporto ...), di professione impiegato (cfr. incarto SEM, doc. 2/1). La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha aperto due procedure distinte per la ricorrente (N ...) e per il suo figlio (N ...).

B.

Compilando il "Breve questionario Ucraina" e il "Foglio complementare d'ingresso", la ricorrente ha indicato alla SEM, tra le altre cose, di non avere parenti in Svizzera, ma di poter vivere presso dei privati volontari, ossia la famiglia ... a ..., nel Canton Grigioni (cfr. incarto SEM, doc. 4/13).

C.

Il 29 marzo 2022, la SEM ha emesso due decisioni nei confronti della ricorrente (cfr. incarto SEM, doc. 3/3 e 4/13).

La prima è la "decisione positiva sulla concessione della protezione provvisoria", il cui dispositivo riconosce alla ricorrente la protezione provvisoria (punto 1) e l'attribuisce al Canton Grigioni, togliendo l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso contro quest'ultimo provvedimento (punti 2 e 3). I rimedi giuridici indicano un termine di ricorso di 30 giorni lavorativi dal momento della notifica della decisione.

La seconda è la "decisione di ripartizione al cantone", il cui dispositivo ordina l'attribuzione della ricorrente al Canton Grigioni (punto 1) e toglie l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso contro la misura in questione (punto 2). I rimedi giuridici indicano un termine di ricorso di 10 giorni lavorativi dal momento della notifica della decisione.

D.

Il 25 aprile 2022, rappresentata dalla sua legale, la ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo, previa restituzione dell'effetto sospensivo al ricorso e concessione del gratuito patrocinio, che il punto 2 del dispositivo della decisione positiva sulla concessione della protezione provvisoria sia "*annullato e riformato*", per cui essa stessa "*con il suo intero nucleo familiare è assegnata al Cantone Ticino anziché al Cantone Grigioni*".

Diritto:**1.**

Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo Tribunale 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), salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e sia la "decisione positiva sulla concessione della protezione provvisoria", sia la "decisione di ripartizione al cantone", che non rientrano peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituiscono dei provvedimenti ai sensi dell'art. 5 PA, emanati dalla SEM nell'ambito della procedura d'asilo (cfr. art. 4 LAsi), dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso (cfr. gli artt. 105 e 108 cpv. 6 della legge sull'asilo del 26 giugno 1998 [LAsi, RS 142.31]). Dato che si tratta di una procedura in materia d'asilo, la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (cfr. art. 83 lett. d cifra 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]).

2.

Questo Tribunale verifica d'ufficio se sono soddisfatti i presupposti processuali. Bisogna così accertare se è data la tempestività del gravame, a seconda che il termine determinante per ricorrere sia, in concreto, quello di 10 o quello di 30 giorni. In seguito, si deve esaminare il presupposto processuale particolare formulato all'art. 27 cpv. 3 3^a frase LAsi, il quale esige che, per poter impugnare la decisione d'attribuzione, deve essere invocata una violazione del principio, di rango costituzionale, dell'unità della famiglia (cfr. art. 13 cpv. 1 della Costituzione federale [Cost., RS 101]). Questo implica che la relativa censura deve essere sollevata e motivata (cfr., per analogia, l'art. 106 cpv. 2 LTF). È solo se il presupposto processuale è adempiuto che la censura deve essere vagliata.

3.

Riguardo alla tempestività del ricorso vanno ritenute le due decisioni che la SEM ha emanato e notificato, contemporaneamente, il 29 marzo 2022 (cfr. consid. C), ossia quella che concede la protezione provvisoria, nei cui rimedi giuridici è fissato un termine di 30 giorni per interporre ricorso a questo Tribunale, e quella di attribuzione cantonale, i cui rimedi fissano un termine di 10 giorni per ricorrere.

3.1 La “decisione positiva sulla concessione della protezione provvisoria” è la decisione di merito, finale, che accorda alla ricorrente la protezione provvisoria (art. 4 LAsi [permesso di persone bisognose di protezione “S”]). In quanto tale, essa ha messo fine alla procedura davanti alla SEM (cfr., per analogia, l’art. 90 LTF). Dalla sua notifica ha così cominciato a decorrere il termine di ricorso di 30 giorni (cfr. art. 108 cpv. 6 LAsi; cfr. anche gli artt. 44 e 50 cpv. 1 PA).

3.2 D’altra parte, per sua natura la “decisione di ripartizione al cantone” non è, in conformità alla LAsi (cfr. artt. 27 cpv. 3, 107 cpv. 1 e 108 cpv. 2 LAsi), finale, bensì incidentale (in tedesco: “*Zwischenverfügung*”; in francese: “*décision incidente*”).

Le decisioni incidentali possono concernere “*sowohl prozessrechtliche Anordnungen (z.B. Verfügung über Beweisabnahme oder Ausstand) als auch materiellrechtliche Vorfragen (z.B. Bejahung einer grundsätzlichen Haftung oder Feststellung der Invalidität), soweit diese das Verfahren nicht prozessual beenden im Sinne einer Endverfügung*” (cfr. FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Weissenberger [editori], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2^a ed., 2016, n. 4 *ad* art. 45 PA).

Le decisioni incidentali si caratterizzano per il fatto che sono “*notificate separatamente*” (in tedesco: “*selbständig eröffnet*”; in francese: “*notifiées séparément*”) rispetto alla decisione finale (cfr. artt. 45 e 46 PA). A proposito di questa condizione la dottrina precisa che “*für das Erfordernis der Selbständigkeit ist der für die Eröffnung gewählte Zeitpunkt grundsätzlich unerheblich. Auch wenn Zwischenverfügungen wesensgemäss im Laufe des Verfahrens erlassen werden sollten, ändert eine Eröffnung kurz vor dem Verfahrensabschluss an sich nichts an ihrer Rechtsnatur. Wird eine Entscheidung dagegen erst zusammen mit bzw. innerhalb des Endentscheids erlassen, fehlt es an einer selbständigen Eröffnung*” (cfr. MARTIN KAYSER/LYSANDRE PAPADOPOULOS/RAHEL ALTMANN, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2^a ed., 2019, n. 21 *ad* art. 45 PA).

3.3 In concreto, come già anticipato, la decisione d’attribuzione della ricorrente al Canton Grigioni è stata, da un lato, emanata e notificata lo stesso giorno della decisione di merito finale sulla concessione della protezione provvisoria, ossia il 29 marzo 2022, e, dall’altro lato, è stata integrata nel punto 2 del dispositivo della medesima decisione. Benché non si riesca a capire la ragion d’essere di questo doppio, questo Tribunale

considera che la decisione d'attribuzione è divenuta parte integrante della decisione di merito finale e che, per questo motivo, non ha mai acquisito o ha perso il suo carattere di decisione incidentale munita del suo proprio termine di ricorso di 10 giorni. Il termine di ricorso di 10 giorni è stato, per così dire, assorbito dal termine di ricorso di 30 giorni (cfr., in questo senso, gli artt. 46 cpv. 2 PA e 93 cpv. 3 LTF). Questo implica che la ripartizione al Canton Grigioni, come punto del dispositivo della decisione di merito finale, è perlomeno impugnabile secondo il termine di ricorso di quest'ultima, che è di 30 giorni, in ossequio al principio della buona fede (cfr. artt. 5 cpv. 3 e 9 Cost.).

Ora, visto che la decisione di merito finale è stata emessa, e notificata alla ricorrente, il 29 marzo 2022 (cfr. incarto SEM), e che il ricorso è stato inoltrato a questo Tribunale il 27 aprile 2022 (cfr. incarto TAF), il termine di 30 giorni è rispettato, dimodoché il ricorso è tempestivo.

4.

Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA).

In concreto, la ricorrente, destinataria della decisione impugnata, ha presentato il suo gravame nel rispetto dei requisiti previsti dalla PA. Da questo punto di vista, il ricorso sarebbe dunque ammissibile. Resta tuttavia da esaminare se la ricorrente invochi effettivamente, come esige la LAsi, la violazione del principio dell'unità della famiglia (cfr. consid. 2).

5.

La ricorrente ha dichiarato alla SEM, per scritto, di non avere parenti in Svizzera, ma di poter vivere presso dei privati volontari, ossia la famiglia ... a ..., nel Canton Grigioni (cfr. consid. B). Sulla base di questa indicazione la SEM ha attribuito la ricorrente al Canton Grigioni, presupponendo verosimilmente che ciò corrispondesse alla sua volontà. Si aggiunga che pure suo figlio maggiorenne è stato attribuito, in base alla medesima indicazione, allo stesso cantone.

Nell'impugnativa la ricorrente si riferisce, innanzitutto, all'informazione secondo cui *“nel Cantone Grigioni manchino tremila due posti protetti nei*

rifugi”, per concluderne che *“un’aggiudicazione della famiglia ... al Ticino anziché ai Grigioni, meglio si adatterebbe e rispecchierebbe con più efficacia il principio di proporzionalità e adeguatezza che permeano il nostro ordinamento giuridico”* (ricorso, § 8). Ora, non si può che constatare che questa censura, peraltro formulata al condizionale, semplicemente non si rapporta al principio dell’unità della famiglia ed è pertanto inammissibile.

In secondo luogo, la ricorrente pretende che *“la decisione di attribuzione al Canton Grigioni sia inadeguata e contraria agli artt. 27 LAsi e 22 OAsi (Ordinanza 1 sull’asilo dell’11 agosto 1999 [OAsi 1, RS 142.311]), per la semplice ragione che le relazioni umane – soprattutto tra gente dello stesso Paese – sono in questo frangente più che mai indispensabili e non vanno spezzate”* (ricorso, § 9). Anche questa censura, non riferendosi al principio dell’unità della famiglia, va respinta come inammissibile.

In terzo luogo, affermando che *“rappresenta l’intera famiglia”*, la ricorrente chiede *“di poter vivere questo assurdo periodo nella vicinanza di affetti importanti e solidi [...]”* nel Canton Ticino, *“al fine di garantirle una sistemazione idonea, assicurarle un periodo sereno in un contesto familiare fatto di rapporti risalenti [sic] e validi a titolo di supporto e conforto”* (ricorso, §§ 10 e 11). In proposito, si deve osservare che la ricorrente non specifica minimamente né chi sia la sua intera famiglia, se si eccettua il suo figlio maggiorenne, né chi siano gli affetti importanti e solidi sotto il profilo della sua parentela. Stando così le cose, non si può ammettere che la ricorrente faccia valere una violazione del principio dell’unità della famiglia.

In seguito, riferendosi all’art. 27 cpv. 1 LAsi e al requisito del *“vincolo familiare”*, la ricorrente invoca la *“presenza di profondi legami con altri ucraini presenti in territorio ticinese. A maggior ragione se si accoglie l’interpretazione prevalente ed estensiva che fa coincidere il concetto di famiglia di cui alla menzionata norma LAsi con quello di vita familiare ex art. 8 CEDU (Convenzione europea dei diritti dell’uomo [CEDU, RS 0.101]), [...], si può ben comprendere la necessità di concedere un avvicinamento della ricorrente con famiglia, agli affetti stabili che hanno accompagnato la sua realtà in Ucraina”* (ricorso, § 13). Ora, anche questa censura, malgrado la sua parvenza, non concerne alcuna violazione del principio dell’unità della famiglia.

Per finire, richiamandosi agli artt. 13 Cost. e 8 CEDU, la ricorrente asserisce che essi *“tutelano, oltre al rispetto della vita familiare, anche quello della vita privata, [...], data l’esistenza di legami sociali intensi con*

persone già assegnate al Ticino” (ricorso, § 14). Anche in questo caso non è dato di intravedere alcuna censura che abbia per oggetto la violazione del principio dell’unità della famiglia. Riguardo alla protezione della vita *privata*, pur volendo ammettere che gli artt. 8 e 13 (diritto a un ricorso effettivo) CEDU possano essere invocati, sotto questo profilo, nel contesto della presente procedura, si deve constatare che la ricorrente non apporta elementi di fatto concreti sufficienti per assumere che la sua attribuzione al Canton Grigioni costituisca di per sé un’ingerenza nell’esercizio del diritto al rispetto della sua vita privata. Pertanto, la ricorrente non può beneficiare della tutela di queste norme convenzionali.

Siccome non si evince in alcun modo, né dall’incarto (cfr. consid. B) né dal ricorso, che la ricorrente abbia dei familiari/parenti in Svizzera, più precisamente in Ticino, non si può ammettere che invochi, sollevandole e motivandole, delle censure relative alla violazione del principio dell’unità della (sua) famiglia. Pertanto, dal momento che il presupposto processuale formulato all’art. 27 cpv. 3 3^a frase LAsi non è soddisfatto, il ricorso è inammissibile.

Si aggiunga, *ad abundantiam*, che la ricorrente può comunque chiedere un cambiamento di cantone in conformità alla procedura degli artt. 22 cpv. 2 e 44 OAsi 1.

6.

In conclusione, alla luce degli argomenti sopraesposti, il ricorso si rivela essere inammissibile.

7.

L’emanazione della presente sentenza rende priva d’oggetto la domanda di restituzione dell’effetto sospensivo al ricorso.

8.

Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA); a titolo eccezionale, le spese processuali possono essere condonate (art. 63 cpv. 1 ultima frase PA), in particolare se un ricorso è liquidato in seguito a rinuncia o a transazione senza avere causato un lavoro considerevole all’autorità di ricorso, oppure se, per altri motivi inerenti al litigio o alla parte in causa, non risulti equo addossare le spese processuali alla parte (art. 4a dell’ordinanza sulle tasse e spese nella procedura amministrativa [OTSPA, RS 172.041.0]).

Date le circostanze del caso, non si prelevano spese processuali, per cui la domanda di concessione dell'assistenza giudiziaria diviene priva d'oggetto.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili (cfr. art. 64 cpv. 1 PA nonché 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]).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è inammissibile.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

4.

Questa sentenza è comunicata alla ricorrente e alla SEM.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

Data di spedizione

Comunicazione:

- alla ricorrente (raccomandata);
- alla SEM (n. di rif. ...).