

JAAC 61.13

Estratto di una sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo del 12 dicembre 1995

Décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile^[142].

Art. 41 al. 1 let. b LAsi en relation avec l'art. 1 C ch. 1 Conv. relative au statut des réfugiés (Conv.). Révocation de l'asile pour s'être à nouveau réclamé de la protection de l'Etat d'origine.

1. Interprétation d'une disposition de droit international conventionnel selon la Convention de Vienne sur le droit des traités (consid. 6 et 7).

2. L'art. 1 C ch. 1 Conv. s'applique lorsque sont réunies trois conditions: l'acte par lequel le réfugié est entré en contact avec son pays d'origine doit avoir été accompli volontairement; le réfugié doit avoir eu l'intention de solliciter la protection de celui-ci; enfin cette protection doit lui avoir été effectivement accordée. Dans le cadre de cette analyse, on tiendra compte du motif, de la durée et de la fréquence des voyages et des séjours, de leur caractère public ou clandestin; on prendra également en considération le point de savoir si l'intéressé a été exposé à des mesures d'intimidation de la part du pays d'origine (consid. 8-10).

3. Le simple fait qu'un réfugié se retrouve sur le territoire de son pays d'origine ne signifie pas en soi qu'il s'est mis sous sa protection (consid. 10).

4. Dans le cas d'espèce, un bref retour au pays pour accomplir un acte de piété filiale consistant à se recueillir sur la tombe de ses parents ne peut être considéré comme un motif de révocation selon l'art. 1 C ch. 5 Conv. (consid. 11).

5. La décision de révocation ne peut pas non plus s'appuyer sur un changement de circonstances (art. 1 C ch. 5 Conv.) survenu dans le pays d'origine - l'ODR ne l'invoque d'ailleurs pas -, dès lors que les pièces du dossier ne permettent ni d'établir les motifs à l'origine de l'octroi de l'asile ni de déterminer l'existence d'éventuelles raisons «impérieuses» (art. 1 C ch. 5 al. 2 Conv.) pouvant s'opposer à une telle révocation (consid. 12).

Grundsatzentscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission[141].

Art. 41 Abs. 1 Bst. b AsylG in Verbindung mit Art. 1 C Ziff. 1 FK. Widerruf des Asyls wegen Inanspruchnahme des Schutzes des Heimatstaates.

- 1. Auslegung der internationalen Konventionsbestimmung nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (E. 6 und 7).**
- 2. Art. 1 C Ziff. 1 FK findet Anwendung, sofern drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Der Akt, mit welchem der Flüchtling mit seinem Heimatstaat in Kontakt tritt, muss freiwillig ausgeführt sein, der Flüchtling muss die Absicht gehabt haben, von seinem Heimatstaat Schutz in Anspruch zu nehmen, und dieser muss ihm tatsächlich gewährt worden sein. In diesem Zusammenhang sind die Gründe sowie die Häufigkeit und Dauer der jeweiligen Aufenthalte zu prüfen; im weiteren ist zu berücksichtigen, ob die Einreise heimlich erfolgte und ob die Heimkehrer Behelligungen durch die heimatlichen Behörden ausgesetzt waren (E. 8-10).**
- 3. Die blosse Anwesenheit auf dem Territorium des Heimatstaates begründet noch keine Inanspruchnahme des Schutzes (E. 10).**
- 4. Im vorliegenden Fall kann die nur kurzzeitige Einreise in den Heimatstaat aus Pietätsgründen wie der Andacht vor dem Grab der Eltern nicht als Grund zum Widerruf des Asyls gemäss Art. 1 C Ziff. 1 FK eingestuft werden (E. 11).**
- 5. Der Widerruf kann auch nicht gestützt auf den - vom BFF nicht angerufenen - Art. 1 C Ziff. 5 FK (veränderte Verhältnisse im Heimatstaat) bestätigt werden, da sich anhand der Akten die individuellen Gründe für die Asylgewährung nicht feststellen lassen und somit nicht geprüft werden kann, ob einem solchen Widerruf allfällige «triftige Gründe» im Sinne von Art. 1 C Ziff. 5 Abs. 2 FK entgegenstehen (E. 12).**

Decisione di principio della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo[140].

Art. 41 cpv. 1 lett. b LAsi in relazione all'art. 1 C n. 1 Conv. sullo statuto dei rifugiati (Conv.). Revoca dell'asilo per avere ridomandato la protezione dello Stato di cui si possiede la cittadinanza.

- 1. Interpretazione della regola internazionale convenzionale secondo la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (consid. 6 e 7).**
- 2. L'art. 1 C n. 1 Conv. trova applicazione allorquando siano cumulativamente adempite tre condizioni: l'atto col quale il rifugiato entra in contatto con il suo Paese d'origine deve essere compiuto volontariamente, il rifugiato deve avere avuto l'intenzione di sollecitare la protezione di detto Paese, e questa gli deve essere stata effettivamente accordata. In tal contesto va tenuto conto del motivo e**

della durata del soggiorno, della clandestinità del viaggio di rientro e del soggiorno, della frequenza dei rimpatrii, dell'esposizione o meno ad intimidazioni da parte delle autorità del Paese d'origine (consid. 8-10).

3. La sola presenza sul territorio del Paese d'origine non costituisce di per sé una ripresa della protezione (consid. 10).

4. Nel caso concreto, il breve rientro nel Paese d'origine per un atto di pietà filiale quale il raccoglimento dinanzi alla tomba dei genitori, non può essere considerato un motivo di revoca dell'asilo giusta l'art. 1 C n. 1 Conv. (consid. 11).

5. La decisione di revoca non può essere confermata neppure per intervenuto cambiamento della situazione nel Paese d'origine del ricorrente giusta l'art. 1 C n. 5 cpv. 1 Conv. - motivo peraltro non invocato dall'UFR -, ritenuto che dalle carte processuali non è desumibile né la ragione della concessione dell'asilo, né tantomeno l'eventuale esistenza di un motivo grave ai sensi dell'art. 1 C n. 5 cpv. 2 Conv. ostativo alla revoca medesima (consid. 12).

Riassunto dei fatti:

L. H. ha ottenuto l'asilo in Svizzera nel dicembre del 1956. Il 9 dicembre 1992, l'interessato ha chiesto un prolungamento della validità del documento di viaggio allora in suo possesso. Il 22 gennaio 1993, l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) ha comunicato all'interessato di aver constatato, in occasione della pratica inerente il prolungamento della validità del titolo di viaggio, che avrebbe fatto ritorno in Ungheria. Detto UFR osserva che un rifugiato che si reca nel Paese d'origine dimostrerebbe con tale azione che più non sussisterebbero i motivi che in passato lo indussero a fuggire. L. H. è stato contemporaneamente informato del fatto che l'asilo concesso gli sarebbe, verosimilmente, stato revocato e che in tal caso non avrebbe più potuto beneficiare del principio del non-refoulement nel Paese d'origine. All'interessato è stato peraltro concesso il diritto di esprimersi per iscritto in merito alla prospettata revoca dell'asilo. L. H. ha fatto pervenire per iscritto le sue osservazioni. Ha ammesso di essere rientrato, seppure brevemente, in patria nel settembre del 1991, dopo 35 anni di esodo, al fine di sistemare la tomba dei suoi genitori, ma ha chiesto che l'asilo non gli sia revocato e che non venga privato della qualità di rifugiato. Inoltre, ha chiesto di essere sentito personalmente (istanza respinta).

Con decisione del 17 marzo 1993, l'UFR ha revocato l'asilo e ritirato nel contempo la qualità di rifugiato a L. H. in virtù dell'art. 41 cpv. 1 lett. b della Legge del 5 ottobre 1979 sull'asilo (LAsi, RS 142.31) e dell'art. 1 C n. 1 della Conv. del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (Conv., RS 0.142.30). L'autorità inferiore considera che soggiornando, seppur brevemente, nel Paese d'origine, l'interessato si è spontaneamente posto di nuovo sotto la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza, ed ha dimostrato che più non esisterebbero i motivi che l'avrebbero indotto a fuggire dall'Ungheria. La qualità di rifugiato ed il ritorno volontario - anche se solo temporaneo -

nel Paese d'origine costituirebbero una contraddizione, in quanto fatti assolutamente inconciliabili tra loro. Il 16 aprile 1993, L. H. ha introdotto ricorso dinanzi alla Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA) contro la succitata decisione. Fa valere in particolare che un breve rientro nel Paese d'origine, per i motivi da lui già indicati, non potrebbe interpretarsi quale volontaria richiesta di protezione al suo Paese d'origine. Afferma invece che un rientro, di breve durata, con l'unico intento di compiere un atto di pietà filiale (collocare una croce e sistemare la tomba dei genitori), non dovrebbe comportare né la revoca dell'asilo, né tantomeno la privazione della qualità di rifugiato. Chiamato ad esprimersi, l'Ufficio federale dei rifugiati ha proposto la reiezione del gravame. Nell'atto responsivo l'autorità inferiore ha segnalato che il ricorrente sarebbe stato avvisato delle conseguenze inerenti un rimpatrio in occasione dei vari prolungamenti del titolo di viaggio. D'altra parte, lo stesso nemmeno avrebbe nascosto alle autorità ungheresi la sua condizione di rifugiato, come dimostrerebbe il timbro apposto dagli agenti di confine a pagina 15 del titolo di viaggio per rifugiati. Nella replica il ricorrente osserva che il solo fatto di aver utilizzato il titolo di viaggio per rifugiati non consentirebbe di concludere che abbia voluto mettersi spontaneamente di nuovo sotto la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza. La CRA ha accolto il ricorso ed annullato il giudizio litigioso.

Dai considerandi:

5. Giusta l'art. 41 cpv. 1 LAsi, l'asilo è revocato:

a. se è stato ottenuto con dichiarazioni false o dissimulazione di fatti essenziali;

b. per i motivi menzionati nell'art. 1 C n. 1 a 6 Conv.

In caso di revoca dell'asilo, l'eventuale privazione esplicita della qualità di rifugiato è efficace rispetto a tutte le autorità federali e cantonali. Questa privazione non si estende ai coniugi ed ai figli (art. 41 cpv. 2 e 3 LAsi).

6.a. Ai sensi dell'art. 1 C Conv., una persona cui sono applicabili le disposizioni della sezione A non fruisce più della Convenzione:

1. se ha volontariamente ridomandato la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza; o

2. se ha volontariamente riacquisito la cittadinanza persa; o

3. se ha acquistato una nuova cittadinanza e fruisce della protezione dello Stato di cui ha acquisito la cittadinanza; o

4. se è volontariamente ritornata e si è domiciliata nel Paese che aveva lasciato o in cui non si era più recata per timore di essere perseguitata; o

5. se, cessate le circostanze in base alle quali è stata riconosciuta come rifugiato, essa non può continuare a rifiutare di domandare la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza (salvo che possa invocare motivi gravi derivanti da precedenti persecuzioni, per rifiutare di avvalersi della protezione di tale Paese);

6. trattandosi di un apolide, se, cessate le circostanze in base alle quali è stato riconosciuta come rifugiato, egli è in grado di ritornare nello Stato del suo domicilio precedente (salvo che possa invocare motivi gravi derivanti da precedenti persecuzioni per rifiutare di tornare in tale Paese).

b. Le prime quattro clausole di cessazione implicano un atto volontario da parte del rifugiato, quali la ripresa della protezione del Paese d'origine, la riacquisizione della cittadinanza persa, l'acquisizione di una nuova cittadinanza, o ancora il ristabilimento del domicilio nel Paese d'origine nel quale non si era più recato per timore d'essere perseguitato. Le due restanti clausole si giustificano col fatto che le condizioni che avevano giustificato il riconoscimento della qualità di rifugiato sono venute meno, in particolare in seguito ad un mutamento importante della situazione politica generale nel Paese d'origine o di ultima residenza. Nel caso in cui siano adempiti i requisiti per l'applicazione di una delle clausole di cessazione, lo statuto di rifugiato prende fine. Tali clausole sono fondate sull'assunto secondo il quale la protezione internazionale non deve essere mantenuta laddove non è più necessaria o non si giustifica più (cfr. Guida della procedura e dei criteri da applicare per determinare lo statuto di rifugiato, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati [ACNUR], Ginevra 1992, § 111). L'applicazione di una delle clausole di cessazione, alla stregua del riconoscimento dello statuto di rifugiato, ha carattere di mero accertamento. La stessa non riveste carattere penale (cfr. *Atle Grahl-Madsen*, *The status of refugees in International law*, Leyden 1966, vol. I, pag. 375 e segg.). L'enumerazione delle clausole di cessazione è esaustiva (cfr. *Grahl-Madsen*, op. cit., pag. 369; [DTF 110 Ib 208](#) segg. e relativi riferimenti). Peraltro, tali clausole vanno interpretate in maniera restrittiva (cfr. Guida ACNUR, op. cit., § 116). L'eccezione prevista all'art. 1 C n. 5 cpv. 2 Conv. - secondo la quale non può essere privato dello statuto di rifugiato colui che possa invocare motivi gravi (od imperiosi che dir si voglia) derivanti da persecuzioni anteriori - non trova applicazione in caso di perdita dello status giusta l'art. 1 C n. 1 a 4 Conv., ma esclusivamente in relazione al motivo di cessazione di cui all'art. 1 C n. 5 cpv. 1 Conv. (cfr. [GAAC 60.35](#)).

c. Giusta l'art. 2 n. 1 lett. a della Conv. di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111; ratificata senza riserve od obiezioni dalla Svizzera il 7 maggio 1990 ed entrata in vigore per la stessa il 6 giugno 1990), il termine trattato indica un accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e regolato dal diritto internazionale (...), qualunque ne sia la particolare denominazione. L'espressione «regolato dal diritto internazionale» consacra un rimando a tutte le regole d'interpretazione sancite dal diritto internazionale consuetudinario, oggi codificate agli art. 31 a 33 della Convenzione di Vienna. In particolare, l'art. 31 dispone che le norme di un trattato devono essere interpretate in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo. Il primo elemento dell'esame ermeneutico consiste, dunque, nella ricerca del significato letterale del testo secondo i principi della buona fede e del buon senso (cfr. *Stefania Bariatti*, *L'interpretazione delle Convenzioni internazionali di diritto uniforme*, Padova 1986, pag. 175 e segg.).

Inoltre, ai sensi dell'art. 32 le risultanze dei lavori preparatori dei trattati costituiscono un metodo d'interpretazione esclusivamente complementare, pertanto di portata estremamente limitata. La qualità medesima della

norma internazionale convenzionale impone che la giurisdizione che l'interpreta e l'applica non la denaturi ricorrendo, senza precauzioni, alle regole d'interpretazione generalmente ammesse dall'ordinamento giuridico interno.

In particolare, non è ammissibile un'interpretazione che renda senza significato o senza effetto una norma, né una parte può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione del trattato (art. 27 della Convenzione di Vienna). E più in generale, l'interpretazione è vista quale elemento d'esecuzione di un'obbligazione internazionale (v. art. 26 e 27 della Convenzione di Vienna).

Per quanto è dell'interazione dei metodi d'interpretazione utilizzati in diritto internazionale ed in diritto interno, giova rilevare che si riscontrano punti di convergenza - il metodo primario è l'interpretazione letterale -, e di discordanza, per esempio l'importanza nel diritto interno di un'interpretazione conforme alla Costituzione, o alla volontà del legislatore, metodi che non si possono trasporre all'interpretazione della norma internazionale (cfr. *Olivier Jacot-Guillarmod*, Strasbourg, Luxembourg, Lausanne et Lucerne: méthodes d'interprétation comparées de la règle internationale conventionnelle, in: *Jean-François Perrin*, Les règles d'interprétation, Enseignement de 3^e cycle de droit 1988, Friburgo 1989, pag. 121 e segg.).

7. Nella fattispecie la questione litigiosa è quella di sapere se un breve rientro nel Paese d'origine costituisca di per sé, ed indipendentemente da ogni altra considerazione, un motivo sufficiente per revocare il diritto d'asilo. Ai sensi dell'art. 41 cpv. 1 lett. b LAsi, l'asilo è revocato per i motivi menzionati all'art. 1 C n. 1 a 6 Conv. Tale rimando della legislazione interna alla Conv. è incondizionato, alcuna riserva essendo stata formulata dalla Svizzera con riferimento all'applicazione delle clausole di cessazione della Conv. medesima. Ne consegue la diretta applicabilità ai casi di revoca dell'asilo delle norme della Conv.

a. Orbene, per costante prassi dell'UFR un rientro nel Paese d'origine, foss'anche di breve durata e per ragioni umanitarie, deve condurre necessariamente alla revoca dell'asilo. Tale prassi è stata a suo tempo avvalorata dal Tribunale federale (TF) (v. [DTF 110 Ib 208](#) e segg.), quando ancora la suprema giurisdizione federale era competente a statuire su ricorsi di diritto amministrativo diretti contro decisioni di revoca dell'asilo. Nel giudizio menzionato, il TF ha ritenuto che non si potesse ignorare che proponendo di riprendere all'art. 41 cpv. 1 lett. b LAsi l'enumerazione dei motivi di cessazione figurante nella Conv., il Consiglio federale ha chiaramente indicato il senso nel quale si sarebbe dovuto interpretare i n. 5 e 6. In particolare, ha precisato che andava mantenuta la pratica adottata in Svizzera, secondo cui uno straniero non può più prevalersi della qualità di rifugiato e dell'asilo se è rientrato volontariamente, anche per poco tempo, nel suo Paese d'origine o di ultima residenza senza subire intimidazioni da parte delle autorità, ad eccezione dei casi di estremo rigore. Il Consiglio federale ha infatti rilevato come questa pratica si collocasse nei limiti di un'interpretazione ammissibile della Conv., e come la stessa si giustificasse pienamente. Il TF ha pure constatato che nel corso dei dibattiti parlamentari, alcuna persona ha sollevato la minima obiezione a questo proposito, ed ha precisato che

l'interpretazione voluta dal Parlamento è d'altra parte conforme allo spirito della Conv. - se non alla lettera - che presuppone che il rifugiato abbia interrotto ogni tipo di relazione con il suo Paese d'origine e non possa o non voglia avvalersi della protezione del proprio Stato per il timore, fondato, d'esservi perseguitato (cfr. pure [DTF 105 II 6](#) consid. 5). Inoltre, per evitare un controllo che comporterebbe sovente non indifferenti problemi, non si potrebbe imporre all'autorità federale di prendere in considerazione le ragioni umanitarie che potrebbero aver spinto il rifugiato a far rientro nel suo Paese d'origine.

Questa giurisprudenza è stata oggetto di critiche (cfr. *Samuel Werenfels*, *Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht*, Berna 1987, pag. 326 e segg.; *Alberto Achermann / Christina Hausammann*, *Handbuch des Asylrechts*, 2^a ed., Berna e Stoccarda 1991, pag. 204; *Roland Bersier*, *Droit d'asile et statut du réfugié en Suisse*, Losanna 1991, pag. 218; *Gottfried Köfner / Peter Nicolaus*, *Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. 2, Monaco di Baviera 1986, pag. 591 nota 13). Werenfels ha peraltro rilevato come il TF non abbia indicato le ragioni per cui la prassi adottata dalle autorità federali sarebbe compatibile con le norme della Conv. Inoltre, il legislatore avrebbe espresso nel messaggio relativo alla legge sull'asilo solo una dichiarazione d'intenti, la cui legittimità avrebbe dovuto essere oggetto di verifica da parte della suprema Corte federale (cfr. Werenfels, op. cit., pag. 326 e relativo riferimento).

b. In una sentenza più recente (cfr. decisione inedita del 20 marzo 1992 nella causa Y. Y., Bulgaria), il Tribunale federale ha peraltro apportato una precisazione alla sua precedente giurisprudenza. La suprema Corte ha espresso rincrescimento per il fatto che, malgrado le numerose revisioni della legge federale sull'asilo, il legislatore non abbia giudicato utile di chiarire la pratica della revoca dell'asilo allorquando il rifugiato si rende, anche se per poco tempo, nel suo Paese d'origine. Questa questione non sarebbe priva d'interesse avuto riguardo ai mutamenti politici che si sono prodotti negli ultimi anni in numerosi Paesi. Considerato che non sarebbe stata prevista alcuna soluzione di revoca generale dell'asilo per tutti questi Paesi, il fatto d'autorizzare una visita di corta durata, al fine di permettere ai rifugiati di verificare di persona la possibilità di ristabilirsi nuovamente nel loro Paese d'origine, non sarebbe sprovvisto di fondamento. Considerato che la Bulgaria, come l'Ungheria, è inserita nel novero delle «safe-countries» (l'Ungheria dall'ottobre del 1990, la Bulgaria dal marzo del 1991), la soluzione auspicata dal TF appare di fatto quale richiamo ad un'interpretazione conforme alle regole del diritto pubblico internazionale della Convenzione sullo statuto dei rifugiati e delle sue clausole di cessazione cui rinvia senza riserva alcuna il diritto interno (art. 41 cpv. 1 lett. b LAsi). In altri termini, il TF medesimo ha considerato di non potere confermare l'interpretazione proposta nella sentenza [DTF 110 Ib 208](#) e segg. secondo la quale una visita di breve durata nel Paese d'origine è incompatibile con lo statuto di rifugiato.

L'interpretazione di cui alla menzionata sentenza inedita è la sola compatibile con le norme della Conv. Con la stessa si abbandona pertanto di fatto la prassi di cui a [DTF 110 Ib 208](#) e segg. fondata in modo preponderante su di un metodo d'interpretazione - che fa capo essenzialmente alla volontà del legislatore svizzero espressa nei dibattiti parlamentari - che non si può trasporre senza precauzioni all'interpretazione della regola internazionale (cfr.

Jacot-Guillarmod, op. cit., pag. 121), come la nostra massima istanza giudiziaria aveva già avuto modo di rilevare in altre sue decisioni (cfr. Jacot-Guillarmod, op. cit., pag. 122; [DTF 109 V 185](#), 103 V 170, 97 I 365 e 96 I 648).

Peraltro, il Tribunale federale delle assicurazioni ha ritenuto opportuno di pubblicare in [DTF 117 V 268](#) una decisione che tende a precisare la giurisprudenza sull'interpretazione della regola internazionale convenzionale dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Vienna. Nella sentenza di cui trattasi si puntualizza che solo ove la Convenzione od un trattato non regolino una determinata domanda né esplicitamente, né implicitamente, si può ricorrere a titolo sussidiario alle nozioni e concezioni del diritto interno quo all'interpretazione (cfr. [DTF 117 V 270](#) e relativi riferimenti).

Ora, la ricerca del significato letterale delle clausole di cessazione, nonché un'interpretazione in base al senso comune da attribuire ai termini della Conv. nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e scopo, permette di escludere che un breve rientro nel Paese d'origine debba intendersi quale circostanza che comporti necessariamente la revoca dello statuto di rifugiato ai sensi di una delle regole dedicate nella Conv. a questa problematica. Infatti, secondo l'art. 1 C n. 4 Conv., lo statuto va revocato allorquando una persona è volontariamente ritornata e si è domiciliata nel Paese che aveva lasciato o in cui non si era più recata per timore d'essere perseguitata. Non vi è chi non veda come questa disposizione sia incompatibile con un'interpretazione restrittiva della Conv. secondo la quale già un semplice rientro in patria sarebbe sufficiente per far cessare lo statuto di rifugiato. In siffatta evenienza in effetti, il senso e lo scopo dell'art. 1 C n. 4 Conv. verrebbero meno, ciò che non può essere il risultato di una corretta interpretazione (v. pure Werenfels, op. cit., pag. 325 e relativi riferimenti), tantomeno secondo i metodi di cui alla Convenzione di Vienna.

c. Certo, siccome la Conv. disciplina esclusivamente la cessazione dello statuto di rifugiato, il legislatore svizzero può - ove lo ritenga opportuno - emanare disposizioni di diritto interno divergenti e più restrittive per quanto attiene alla revoca dell'asilo. Tuttavia, e come rettamente rilevato nella sentenza inedita 20 marzo 1992 del Tribunale federale, nonostante le numerose revisioni delle legge sull'asilo, il legislatore non ha fatto uso di tale facoltà (lo ha fatto in altro contesto, segnatamente per i motivi indicati all'art. 41 cpv. 1 lett. a). Difatti l'art. 41 cpv. 1 lett. b attinente alla revoca dell'asilo rinvia agl'art. 1 C n. 1 a 6 Conv. senza riserva alcuna. Per il resto, sia detto che non può essere sopperito ad un'eventuale lacuna legislativa mediante un'interpretazione della Conv. contraria alle regole sancite nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

d. La suprema giurisdizione federale aveva pure considerato, nella sentenza pubblicata su cui poggia nella sostanza il giudizio querelato, che per evitare un controllo che sarebbe sovente impossibile, non si sarebbe potuto imporre all'autorità federale di prendere in considerazione le ragioni umanitarie che avrebbero potuto spingere il rifugiato a rendersi nel suo Paese d'origine.

Tale assunto non appare convincente, ove solo si pensi che nell'ambito di una procedura di revoca dell'asilo, secondo una delle clausole di cessazione di cui alla Conv., l'autorità deve pronunciarsi sull'esistenza, o meno, di una fattispecie sussumibile ad una siffatta clausola dopo avere sentito il rifugiato, il quale può far valere le ragioni che ostano a suo giudizio alla

revoca. L'autorità deve quindi esaminare il singolo caso anche conto tenuto delle allegazioni presentate dall'interessato. Se queste possano giustificare la rinuncia alla revoca dell'asilo, dipende dalla loro rilevanza e dal loro grado di verosimiglianza o di certezza, problema che si esaurisce in una valutazione delle stesse.

8. L'applicazione dell'art. 1 C n. 1 Conv. necessita della riunione cumulativa di tre condizioni (GAAC 58.60; cfr. pure *E. D'Aoust*, La mise en oeuvre des clauses de cessation du statut de réfugié au vu de la doctrine, de la jurisprudence et des recommandations du HCR, in *Documentation-Réfugiés*, supplément au N° 241, 26 aprile / 9 maggio 1994; Guida ACNUR, op. cit., § 119; *James C. Hathaway*, The law of refugee status, Butterworth, Vancouver 1991, pag. 192 e segg.; *Guy S. Goodwin-Gill*, The refugee in International Law, Oxford 1983, pag. 48):

a. L'atto col quale si domanda la protezione deve essere compiuto volontariamente, nel senso che non può essere imposto al rifugiato né dalle circostanze inerenti alla sua situazione nel Paese che lo ospita, né dalle autorità di questo Paese.

Non è volontario l'atto mediante il quale il rifugiato, su richiesta dello Stato d'asilo, domanda alla rappresentanza del suo Paese d'origine l'emissione od il rinnovamento del passaporto. Non lo sono di regola nemmeno tutti quegli atti effettuati per necessità e che richiedono la partecipazione delle autorità del Paese d'origine, come fra l'altro l'ottenimento di estratti di nascita o stato civile (indispensabile in determinate circostanze vuoi per dimostrare la propria identità nel primo caso, vuoi per poter contrarre matrimonio nel secondo caso; cfr. Guida ACNUR, op. cit., § 121);

b. L'azione intrapresa dal rifugiato deve avere carattere intenzionale, ovvero deve avere per obiettivo l'assoggettamento alle autorità del Paese di cui possiede la cittadinanza.

Per giudicare dell'intenzionalità o meno dell'atto, l'autorità dovrà tener conto della motivazione alla base per esempio di un rientro (che spetterà al rifugiato di dimostrare), della clandestinità o meno del viaggio di rientro e del soggiorno, dell'utilizzazione o meno del proprio passaporto nazionale o del titolo di viaggio per i rifugiati o di altro documento di legittimazione, della durata del soggiorno, di ogni altro contatto avuto con le autorità del proprio Paese. Si deve presumere che ha carattere intenzionale l'atto con il quale il rifugiato chiede volontariamente il rinnovo o l'emissione di un passaporto da parte delle autorità del suo Paese d'origine. Altresì, un ritorno nel proprio Paese, benché volontario, può anche non avere per obiettivo una normalizzazione dei rapporti con il Paese d'origine (cfr. Guida ACNUR, op. cit., § 125; Grahl-Madsen, op. cit., pag. 384 § 141).

c. L'azione intrapresa deve essere coronata da successo, nel senso che una persona non solo deve volontariamente sollecitare la protezione del Paese d'origine, ma occorre pure che la protezione richiesta gli venga effettivamente accordata.

Non ogni atto che adempie i requisiti di cui alle lett. a e b comporta necessariamente la revoca dell'asilo e la privazione della qualità di rifugiato, in particolare allorquando le autorità del Paese d'origine rifiutano l'emissione

od il rinnovamento di un passaporto, oppure dopo il rientro sottopongono il rifugiato ad intimidazioni (cfr. sentenza inedita del Tribunale federale del 20 marzo 1992; Guida ACNUR, op. cit., § 122).

Queste tre condizioni traggono origine dalla nozione di rifugiato. Siccome un richiedente l'asilo che non vuole o che non può più domandare la protezione del suo Paese d'origine per il timore, fondato, di subirvi persecuzioni, può essere riconosciuto quale rifugiato, tale statuto non potrà prendere fine che quando egli non possa (condizione di cui alla lett. c) e non voglia (condizioni di cui alle lett. a e b) più rifiutare la protezione del suo Paese.

9. In relazione all'art. 1 C n. 1 Conv. si possono pertanto ipotizzare diversi casi implicanti la promozione di una procedura di revoca dell'asilo fra cui:

- richiesta ed ottenimento del passaporto del suo Paese d'origine;
- contatti di diversa natura con le autorità del Paese d'origine;
- rifugiato che è tornato nel Paese di cui è cittadino, se del caso utilizzando il passaporto nazionale o il documento di viaggio per rifugiati che gli è stato rilasciato.

10. Occorre quindi esaminare l'effetto sull'asilo e conseguentemente sulla qualità di rifugiato di un breve ritorno nel Paese d'origine, avvenuto servendosi del documento di viaggio per rifugiati rilasciato dal Paese d'asilo.

a. Simili casi vanno esaminati individualmente, in quanto il fatto di far visita, ad esempio, al genitore anziano o malato non ha la stessa portata, dal punto di vista dei rapporti col Paese d'origine, del fatto di recarsi in tale Paese ripetutamente per trascorrervi le vacanze oppure per intrattenervi rapporti d'affari (cfr. D'Aoust, op. cit., pag. 3; Guida ACNUR, op. cit., § 125; Grahl-Madsen, op. cit., pag. 384, § 141). In altri termini, la sola presenza fisica sul territorio del Paese d'origine non costituisce di per sé una ripresa della protezione (cfr. ibidem; sentenza inedita del Tribunale federale del 20 marzo 1992). Importa invece che vi sia assoggettamento volontario al governo di detto Paese, ciò che implica una normalizzazione delle relazioni tra lo Stato e l'individuo. Ne consegue che va tenuto conto sia del motivo che della durata del soggiorno, nonché dell'eventuale clandestinità del viaggio e del soggiorno, della frequenza dei rimpatrii, dell'esposizione o meno a intimidazioni da parte delle autorità del Paese d'origine.

b. In tal contesto può essere fatto riferimento alla prassi di diversi altri Stati quali il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo e la Germania (cfr. *Viktor Lieber*, Die neuere Entwicklung des Asylrechts im Völkerrecht und Staatsrecht unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Asylpraxis, Zurigo 1973, pag. 111; D'Aoust, op. cit., pag. 2 e seg.).

In Francia la Commissione di ricorso dei rifugiati ha già avuto modo di prendere posizione sul caso di un rifugiato rientrato brevemente nel suo Paese d'origine per gravi motivi familiari, caso che - secondo detta autorità - non giustifica l'applicazione della clausola di cessazione dell'art. 1 C n. 1 Conv. (cfr. caso *Vallejo Leon*, 26 agosto 1982: il rifugiato è rientrato nel suo paese d'origine in seguito al decesso della madre e per aiutare il padre in cattive condizioni di salute; cfr. *Frédéric Tiberghien*, La protection des réfugiés en France, 2^a ed., Aix-en-Provence 1988, pag. 121 e 445/7).

Per le ragioni precedentemente indicate, questa interpretazione dell'art. 1 C n. 1 Conv. appare conforme al tenore letterale ed allo spirito della Convenzione medesima ed è condivisa dalla dottrina (cfr. D'Aoust, op. cit., pag. 3; Achermann/Hausammann, op. cit., pag. 203 e seg.; Werenfels, op. cit., pag. 320 e segg.; Grahl-Madsen, op. cit. pag. 384), come pure dall'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (cfr. Guida ACNUR, op. cit., § 125).

c. Ne consegue che un breve rientro nel Paese d'origine non deve avere quale inevitabile e necessaria conseguenza la revoca dell'asilo e conseguentemente della qualità di rifugiato, anche se il viaggio non dovesse essersi svolto clandestinamente.

11.a. Nel caso concreto, l'autorità inferiore ha revocato l'asilo e ritirato al ricorrente la qualità di rifugiato. L'UFR ha motivato il suo giudizio sostenendo che la qualità di rifugiato ed il ritorno volontario - anche se solo temporaneo - nel suo Paese d'origine costituiscono una contraddizione in quanto fatti assolutamente inconciliabili. Il ricorrente si sarebbe pertanto posto nuovamente e spontaneamente sotto la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza. Nella replica l'UFR precisa che l'interessato avrebbe pure presentato il documento di viaggio alle autorità del suo Paese così dimostrando di non sentirsi più in pericolo (l'Ungheria è peraltro «safe-country»). Altresì, sarebbe stato consapevole delle conseguenze che la sua azione avrebbe comportato (ad ogni prolungamento del titolo di viaggio i rifugiati vengono informati della pratica dell'UFR sulla revoca dell'asilo).

Né nella decisione querelata, né nella risposta al ricorso, detto Ufficio prende posizione in merito alla ragioni fatte valere dall'interessato a giustificazione dell'invero incontestato breve rientro nel suo Paese d'origine.

b. Il ricorrente sostiene infatti di essere rientrato fugacemente in Ungheria in un'unica circostanza nel settembre del 1991, e dopo 35 anni di esodo, per compiere un atto di pietà filiale, ovvero collocare una croce e sistemare la tomba dei propri genitori. Contesta pertanto di essersi posto spontaneamente di nuovo sotto la protezione del suo Paese d'origine.

c. Non vi è dubbio alcuno che il ricorrente è rientrato volontariamente nel suo Paese d'origine. Di contro, il ricorso merita approfondimento laddove il ricorrente fa valere di non avere mai avuto l'intenzione di porsi sotto la protezione dello Stato ungherese, il suo breve rientro in patria dopo tanti anni di esilio avendo avuto per scopo, ed essendosi esaurito, in un gesto di raccoglimento dinanzi alla tomba dei genitori.

Questa Commissione ritiene credibile il ricorrente quando afferma che dopo 35 anni di esilio ha sentito il bisogno di rientrare in patria per raccogliersi in un'occasione dinanzi alla tomba dei genitori (la madre non era ancora deceduta al momento del suo espatrio nel lontano 1956). E' peraltro rimasto incontestato da parte dell'UFR che il rientro sia stato breve e intrapreso per la ragione indicata. Nonostante che l'interessato sia stato informato della prassi dell'UFR in materia di revoca dell'asilo (peraltro contestata), e sia apparentemente entrato in contatto in zona di frontiera con le autorità del suo Paese, la conclusione secondo la quale il ricorrente avrebbe avuto l'intenzione d'assoggettarsi alle autorità del suo Paese d'origine non trova ancora sufficiente supporto. In effetti, non si può certo considerare che l'interessato avesse per obiettivo che le autorità del suo Paese d'origine si

occupassero di certi suoi interessi o più in generale che volesse normalizzare le sue relazioni con lo stesso. Questa Commissione ha già avuto modo di segnalare, seppure solo come *obiter dictum* in una decisione riguardante altra fattispecie, che un breve rientro in patria per rendere visita ad un genitore gravemente malato non è inconciliabile con lo status di rifugiato (cfr. [GAAC 58.60](#), consid. 4a).

Alcuna seria ragione potrebbe giustificare un trattamento differente del caso di un breve rientro al fine di un raccoglimento dinanzi alla tomba dei genitori dopo tanti anni di esilio - soprattutto allorquando, come *in casu*, perlomeno uno dei genitori era ancora in vita al momento dell'espatrio del ricorrente nel lontano 1956 -, dal caso di un breve rientro per far visita al genitore gravemente malato.

d. Contrariamente a quanto ancora sostenuto in [GAAC 58.60](#), nell'ambito dell'esame delle tre condizioni che devono cumulativamente essere adempite per poter procedere alla revoca dell'asilo ed alla privazione della qualità di rifugiato giusta l'art. 41 cpv. 1 lett. b LAsi in relazione all'art. 1 C n. 1 Conv., il principio della proporzionalità non gioca più alcun ruolo. Difatti, una volta adempiti i tre presupposti precedentemente menzionati, l'autorità giudicante deve necessariamente procedere alla revoca dell'asilo ed alla privazione della qualità di rifugiato.

e. Da quanto esposto, discende che la decisione impugnata viola il diritto pubblico federale ed incorre pertanto nell'annullamento.

12. Quando la Commissione annulla una decisione, essa può sostituirsi all'istanza inferiore e giudicare direttamente nel merito o eccezionalmente rinviare la causa per nuovo giudizio (art. 61 cpv. 1 PA). In particolare, essa si sostituirà all'autorità inferiore se gli atti sono completi e comunque sufficienti a statuire sull'applicazione del diritto federale (cfr. [DTF 116 Ib 184](#) consid. 4a). Nel caso concreto, tale requisito non è adempito. Certo, questa Commissione ha già avuto modo di sottolineare (cfr. [GAAC 60.35](#)) che per i rifugiati d'origine ungherese va promossa, indistintamente, una procedura di revoca dell'asilo giusta l'art. 41 cpv. 1 lett. b LAsi in relazione all'art. 1 C n. 5 Conv. Tuttavia, e per quanto attiene al caso di specie, da un lato l'autorità inferiore non ha mai fatto valere in corso di procedura il motivo di revoca dell'art. 1 C n. 5 della Conv. (nemmeno quale motivazione sussidiaria), e dall'altro lato una procedura di revoca conformemente all'art. 1 C n. 5 Conv. comporta necessariamente la conoscenza/determinazione delle circostanze individuali che hanno comportato il riconoscimento della qualità di rifugiato del ricorrente.

Ora, nulla emerge dalle carte processuali che consenta di stabilire con la necessaria precisione per quale motivo, o motivi, sia stata a suo tempo riconosciuta la qualità di rifugiato all'interessato (ciò che l'autorità competente dovrà acclarare preliminarmente). La questione non è senza rilevanza, ritenuto che una modifica anche radicale della situazione politica in un Paese, non necessariamente comporta un cambiamento della condizione di colui che ha ottenuto l'asilo per esempio per motivi religiosi o per considerazioni di razza. L'autorità competente dovrebbe poi dare all'interessato nell'ambito del suo diritto di essere sentito pure l'occasione di far valere eventuali ragioni gravi, o imperiose che dir si voglia, che potrebbero eventualmente opporsi alla revoca dell'asilo. In simili circostanze, non sono date le condizioni per una

sostituzione dei motivi in sede ricorsuale (sulla questione della sostituzione dei motivi v. Giurisprudenza ed informazioni della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo [GICRA] 1995 n. 12). Peraltro, non vi è *in casu* motivo valido ed imperativo per privare l'interessato del doppio grado di giurisdizione.

[140] Cfr. sopra nota 3, pag. 48.

[141] Vgl. oben Fussnote 1, S. 46.

[142] Cf. ci-dessus note 2, p. 46.

JAAC 61.13 - Estratto di una sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo del 12 dicembre 1995

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	61
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 377

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.