



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Ufficio federale di giustizia UFG

Rapporto esplicativo

concernente l'avamprogetto di legge federale sul coordinamento tra le procedure d'asilo e d'estradizione

Ufficio federale di giustizia
Berna, giugno 2009

Compendio

Il 25 agosto 2008 il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito un gruppo di lavoro per esaminare, sotto la direzione dell'Ufficio federale di giustizia, le possibilità di migliorare il coordinamento tra le procedure parallele d'asilo e d'estradizione. L'esigenza è nata da diversi casi di estradizione in cui la persona perseguita penalmente ha chiesto asilo alla Svizzera e nello svolgimento delle procedure parallele d'asilo e d'estradizione si sono verificati problemi di coordinamento.

I deficit di coordinamento dei tempi e dei contenuti, che creano problemi seri in circa tre casi all'anno, sono dovuti a vari fattori. Infatti, vi sono differenze strutturali sia nelle procedure sia nei rimedi giuridici. Le procedure d'asilo e d'estradizione rientrano nell'ambito di competenza di diverse autorità federali e anche i rimedi giuridici previsti sono diversi. In singoli casi ne risultano decisioni in materia d'asilo o di estradizione contrastanti, nonché ritardi nelle procedure. Le difficoltà di coordinamento dipendono anche dal fatto che per le due procedure valgono obiettivi diversi: la procedura d'asilo è volta alla protezione del richiedente dalla persecuzione, mentre quella d'estradizione ha come scopo principale il perseguimento penale. In entrambe le procedure le autorità preposte sono tenute a verificare il pericolo concreto cui la persona interessata è esposta nello Stato d'origine.

Il presente avamprogetto ha l'obiettivo di migliorare la raccolta e lo scambio d'informazioni tra le autorità preposte all'asilo e quelle competenti in materia di estradizione, di accelerare la procedura d'asilo e di evitare decisioni in materia d'asilo o di estradizione contrastanti. Le misure da introdurre devono influire il meno possibile sul diritto procedurale, prevenire una detenzione in vista d'estradizione di durata sproporzionata ed evitare inutili ritardi nelle procedure; inoltre, non devono richiedere decisioni in ambiti giuridici estranei.

Il modello proposto prevede l'accesso al Tribunale federale per singoli casi nel settore dell'asilo: in questo modo, le procedure d'asilo e d'estradizione sono riunite a livello del Tribunale federale e viene debitamente rispettato il principio del «non-refoulement». L'accesso al Tribunale federale nel settore dell'asilo resta limitato a pochi singoli casi e quindi la modifica dei rimedi giuridici appare ragionevole. Come misure complementari nella procedura d'asilo è necessario sancire per legge l'obbligo di celerità, mentre in quelle d'asilo e d'estradizione va introdotto l'obbligo reciproco di tenere conto degli atti dell'altra procedura.

Per attuare le soluzioni proposte sono necessari adeguamenti nella legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF), nella legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (LAsi) e nella legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza in materia penale (AIMP).

Rapporto

1 Punti essenziali dell'avamprogetto

1.1 Situazione di partenza

Diversi casi d'estradizione, in cui la persona perseguita o condannata penalmente ha chiesto asilo alla Svizzera, hanno dimostrato che in caso di procedure parallele d'asilo e d'estradizione possono nascere problemi di coordinamento con conseguenze negative.

Ogni anno si verificano circa 10 casi di procedure d'asilo e d'estradizione parallele¹: di queste circa tre, ovvero appena il 2% delle domande d'estradizione presentate alla Svizzera, provocano problemi notevoli. Tuttavia, nonostante l'esiguo numero di situazioni problematiche, in singoli casi gli effetti possono risultare gravi e ingiusti: da un lato, una persona perseguita penalmente all'estero che ha presentato una domanda d'asilo in Svizzera può essere costretta a una detenzione in vista d'estradizione di durata eccessiva, dall'altro la Svizzera non può estradarla.

Alla luce di questa situazione, il 25 agosto 2008 il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito un gruppo di lavoro con l'obiettivo di verificare le possibilità di migliorare il coordinamento delle due procedure. Il 18 febbraio 2009 il gruppo di lavoro, composto da rappresentanti del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale, del Dipartimento federale degli affari esteri (Direzione del diritto internazionale pubblico) e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Ufficio federale della migrazione e Ufficio federale di giustizia), ha presentato un rapporto finale con proposte di soluzione². L'avamprogetto è stato elaborato sulla base di tale rapporto.

1.1.1 Analisi del problema

1.1.1.1 Procedura in vigore

Le procedure d'asilo e d'estradizione rientrano nell'ambito di competenza di due diversi Uffici federali: l'Ufficio federale della migrazione (UFM) decide in merito alle domande d'asilo, mentre l'Ufficio federale di giustizia (UFG) si occupa delle domande di ricerca di persone e d'estradizione. Alla fine la decisione in materia d'asilo viene valutata dal Tribunale amministrativo federale, mentre la decisione d'estradizione dell'UFG viene esaminata dal Tribunale penale federale e, in ultima istanza, dal Tribunale federale in casi particolarmente importanti³. Questo discipli-

¹ La Svizzera riceve ogni anno oltre 200 domande d'estradizione dall'estero (2008: 259 domande; 2007: 215 domande).

² Membri del gruppo di lavoro: Rudolf Wyss (presidente), Erwin Jenni, Astrid Offner, Philippe Gerber (Ufficio federale di giustizia); Mario Vena (Tribunale amministrativo federale); Cornelia Cova (Tribunale penale federale); Matthias Keusch (Ufficio federale della migrazione); Dieter Cavalleri (Direzione del diritto internazionale pubblico).

³ Sull'eccezione del reato politico decide il Tribunale penale federale in prima istanza (art. 55 cpv. 2 AIMP).

namento dei rimedi giuridici è stato stabilito con la riforma della giustizia ed è in vigore dal 1° gennaio 2007⁴.

Per la procedura d'asilo è determinante la Convenzione del 28 luglio 1951⁵ sullo statuto dei rifugiati, che vieta l'espulsione o l'allontanamento di un rifugiato in uno Stato in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche (art. 33 cpv. 1). Questa disposizione, che sancisce il principio del «non-refoulement», esclude un'extradizione verso lo Stato in cui il rifugiato è perseguito.

Il principio del «non-refoulement» è fissato anche nella Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957⁶ (art. 3 cpv. 2), secondo la quale l'extradizione non viene concessa se è richiesta da uno Stato in cui c'è pericolo di persecuzione. Inoltre, anche l'articolo 2 della legge federale del 20 marzo 1981⁷ sull'assistenza in materia penale (AIMP) contiene un principio simile. Il divieto di estradizione in caso di pericolo di tortura oppure di pena o trattamento inumano o degradante fa parte del diritto internazionale cogente, risulta dall'articolo 3 della Convenzione del 4 novembre 1950⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e nel diritto nazionale svizzero è retto dall'articolo 25 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.; RS 101)⁹.

Sia nella procedura d'asilo sia in quella d'extradizione è necessario valutare il pericolo concreto cui è esposta la persona interessata nello Stato in cui è perseguita. Di conseguenza, visto il parallelismo delle due procedure, le stesse questioni vengono praticamente esaminate da due Uffici federali da punti di vista differenti, per poi essere verificate da tribunali federali diversi. A questo si aggiungono problemi pratici, perché non esiste un'interfaccia automatizzata tra le banche dati dei due Uffici federali.

Secondo l'attuale prassi del Tribunale federale, se una persona chiede l'asilo parallelamente a una procedura d'extradizione, l'extradizione non viene concessa allo Stato di persecuzione finché la domanda d'asilo non è respinta con decisione passata in giudicato. Se una persona ha ottenuto lo statuto di rifugiato, una procedura d'extradizione può essere eseguita soltanto dopo la revoca dell'asilo¹⁰.

⁴ Nella deliberazione concernente la legge sul Tribunale federale e la legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale, il Consiglio degli Stati aveva inizialmente approvato la proposta del Consiglio federale, che per le decisioni d'extradizione e di assistenza giudiziaria prevedeva il Tribunale amministrativo federale come prima e ultima istanza di ricorso (01.023; Boll. Uff. 2003 pag. 875).

⁵ RS 0.142.30

⁶ RS 0.353.1

⁷ RS 351.1

⁸ RS 0.101

⁹ P.es. sentenza del Tribunale federale del 18.12.2007, 1C_205/2007, consid. 6.3 (non disponibile in italiano).

¹⁰ P.es. sentenza del Tribunale federale del 14.12.2005, 1A.267/2005, consid. 3 (non disponibile in italiano).

1.1.1.2

Lacune della procedura

Le procedure separate e i diversi rimedi giuridici nelle procedure d'asilo e d'extradizione possono provocare deficit nell'informazione, con la possibilità di decisioni d'asilo e d'extradizione contrastanti. In singoli casi, questo può portare a una detenzione in vista d'extradizione di durata sproporzionata: per esempio, in una procedura d'extradizione con la Turchia, in cui il Tribunale federale aveva praticamente approvato l'extradizione, la persona perseguita ha dovuto essere rilasciata dopo tre anni di detenzione in vista d'extradizione, quando il Tribunale amministrativo federale le ha riconosciuto la qualità di rifugiato¹¹. In una procedura d'extradizione con la Croazia, nonostante una decisione d'extradizione passata in giudicato, dopo più di un anno la persona perseguita detenuta in vista d'extradizione è stata scarcerata, perché il Tribunale penale federale considerava la detenzione troppo lunga rispetto all'esecuzione di una pena detentiva pari a 20 mesi (comminata in Croazia) e il Tribunale amministrativo federale non si era ancora espresso in merito alla procedura d'asilo¹². In quest'ultimo caso la Svizzera non ha potuto ottemperare al proprio obbligo d'extradizione perché la persona perseguita è fuggita.

A causa delle differenze nei due sistemi, possono verificarsi problemi di coordinamento nelle procedure parallele d'asilo e d'extradizione in cui è necessario verificare la presenza di una persecuzione per discriminazione o per un reato politico oppure di un pericolo di trattamento inumano. Del resto, gli obiettivi delle due procedure sono diversi, ragion per cui vengono seguite anche regole diverse. La seguente panoramica mette in luce le principali differenze.

Procedura d'asilo	Procedura d'extradizione
Nella procedura d'asilo l'obiettivo primario è la protezione dalla persecuzione; la domanda d'asilo non presuppone alcuna condizione ed è valida nei confronti di tutte le autorità.	Lo scopo della procedura d'extradizione è la persecuzione penale.
Nella procedura d'asilo l'accento è posto sulla protezione del richiedente. La qualità o meno di rifugiato deve essere esaminata d'ufficio. In questo modo è possibile distinguere il perseguimento penale legittimo da una persecuzione potenzialmente rilevante in materia d'asilo.	Nella procedura d'extradizione l'accento è posto sulla domanda d'extradizione di una persona presentata da un altro Stato ai fini del perseguimento penale o dell'esecuzione della pena. Di regola, a questo scopo non vengono esaminate questioni relative ai fatti e alla colpevolezza ¹³ .
Il principio del «non-refoulement» rappresenta il punto centrale nella procedura d'asilo.	Nella procedura d'extradizione il principio del «non-refoulement» rappresenta una barriera dal punto di vista del diritto costituzionale e internazionale contro un'extradizione altrimenti ammissibile.

¹¹ Caso E, sentenza TAF del 17.10.2008, E-4286/2008 (non disponibile in italiano).

¹² Caso P, sentenza TPF del 22.04.2008, RR.2008.46 (non disponibile in italiano).

¹³ Cfr. sentenza del Tribunale federale dello 08.07.2004, 1A.80/2004, e sentenza del Tribunale federale del 28.02.2005, 1A.288/2004 (non disponibili in italiano).

Nella procedura d'asilo e di allontanamento non si fa ricorso a garanzie diplomatiche¹⁴.

Nella procedura d'estradizione allo Stato richiedente si possono domandare garanzie diplomatiche, soprattutto in merito al rispetto dei diritti fondamentali¹⁵.

I seguenti casi esemplari offrono una panoramica delle situazioni problematiche che potrebbero verificarsi:

- poco prima o dopo un arresto a scopo di estradizione verso lo Stato d'origine e di persecuzione viene presentata una domanda d'asilo;
- la decisione d'asilo è passata in giudicato, mentre la procedura d'estradizione è ancora pendente;
- una decisione d'estradizione è passata in giudicato e poco prima dell'esecuzione la persona interessata presenta una domanda d'asilo;
- la decisione d'estradizione è passata in giudicato, ma quella d'asilo è ancora pendente;
- a una persona è stata riconosciuta la qualità di rifugiato, dopodiché uno Stato ne richiede l'estradizione; è quindi necessario esaminare un'eventuale revoca dell'asilo o del riconoscimento della qualità di rifugiato.

1.2 Analisi delle soluzioni possibili

1.2.1 Principio

Le eventuali soluzioni di miglioramento delle attuali procedure devono tener conto soprattutto di quattro punti: per quanto possibile, le decisioni d'asilo e d'estradizione non devono essere contrastanti; il diritto procedurale deve essere intaccato il meno possibile; è necessario evitare una detenzione in vista d'estradizione di durata sproporzionata; infine, non devono essere necessarie decisioni in ambiti giuridici estranei.

I criteri principali a cui attenersi sono: univocità della decisione d'asilo e d'estradizione; semplicità della soluzione; fattore temporale (casi di detenzione/necessità di evitare ritardi nelle procedure); lavoro svolto nel settore specialistico della pertinente autorità.

1.2.2 Possibili soluzioni considerate

Qui di seguito è riportata una panoramica delle diverse misure e soluzioni analizzate:

¹⁴ Sentenza TAF del 17.10.2008, E-4286/2008, consid. 4.8.2 (non disponibile in italiano).

¹⁵ Sentenza del Tribunale federale del 18.12.2007, 1C_205/2007 (non disponibile in italiano); cfr. anche critica dell'ACNUR in *Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection*, aprile 2008, n. 29.

- introduzione di norme procedurali volte a eliminare i deficit nello scambio d'informazioni tra le autorità preposte all'asilo e all'extradizione e accelerare la procedura d'asilo;
- modifiche nella procedura di prima istanza e in quella di ricorso volte a correggere o evitare decisioni d'asilo e d'extradizione contrastanti;
- nuova regolamentazione delle competenze delle autorità specializzate e dei due tribunali federali di prima istanza oppure del Tribunale federale – che decide in ultima istanza sulla qualità di rifugiato e sull'extradizione – nella valutazione della persecuzione politica;
- sospensione della procedura d'extradizione finché non è emessa una decisione d'asilo di prima istanza.

Nessuno di questi modelli rappresenta una soluzione ideale, poiché tutti comportano vantaggi e svantaggi. Anzitutto, nessuna delle soluzioni è in grado di coprire tutti i casi che possono verificarsi. Questo vale soprattutto quando la procedura d'asilo segue quella d'extradizione e la distanza temporale tra le due procedure è notevole.

Per questioni pratiche, non sarebbe vantaggioso introdurre modelli che prevedono una modifica delle competenze dei due tribunali federali di prima istanza (p. es. corti miste). Inoltre, la legislazione svizzera non prevede i sistemi con corti miste, che presentano il rischio che i giudici che partecipano alle due procedure debbano essere considerati prevenuti dopo il primo procedimento.

Un'unificazione delle procedure d'asilo e d'extradizione a livello dell'autorità specializzata (UFG o UFM) o dell'istanza di ricorso non porta ad alcun reale miglioramento, perché con queste varianti permarrebbero i diversi rimedi giuridici e quindi non sarebbe possibile escludere completamente decisioni d'asilo e d'extradizione contrastanti.

La sospensione della procedura d'extradizione finché non è emessa una decisione d'asilo di prima istanza rappresenterebbe una possibile soluzione per i casi in cui l'appello alla persecuzione politica non appare manifestamente infondato. Tuttavia, gli argomenti principali a sfavore di questo modello sono il fattore temporale e i possibili abusi: la procedura d'extradizione durerebbe di più e la persona interessata dovrebbe rimanere più a lungo detenuta in vista d'extradizione, perché sarebbe necessario aspettare con la decisione d'extradizione e la procedura di ricorso fino all'emissione di una decisione d'asilo passata in giudicato. In questo modo, verrebbe violato l'obbligo di celerità valido nella procedura d'extradizione (art. 17a AIMP). Nell'attuale prassi la procedura d'extradizione viene eseguita fino alla decisione di ultima istanza del Tribunale federale. Dopo una decisione su ricorso negativa concernente la richiesta d'asilo, la persona perseguita può subito essere estradata. Con una sospensione della procedura d'asilo, questo praticamente non sarebbe possibile, perché al momento della decisione d'asilo di prima istanza non vi sarebbe ancora alcuna decisione d'extradizione passata in giudicato. In questi casi, si potrebbe fare ricorso alla procedura d'asilo con il solo scopo di ritardare la procedura d'extradizione.

1.3

La nuova regolamentazione proposta

La soluzione migliore è offerta dal modello che in singoli casi permette l'accesso al Tribunale federale, unificando in tal modo le procedure parallele d'asilo e d'estradizione a tale livello. Inoltre, con l'introduzione dell'obbligo di celerità nella procedura d'asilo e la consultazione reciproca degli atti in entrambe le procedure, vengono proposte due misure volte a ottenere un migliore coordinamento.

La soluzione proposta prevede quanto segue:

- nelle procedure d'asilo e d'estradizione parallele il Tribunale federale rappresenta l'ultima istanza di ricorso;
- nella procedura d'asilo viene sancito l'obbligo di celerità;
- nelle procedure parallele d'asilo e d'estradizione viene introdotta la consultazione reciproca degli atti.

1.4

Motivazioni e valutazione della soluzione proposta

Il modello proposto, con il Tribunale federale come ultima istanza di ricorso in entrambe le procedure, ha il vantaggio di non modificare il diritto procedurale né le competenze delle autorità specializzate e dei tribunali di prima istanza. Le procedure d'asilo e d'estradizione possono continuare a essere eseguite separatamente da autorità diverse, e vengono riunite soltanto a livello del Tribunale federale. Questo permette una giurisprudenza unitaria nel settore dell'asilo e dell'estradizione, nel pieno rispetto del principio del «non-refoulement».

Lo svantaggio di questa soluzione è che la prevista possibilità di ricorso al Tribunale federale comporta una modifica nella procedura dinanzi a tale Tribunale e conduce a una disparità di trattamento, poiché soltanto un numero ridotto di richiedenti l'asilo può presentare ricorso davanti al Tribunale federale contro la decisione emessa dal Tribunale amministrativo federale. La competenza del Tribunale federale in materia d'asilo è nuova, poiché dalla sua istituzione non è mai stato chiamato a pronunciarsi sui ricorsi contro le decisioni d'asilo. Il Parlamento ha recentemente respinto la proposta di riconoscere al Tribunale federale la competenza in materia d'asilo.

Di questo dato si tiene conto nella misura in cui l'accesso al Tribunale federale è previsto soltanto per singoli casi eccezionali. Il nuovo disciplinamento comporterebbe solo un lieve aumento degli oneri per il Tribunale federale, poiché ogni anno sono previsti circa dieci casi di ricorso in materia d'asilo.

Tuttavia, con l'ammissione del ricorso al Tribunale federale per singoli casi nel settore dell'asilo ci si discosta dall'orientamento generale della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (nessun esame delle decisioni d'asilo da parte del Tribunale federale). Inoltre, a differenza della procedura d'estradizione, l'accesso al Tribunale federale non è limitato a casi di particolare importanza¹⁶. Tuttavia, questa limitazione non è necessaria nella procedura d'asilo, a causa

¹⁶ L'articolo 84 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110) ammette il ricorso al Tribunale federale contro una decisione d'estradizione soltanto se si tratta di un caso particolarmente importante. Un caso è particolarmente importante segnatamente laddove vi sono motivi per ritenere che sono stati violati elementari principi procedurali o che il procedimento all'estero presenta gravi lacune.

dell'esiguo numero dei possibili casi di ricorso. Inoltre, in materia d'asilo sarebbero necessari criteri diversi rispetto a quelli applicati nella procedura d'estradizione.

Come il ricorso al Tribunale federale, anche le altre misure proposte sono volte a migliorare il coordinamento delle procedure d'asilo e d'estradizione dal punto di vista temporale e dei contenuti, in modo da evitare decisioni d'asilo e d'estradizione contrastanti. L'obbligo di celerità serve ad assicurare che le autorità preposte all'asilo trattino con elevata priorità la richiesta d'asilo di persone interessate contemporaneamente da una procedura d'estradizione. La consultazione reciproca degli atti serve a garantire che per risolvere la questione della persecuzione politica la decisione d'asilo e d'estradizione si basino sulle stesse informazioni già a livello dell'autorità specializzata.

Per i motivi summenzionati il modello proposto s'impone come soluzione migliore.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La situazione di partenza nei Paesi limitrofi (Germania, Francia, Italia e Austria) è comparabile con quella in Svizzera, nella misura in cui le procedure d'asilo e d'estradizione sono separate e vengono eseguite da autorità diverse. Tuttavia, le soluzioni dei singoli Stati si differenziano notevolmente tra loro e non sono facilmente applicabili alla situazione Svizzera.

Le seguenti spiegazioni si basano su uno studio dell'Istituto svizzero di diritto comparato del 20 ottobre 2008 e sulle informazioni fornite da esperti in materia d'asilo e d'estradizione provenienti da tre Paesi limitrofi.

Riassumendo, va rilevato che il rapporto tra le procedure d'asilo e d'estradizione non è esplicitamente regolamentato in nessuno dei Paesi limitrofi. Nella prassi, in Germania, Austria e, a determinate condizioni, anche in Italia, la procedura d'estradizione ha la precedenza, mentre in Francia è determinante quella d'asilo.

Germania

Il diritto tedesco non prevede un divieto generale di estradizione degli aventi diritto all'asilo. Il § 6 capoverso 2 della legge tedesca sull'assistenza internazionale in materia penale (*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*) istituisce uno *stretto legame* con la concessione del diritto d'asilo a persone perseguitate per motivi politici. Nella procedura d'estradizione il giudice tedesco deve verificare autonomamente la presenza di un pericolo concreto per l'estradando. Tuttavia, a tale scopo non è obbligato a tenere conto di eventuali precedenti decisioni dell'autorità preposta all'asilo, che è un'autorità amministrativa. Il § 4 secondo periodo della legge tedesca sulla procedura d'asilo esclude esplicitamente il carattere vincolante di un'eventuale decisione d'asilo per la procedura d'estradizione. È quindi possibile che non vengano più esaminate domande d'asilo di persone contro le quali sono state emesse decisioni d'estradizione passate in giudicato. L'indipendenza delle

autorità giudiziarie tedesche dal riconoscimento dell'asilo è stata criticata dagli studiosi¹⁷.

Francia

Nel diritto francese non è prevista alcuna regolamentazione specifica per il coordinamento delle procedure d'asilo e d'extradizione. Nella prassi la procedura d'extradizione viene sospesa non appena è presentata una domanda d'asilo. In entrambe le procedure la questione della persecuzione politica viene esaminata separatamente. Entrambe le procedure prevedono la possibilità di adire in ultima istanza il *Conseil d'Etat*; decisioni d'asilo e d'extradizione contrastanti sono quindi molto rare.

Italia

Nel diritto italiano manca una regolamentazione specifica del rapporto tra le procedure d'asilo e d'extradizione: il *Codice di procedura penale* e la legislazione sull'asilo non contengono alcun riferimento concreto. La legislazione italiana sull'asilo sancisce la possibilità di rifiutare il riconoscimento della qualità di rifugiato o di una protezione particolare e, nel caso in cui siano già state riconosciute, di revocarle, se è stato commesso un reato o un delitto particolarmente grave. Una procedura d'extradizione non è esclusa se sono date tutte le condizioni necessarie.

Austria

Il diritto austriaco non si pronuncia in merito a possibili rapporti tra il diritto in materia d'asilo e quello sull'extradizione. La legge austriaca sull'extradizione e sull'assistenza in materia penale (*Bundesgesetz über die Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen*) del 1979 sancisce il divieto di «refoulement» al § 19. La qualità di rifugiato rappresenta soltanto una (per quanto forte) presunzione di inammissibilità dell'extradizione: il fatto che alla persona interessata sia già stata riconosciuta la qualità di rifugiato in Austria o in un altro Stato induce a supporre una persecuzione politica, ma non rende direttamente inammissibile l'extradizione. Nella procedura d'extradizione il pericolo di persecuzione politica deve essere valutato indipendentemente da un'eventuale procedura d'asilo. Per la propria decisione, né tribunale né il Ministero austriaco di giustizia sono legati al disbrigo del caso da parte di un'altra autorità amministrativa. Nel caso di una decisione d'extradizione passata in giudicato, di regola l'extradizione viene eseguita anche se è ancora pendente una procedura d'asilo. Infatti, non è previsto alcun obbligo di sospensione della procedura d'extradizione nel caso di una procedura d'asilo pendente.

1.6 Applicazione

La soluzione proposta ha lo scopo di eliminare i deficit di coordinamento nelle procedure parallele d'asilo e d'extradizione attraverso il coinvolgimento del Tribunale federale, ovvero con la possibilità di adire il tribunale supremo, il che costituisce

¹⁷ Il Prof. Dr. Otto Lagodny, professore di diritto penale e diritto procedurale penale austriaco ed estero nonché di diritto penale comparato presso l'università di Salisburgo, in una perizia conclude che questa regolamentazione è incostituzionale e contraria al diritto internazionale.

una novità nel sistema dei rimedi giuridici in materia d'asilo. L'accesso al Tribunale federale resta comunque limitato a casi ben circoscritti, per cui la modifica del disciplinamento dei rimedi giuridici risulta ragionevolmente esigibile e sostenibile per il Tribunale federale.

Due ulteriori misure (l'obbligo di celerità nella procedura d'asilo e la consultazione reciproca degli atti) sono volte a coordinare meglio tra loro eventuali procedure parallele d'asilo e d'estradizione di prima istanza svolte dalle autorità specializzate nonché le rispettive procedure di ricorso dinanzi ai tribunali federali di prima istanza.

Per applicare le soluzioni proposte sono necessari diversi adeguamenti legali. Le modifiche riguardano tre leggi federali e, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'atto modificatore sottostà a referendum facoltativo.

2 Spiegazioni concernenti gli adeguamenti legali

2.1 Modifiche nella legge sull'asilo

Art. 37 cpv. 4 e art. 109 cpv. 5 (nuovi)

Nella procedura d'asilo è necessario assicurare che la decisione concernente una domanda d'asilo venga presa possibilmente senza indugio se la persona interessata è contemporaneamente detenuta in vista d'estradizione. Questi casi di asilo devono essere trattati prioritariamente da tutte le autorità coinvolte, in modo da evitare una detenzione in vista d'estradizione di durata sproporzionata.

Per ragioni di ordine pratico si rinuncia a fissare un termine di evasione: di regola, i termini imposti sono applicabili soltanto in misura limitata.

Nella legge sull'asilo l'obbligo di celerità viene sancito con un'integrazione degli articoli 37 e 109.

Art. 41a e 108a

Nelle procedure parallele d'asilo e d'estradizione è importante che le autorità preposte all'asilo e all'estradizione e le autorità di ricorso decidano in considerazione di tutte le informazioni disponibili sul caso. Per questo motivo, tali autorità sono tenute ad aggiornarsi reciprocamente sullo stato delle procedure e a consultare gli atti dell'altra procedura in corso. In tal modo, è possibile evitare decisioni basate su informazioni diverse o incomplete e che possono quindi contraddirsi. Questo è importante soprattutto alla luce delle spiegazioni sul principio del «non-refoulement». La consultazione degli atti è limitata ai fascicoli cartacei; l'accesso online ai dossier elettronici non è previsto.

Nella legge sull'asilo l'obbligo di tenere conto degli atti della procedura d'estradizione è fissato in due nuove disposizioni: l'articolo 41a si riferisce alla procedura di prima istanza, l'articolo 108a alla procedura di ricorso a livello federale.

Art. 83 lett. d n. 1

Il diritto in vigore esclude la possibilità di presentare ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale contro decisioni d'asilo. Per casi limitati, l'avamprogetto prevede ora la possibilità di impugnare dinanzi al Tribunale federale una decisione sul ricorso in materia d'asilo pronunciata dal Tribunale amministrativo federale.

L'accesso al Tribunale federale nel settore dell'asilo deve essere limitato alle decisioni sul ricorso in materia d'asilo pronunciate dal Tribunale amministrativo federale contro richiedenti l'asilo per i quali esiste una domanda d'extradizione dello Stato da cui hanno chiesto di essere protetti. Si tratta dei casi in cui parallelamente alla procedura d'asilo è pendente una procedura d'extradizione o esiste una decisione d'extradizione passata in giudicato.

L'oggetto di ricorso è la decisione del Tribunale amministrativo federale concernente il riconoscimento o il rifiuto della qualità di rifugiato, ovvero la concessione o il rifiuto dell'asilo. Alla luce dell'esiguo numero di casi di ricorso possibili, il diritto al ricorso non viene ulteriormente limitato, per esempio per escludere esplicitamente l'impugnazione di una decisione di non entrata nel merito o di una decisione sulle spese oppure il ricorso in casi poco rilevanti. Il Tribunale federale può quindi essere adito soltanto in caso di procedure d'asilo e d'extradizione parallele e nelle situazioni sopramenzionate. Nelle altre procedure d'asilo non è possibile interporre ricorso dinanzi al Tribunale federale.

La nuova possibilità di ricorso in materia d'asilo viene fissata nella legge sul Tribunale federale mediante un'integrazione dell'articolo 83 lettera d numero 1.

Il ricorso può essere interposto dalla persona interessata dalle procedure d'asilo e d'extradizione oppure dall'Ufficio federale della migrazione. Il diritto di interporre ricorso della persona interessata è sancito nella disposizione generale dell'articolo 89 capoverso 1 della legge sul Tribunale federale, mentre l'articolo 89 capoverso 2 lettera a fissa il diritto al ricorso del Dipartimento. Quest'ultimo può poi delegare tale diritto all'Ufficio federale mediante un'ordinanza¹⁸.

Art. 107 cpv. 3

Nel campo dell'assistenza giudiziaria internazionale il diritto in vigore prevede per casi limitati la possibilità di interporre ricorso presso il Tribunale federale. È previsto che il Tribunale federale prenda la decisione di non entrare nel merito entro 15 giorni dalla chiusura di un eventuale scambio di scritti. Questa disposizione, che serve ad accelerare la procedura, non è efficace se parallelamente alla procedura d'extradizione è ancora in corso una procedura d'asilo. In questi casi, l'eventuale decisione di non entrare nel merito rientra nel margine d'apprezzamento del Tribunale federale. È quindi necessario un adeguamento dell'articolo 107 capoverso 3 della legge sul Tribunale federale.

¹⁸ Bernhard Waldmann, in *Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz*, 2008, n. 50 ad art. 89.

2.3 Modifica nella legge sull'assistenza in materia penale

Art. 55a

Analogamente alle autorità preposte all'asilo, nella procedura d'estradizione le autorità competenti e quelle di ricorso devono tenere conto degli atti della procedura d'asilo. L'obbligo di consultazione degli atti della procedura d'asilo viene fissato tramite una nuova disposizione della legge sull'assistenza in materia penale.

3 Conseguenze

3.1 Ripercussioni sulle finanze e sul personale

In base alla soluzione proposta, il Tribunale federale deve ora esaminare casi di asilo in cui si presentano problemi di coordinamento dal punto di vista temporale e dei contenuti a causa di una procedura d'estradizione parallela. È prevedibile che ogni anno il carico di lavoro del Tribunale federale aumenti di circa dieci casi.

Per i tribunali federali di prima istanza e le autorità specializzate (UFM e UFG) non è previsto un aumento dei compiti. Tuttavia, in singoli casi le spese per l'estradizione potrebbero risultare maggiori perché la nuova possibilità di ricorso dinanzi al Tribunale federale in materia di asilo potrebbe comportare una più lunga detenzione in vista d'estradizione. Ulteriori ripercussioni non sono prevedibili.

3.2 Ripercussioni sull'economia

L'attuazione dell'avamprogetto non ha ripercussioni sull'economia.

3.3 Ripercussioni sui sistemi informatici

L'attuazione dell'avamprogetto non ha ripercussioni sui sistemi informatici: gli uffici federali interessati e le istanze di ricorso non avranno reciprocamente accesso diretto ai dossier elettronici delle procedure d'asilo e d'estradizione.

4 Programma di legislatura

Nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 l'avamprogetto figura tra gli «altri oggetti» dell'obiettivo 6 (Rafforzare la cooperazione internazionale nel settore della polizia e della giustizia: messaggio concernente la revisione parziale della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza giudiziaria in materia penale)¹⁹.

¹⁹ FF 2008 597, in particolare pag. 666.

5 Aspetti giuridici

5.1 Legalità e costituzionalità

Gli avamprogetti di legge si basano sugli articoli 54 capoverso 1 e 121 capoverso 1 Cost.

5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera

L'avamprogetto si prefigge di riunire a livello del Tribunale federale le procedure parallele d'asilo e d'extradizione. Permette due procedure separate sul piano delle istanze specializzate e delle autorità di ricorso di prima istanza ed è formulato nel pieno rispetto del principio del «non-refoulement». In questo modo, viene accolta un'importante esigenza espressa dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati²⁰.

L'avamprogetto rispetta gli obblighi assunti dalla Svizzera attraverso la ratifica delle pertinenti convenzioni internazionali (cfr. a questo proposito n. 1.1.1.1). La Convenzione sullo statuto dei rifugiati vieta l'espulsione o l'allontanamento di un rifugiato in uno Stato in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche (art. 33 cpv. 1). La Convenzione europea di estradizione sancisce un divieto di estradizione in caso di pericolo di tortura oppure pena o trattamento crudele o inumano (art. 3 cpv. 2). Tale divieto, che fa parte del diritto internazionale cogente, si basa sulla CEDU (art. 3) e si ritrova nella Cost. (art. 25 cpv. 3)²¹. L'avamprogetto tiene conto di questi principi internazionali.

5.3 Forma dell'atto

L'avamprogetto propone adeguamenti nelle leggi sul Tribunale federale, sull'asilo e sull'assistenza in materia penale. Dal momento che vi è uno stretto legame tra le singole modifiche, quest'ultime sono riunite in un unico atto sotto un unico titolo. L'atto legislativo mantello verrà pubblicato nella Raccolta ufficiale delle leggi federali senza numero RS; le singole modifiche verranno inserite direttamente nelle corrispondenti leggi federali pubblicate nella Raccolta sistematica del diritto federale.

5.4 Indagine conoscitiva

La legge del 18 marzo 2005²² sulla consultazione prevede indagini conoscitive su progetti di portata minore (art. 10).

²⁰ Rapporto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR): *Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection*, aprile 2008.

²¹ Cfr. p.es. sentenza del Tribunale federale del 18.12.2007, 1C_205/2007, consid. 6.3 (non disponibile in italiano).

²² RS 172.061

In una prospettiva nazionale, le modifiche di legge proposte non sono di grande portata politica, ma piuttosto di natura tecnica o relativamente insignificanti. Vista la limitata estensione del diritto di ricorso nella procedura d'asilo, il numero di destinatari effettivamente interessati è piuttosto ridotto: non è quindi indicato aprire una procedura di consultazione ordinaria, per cui si ricorre a un'indagine conoscitiva presso le cerchie interessate.