



Rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva

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

Berna, settembre 2009

1. Situazione iniziale

Il 29 giugno 2009, conformemente all'articolo 10 della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (RS 172.061), il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha avviato un'indagine conoscitiva concernente l'avamprogetto di legge federale sul coordinamento tra le procedure d'asilo e d'estradizione. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) è stato incaricato dell'esecuzione. L'indagine conoscitiva è durata fino al 28 agosto 2009.

A fine giugno 2009 l'apertura dell'indagine conoscitiva è stata annunciata in Internet (sito delle autorità federali), con l'indicazione del termine di consegna dei pareri e la documentazione elettronica.

Il presente rapporto si basa su tutti i pareri pervenuti entro la metà di settembre 2009.

2. Partecipanti all'indagine conoscitiva

38 istituzioni e organizzazioni sono state invitate a partecipare all'indagine conoscitiva.

I partecipanti sono elencati qui di seguito, insieme alle relative abbreviazioni, citate prima per maggiore chiarezza. Le organizzazioni e istituzioni indicate in corsivo hanno rinunciato a esprimere un parere.

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
AI	Amnesty International
ASDPEI	<i>Associazione svizzera di diritto penale europeo e internazionale</i>
ASM	Associazione svizzera dei magistrati
ASM	<i>Associazione dei servizi cantionali di migrazione</i>
CAIS	<i>Conferenza delle autorità inquirenti svizzere</i>
CAS	CARITAS Svizzera
CDDGP	Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantionali di giustizia e polizia
CFM	Commissione federale della migrazione
CRS	Croce Rossa Svizzera
DB	<i>Dichiarazione di Berna</i>
FSA	Federazione svizzera degli avvocati
GDS	Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
GSC	<i>Gruppo svizzero di criminologia</i>
HEKS	<i>Aiuto delle chiese evangeliche in Svizzera</i>
ICJ-CH	Sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi
ISHR-CH	<i>Società Internazionale per i Diritti Umani, sezione Svizzera</i>
KSS	<i>Conferenza Svizzera dei procuratori</i>
OSAR	Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati
SEK	<i>Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera</i>
SGEMKO	<i>Società svizzera per la Convenzione europea dei diritti dell'uomo</i>
SJV	<i>Società svizzera dei giuristi</i>
SOS	<i>Soccorso operaio svizzero</i>
SSDI	<i>Società Svizzera di Diritto Internazionale</i>

SSDP	<i>Società svizzera di diritto penale</i>
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale svizzero
TPF	Tribunale penale federale
UNIBE	<i>Università di Berna</i>
UNIBS	<i>Università di Basilea</i>
UNIFR	<i>Università di Friburgo</i>
UNIGE	<i>Università di Ginevra</i>
UNIL	Università di Losanna
UNILU	<i>Università di Lucerna</i>
UNINE	<i>Università di Neuchâtel</i>
UNISG	<i>Università di San Gallo</i>
UNIZH	<i>Università di Zurigo</i>
VSJF	Associazione svizzero-ebraica di assistenza

Delle 38 organizzazioni e istituzioni invitate a prender parte all'indagine conoscitiva, 16 hanno presentato un parere. Uno dei destinatari ha rinunciato esplicitamente a esprimere il proprio parere¹. Non sono pervenuti i pareri di 21 destinatari (indicati in corsivo).

Anche un partito² e la Fédération des Entreprises Romandes³ hanno preso posizione in merito all'avamprogetto.

3. Orientamento generale delle risposte

L'avamprogetto non è stato accolto in maniera univoca. Una minoranza dei partecipanti ha approvato la revisione proposta per eliminare i deficit di coordinamento nelle procedure parallele d'asilo e d'estradizione.

La maggior parte dei partecipanti non ritiene necessaria una revisione di legge, dal momento che il numero delle procedure parallele d'asilo e d'estradizione che provocano problemi è esiguo.

Nel caso di una revisione di legge, la gran parte di coloro che si oppongono all'avamprogetto sarebbe d'accordo con un disciplinamento della consultazione reciproca degli atti e dell'obbligo di celerità, mentre rifiuterebbe categoricamente l'ammissione del ricorso al Tribunale federale. Questi partecipanti alla consultazione si esprimono a favore di una sospensione della procedura d'estradizione finché non è emessa una decisione passata in giudicato concernente il riconoscimento della qualità di rifugiato; inoltre, auspicano che venga sancita per legge la precedenza del diritto in materia di rifugiati rispetto alla procedura d'estradizione.

¹ CAIS

² Partito socialista svizzero (PS)

³ FER

4. Panoramica

4.1 Necessità di una modifica di legge

4.1.1 Approvazione

Sette partecipanti alla consultazione⁴ approvano l'avamprogetto, ma uno⁵ esprime riserve nei confronti dell'ammissione del ricorso al Tribunale federale.

4.1.2 Rifiuto

Nove partecipanti alla consultazione⁶ respingono il disciplinamento legale. A motivazione del rifiuto viene addotto che i pochi casi problematici non giustificano un progetto legislativo e che una revisione della legge non è sostenibile sotto il profilo politico e istituzionale.

Un partecipante⁷ considera l'avamprogetto insoddisfacente (cfr. n. 4.2.3).

4.1.3 Rifiuto parziale

Un partecipante alla consultazione⁸ rifiuta un disciplinamento che ammetta il ricorso al Tribunale federale nelle procedure parallele d'asilo e d'estradizione. Tuttavia, approva disposizioni che disciplinino lo scambio degli atti e l'obbligo di celerità.

4.2 Misure per il coordinamento tra procedure parallele

4.2.1 Approvazione

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva l'introduzione di provvedimenti legislativi concernenti la consultazione reciproca degli atti e l'obbligo di celerità nelle procedure.

Otto partecipanti⁹ sostengono il nuovo disciplinamento proposto nella legge sull'asilo (art. 37 cpv. 4, art. 41a, 108a e 109 cpv. 5 AP-LAsi) e nella legge sull'assistenza in materia penale (art. 55a AP-AIMP).

4.2.2 Approvazione con riserva

Otto partecipanti alla consultazione¹⁰ considerano attuabili le misure proposte, ma non giudicano prioritaria una modifica di legge.

4.2.3 Rifiuto

Un partecipante alla consultazione¹¹ respinge le proposte, criticando in particolare le disposizioni sulla consultazione degli atti. Infatti, in singoli casi lo scambio di informazioni previsto

⁴ ASM, CDDGP, FER, ICJ-CH, TAF, TF, TPF

⁵ TAF

⁶ AI, CAS, CFM, CRS, GDS, OSAR, PS, UNIL, VSJF

⁷ FSA

⁸ ACNUR

⁹ ACNUR, ASM, CDDGP, ICJ-CH, TAF, TF, TPF, UNIL

¹⁰ AI, CAS, CFM, CRS, GDS, OSAR, PS, VSJF

¹¹ FSA

tra le autorità competenti potrebbe comportare gravi conseguenze per la persona interessata.

4.2.4 Osservazioni sulle singole disposizioni

Un partecipante alla consultazione¹² chiede un'integrazione degli articoli 41a e 108a AP-LAsi e dell'articolo 55a AP-AIMP: se un'autorità applica il principio del «non-refoulement» in maniera diversa rispetto all'autorità competente della procedura parallela ancora in corso, deve necessariamente aver luogo uno scambio di opinioni e deve essere sentita la persona interessata.

Inoltre, dal punto di vista dei contenuti, il coordinamento deve essere assicurato in maniera tale che se un'autorità applica il principio del «non-refoulement», anche le autorità competenti della procedura parallela sono obbligate a rispettarlo, per cui in nessuna delle due procedure è possibile un'estradizione o un'espulsione.

In relazione agli articoli 41a e 108a AP-LAsi e all'articolo 55a AP-AIMP, un partecipante alla consultazione¹³ auspica che venga assicurato che nell'ambito di una procedura che può portare all'estradizione di un rifugiato, le informazioni concernenti la sua domanda d'asilo siano trattate in maniera confidenziale. Propone inoltre che in futuro vengano fornite all'ufficio ACNUR informazioni sulle procedure d'estradizione che coinvolgono rifugiati o richiedenti l'asilo.

Un partecipante alla consultazione¹⁴ raccomanda che l'obbligo di celerità venga applicato in tutte le procedure parallele d'asilo e d'estradizione, indipendentemente dal fatto che l'interessato sia detenuto o meno.

4.3 Il Tribunale federale come istanza di ricorso

4.3.1 Approvazione

Sei partecipanti alla consultazione¹⁵ approvano la soluzione proposta, mentre un partecipante¹⁶ esprime riserve (cfr. n. 4.3.3).

4.3.2 Rifiuto

Dieci partecipanti alla consultazione¹⁷ rifiutano il Tribunale federale come istanza di ricorso. Un partecipante¹⁸ lascia la questione aperta.

La proposta viene respinta perché perderebbe di vista l'obiettivo e non ne conseguirebbe un acceleramento delle procedure. Inoltre, rappresenterebbe un segnale problematico in rapporto al principio dell'uguaglianza giuridica e della certezza del diritto, al principio della parità di trattamento e alle competenze giurisdizionali. Si critica che con questa soluzione l'impulso a rivolgersi al Tribunale federale verrebbe dall'esterno, ovvero a seguito di una domanda di estradizione da parte di un altro Stato, per cui l'iter ricorsuale verrebbe lasciato al caso. Inol-

¹² ICJ-CH

¹³ ACNUR

¹⁴ CFM

¹⁵ ASM, CDDGP, FER, ICJ-CH, TF, TPF

¹⁶ TAF

¹⁷ ACNUR, AI, CAS, CFM, CRS, GDS, OSAR, PS, UNIL, VSJF

¹⁸ FSA

tre, si temono conseguenze negative per l'uniformità e il riconoscimento della giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale.

L'unificazione dei casi paralleli d'asilo e d'estradizione a livello del Tribunale federale viene ritenuta problematica perché mette sullo stesso piano i diversi beni giuridici, la protezione delle persone dalla persecuzione (a cui deve chiaramente essere data la precedenza) e l'interesse del perseguimento penale da parte degli Stati.

Un partecipante¹⁹ osserva che verosimilmente nei casi Dublino continueranno a essere possibili decisioni contrastanti, per cui non verrebbe raggiunto uno dei principali obiettivi dell'avamprogetto.

4.3.3 Osservazioni sulle singole disposizioni

Un partecipante alla consultazione²⁰ auspica un'ulteriore limitazione dei ricorsi al Tribunale federale e propone la seguente integrazione dell'articolo 83 lettera d numero 1 dell'AP concernente la legge sul Tribunale federale:

«(...) salvo che le *decisioni finali* concernano persone per le quali esiste una domanda d'estradizione dello Stato da cui hanno chiesto di essere protetti e *che si tratti di un caso di estradizione di particolare importanza*,»

Questo partecipante sottolinea che la possibilità di un ulteriore rimedio giuridico nella procedura d'asilo dipenderà dall'eventuale domanda d'estradizione presentata dal potenziale Stato di persecuzione del richiedente l'asilo. Inoltre, il partecipante osserva che una valutazione complessiva da parte del Tribunale federale è possibile soltanto nel caso di procedure eseguite parallelamente e concluse più o meno nello stesso momento presso il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale. Se l'intervallo temporale fra la conclusione delle due procedure è troppo grande possono insorgere diversi problemi ed effetti secondari indesiderati, come per esempio un prolungamento della detenzione in vista d'estradizione.

4.4 Altre proposte

Nel caso di una modifica di legge concernente le procedure parallele d'asilo e d'estradizione, i dieci partecipanti alla consultazione che respingono il ricorso al Tribunale federale o mettono in questione una revisione di legge, propongono un disciplinamento che preveda la sospensione della procedura d'estradizione finché non è passata in giudicato una decisione sulla qualità di rifugiato.

Inoltre, sette di questi partecipanti²¹ auspicano che la precedenza del diritto in materia di rifugiati venga sancita per legge. A questo proposito, un partecipante²² propone la seguente integrazione della LAsi:

Art. 6a Autorità competente

Sulla qualità di rifugiato, sulla concessione o sul rifiuto dell'asilo e sull'allontanamento dalla Svizzera la decisione finale spetta esclusivamente all'Ufficio federale della migrazione (Ufficio federale) in prima istanza e al Tribunale amministrativo federale in seconda istanza.

¹⁹ ACNUR

²⁰ TAF

²¹ AI, CAS, CRS, GDS, OSAR, PS, VSJF

²² CAS