

10.031

**Messaggio  
concernente la legge federale sul coordinamento tra la  
procedura d'asilo e la procedura d'estradizione**

del 24 febbraio 2010

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sul coordinamento tra la procedura d'asilo e la procedura d'estradizione.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 febbraio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Nell'ambito delle procedure d'asilo e d'estradizione che si svolgono parallelamente, in singoli casi deve essere possibile impugnare dinanzi al Tribunale federale una decisione in materia d'asilo. Inoltre, con l'introduzione di misure d'accompagnamento ci si prefigge di migliorare il coordinamento e accelerare le procedure.*

### Situazione iniziale

*Un gruppo di lavoro del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha esaminato le possibilità di migliorare il coordinamento tra le procedure d'asilo e d'estradizione che si svolgono parallelamente. 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.*

*Le carenze di coordinamento, sia dal profilo cronologico che da quello materiale, pongono seri problemi in circa tre casi all'anno e sono dovute a vari fattori. Infatti, vi sono differenze strutturali sia nelle procedure sia nei rimedi giuridici. La procedura d'asilo e la procedura d'estradizione rientrano nell'ambito di competenza di autorità federali diverse e anche i rimedi giuridici previsti sono diversi. In singoli casi ne risultano decisioni in materia d'asilo o d'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 a proteggere il 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.*

### Contenuto del disegno

*Il disegno prevede tre nuove misure, che hanno lo scopo di migliorare la raccolta e lo scambio d'informazioni tra le autorità preposte all'asilo e quelle competenti in materia d'estradizione, di accelerare la procedura d'asilo e di evitare decisioni in materia d'asilo o di estradizione contrastanti. In singoli casi queste ultime possono infatti comportare una più lunga carcerazione in vista d'estradizione, nuocendo alla credibilità della Svizzera sul piano internazionale. Le misure da introdurre devono influire il meno possibile sul diritto procedurale, prevenire una carcerazione in vista d'estradizione di durata troppo lunga ed evitare inutili ritardi nelle procedure; inoltre, non devono richiedere da parte delle autorità decisioni in ambiti giuridici che esulano dalle loro competenze.*

*In concreto, nel settore dell'asilo, è previsto l'accesso al Tribunale federale per determinati casi: in questo modo, la procedura d'asilo e la procedura 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 casi e quindi la modifica dei rimedi giuridici appare*

---

*ragionevole. Inoltre, nella procedura d'asilo viene sancito per legge l'obbligo di celerità, mentre sia nella procedura d'asilo che in quella d'estradizione viene introdotto l'obbligo reciproco di tenere conto degli atti dell'altra procedura.*

*Per attuare le misure proposte sono necessari adeguamenti nella legge sull'asilo (RS 142.31), nella legge sul Tribunale federale (RS 173.110) e nella legge sull'assistenza in materia penale (RS 351.1).*

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del disegno

### 1.1 Situazione iniziale

Diversi casi d'extradizione, 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'extradizione possono nascere problemi di coordinamento con conseguenze negative.

Ogni anno si verificano circa 10 casi di procedure d'asilo e d'extradizione parallele<sup>1</sup>: di queste circa tre, ovvero appena il 2 per cento delle domande d'extradizione presentate alla Svizzera, provocano problemi notevoli. Tuttavia, nonostante l'esiguo numero di situazioni problematiche, in singoli casi gli effetti sono gravi e ingiusti: una persona perseguita penalmente all'estero che ha presentato una domanda d'asilo in Svizzera può essere costretta a una carcerazione in vista d'extradizione di durata eccessiva oppure 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 soluzione<sup>2</sup>. Il disegno 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'extradizione 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'extradizione. Alla fine la decisione in materia d'asilo viene valutata dal Tribunale amministrativo federale, mentre la decisione d'extradizione viene esaminata dal Tribunale penale federale e, in ultima istanza, dal Tribunale federale in casi particolarmente importanti<sup>3</sup>. Questo disciplinamento dei

<sup>1</sup> La Svizzera riceve ogni anno oltre 200 domande d'extradizione dall'estero (2009: 345, 2008: 262; 2007: 215).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Sull'eccezione del reato politico decide il Tribunale penale federale in prima istanza (art. 55 cpv. 2 della legge sull'assistenza in materia penale).

rimedi giuridici è stato stabilito con la riforma della giustizia ed è in vigore dal 1° gennaio 2007<sup>4</sup>.

Sia nella procedura d'asilo sia in quella d'estradizione va rispettato il principio del «non-refoulement», secondo il quale nessuno può essere espulso in uno Stato in cui rischia la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano<sup>5</sup>. Tale principio, che fa parte del diritto internazionale pubblico cogente, è sancito in particolare dall'articolo 3 della Convenzione del 10 dicembre 1984<sup>6</sup> contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Convenzione dell'ONU contro la tortura), dall'articolo 3 della Convenzione del 4 novembre 1950<sup>7</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nonché dall'articolo 7 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>8</sup> relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU).

Per la procedura d'asilo, il principio del «non-refoulement» è sancito nell'articolo 33 capoverso 1 della Convenzione del 28 luglio 1951<sup>9</sup> sullo statuto dei rifugiati, nell'articolo 25 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)<sup>10</sup> e nell'articolo 5 della legge del 26 giugno 1998<sup>11</sup> sull'asilo. Tale principio 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. Queste disposizioni escludono un'estradizione verso lo Stato in cui il rifugiato è perseguito, ovvero il suo Stato d'origine o di provenienza.

Per la procedura d'estradizione il principio del «non-refoulement» è fissato nell'articolo 3 paragrafo 2 della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957<sup>12</sup>: l'estradizione non viene concessa se è richiesta da uno Stato in cui c'è pericolo di persecuzione. Inoltre, anche l'articolo 2 della legge del 20 marzo 1981<sup>13</sup> sull'assistenza in materia penale (AIMP) contiene un principio simile. Nel diritto nazionale svizzero il divieto di estradizione in caso di pericolo di tortura oppure di pena o trattamento inumano o degradante è retto dall'articolo 25 capoverso 3 della Costituzione federale.

Sia nella procedura d'asilo sia in quella d'estradizione 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 della Confederazione diversi. A questo si aggiungono problemi pratici, perché non esiste un'interfaccia automatizzata tra le banche dati dei due Uffici federali.

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

5 FF 2009 4432

6 RS 0.105

7 RS 0.101

8 RS 0.103.2

9 RS 0.142.30

10 RS 101

11 RS 142.31

12 RS 0.353.1

13 RS 351.1

Secondo l'attuale prassi del Tribunale federale, se una persona chiede l'asilo parallelamente a una procedura d'estradizione di cui è oggetto, l'estradizione non viene concessa allo Stato persecutore 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'estradizione può essere eseguita soltanto dopo la revoca dell'asilo<sup>14</sup>.

### 1.1.1.2 Lacune della procedura

Le procedure separate e i diversi rimedi giuridici nelle procedure d'asilo e d'estradizione possono provocare lacune nell'informazione, con la possibilità di decisioni in materia d'asilo e d'estradizione contrastanti. In singoli casi, questo può portare a una carcerazione in vista d'estradizione di durata eccessiva: per esempio, in una procedura d'estradizione con la Turchia, in cui il Tribunale federale aveva praticamente approvato l'estradizione, la persona perseguita ha dovuto essere rilasciata dopo tre anni di carcerazione in vista d'estradizione, quando il Tribunale amministrativo federale le ha riconosciuto la qualità di rifugiato<sup>15</sup>. In una procedura d'estradizione con la Croazia, nonostante una decisione d'estradizione passata in giudicato, dopo più di un anno la persona perseguita incarcerata in vista d'estradizione è stata scarcerata perché il Tribunale penale federale considerava la carcerazione 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'asilo<sup>16</sup>. In quest'ultimo caso non è stato possibile estradare la persona perseguita perché è fuggita e, dopo il suo nuovo arresto in Svizzera nell'aprile del 2009, la Croazia ha ritirato la domanda d'estradizione.

A causa delle differenze nei due sistemi, possono verificarsi problemi di coordinamento nelle procedure d'asilo e d'estradizione svolte in parallelo in cui è necessario verificare la presenza di una persecuzione a carattere discriminatorio o per un reato politico oppure se sussiste un pericolo di trattamento inumano. Del resto, gli obiettivi delle due procedure sono diversi, ragion per cui vengono seguite anche regole diverse.

I seguenti casi esemplari illustrano i problemi di coordinamento che potrebbero verificarsi:

- viene presentata una domanda d'asilo poco prima o dopo un arresto a scopo di estradizione verso lo Stato d'origine e di persecuzione;
- 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, mentre quella d'asilo è ancora pendente;

<sup>14</sup> P.es. DTF 1A.267/2005 del 14 dic. 2005 (consid. 3).

<sup>15</sup> Caso E (sentenza del Tribunale amministrativo federale E-4286/2008 del 17 ott. 2008).

<sup>16</sup> Caso P (sentenza del Tribunale penale federale RR.2008.46 del 22 apr. 2008).

- a una persona è stata riconosciuta la qualità di rifugiato, dopodiché uno Stato ne richiede l'extradizione; è quindi necessario esaminare un'eventuale revoca dell'asilo o del riconoscimento della qualità di rifugiato.

La seguente panoramica mette in luce le principali differenze tra la procedura d'asilo e la procedura d'extradizione.

Procedura d'asilo	Procedura d'extradizione
Nella procedura d'asilo l'obiettivo primario è la protezione dalla persecuzione; una domanda d'asilo può essere presentata senza alcuna condizione ed è valida nei confronti di tutte le autorità.	Lo scopo della procedura d'extradizione è il perseguimento 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 (prosecution) da una persecuzione potenzialmente rilevante (persecution) 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 <sup>17</sup> .
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.
Nella procedura d'asilo e di allontanamento non si fa ricorso a garanzie diplomatiche <sup>18</sup> .	Nella procedura d'extradizione dallo Stato richiedente si possono esigere garanzie diplomatiche, soprattutto in merito al rispetto dei diritti fondamentali <sup>19</sup> .

## 1.2 Soluzioni esaminate

### 1.2.1 Principio

Le eventuali soluzioni per migliorare le attuali procedure devono tener conto soprattutto di quattro punti: per quanto possibile, le decisioni d'asilo e d'extradizione non devono essere contrastanti; il diritto procedurale deve essere intaccato il meno possibile; è necessario evitare una carcerazione in vista d'extradizione di durata

<sup>17</sup> Cfr. DTF 1A.80/2004 dell'8 lug. 2004 e DTF 1A.288/2004 del 28 feb. 2005.

<sup>18</sup> Sentenza del Tribunale amministrativo federale E-4286/2008 del 17 ott. 2008, consid. 4.8.2.

<sup>19</sup> DTF IC\_205/2007 del 18 dic. 2007; cfr. anche la critica dell'ACNUR in: *Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection* (aprile 2008), n. marg. 29., disponibile all'indirizzo <http://www.unhcr.org/refworld/docid/481ec7d92.html>

troppo lunga; infine, non devono essere necessarie decisioni da parte delle autorità in ambiti giuridici che esulano dalle loro competenze.

I criteri principali da seguire sono: le decisioni d'asilo e d'estradizione devono essere coerenti. La soluzione deve essere facilmente attuabile e tenere conto del fattore temporale (casi di carcerazione/necessità di evitare ritardi nelle procedure); inoltre, deve permettere di lavorare nel settore specialistico della pertinente autorità.

## **1.2.2 Soluzioni esaminate**

Di seguito sono riassunte le diverse misure e soluzioni analizzate:

- introduzione di norme procedurali volte a eliminare le lacune nello scambio d'informazioni tra le autorità preposte all'asilo e all'estradizione e accelerare la procedura d'asilo;
- modifiche nella procedura di prima istanza e in quella di ricorso volte a correggere o a evitare decisioni d'asilo e d'estradizione contrastanti;
- nuova regolamentazione delle competenze delle autorità specializzate e dei due tribunali di prima istanza della Confederazione per quanto riguarda l'esame della persecuzione politica, nonché del Tribunale federale, che decide in ultima istanza sulla qualità di rifugiato e sull'estradizione;
- sospensione della procedura d'estradizione finché non è emessa una decisione d'asilo di prima istanza.

### **Valutazione**

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 è successiva a quella d'estradizione 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 di prima istanza della Confederazione (p. es. corti miste). Inoltre, l'ordinamento giuridico svizzero non prevede i sistemi con corti miste, i quali presentano il rischio che i giudici che partecipano alle due procedure debbano essere considerati prevenuti dopo la prima procedura.

Un congiungimento delle procedure d'asilo e d'estradizione 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'estradizione contrastanti.

La sospensione della procedura d'estradizione finché non è emessa una decisione d'asilo di prima istanza rappresenterebbe una possibile soluzione per i casi in cui il richiedente fa valere una persecuzione politica e questo motivo non appare manifestamente infondato. Tuttavia, gli argomenti principali a sfavore di questo modello sono il fattore temporale e i possibili abusi: la procedura d'estradizione durerebbe di più e la persona interessata dovrebbe rimanere più a lungo incarcerata in vista d'estradizione, perché sarebbe necessario aspettare che una decisione d'asilo sia passata in giudicato prima di poter procedere con la decisione d'estradizione e la

procedura di ricorso. In questo modo, verrebbe violato l'obbligo di celerità applicabile nella procedura d'estradizione (art. 17a AIMP). Nell'attuale prassi la procedura d'estradizione viene portata avanti 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'estradizione passata in giudicato. In questi casi, si potrebbe fare ricorso alla procedura d'asilo con il solo scopo di ritardare la procedura d'estradizione.

### **1.3 La nuova regolamentazione proposta**

Il nostro Collegio è giunto alla conclusione che la soluzione migliore sia offerta dal modello che nell'ambito dell'asilo permette l'accesso al Tribunale federale in un numero ridotto di casi, congiungendo in tal modo la procedura d'asilo e la procedura d'estradizione quando si svolgono in parallelo. 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 svolte parallelamente il Tribunale federale rappresenta l'ultima istanza di ricorso;
- nella procedura d'asilo viene sancito l'obbligo di celerità;
- nelle procedure d'asilo e d'estradizione svolte parallelamente 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 della Confederazione. La procedura d'asilo e la procedura d'estradizione possono continuare a essere svolte 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.

Si tiene conto di questo fatto prevedendo l'accesso al Tribunale federale 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. Le procedure verranno presumibilmente riunite a livello della prima Corte di diritto pubblico del Tribunale federale.

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 importanza<sup>20</sup>. Tuttavia, questa limitazione non è necessaria nella procedura d'asilo, a causa 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 della procedura d'asilo e della procedura d'estradizione dal punto di vista cronologico e materiale, in modo da evitare decisioni 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 sia la decisione d'asilo sia quella d'estradizione si basino sulle stesse informazioni già a livello dell'autorità specializzata.

Per i motivi summenzionati riteniamo che il modello proposto sia la 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 la procedura d'asilo e la procedura 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 la procedura d'asilo e la procedura 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.

<sup>20</sup> L'articolo 84 della legge 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.

## 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'extradizione 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'extradizione. È quindi possibile che non vengano più esaminate domande d'asilo di persone contro le quali sono state emesse decisioni d'extradizione passate in giudicato. Il fatto che le autorità giudiziarie tedesche non siano vincolate dal riconoscimento dell'asilo è stato criticato dagli studiosi<sup>21</sup>.

## 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 la procedura d'asilo e la procedura 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 sembra 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 il tribunale

<sup>21</sup> 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.

né il Ministero federale di giustizia sono legati all'esito di una procedura svolta da un'altra autorità amministrativa. Nel caso di una decisione d'estradizione passata in giudicato, di regola l'estradizione viene eseguita anche se è ancora pendente una procedura d'asilo. Infatti, non è previsto alcun obbligo di sospensione della procedura d'estradizione nel caso di una procedura d'asilo pendente.

## **1.6 Applicazione**

La soluzione che proponiamo ha lo scopo di eliminare le carenze di coordinamento quando una procedura d'asilo e una procedura d'estradizione si svolgono parallelamente con la possibilità di adire il tribunale supremo, il che costituisce 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 di prima istanza della Confederazione.

Per applicare le soluzioni proposte sono necessari diversi adeguamenti legislativi. 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.

## **1.7 Risultati dell'indagine conoscitiva**

### **1.7.1 In generale**

Per progetti di portata minore, l'articolo 10 della legge federale del 18 marzo 2005<sup>22</sup> sulla consultazione (LCo) prevede indagini conoscitive anziché le ordinarie procedure di consultazione.

In una prospettiva nazionale, le modifiche di legge proposte non sono di grande portata politica, ma piuttosto di natura tecnica o relativamente esigue. Vista la limitata estensione del diritto di ricorso nella procedura d'asilo, il numero di destinatari effettivamente interessati è piuttosto ridotto. Non era quindi indicato aprire una procedura di consultazione ordinaria.

Il 29 giugno 2009 il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha avviato l'indagine conoscitiva concernente l'avamprogetto di legge federale sul coordinamento tra la procedura d'asilo e la procedura d'estradizione.

Sono state invitate a partecipare a tale indagine, conclusasi il 28 agosto 2009, 38 istituzioni e organizzazioni, di cui 16 hanno presentato un parere materiale. Un

<sup>22</sup> RS 172.061

partito politico e una federazione hanno preso posizione spontaneamente in merito all'avamprogetto<sup>23</sup>.

## 1.7.2 Conclusioni

I pareri espressi sull'avamprogetto di legge sono divergenti. Una minoranza dei partecipanti ha approvato l'avamprogetto e la revisione proposta per eliminare le lacune nel coordinamento delle procedure parallele d'asilo e d'estradizione.

La maggior parte dei partecipanti non ritiene necessaria una revisione di legge e respinge l'avamprogetto, dal momento che il numero delle procedure d'asilo e d'estradizione svolte parallelamente che provocano problemi è esiguo. Questi partecipanti rifiutano l'ammissione del ricorso al Tribunale federale e, nel caso di una revisione di legge, si esprimono a favore di una sospensione della procedura d'estradizione finché non sia emanata una decisione passata in giudicato concernente il riconoscimento della qualità di rifugiato; inoltre, auspicano che venga sancito per legge il primato del diritto in materia di asilo sulla procedura d'estradizione. Un partecipante respinge l'avamprogetto temendo conseguenze negative per la persona interessata.

La maggior parte dei partecipanti approva le proposte concernenti la consultazione reciproca degli atti e l'obbligo di celerità nelle procedure.

### Valutazione e ponderazione

Soltanto la metà dei partecipanti all'indagine conoscitiva ha preso posizione sul tema di fondo dell'avamprogetto. La maggior parte di essi si oppone a una revisione di legge e soprattutto all'apertura dell'accesso al Tribunale federale. Tali pareri provengono soprattutto dalle organizzazioni attive nel campo dei diritti umani.

Le istituzioni più direttamente interessate dalla revisione legislativa si sono espresse a favore. Riteniamo giustificato attribuire particolare peso a tali pareri. Come queste istituzioni, il nostro Collegio considera opportuna una revisione di legge, visto che diversi casi hanno dimostrato che le procedure d'asilo e d'estradizione necessitano di un coordinamento quando si svolgono parallelamente.

Le obiezioni di chi respinge l'avamprogetto non sono convincenti: in particolare, non vediamo come il congiungimento delle due procedure d'asilo e d'estradizione a livello del Tribunale federale possa ripercuotersi negativamente sui richiedenti l'asilo a causa della diversità dei beni giuridici interessati e delle presunte mancanti conoscenze specifiche del Tribunale federale in materia d'asilo. Inoltre, consideriamo infondata l'obiezione che la revisione di legge proposta non sia in grado di evitare le decisioni contrastanti nell'ambito delle procedure d'asilo secondo l'Accordo di Dublino<sup>24</sup>. Infatti, la revisione di legge è volta a evitare per quanto

<sup>23</sup> Rapporto dell'Ufficio federale di giustizia del settembre 2009 sui risultati dell'indagine conoscitiva concernente l'avamprogetto di legge federale sul coordinamento tra le procedure d'asilo e d'estradizione, disponibile al seguente indirizzo:  
<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1786/Ergebnis.pdf>

<sup>24</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (RS 0.142.392.68).

possibile le differenze materiali nelle decisioni d'asilo e d'estradizione in caso di procedure parallele. Nelle procedure che si svolgono secondo l'Accordo di Dublino sono possibili differenze formali tra una procedura d'asilo e una procedura d'estradizione (decisione di non entrata nel merito nella procedura d'asilo). Tuttavia, la revisione di legge non riguarda questi casi.

Non consideriamo convincente la critica che il disciplinamento sulla consultazione degli atti potrebbe avere conseguenze negative per il richiedente l'asilo nella procedura d'estradizione. Questa obiezione si basa sull'assunto che nella procedura d'estradizione possano essere presenti rappresentanti dello Stato estero che potrebbero quindi ottenere informazioni sulla procedura d'asilo. Tuttavia, questo non è possibile, poiché, a differenza della procedura di assistenza giudiziaria, nella procedura d'estradizione non è prevista la partecipazione di rappresentanti stranieri.

### **1.7.3 Proposte esaminate e parzialmente prese in considerazione**

Un partecipante all'indagine conoscitiva propone di limitare l'accesso al Tribunale federale alle decisioni finali e a casi di estradizione di particolare importanza.

Consideriamo comprensibile questa richiesta e condividiamo l'opinione che nella procedura d'asilo soltanto la decisione finale debba essere impugnabile dinanzi al Tribunale federale. Questo deve essere chiaramente espresso nel testo di legge: proponiamo quindi una pertinente modifica dell'articolo 93 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2005<sup>25</sup> sul Tribunale federale (LTF; cfr. n. 2.2).

Non consideriamo invece giustificato introdurre una limitazione ai *casi di estradizione di particolare importanza*. Questa proposta si basa infatti sull'assunto che una procedura d'estradizione venga sottoposta al Tribunale federale sempre prima della conclusione della procedura d'asilo. Pur essendo vero in molti casi, è possibile che le due procedure abbiano un decorso temporale diverso e che di conseguenza venga escluso il ricorso al Tribunale federale nel settore dell'asilo. Nell'ottica della parità di trattamento, una tale situazione non è ammissibile.

### **1.7.4 Proposte non prese in considerazione**

Diversi partecipanti all'indagine conoscitiva chiedono che le misure d'accompagnamento previste nella legge sull'asilo e nella legge sull'assistenza in materia penale vengano completate. Altri auspicano che venga data la precedenza alla procedura d'asilo. Qui di seguito presentiamo il nostro parere in merito alle singole proposte, spiegando perché non riteniamo opportuno prenderle in considerazione.

#### **Scambio di opinioni obbligatorio tra le autorità**

Se il principio del «non-refoulement» viene applicato in maniera diversa dalle autorità interessate, deve necessariamente avere luogo uno scambio di opinioni tra queste e inoltre deve essere sentita la persona interessata.

<sup>25</sup> RS 173.110

Nel caso di procedure parallele, le due autorità specializzate procedono regolarmente a uno scambio di opinioni. Tra le autorità giudiziarie lo scambio di opinioni non è invece ammissibile, poiché violerebbe il principio dell'imparzialità. Inoltre, la proposta non considera che sono rari i casi in cui la procedura d'asilo e la procedura d'estradizione iniziano e terminano contemporaneamente. Questa difficoltà aggiuntiva riduce l'utilità di uno scambio di opinioni obbligatorio.

### **Obbligo di rispettare la decisione della prima autorità in merito al principio del «non-refoulement»**

Se un'autorità ritiene applicabile il principio del «non-refoulement», anche l'autorità competente della procedura parallela deve essere obbligata a rispettarlo.

A seconda del caso, l'obbligo di rispettare la decisione della prima autorità in merito all'applicazione del principio del «non-refoulement» (decisione d'asilo positiva o decisione di non concedere l'estradizione) può risultare controproducente. Se la distanza temporale tra la procedura d'asilo e la procedura d'estradizione è relativamente grande, potrebbe accadere che la seconda autorità non tenga conto di fatti che eventualmente porterebbero al rifiuto di applicare il principio del «non-refoulement». Questa soluzione non è auspicabile, visto che sarebbe opportuna soltanto per i rari casi in cui le procedure di prima e di seconda istanza iniziano e si concludono contemporaneamente.

### **Obbligo di celerità non limitato soltanto ai casi di carcerazione**

L'obbligo di celerità va applicato nelle procedure d'asilo e d'estradizione svolte in parallelo indipendentemente dal fatto che l'interessato sia incarcerato o meno.

In linea di principio questa proposta è lodevole, ma non tiene conto del fatto che un obbligo di celerità generalizzato non sortisce necessariamente l'effetto voluto. La soluzione per cui propendiamo si concentra volutamente sui casi di carcerazione: decidendo il prima possibile in merito alle domande d'asilo e d'estradizione, si evita una privazione della libertà inutilmente lunga delle persone incarcerate in vista d'estradizione. Un obbligo di celerità generalizzato non centrerebbe questo obiettivo, poiché non è possibile trattare con priorità tutte le procedure d'asilo e d'estradizione che si svolgono in parallelo.

### **Sospensione della procedura d'estradizione**

Nel caso di procedure parallele d'asilo e d'estradizione, la procedura d'estradizione deve essere sospesa finché non è passata in giudicato una decisione sulla qualità di rifugiato.

Pur comprendendo questa proposta, riteniamo che una sospensione della procedura non rappresenti una soluzione soddisfacente, soprattutto a causa del fattore temporale e del pericolo di abusi (cfr. n. 1.2.2).

### **Primato del diritto in materia di rifugiati sancito per legge**

Viene proposto di introdurre un nuovo articolo 6a nella legge sull'asilo che stabilisca che la decisione finale in merito alla qualità di rifugiato, alla concessione o al rifiuto dell'asilo spetti esclusivamente all'Ufficio federale della migrazione e al Tribunale amministrativo federale.

Alla luce della soluzione da noi scelta (Tribunale federale come istanza di ricorso), questa proposta appare poco opportuna. E anche se non venisse applicata la nostra

soluzione, la proposta risulterebbe superflua, dal momento che in base al diritto vigente il Tribunale federale non emana decisioni in materia d'asilo.

### **1.7.5 Altre osservazioni**

Un partecipante all'indagine conoscitiva auspica 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. Non riteniamo necessario un intervento in questo senso, dal momento che l'articolo 97 LAsi sancisce l'obbligo del segreto per i dati personali relativi a richiedenti l'asilo, rifugiati riconosciuti e persone bisognose di protezione. Quando l'Ufficio federale della migrazione informa le autorità competenti in materia di estradizione su una procedura d'asilo pendente, viene applicata la suddetta disposizione, con l'obbligo di trattare i dati sull'asilo in maniera confidenziale e di non farli pervenire allo Stato di persecuzione (Stato d'origine o di provenienza). Non è quindi necessario un disciplinamento aggiuntivo.

Alla luce dell'obbligo del segreto sancito dall'articolo 97 LAsi, dubitiamo che sia opportuno dar seguito alla proposta di trasmettere i dati sull'asilo all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), tanto più che tale organizzazione non ha qualità di parte né nella procedura d'asilo né in quella d'estradizione.

## **2 Commento ai singoli articoli**

### **2.1 Modifiche nella legge sull'asilo**

#### *Art. 37 cpv. 4 e 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 incarcerata in vista d'estradizione. Questi casi di asilo devono essere trattati prioritariamente da tutte le autorità coinvolte, in modo da evitare una carcerazione in vista d'estradizione di durata eccessiva.

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

Nella legge sull'asilo l'obbligo di celerità viene sancito completando gli articoli 37 e 109.

#### *Art. 41a e 108a (nuovi)*

Nelle procedure d'asilo e d'estradizione svolte in parallelo è importante che le autorità preposte all'asilo e all'estradizione e le autorità di ricorso decidano tenendo conto di tutte le informazioni disponibili sul caso. Per questo motivo, le autorità competenti 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 degli accertamenti necessari

per applicare il 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.

Nell'ambito della pubblicazione della giurisprudenza, le autorità giudiziarie della Confederazione dovranno provvedere ad anonimizzare le decisioni concernenti le procedure parallele d'asilo e d'estradizione, in maniera tale che lo Stato estero che ha domandato l'estradizione di una persona perseguita non venga a conoscenza della domanda d'asilo<sup>26</sup>. È infatti necessario evitare che in caso di estradizione la persona interessata venga esposta a un pericolo nello Stato di persecuzione che la inciterebbe a depositare una nuova domanda d'asilo.

## 2.2 Modifiche nella legge sul Tribunale 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, il disegno 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 è pendente una domanda d'estradizione 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'estradizione o esiste una decisione d'estradizione passata in giudicato.

L'oggetto del 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'estradizione 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 completando l'articolo 83 lettera d numero 1.

Il ricorso può essere interposto dalla persona interessata dalle procedure d'asilo e d'estradizione 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 capover-

<sup>26</sup> Cfr. articolo 27 capoverso 2 della legge sul Tribunale federale (RS 173.110), articolo 29 capoverso 2 della legge sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32) e articolo 25 capoverso 2 della legge sul Tribunale penale federale (RS 173.71).

so 2 lettera a fissa il diritto al ricorso del Dipartimento. Quest'ultimo può poi delegare tale diritto all'Ufficio federale mediante un'ordinanza<sup>27</sup>.

#### *Art. 93 cpv. 2 primo periodo*

Conformemente all'articolo 90 segg. della legge sul Tribunale federale, oltre alle decisioni finali sono impugnabili dinanzi al Tribunale federale, a determinate condizioni, anche le decisioni pregiudiziali e incidentali. Il criterio della conclusione del procedimento non dipende unicamente dal procedimento dinanzi all'autorità inferiore al Tribunale federale, ma anche da quello dinanzi all'autorità la cui decisione è stata deferita a tale autorità di ricorso<sup>28</sup>. Questo significa che il concetto di «decisione incidentale» dell'articolo 93 non copre soltanto le decisioni pregiudiziali e incidentali dell'autorità inferiore, ma anche quelle dell'autorità che ha deciso in prima istanza, che sono poi state impugnate dinanzi all'istanza di ricorso. Di conseguenza, nella procedura d'asilo le decisioni pregiudiziali e incidentali dell'Ufficio federale della migrazione e del Tribunale amministrativo federale sarebbero suscettibili di reclamo nel caso in cui producessero un pregiudizio irreparabile. Per evitare un prolungamento della procedura d'asilo a causa dei ricorsi contro le decisioni incidentali del Tribunale amministrativo federale, è opportuno inserire nell'articolo 93 capoverso 2 una deroga per il settore dell'asilo, di modo che venga esclusa la possibilità di impugnare decisioni pregiudiziali e incidentali dinanzi al Tribunale federale, anche se producono un pregiudizio irreparabile. Sono escluse le decisioni pregiudiziali e incidentali sulla competenza e la ricsusazione (art. 92 LTF).

#### *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'estradizione 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.

## **2.3 Modifica nella legge sull'assistenza in materia penale**

#### *Art. 55a (nuovo)*

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.

<sup>27</sup> Bernhard Waldmann, art. 89 n. 50: in Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 2008.

<sup>28</sup> Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3888); Bernard Corboz, art. 90 n. 9 : in Commentaire de la LTF, Berna 2009.

Per la pubblicazione delle decisioni concernenti le procedure parallele d'asilo e d'extradizione valgono gli stessi commenti relativi alla legge sull'asilo (cfr. n. 2.1, commento all'art. 108*a*).

## **2.4 Modifica redazionale nella legge sull'asilo e nella legge sull'assistenza in materia penale**

Secondo la prassi della Commissione parlamentare di redazione, la revisione parziale di una legge rappresenta un'occasione per adeguare l'ingresso di tale legge alla Costituzione federale in vigore. Tale prassi comporta una modifica dell'ingresso della legge sull'asilo e della legge sull'assistenza in materia penale.

La base legale della legge sull'asilo è rappresentata dalla competenza legislativa della Confederazione in materia di entrata, uscita, dimora e domicilio degli stranieri nonché di concessione dell'asilo. La disposizione pertinente si trova nell'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale.

La base legale della legge sull'assistenza in materia penale è rappresentata dalla competenza della Confederazione in materia di affari esteri (art. 54 cpv. 1 Cost.) nonché dalla competenza legislativa sussidiaria dell'Assemblea federale sancita dall'articolo 173 capoverso 2 della Costituzione federale. Lo scopo principale dell'assistenza internazionale in materia penale è quello di sostenere uno Stato estero nel perseguimento e nell'esecuzione penale. Questa legge comprende inoltre disposizioni sulla competenza delle autorità e sulla procedura.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Per le finanze e il personale**

Il Tribunale federale avrà la competenza di esaminare ricorsi per casi di asilo in cui, a causa di una procedura d'extradizione parallela, si presentano problemi di coordinamento dal punto di vista cronologico e materiale. Si stima che ogni anno il carico di lavoro del Tribunale federale (Prima Corte di diritto pubblico) aumenterà di circa dieci casi.

Per i tribunali di prima istanza della Confederazione (Tribunale penale federale e Tribunale amministrativo federale) e le autorità competenti (UFM e UFG) non è previsto un aumento dei compiti. Tuttavia, in singoli casi le spese per l'extradizione potrebbero risultare maggiori, nella misura in cui la nuova possibilità di ricorso dinanzi al Tribunale federale in materia di asilo comporti una più lunga carcerazione in vista d'extradizione. I costi supplementari per l'UFG sono stimati tra 40 000 e 200 000 franchi all'anno e verrebbero eventualmente compensati dal Dipartimento competente. Non sono prevedibili ulteriori ripercussioni.

### **3.2 Per l'economia**

L'attuazione del disegno non ha ripercussioni per l'economia.

### **3.3 Per i sistemi informatici**

L'attuazione del disegno non ha ripercussioni per i sistemi informatici: gli Uffici federali interessati e le istanze di ricorso non avranno reciprocamente accesso diretto ai dossier elettronici della procedura d'asilo e della procedura d'estradizione.

## **4 Programma di legislatura**

Nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 il progetto 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)<sup>29</sup>.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Legalità e costituzionalità**

Il disegno di legge si basa sugli articoli 54 capoverso 1 e 121 capoverso 1 della Costituzione federale.

### **5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera**

Il disegno si prefigge di riunire a livello del Tribunale federale le procedure parallele d'asilo e d'estradizione. 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 rifugiati<sup>30</sup>.

Il disegno rispetta gli obblighi assunti dalla Svizzera attraverso la ratifica delle pertinenti convenzioni internazionali e il principio del «non-refoulement» – parte del diritto internazionale pubblico cogente – ivi sancito (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 par. 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 par. 2). Tale divieto, che fa parte del diritto internazionale pubblico cogente, si basa sulla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

<sup>29</sup> FF 2008 597 666

<sup>30</sup> Rapporto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR): *Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection* (aprile 2008) disponibile in Internet all'indirizzo <http://www.unhcr.org/refworld/docid/481ec7d92.html>

(art. 3) ed è sancito nella Costituzione federale (art. 25 cpv. 3)<sup>31</sup>. Il disegno tiene conto di questi principi di diritto internazionale.

### **5.3 Forma dell'atto**

Il disegno 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, queste 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.

<sup>31</sup> Cfr. p.es. DTF 1C\_205/2007 del 18 dic. 2007 (consid. 6.3).

