

# Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo: Aspetti della prassi procedurale

## Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 22 agosto 1996

---

### Rapporto

#### 1 Riassunto dei fatti

Dal 1987, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale si occupa regolarmente delle esigenze legali applicabili alla procedura d'asilo. Il 5 maggio 1994 ha pubblicato un rapporto d'ispezione presentando le proprie conclusioni e formulando diverse raccomandazioni al Consiglio federale. Nel febbraio 1996 ha invitato la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale a tener conto, nell'esame preliminare della revisione totale della legge sull'asilo, dei risultati delle ispezioni effettuate dalla Commissione della gestione, prestando particolare attenzione alle questioni ancora aperte.

Le commissioni della gestione ricevono numerose informazioni che impiegano nell'esercizio dell'alta vigilanza. Negli ultimi anni sono state presentate diverse istanze concernenti l'applicazione della legge sull'asilo e la giurisprudenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA). Vista la similarità di questi reclami rivolti contro la CRA, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale è stata indotta a interrogarsi sulla qualità dell'organizzazione e della conduzione della CRA (istituita nel 1991). La Commissione della gestione, che precedentemente aveva già attirato l'attenzione della CRA sulla necessità di una giurisprudenza coerente, ha deciso di chiarire i problemi generali del settore in base ai 47 casi che le erano stati sottoposti e di trarne le conseguenze politiche.

La Commissione della gestione ha incaricato il prof. Walter Kälin (Seminario di diritto pubblico dell'Università di Berna) di esaminare le istanze pervenute in un determinato arco di tempo, segnatamente per quanto concerne la qualità delle motivazioni e il rispetto della procedura. Il 6 novembre 1995 il prof. Kälin (di seguito: esperto) ha presentato alla Commissione della gestione il suo parere legale, in merito al quale la CRA si è pronunciata per scritto il 30 gennaio 1996. Dopo essersi recata sul luogo per discutere con la CRA il suo operato, la sezione Autorità<sup>1)</sup> della Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è riunita il 4 e 5 luglio 1996 per esaminare il summenzionato parere legale in pre-

<sup>1)</sup> I membri della sezione Autorità sono: i consiglieri nazionali Alexander Tschäppät (presidente), Pierre Aguet, Angeline Fankhauser, Hubert Lauper, Christiane Langenberger, Fulvio Pelli, Walter Schried, Luzi Stamm e Milli Wittenwiler.

senza dell'autore, del presidente e dei presidenti delle sette camere della CRA. A questa seduta ha partecipato anche un rappresentante dell'Aiuto svizzero ai rifugiati e uno di Caritas Svizzera.

## **2 Metodologia e competenze della Commissione della gestione**

La Commissione della gestione, nell'esercizio dell'alta vigilanza, non s'interessa tanto ai casi specifici che costituiscono le singole istanze, quanto ai problemi generali che si presentano e agli insegnamenti che se ne possono trarre per migliorare le strutture e la pratica amministrative (cfr. linee direttrici del 20 gennaio e del 7 aprile 1995 delle Commissioni della gestione).

A causa della separazione dei poteri, la Commissione della gestione non è autorizzata a esaminare il contenuto delle decisioni prese dalla CRA, che è un'istanza giudiziaria indipendente. Essa dispone di un margine di manovra molto limitato per verificare se a tutti i richiedenti l'asilo sono garantite le stesse condizioni d'accesso alla CRA oppure se sono state violate norme procedurali fondamentali (a es.: divieto del diniego formale di giustizia, diritto d'essere sentito).

## **3 Questioni generali sollevate dalle istanze rivolte all'autorità di vigilanza**

Di seguito sono espone le conclusioni sulle questioni sollevate dalle istanze formulate nel parere legale nonché il relativo parere della CRA. Considerato che i casi esaminati sono relativamente pochi, il parere di quest'ultima è determinante per stabilire se si tratta unicamente di casi isolati oppure di un problema più ampio.

---

### **Abbreviazioni**

CRA	Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo
FF	Foglio federale
LA si	Legge sull'asilo del 5 ottobre 1979 (RS 142.31)
OCRA	Ordinanza del 18 dicembre 1991 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (RS 142.317)
OG	Legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
UFR	Ufficio federale dei rifugiati

## 31 **Completezza della motivazione delle decisioni della CRA**

Diverse istanze criticano la CRA per le insufficienti motivazioni di alcune sue decisioni.

La motivazione ha lo scopo di legittimare la decisione e di rendere quest'ultima più comprensibile agli interessati. Consente ai destinatari di valutare la portata della decisione e quindi di impugnarla con cognizione di causa. Soddisfa l'esigenza legittima dell'interessato di sapere per quale motivo l'autorità abbia preso una determinata decisione e non un'altra. Serve inoltre all'autorità stessa per verificare la fondatezza delle proprie conclusioni.

Sebbene la legge non preveda disposizioni sulle esigenze in materia di completezza che una motivazione deve soddisfare, la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'articolo 4 della Costituzione federale fornisce diversi punti di riferimento. Le circostanze concrete del singolo caso sono determinanti per stabilire quanto debba essere particolareggiata la decisione. Conformemente alla perizia summenzionata, la CRA deve attenersi, fatte salve le eccezioni previste dalla legge, alle esigenze stabilite dal Tribunale federale, il quale considera che la motivazione deve essere tanto più precisa quanto più elevato sia il potere d'apprezzamento dell'autorità e maggiore la gravità del pregiudizio arrecato ai diritti individuali. L'esperto conclude che «nella procedura d'asilo e d'allontanamento, le esigenze relative all'obbligo di motivare la decisione sono tendenzialmente elevate (specie nell'accertamento dei fatti), data la complessità dei problemi e in considerazione del fatto che la procedura è caratterizzata da un'ampia applicazione di nozioni giuridiche indeterminate e che sono in gioco importanti valori giuridici»<sup>1)</sup>. Anche il Consiglio federale esige una motivazione particolarmente accurata delle decisioni in materia d'asilo<sup>2)</sup>.

In base ai pochi casi di cui ha avuto conoscenza, l'esperto non ha potuto valutare se la CRA adempisse, almeno in maniera generale, le esigenze riguardanti la solidità della motivazione.

### *Parere della CRA*

*La CRA affronta la questione della completezza della motivazione in diverse sue decisioni. Per quanto concerne la completezza delle sue motivazioni essa afferma di adempiere, in generale, le esigenze citate nel parere legale del prof. Kálin. Essa ha d'altronde emanato direttive interne relative a diversi punti specifici (p. es. l'obbligo di motivare il rifiuto di assistenza giudiziaria).*

## 32 **Decisioni pronunciate da un giudice unico**

### 321 **In generale**

Diverse istanze criticano l'applicazione dell'articolo 10 dell'ordinanza concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (OCRA)<sup>3)</sup>, se-

<sup>1)</sup> Parere legale, p. 4 della versione originale.

<sup>2)</sup> FF 1989 II 238, n. 113

<sup>3)</sup> Ordinanza del 18 dicembre 1991 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, RS 142.317

condo il quale le decisioni sono pronunciate da un giudice unico in caso di ricorso manifestamente infondato. Nelle medesime si rileva che non vi sono criteri atti a definire la nozione di «ricorso manifestamente infondato» e che la relativa procedura è applicata in maniera troppo estensiva.

L'articolo 71*b* capoverso 2<sup>1)</sup> della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), prevede che le commissioni di ricorso e di arbitrato «giudicano nella composizione di cinque giudici le questioni giuridiche di importanza fondamentale e nella composizione di tre giudici, negli altri casi». Il diritto federale può quindi prevedere anche un giudice unico. Per quanto riguarda la procedura di ricorso in materia d'asilo, il giudice unico è stato istituito dall'articolo 10 OCRA, che il Consiglio federale ha emanato in base alla delega di competenza prevista dall'articolo 11 capoverso 4 della legge sull'asilo (LAsi)<sup>2)</sup>. Secondo l'articolo 10 OCRA, i giudici decidono in qualità di giudice unico nei casi seguenti:

- a. stralcio di ricorsi senza oggetto;
- b. non entrata nel merito di ricorsi manifestamente inammissibili;
- c. rigetto di ricorsi manifestamente infondati;
- d. accoglimento di ricorsi manifestamente fondati.

Per i ricorsi manifestamente infondati il giudice unico applica la procedura semplificata prevista dall'articolo 46*d* LAsi, secondo il quale «si può rinunciare allo scambio di scritti» e «la decisione dev'essere motivata sommariamente».

Quando un ricorso debba essere considerato manifestamente infondato e quindi giudicato da un giudice unico e con quale frequenza debba essere applicata questa procedura con un giudice unico, sono entrambe questioni sulle quali l'esperto si pronuncia nel proprio parere legale.

## **322 Criteri di definizione del «ricorso manifestamente infondato»**

La nozione di «ricorso manifestamente infondato» non è definita dalla legge. Il Tribunale federale non precisa in quali casi debba essere applicata la procedura semplificata di cui all'articolo 36*a* della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG)<sup>3)</sup> per giudicare un ricorso, né la prassi offre punti di riferimento per stabilire quando un ricorso sia manifestamente infondato. Secondo l'esperto, tale questione può essere decisa unicamente caso per caso. In generale, per carattere manifestamente infondato si intende che «balza agli occhi», che «è evidente», che «non vi è dubbio alcuno sulla fondatezza della decisione di prima istanza». Secondo l'esperto, un ricorso è quindi manifestamente infondato per esempio «quando:

- in base a un esame sommario ma certo, risulta chiaro a priori che non ha nessuna possibilità di essere accolto;
- gli argomenti addotti dal richiedente risultano a priori inadeguati a sollevare dubbi sulla fondatezza della decisione di prima istanza;

<sup>1)</sup> Questo articolo è stato adottato il 4 ottobre 1991 nell'ambito della revisione della legge sull'organizzazione giudiziaria.

<sup>2)</sup> Legge sull'asilo del 5 ottobre 1979; RS 142.31

<sup>3)</sup> Legge federale sull'organizzazione giudiziaria; RS 173.110

- non sono contestati i fatti adottati dall'UFR ma è impugnata unicamente la concezione giuridica dell'UFR, che però appare conforme alla legge oppure alla prassi costante e consolidata della CRA, e il ricorso non contiene argomenti giuridici nuovi che il giudice dovrebbe esaminare;
- nel corso della procedura si dimostra che importanti documenti di prova sono falsificati;
- le dichiarazioni manifestamente non corrispondono ai fatti su punti importanti;
- la situazione nel Paese di provenienza è notevolmente migliorata oppure nel frattempo il Consiglio federale ha dichiarato il Paese in questione sicuro da persecuzioni (safe country) e il ricorso non contiene indizi in base ai quali si possa supporre che nel caso specifico il ricorrente corra comunque dei pericoli;
- sono adottati - come evidenza il messaggio del Consiglio federale relativo all'articolo 46d LAsi - motivi economici oppure le dichiarazioni si basano su rapporti generali concernenti il Paese di provenienza in base ai quali non si può concludere che vi sia una persecuzione individuale e la CRA ritiene l'allontanamento verso questo Paese ragionevolmente esigibile.»

Inversamente, l'applicazione della procedura semplificata è inadeguata quando, ad esempio:

- il ricorso pone in dubbio, in maniera ampia e dettagliata, la decisione di prima istanza, citando segnatamente nuovi mezzi di prova, spiegando in maniera alquanto plausibile le contraddizioni della procedura preliminare oppure rinvia a cambiamenti della situazione nel Paese o nella regione di provenienza;
- il ricorso apre, su varie pagine, una discussione minuziosa su argomenti e questioni giuridiche della decisione impugnata;
- devono essere decise questioni giuridiche delicate;
- un richiedente l'asilo proviene da un Paese verso il quale, per la situazione che vi regna, non possono essere allontanate persone, oppure appartiene a un gruppo di persone o a una minoranza per i quali si rinuncia in maniera generale all'esecuzione dell'allontanamento. In altri termini, l'esame dell'infondatezza non deve basarsi solamente sull'aspetto dell'asilo ma anche su quello dell'allontanamento.»<sup>1)</sup>

### *Parere della CRA*

*La CRA considera adeguati i criteri generali elencati nel parere legale per descrivere il concetto di «ricorso manifestamente infondato», precisando di applicarli sin dall'inizio della sua attività (ovvero dall'aprile 1992). Questi criteri non devono però essere applicati schematicamente, bensì in funzione delle peculiarità del singolo caso. Considerando che il concetto summenzionato lascia aperto un ampio margine d'apprezzamento, tale questione si presta necessariamente a differenti valutazioni.*

<sup>1)</sup> Parere legale, p. 9 seg. della versione originale.

### **323      Numero delle procedure semplificate ai sensi dell'articolo 46d LAsi**

In base ai dati statistici ufficiali forniti dalla CRA, l'esperto ha calcolato che, nel 1993, l'85 per cento e, nel 1994, il 90 per cento delle decisioni della CRA sono state pronunciate secondo la procedura semplificata. Dopo aver preso conoscenza delle cifre dettagliate che la CRA ha comunicato nel proprio parere scritto, l'esperto ha però riveduto il metodo di calcolo adottato inizialmente. Nonostante i problemi di calcolo e le difficoltà nel comparare queste statistiche con quelle del Tribunale federale, l'esperto persiste nel ritenere sorprendentemente alto il numero delle procedure semplificate applicate dalla CRA. A suo parere è difficile credere che solo un numero così basso di ricorrenti abbia fatto affermazioni degne di uno studio più approfondito.

Secondo il parere legale, non si può quindi escludere che la procedura con giudice unico sia stata applicata in casi in cui non sarebbe stata giustificata.

#### *Parere della CRA*

*In base a un metodo di calcolo differente da quello applicato dall'esperto, la CRA conclude che nel 1993 il 60 per cento e nel 1994 il 65 per cento delle decisioni sono state pronunciate secondo la procedura semplificata ai sensi dell'articolo 46d LAsi. Queste cifre comprendono peraltro unicamente i ricorsi respinti (ossia il rigetto di ricorsi manifestamente infondati giusta l'art. 10 lett. c OCRA).*

*La CRA riconosce che riguardo alla procedura semplificata ai sensi dell'articolo 46d LAsi l'esperto tocca un punto problematico. Alcuni giudici condividono il parere dell'esperto secondo il quale il numero di casi trattati in procedura semplificata per ricorso manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 46d LAsi, con decisione materiale di un giudice unico, sia troppo elevato. La CRA afferma che l'utilizzazione, forse eccessiva, di questa procedura è dovuto al clima di pressione politica che allora l'aveva indotta a liquidare con la massima celerità possibile i casi pendenti. Essa aggiunge che le relative decisioni sono state comunque motivate in maniera più completa di quanto preveda la procedura semplificata di cui all'articolo 46d LAsi.*

### **33      Prassi d'assunzione delle prove della CRA**

#### **331      Diritto di offrire prove**

Conformemente alle regole generali della procedura amministrativa, la CRA è tenuta ad accettare i mezzi di prova offerti «se appaiono atti a chiarire i fatti». La CRA può quindi rifiutare un'offerta di prova unicamente in caso di valutazione anticipata della prova (valutazione della prova prima della sua assunzione).

#### *Parere della CRA*

*La CRA fa uso della valutazione anticipata della prova con la dovuta moderazione e conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale. Non vi è se-*

*gnatamente nessuna prassi che vieti ai ricorrenti, in generale, di offrire prove riguardo a fatti della cui fondatezza non sarebbero riusciti a convincere l'Ufficio federale dei rifugiati.*

### **332 Prassi della CRA in materia di audizione dei testimoni**

Diverse istanze hanno suscitato l'impressione che la CRA procedesse all'audizione dei testimoni solamente in casi assolutamente eccezionali.

Nella procedura amministrativa, la prova testimoniale sottostà a regole particolari che conferiscono a questo mezzo di prova un'importanza minore di quella che riveste nel procedimento civile o penale. Secondo l'articolo 14 capoverso 1 PA «l'audizione dei testimoni può essere ordinata solamente se i fatti non possono essere sufficientemente chiariti in altro modo». La CRA può ignorare dei mezzi di prova offerti – tra cui la testimonianza – se la loro valutazione anticipata permette d'affermare che sono irrilevanti. Ma se è appurata la loro importanza ai fini della decisione e se i fatti non possono essere accertati altrimenti, la CRA è tenuta a interrogare i testimoni offerti o a procurarsi la loro testimonianza. Sebbene la moderazione con la quale la CRA ricorre all'audizione dei testimoni sia conforme alla legge, l'esperto ritiene comunque che «la prassi nota della CRA di ammettere testimoni solamente in casi assolutamente eccezionali sia problematica»<sup>1)</sup>.

#### *Parere della CRA*

*La CRA conferma di procedere molto raramente all'audizione di testimoni. I testimoni sono offerti in meno dell'uno per cento dei casi. Nel corso dell'attività finora svolta, la CRA ha effettuato dalle sei alle dieci audizioni. Le esperienze fatte con questo mezzo di prova sono variabili. I dibattimenti hanno sempre causato una considerevole mole di lavoro. La CRA rileva peraltro che le difficoltà sono dovute alla mancanza di infrastrutture adeguate e al fatto che i testimoni possibili sono generalmente pochi. La CRA ha preso conoscenza delle critiche formulate dall'esperto e si è dichiarata d'accordo di continuare a ricorrere all'audizione di testimoni in casi giustificati. Alcuni giudici ritengono che dovrebbero essere possibili miglioramenti nella procedura di assunzione delle prove.*

### **333 Delega dell'audizione di testimoni a privati**

Alla Commissione della gestione è stato fatto notare che la CRA a volte sollecita i rappresentanti delle parti a interrogare essi stessi i testimoni oppure a procurarsi rapporti di terzi e a unirli all'incarto. Giuridicamente, un simile atto rappresenta unicamente un documento contenente informazioni fornite da una persona e non il processo verbale dell'audizione di testimoni. Occorre considerare che nella valutazione delle prove un tale documento ha minor peso di una prova testimoniale. L'esperto rileva inoltre che è vietato delegare l'audizione di testimoni ai rappresentanti delle parti.

<sup>1)</sup> Parere legale, p. 20 della versione originale.

### *Parere della CRA*

*La CRA assicura che le critiche formulate dall'esperto non corrispondono alla sua prassi. Al contrario, il ricorrente o il suo rappresentante legale vengono informati della possibilità di fornire una dichiarazione scritta dell'informatore e di unirla all'incarto. La CRA prende atto delle critiche di cui questa prassi è stata oggetto e ne trarrà le debite conclusioni. Terrà segnatamente conto della distinzione fatta dall'esperto fra testimonianza e informazioni fornite da terzi.*

## **334 Traduzione di documenti redatti in lingua straniera**

Secondo l'esperto, i documenti importanti che possono costituire una prova devono essere tradotti a spese dell'autorità, se il ricorrente per ragioni finanziarie non è in grado di fornire una traduzione.

### *Parere della CRA*

*La CRA condivide il parere dell'esperto secondo il quale la CRA deve far tradurre a proprie spese i documenti redatti in lingua straniera se il richiedente, non per sua colpa, non ne ha i mezzi. Essa può tuttavia chiedere, specie se il richiedente ha un rappresentante legale, informazioni più precise sul contenuto di tali documenti, al fine di decidere la necessità di una traduzione integrale o solo parziale.*

## **34 Competenza in merito alle domande di revisione**

La legge non fornisce risposte alla questione se la stessa camera della CRA che ha presentato la decisione possa statuire anche su una domanda di revisione. Secondo la giurisprudenza, l'articolo 59 PA non è applicabile alle domande di revisione. Anche a parere dell'esperto non è auspicabile, sebbene ammesso dalla legge, che l'esame della domanda di revisione sia affidato alla stessa camera che ha pronunciato la decisione che è oggetto di tale domanda.

### *Parere della CRA*

*LA CRA tiene già conto di questo punto, poiché generalmente trasmette le domande di revisione a una camera diversa da quella che ha pronunciato la decisione oggetto della domanda.*

## **35 Prassi concernente l'addebitamento delle spese**

In base a un'istanza presentata, l'esperto ha esaminato la questione se in una procedura di revisione le spese processuali debbano essere addebitate al richiedente quando, pur non ottenendo l'asilo, egli ha vinto la causa riguardo all'esecuzione dell'allontanamento ed è quindi provvisoriamente ammesso in Svizzera. Conformemente all'articolo 63 PA, l'addebitamento delle spese al richiedente e il loro ammontare dipendono dalla rivendicazione dell'interessato. Se ha chiesto l'asilo e soccombe, è tenuto per principio ad assumere le spese. Se



ha chiesto solamente che sia accertato l'inadempimento delle condizioni di esecuzione dell'allontanamento e la domanda è stata accolta, le spese non vanno a suo carico.

#### *Parere della CRA*

*La CRA approva senza riserve le considerazioni dell'esperto.*

### **36      Datazione delle decisioni**

In conformità all'articolo 31 OCRA «le decisioni della Commissione acquistano forza di cosa giudicata immediatamente dopo essere state pronunciate». Se una decisione riporta una sola data, questa è determinante per il passaggio in giudicato, anche qualora il giudice abbia voluto indicare solamente la data dell'invio e abbia ommesso di riportare sulla decisione la data in cui questa è stata pronunciata.

#### *Parere della CRA*

*La CRA ha preso conoscenza del problema da diverso tempo, adottando i provvedimenti indicati dall'esperto.*

### **37      Coordinamento in seno alla CRA**

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha già attirato l'attenzione della CRA sulla questione dell'uniformità della giurisprudenza. Nel marzo del 1994 quest'ultima ha risposto di essere consapevole dei problemi di coordinamento esistenti e in seguito ha creato un meccanismo di coordinamento. Essa decide nell'ambito della conferenza dei presidenti, con maggiore frequenza che in passato, i punti che necessitano di coordinamento. Data la scarsità di casi concreti è stato impossibile stabilire in che misura la CRA abbia ancora problemi di tale genere. Essa ammette tuttavia che in determinati ambiti (allontanamento, problemi di apprezzamento ecc.) il coordinamento è ancora difficile e deve quindi rimanere un compito prioritario.

### **4      Valutazione da parte della Commissione della gestione**

#### **41      Valutazione generale**

La CRA, istituita allo scopo di assicurare una procedura d'asilo celere e conforme alle esigenze di uno Stato di diritto, adempie globalmente il suo mandato. Essa mira a una prassi in materia d'asilo indipendente dall'amministrazione e dalla politica. Al servizio della sicurezza giuridica, la CRA ha risolto, da quando è stata istituita, importanti questioni procedurali e di diritto materiale e preso una serie di decisioni di riferimento.

Riguardo alle presenti indagini della Commissione della gestione, il parere legale del prof. Kälin ha contribuito notevolmente alla valutazione delle questioni sollevate e a stabilire determinate tendenze in base all'analisi di singoli

casi. Sebbene le ricerche effettuate fossero basate a loro volta su singoli casi, i reclami rivolti in alcune istanze contro la giurisprudenza sono risultati fondati.

Considerato che le ricerche sono state effettuate sulla scorta di un numero relativamente esiguo di istanze, la loro portata è evidentemente limitata. La Commissione della gestione riconosce che esse non permettono di farsi un quadro esatto della prassi passata o attuale della CRA. A suo parere, le istanze costituiscono nondimeno una base di partenza adeguata per individuare i problemi esistenti con la collaborazione della CRA.

Dal parere espresso dalla CRA in merito alla perizia legale emerge che essa ha preso atto di molteplici problemi, provvedendo nel frattempo a risolverli. Citiamo per esempio la competenza in materia di revisione o di datazione delle decisioni. Riguardo ad altri punti, la CRA ha confermato la prassi nel senso indicato dall'esperto o ha tenuto conto delle critiche formulate, affermando che avrebbe proceduto a miglioramenti in determinati ambiti (delega delle audizioni di testimoni a terzi, traduzione dei documenti redatti in lingua straniera, prassi in materia di addebitamento delle spese e audizione di testimoni). Non è quindi necessario, o non lo è più, un intervento politico negli ambiti summenzionati. Rimane da chiarire se la motivazione delle decisioni pronunciate alla CRA in materia d'asilo o di allontanamento sia effettivamente conforme alle elevate esigenze di completezza che dovrebbe soddisfare. In base ai pochi casi concreti riguardanti tale aspetto, non è possibile una valutazione della relativa prassi.

Visto quanto sopra, le seguenti considerazioni si limitano ai problemi rivelatisi più importanti dopo la discussione con la CRA in merito al parere legale. La Commissione della gestione ha cercato di stabilire se fosse opportuno un intervento politico su questo punto.

## **42 Procedure semplificate e con giudice unico svolte dalla CRA**

La CRA prende gran parte delle decisioni secondo la procedura con giudice unico<sup>1)</sup>. Nella maggioranza dei casi si tratta di ricorsi manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 10 lettera c OCRA. Peraltro, queste decisioni sono state pronunciate secondo la procedura semplificata prevista dall'articolo 46d LAsi<sup>2)</sup>. I presidenti di alcune camere della CRA hanno confermato il parere dell'esperto secondo il quale troppe decisioni siano state pronunciate applicando la procedura semplificata di cui all'articolo 46d LAsi.

## **421 Motivazioni politiche dell'introduzione della procedura semplificata e con giudice unico**

La procedura semplificata ai sensi dell'articolo 46d LAsi è stata introdotta a livello federale mediante il decreto federale del 22 giugno 1990 concernente la

<sup>1)</sup> Nel 1993 (e nel 1994) su 10 095 (9956) ricorsi o domande di revisione, 8630 (8855) decisioni sono state pronunciate da un giudice unico.

<sup>2)</sup> Nel 1993 (e nel 1994) su 8630 (8855) decisioni con giudice unico, 6072 (6489) sono state prese secondo la procedura semplificata.

procedura d'asilo. La procedura con giudice unico non è prevista nella menzionata disposizione legale, ma è disciplinata espressamente dall'ordinanza del 18 dicembre 1991 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (art. 9 cpv. 3 e art. 25). Il Consiglio federale ha introdotto la procedura con giudice unico a causa dell'ingente numero di pratiche da trattare e per la necessità di accelerare la procedura. Nel commento concernente l'OCRA indirizzato al Consiglio federale si precisa segnatamente che «sottoporre i ricorsi manifestamente infondati a una decisione collegiale contrasterebbe con l'obiettivo perseguito dell'accelerazione della procedura mediante una rapida liquidazione di tali ricorsi». Sebbene l'articolo 11 capoverso 4 LAsi autorizzi il Consiglio federale a emanare prescrizioni procedurali complete, parrebbe più opportuno disciplinare sul piano legislativo la procedura con giudice unico. Le decisioni di ultima istanza con giudice unico non sollevano soltanto questioni procedurali ma – come evidenzierà il numero 423 del presente rapporto – considerazioni giuridiche fondamentali.

Considerato che la procedura con giudice unico è espressamente prevista dall'OCRA, l'accelerazione della procedura si basa su tre strumenti: la *rinuncia allo scambio di scritti* e la *motivazione sommaria della decisione*, previste dall'articolo 46d LAsi, che intendono ridurre la durata dell'esame dei ricorsi manifestamente infondati<sup>1)</sup>. La *decisione pronunciata da un giudice unico* mira a una decisione più rapida in caso di stralcio di ricorsi senza oggetto, di non entrata nel merito di ricorsi manifestamente inammissibili, di rigetto di ricorsi manifestamente infondati oppure di accoglimento di ricorsi manifestamente fondati.

Con la revisione, nel 1990, della legge sull'asilo e l'istituzione, nel 1991, della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, Consiglio federale e Parlamento non miravano soltanto a ridurre la durata della procedura e a migliorare le condizioni di trattazione delle numerose pratiche in corso. L'obiettivo era anche di consolidare la legittimità della giurisprudenza e istituire una procedura di ricorso in materia d'asilo conforme alle norme di uno Stato di diritto.

Le aspettative dei cittadini e dei politici, che auspicavano una procedura celere, economica e di qualità, spiega la crescente applicazione della procedura con giudice unico, una tendenza favorita anche dall'assenza di una definizione chiara della nozione di «ricorso manifestamente infondato», suscettibile di un'interpretazione più ampia. Per la Commissione della gestione la discussione è incentrata sui criteri che portano a una procedura semplificata e a una decisione materiale pronunciata da un giudice unico. Occorre peraltro accertare se la legge o l'ordinanza del Consiglio federale siano applicate correttamente o relativizzate eccessivamente nella pratica. Il numero delle decisioni pronunciate da un giudice unico in procedura semplificata suscita necessariamente l'impressione che la legge sia stata interpretata in senso piuttosto lato.

Ricordiamo che la Commissione della gestione non pone in dubbio il principio della procedura con giudice unico, giustificata nella misura in cui permette una trattazione celere di determinate categorie di ricorsi. Le presenti considerazioni riguardano quindi unicamente l'applicazione di questa procedura in caso di ri-

<sup>1)</sup> FF 1990 II 469

getto di ricorsi manifestamente infondati (art. 10 lett. c OCRA). Occorre esaminare se questa decisione materiale del giudice unico possa causare problemi e quali, e come reagiscono le persone interessate.

## **422 Atteggiamento della CRA riguardo ai ricorsi manifestamente infondati**

Con l'articolo 46*d* LAsi, il legislatore voleva limitare la procedura semplificata ai «ricorsi manifestamente infondati (a es. far valere motivi economici, allegazioni basate su resoconti generici concernenti il Paese d'origine e non su persecuzioni patite personalmente)»<sup>13</sup>). Ha deciso di rinunciare in questi casi a una motivazione esaustiva privilegiando la rapidità della procedura.

Secondo il parere unanime dei presidenti delle camere della CRA, la motivazione delle decisioni pronunciate da un giudice unico ai sensi dell'articolo 10 lettera c OCRA è, in generale, troppo ampia rispetto al carattere sommario richiesto dall'articolo 46*d* LAsi. Qualcuno d'essi ha confermato l'ipotesi che in questo modo la CRA compensi l'elevato numero di decisioni materiali pronunciate da un giudice unico. Manifestamente, la CRA ritiene inadeguata la motivazione sommaria nella maggior parte dei casi che tratta secondo la procedura con giudice unico. Adotta quindi una linea di compromesso ricorrendo alla procedura con giudice unico ma motivando la decisione in maniera più ampia di quanto preveda l'articolo 46*d* LAsi. La CRA cerca così di tener conto sia dell'auspicata accelerazione delle procedure sia dell'esigenza di una maggiore legittimità della decisione.

Questa tendenza è problematica nella misura in cui secondo il diritto vigente un caso che la CRA è tenuta a corredare di una motivazione esaustiva dà diritto a una procedura ordinaria nella composizione di tre giudici.

## **423 Problema fondamentale della procedura con giudice unico ai sensi dell'articolo 10 lettera c OCRA**

L'elevato numero di decisioni pronunciate da un giudice unico non deve indurre alla conclusione che i relativi ricorsi siano trattati meno accuratamente o che questa procedura porti a una decisione peggiore rispetto alla procedura in via di circolazione con tre giudici. La CRA afferma di esaminare le decisioni pronunciate da un giudice unico con la stessa cura di quelle prese in via di circolazione. Il timore potenziale dei ricorrenti che l'esame nell'ambito della procedura con un giudice unico o in quella semplificata sia sommario è quindi ingiustificato.

Le riserve formulate da alcuni richiedenti in merito alla procedura con giudice unico sono significative delle barriere psicologiche che suscita tale procedura e vanno prese seriamente in considerazione. Secondo la Commissione della gestione, una decisione è verosimilmente accolta più favorevolmente se è pronunciata da tre giudici.

<sup>13</sup>) FF 1990 II 469

Essa ritiene che le specificità della procedura di ricorso in materia d'asilo implicano esigenze supplementari per quanto riguarda lo standard procedurale. Considerata la forte pressione esistente in quest'ambito a causa delle innumerevoli pratiche da liquidare e la conseguente, giustificata, ricerca di una procedura rapida, vanno messi a punto determinati meccanismi procedurali atti a garantire che le esigenze qualitative non siano sacrificate alle esigenze quantitative. Il collegio può esercitare un certo controllo in quest'ambito, fungendo quasi da contrappeso all'ingente mole di lavoro.

Il problema fondamentale riguarda di fatto l'organizzazione della giustizia. In Svizzera predomina l'opinione che l'ultima istanza debba essere un collegio. Il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni decidono nella composizione di tre giudici anche nell'ambito della procedura semplificata ai sensi dell'articolo 36a della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG). A livello cantonale, nella maggior parte delle istanze superiori decide un collegio. In questo senso, una decisione di ultima istanza pronunciata da un giudice unico è contraria al sistema giuridico svizzero. Occorre definire in materia di asilo quale peso attribuire a questo principio procedurale rispetto ad altri interessi.

## **5 Conclusioni della Commissione della gestione e seguito dei lavori**

### **51 Procedura semplificata e con giudice unico**

La procedura semplificata e con giudice unico è problematica sotto due aspetti:

1. È difficile sapere quale atteggiamento adottare dinanzi a nozioni giuridiche indeterminate come quella di «ricorso manifestamente infondato». A tal proposito, la CRA ha comunicato alla Commissione della gestione che *«proseguirà i suoi sforzi volti a un'interpretazione adeguata della nozione giuridica indeterminata di «ricorso manifestamente infondato». S'impegnerà anche, per quanto possibile e necessario, ad applicare questi criteri in maniera ancora più rigorosa. Questo provvedimento dovrebbe comportare un aumento delle decisioni pronunciate in via di circolazione.»*<sup>1)</sup>
2. La decisione pronunciata da un giudice unico costituisce un problema per ragioni inerenti alla democrazia e allo Stato di diritto. La Commissione della gestione si è chiesta se e in quale misura fosse necessario modificare de lege ferenda il sistema con giudice unico della CRA. Essa ritiene opportuno che si rinunci alla procedura con giudice unico nell'ambito delle decisioni materiali della CRA. Ponderando gli interessi, una decisione di ultima istanza pronunciata in via di circolazione ha maggior peso di un'accelerazione della procedura. La funzione di una trattazione più celere può d'altronde essere garantita dall'articolo 46d LAsi, sebbene non in pari misura. Occorre valutare il personale supplementare necessario per un esame in via di circolazione dei ricorsi manifestamente infondati. Secondo la re-

<sup>1)</sup> Lettera del 22 luglio 1996 indirizzata dalla CRA alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

golamentazione vigente, la scelta della procedura con giudice unico per decisioni materiali ai sensi dell'articolo 25 capoverso 3 OCRA richiede il consenso preliminare del presidente della camera. Di conseguenza, già secondo la prassi attuale, decidono due giudici se un ricorso sia manifestamente infondato o manifestamente fondato. Per la sua maggiore legittimità, la procedura in via di circolazione appare quindi una soluzione appropriata. D'altra parte, l'applicazione della procedura con giudice unico continuerà ad essere possibile per i ricorsi manifestamente inammissibili o senza oggetto.

### **Conclusione 1**

Nelle deliberazioni sulla revisione totale della legge sull'asilo in Consiglio nazionale, la Commissione della gestione del CN formulerà la seguente proposta:

*Art. 106<sup>1)</sup> (nuovo)* Procedura semplificata e con giudice unico

- cpv. 1: Nel caso di ricorsi manifestamente infondati, si può rinunciare allo scambio di scritti. La decisione dev'essere motivata sommariamente.
- cpv. 2: Le decisioni di ultima istanza sono pronunciate da un giudice unico solamente nei seguenti casi:
- a. stralcio di ricorsi senza oggetto
  - b. non entrata in materia di ricorsi manifestamente inammissibili

## **52 Coordinamento in seno alla CRA**

Secondo le affermazioni della CRA, l'introduzione del meccanismo di coordinamento sollecitato dalla Commissione della gestione ha contribuito a mitigare i problemi. Il coordinamento riveste in seno alla CRA un'importanza maggiore che in passato. I rappresentanti delle organizzazioni umanitarie confermano che la critica mossa in passato alla CRA per la sua prassi incoerente non è più giustificata.

La questione del coordinamento si pone in tutti i tribunali di ultima istanza. Nella CRA, il fatto che una trentina di giudici si occupi degli stessi problemi accresce le difficoltà e giustifica a maggior ragione la messa a punto di meccanismi di coordinamento solidi ed efficaci.

Riguardo ai problemi d'organizzazione, l'articolo 100 del disegno di revisione totale della legge sull'asilo attribuisce al presidente della CRA<sup>2)</sup> la competenza di adottare le misure organizzative necessarie al coordinamento della giurisprudenza. Questa proposta va nella giusta direzione, secondo quanto auspicato dalla Commissione della gestione nel proprio rapporto del 5 maggio 1994.

<sup>1)</sup> Messaggio del 4 dicembre 1995 relativo alla revisione totale della legge sull'asilo nonché alla modificazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, p. 173

## **Conclusione 2**

La Commissione della gestione continuerà a interessarsi attentamente al coordinamento in seno alla CRA. Se necessario, organizzerà colloqui sullo sviluppo e l'efficienza dei meccanismi di coordinamento.

22 agosto 1996

Per la sezione Autorità:

Il presidente, Alexander Tschäppät,  
consigliere nazionale

22 agosto 1996

Per la Commissione della gestione:

Il presidente, Peter Tschopp,  
consigliere nazionale

La segretaria delle Commissioni della gestione:  
Mariangela Wallimann-Bornatico

## **Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo: Aspetti della prassi procedurale Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 2 agosto 1996**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1997
Date	
Data	
Seite	595-609
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 976

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.