

03.056

**Messaggio
concernente l'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e
il Governo della Repubblica federale di Nigeria
relativo alle questioni d'immigrazione**

del 10 settembre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Nigeria relativo alle questioni d'immigrazione, firmato il 9 gennaio 2003.

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

10 settembre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il numero delle domande d'asilo presentate da cittadini nigeriani, che oscillava tra 122 e 289 negli anni dal 1996 al 2001, è passato il 31 dicembre 2002 a 1062. In pari tempo, le persone tenute a lasciare la Svizzera sono passate da 85 a 572. Nel medesimo periodo è aumentato il numero di persone prive di documenti d'identità al momento di presentare una domanda d'asilo in Svizzera o non in grado di presentare siffatti documenti in occasione dei controlli effettuati dalle autorità. Le autorità nigeriane hanno comunicato a più riprese al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) che avrebbero cooperato con le autorità svizzere competenti in materia di rinvio soltanto dopo aver concluso un accordo di riammissione sul modello di quelli che la Nigeria ha firmato con l'Italia, la Spagna e l'Irlanda.

La Nigeria è il primo Stato del continente africano con cui la Svizzera ha negoziato un accordo in materia di immigrazione (accordo di riammissione). Si tratta di un accordo importante, concluso con uno degli Stati dell'Africa subsahariana più popolosi (circa 130 milioni di abitanti), i cui cittadini costituiscono, da soli, un po' più del 15 per cento dell'insieme dei cittadini degli Stati africani. L'accordo si iscrive nella politica del Consiglio federale intesa a concludere accordi di riammissione con gli Stati terzi. Dopo aver concluso accordi con quasi tutti gli Stati europei e successivamente con Stati come lo Sri Lanka, Hong Kong, le Filippine o il Kirghizistan, l'accordo con la Nigeria segna una tappa supplementare logica e coerente di siffatta politica.

L'accordo riprende i principi già contenuti in altri accordi di riammissione conclusi tra la Svizzera e alcuni Stati europei. Differisce però nel senso che l'accordo prevede una clausola programmatica intesa ad apportare un sostegno mirato nell'ambito della cooperazione con la Nigeria. Inoltre, la trasmissione dei dati, come prevista nell'articolo IV capoverso 5, necessita di una base legale che può essere data soltanto con l'approvazione dell'accordo da parte del Parlamento.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Per lottare contro la migrazione clandestina, durante gli ultimi anni il nostro Paese si è sforzato di negoziare innanzitutto nuovi accordi bilaterali di riammissione con i Paesi vicini (Italia) oppure di rinegoziare alcuni accordi per adeguarli alle nuove esigenze (Germania, Francia e Austria). Successivamente la cooperazione svizzera nell'ambito dell'asilo e della migrazione è stata estesa ad altri Stati membri dell'Unione europea. Il fondamento di questa cooperazione è costituito dal disciplinamento della riammissione e del transito, come anche dell'accompagnamento durante il transito delle persone che devono lasciare la Svizzera. A questo scopo, la Svizzera si è allineata con gli Stati membri dell'Unione europea che hanno rafforzato i loro rapporti bilaterali e proceduto a un'armonizzazione e a una garanzia del diritto in questo ambito.

Tuttavia, la costante pressione migratoria esercitata sulla Svizzera ha molteplici origini. La situazione si è ulteriormente deteriorata nel corso degli ultimi anni in numerosi Paesi e regioni all'origine di flussi migratori. Così, in un mondo caratterizzato dalla comunicazione e dalla mobilità, le crisi latenti di taluni Stati si ripercuotono sensibilmente sulla Svizzera. Poiché la migrazione clandestina è un fenomeno globale e in espansione, il nostro Paese è stato indotto a cercare la cooperazione e ad avviare negoziati direttamente con le autorità dei Paesi d'origine e di transito della migrazione clandestina.

Per la sola Africa occidentale, il numero dei cittadini in situazione irregolare è passato da 28 alla fine del 1992 a 2272 alla fine del 2002. Nel medesimo periodo è aumentato il numero di persone prive di documenti d'identità al momento di presentare una domanda d'asilo in Svizzera o che non sono in grado di presentare sufficienti documenti in occasione dei controlli effettuati dalle autorità. Nel 2002, praticamente nessuna persona originaria di uno dei 14 Stati della CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) possedeva documenti d'identità. La Nigeria non fa eccezione: il numero delle domande d'asilo, che oscillava tra 122 e 289 all'anno nel periodo 1996–2001, è passato a 1062 nel 2002. Nel medesimo periodo le persone obbligate a lasciare la Svizzera sono passate da 85 a 572 all'anno. Infine, le autorità nigeriane hanno ripetutamente comunicato al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) che avrebbero cooperato con le autorità svizzere competenti in materia di rinvio soltanto dopo aver concluso un accordo di riammissione sul modello di quelli firmati dalla Nigeria con l'Italia, la Spagna e l'Irlanda.

La Nigeria è il primo Stato del Continente africano con cui la Svizzera ha negoziato un accordo in materia di immigrazione (accordo di riammissione). Si tratta di un accordo importante, concluso con uno degli Stati dell'Africa subsahariana più popolosi (circa 130 milioni di abitanti), i cui cittadini costituiscono, da soli, un po' più del 15 per cento dell'insieme dei cittadini degli Stati africani. Per la Nigeria, questo accordo costituisce la condizione *sine qua non* per una cooperazione al fine di garantire una politica di ritorno nei riguardi dei suoi cittadini senza dimora autorizzata in Svizzera. Considerato il potenziale migratorio di un Paese come la

Nigeria e il numero delle persone il cui allontanamento è sospeso o bloccato, è prioritario e urgente trovare con detto Stato una soluzione per sbloccare la situazione dei ritorni.

1.2 Svolgimento dei negoziati

In base alla domanda presentata dalla missione svizzera ad Abuja, nel luglio 2001, presso il Ministero degli affari esteri della Repubblica federale di Nigeria, il 3 e 4 dicembre 2002 è stata ricevuta a Berna una prima delegazione peritale nigeriana per avviare colloqui esplorativi. Questo incontro ha permesso alle due delegazioni di convenire uno scambio dei progetti d'accordo e di riunire gli esperti dei due Paesi al fine di avviare i negoziati formali sui due testi.

Le due delegazioni si sono di nuovo incontrate l'11 e il 12 luglio 2002 ad Abuja per negoziare i testi. Hanno convenuto di lavorare in base al modello nigeriano nella misura in cui rispondeva alle preoccupazioni materiali della Svizzera e corrispondeva a quanto la Nigeria aveva precedentemente negoziato con l'Italia, la Spagna e successivamente con l'Irlanda. Il 12 luglio 2002 ad Abuja le due Parti hanno parafato il progetto d'accordo ad eccezione di tre articoli concernenti principalmente le questioni della protezione dei dati e della cooperazione tecnica nel settore migratorio. Dopo scambi di scritti tra le autorità svizzere e nigeriane, i negoziati si sono conclusi definitivamente: il nostro Consiglio ha approvato l'accordo il 18 dicembre 2002. Considerato l'interesse svizzero in ambito migratorio, tale decisione contemplava la possibilità di anticipare l'esecuzione dell'accordo. La questione è tuttavia divenuta caduca perché la Nigeria non ha approvato formalmente tale esecuzione anticipata.

L'accordo è stato firmato il 9 gennaio 2003 ad Abuja dal ministro Sule Lamido in occasione della visita di lavoro della consigliera federale Ruth Metzler-Arnold, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

2 Parte speciale

2.1 Contenuto dell'accordo

2.1.1 Titolo e preambolo

Il titolo dell'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Nigeria relativo alle questioni d'immigrazione esprime la preoccupazione da parte nigeriana, in ossequio alla storia del Paese e dell'Africa subsahariana, di non usare l'espressione «accordo di riammissione». Infatti, agli occhi della Parte nigeriana questa nozione rammenta troppo la storia coloniale e la schiavitù nelle relazioni degli Stati del continente africano con gli Stati del Nord. Occorre rammentare che siffatto titolo nulla cambia al contenuto materiale dell'accordo. È d'altronde quanto si richiama nel preambolo, che esprime la volontà delle due Parti contraenti di facilitare il rimpatrio delle persone senza dimora autorizzata residenti sul territorio dell'altra Parte contraente.

2.1.2 **Commento alle singole disposizioni**

In generale e diritto nazionale sull'immigrazione (art. I e II)

Tali disposizioni rinviano al rapporto con il diritto interno e confermano l'impegno a prestarsi sostegno reciproco al fine di applicare l'accordo.

Ammissione delle persone, procedura di rimpatrio, prova della cittadinanza, procedura speciale d'identificazione (art. III a VI)

Questi articoli sanciscono l'obbligo di ciascuna Parte contraente di riammettere i propri cittadini senza dimora autorizzata residenti sul territorio dell'altra Parte. Comportano l'obbligo esaustivo di riammettere senza formalità i propri cittadini (art. III) ed elencano i documenti e i criteri che permettono di stabilire o presumere la cittadinanza di queste persone (art. IV, V e VI). In siffatte circostanze, l'autorità competente rilascia un documento di viaggio entro quattro giorni (art. V cpv. 6 e VI cpv. I n. (iv)). È parimenti disciplinata l'audizione al fine di stabilire la cittadinanza, condizione *sine qua non* per il rilascio di un documento di viaggio e conseguentemente di una riammissione (art. IV).

Condizioni di rimpatrio (art. VII)

È previsto che la Parte contraente richiama esami e controlli che il migrante che arriva sul suo territorio sia effettivamente la persona alla quale ha rilasciato il documento di viaggio. Non si tratta di procedere a una nuova identificazione oppure a una nuova conferma della cittadinanza. Quindi, se risulta che la persona in questione non possiede la cittadinanza della Parte contraente richiama, l'altra Parte contraente riprenderà tale persona alle medesime condizioni (art. XI).

Assistenza reciproca (art. VIII)

Si tratta di un richiamo al principio dell'impegno a prestare l'assistenza reciproca al fine di identificare i cittadini dell'altra Parte contraente.

Costi (art. IX)

I costi causati dalla riammissione di un cittadino dell'altra Parte contraente sono a carico della Parte contraente richiedente fino all'aeroporto di destinazione.

Trasporto di bagagli (art. X)

La Parte contraente richiedente deve accertarsi che gli effetti personali della persona riammessa seguano detta persona nel Paese di destinazione.

Diritti e responsabilità (art. XII)

Secondo la presente disposizione, i diritti acquisiti durante un soggiorno legale in Svizzera (per es. contraendo matrimonio) devono essere salvaguardati, fermo restando che questi diritti possono essere acquisiti soltanto alle condizioni dello Stato richiedente.

Entrata delle persone rimpatriate (art. XIII)

Secondo il tenore dell'articolo, per una persona rimpatriata sussiste la possibilità di presentare una domanda al fine di rientrare legalmente sul territorio dell'altra Parte contraente conformemente alle leggi e ai regolamenti nazionali di quest'ultima.

Effetto sul diritto internazionale (art. XIV)

È sancito che l'accordo non pregiudica gli impegni delle Parti contraenti derivanti dal diritto internazionale.

Autorità competenti (art. XV)

La disposizione designa i ministeri competenti per applicare l'accordo.

Scambio di informazioni (art. XVI)

La disposizione definisce i documenti che devono essere scambiati tra le Parti contraenti per l'applicazione dell'accordo, in particolare l'elenco del personale diplomatico e consolare presente sul territorio delle due Parti contraenti come anche l'elenco degli aeroporti che possono essere usati per la riammissione delle persone.

Protezione dei dati personali (art. XVII)

Secondo l'articolo 25c della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20), l'articolo XVII stabilisce quali dati personali possono essere trasmessi alla Parte contraente per l'esecuzione dell'accordo. Contiene inoltre un elenco di misure per garantire la protezione dei dati personali trasmessi. Un'altra disposizione rilevante in materia di diritto sulla protezione dei dati è contenuta nell'articolo IV capoverso 5 (cfr. le spiegazioni nel n. 2.2).

Assistenza tecnica e attuazione dell'accordo (art. XVIII e XIX)

L'esempio della Nigeria evidenzia chiaramente i limiti di quanto era inteso finora per cooperazione nell'ambito della migrazione, in particolare della riammissione. Infatti, le pertinenti questioni venivano finora risolte senza grandi difficoltà poiché si trattava di cooperazione amministrativa tra Stati che disponevano di analoghi sistemi giuridici, strutture amministrative e mezzi. Inoltre, la cooperazione concerneva Stati che avevano politiche migratorie simili. La situazione è ben diversa con la Nigeria. Nel presente caso, la Svizzera non mira tanto a ricercare una concordanza di interessi preesistenti quanto a trovare interessi compensativi allo scopo di raggiungere una cooperazione migliore in vista della riammissione effettiva di persone senza dimora autorizzata sul territorio svizzero. Questi interessi compensativi possono essere ricercati dagli Stati partecipanti al negoziato in altri ambiti della politica estera e dei corrispondenti rapporti bilaterali. Nel caso presente si limita a una forma di sostegno negli ambiti concernenti la migrazione, indipendentemente dal fatto che si tratti, come previsto, di discutere con la Nigeria (art. XVIII) la formazione di funzionari dei servizi dell'immigrazione nigeriana oppure la definizione di programmi d'aiuto al ritorno per i cittadini nigeriani senza dimora autorizzata in Svizzera.

Secondo l'articolo XVIII, le due Parti contraenti si sforzano di identificare, per il tramite di un comitato di coordinamento (art. XIX) costituito da esperti delle due Parti contraenti, elementi pratici di cooperazione più precisi nel quadro degli ambiti esposti nell'articolo XVIII. Questa disposizione non comporta mai un obbligo di prestazione. Anzi, si tratta di definire gli elementi di sostegno pratico che una Parte contraente può fornire all'altra, conformemente al diritto nazionale e alle politiche prevalenti in materia, quali gli esempi pratici citati nel capoverso precedente. Detti

elementi sono decisi nell'ambito delle competenze preesistenti dell'Ufficio federale dei rifugiati e in coordinamento con i dipartimenti e gli uffici interessati.

Garanzia dei diritti dell'uomo (art. XX)

Questa disposizione mette in evidenza i diritti delle persone da rimpatriare e rammenta gli obblighi preesistenti delle Parti contraenti derivanti dal diritto internazionale, quale il Patto sui diritti civili e politici del 1966.

Inoltre viene espressamente rammentato che, conformemente all'articolo 36 della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni diplomatiche (RS 191.02), le autorità di una Parte contraente devono informare ogni cittadino dell'altra Parte contraente che viene arrestato riguardo al diritto di contattare la sua ambasciata e, se lo richiede, di informarla immediatamente del suo arresto.

Risoluzione delle controversie, modifiche, applicazione, entrata in vigore, sospensione e denuncia (art. XXI–XXVI)

Queste disposizioni generali e finali estendono in particolare il campo d'applicazione dell'accordo al Principato del Liechtenstein (art. XXIII), che fa parte del territorio doganale svizzero.

2.2 Protezione dei dati

Oltre alle usuali disposizioni relative al diritto sulla protezione dei dati di cui all'articolo XVII, il presente accordo contiene anche un regolamento speciale: l'articolo IV capoverso 5 dell'accordo prevede che la Parte contraente che deve riammettere una persona conformemente all'accordo venga informata sull'autorità che ha preso la decisione relativa all'allontanamento o al rimpatrio e sulla data della decisione. Tale disposizione è stata adottata su richiesta delle autorità nigeriane, che per motivi di sicurezza vogliono conoscere le ragioni per le quali la persona da rimpatriare deve lasciare la Svizzera. All'atto concreto si tratta di sapere se l'espulsione o l'allontanamento è dovuta a una sentenza di diritto penale (art. 55 CP [RS 311.0] e art. 10 cpv. 1 lett. a LDDS) oppure se è motivato dal mero diritto in materia di stranieri (decisione in materia d'asilo passata in giudicato, mancata proroga di un permesso di dimora o dimora non autorizzata). Le autorità nigeriane hanno quindi chiesto di ricevere una copia della pertinente decisione. Questa richiesta pone il nostro Paese davanti a due problemi: per la trasmissione di una siffatta informazione è necessaria una base legale, in quanto si tratta di dati degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1). Inoltre si tratta di sapere se, indipendentemente dall'esistenza di una base legale, dal punto di vista della proporzionalità, sia ammesso, per finalità relative a una riammissione, rendere noti siffatti dati personali completi e particolarmente degni di protezione. A questo quesito le autorità svizzere hanno chiaramente dato una risposta negativa.. Durante le trattative si è giunti infine al seguente compromesso: non si comunica la decisione stessa bensì unicamente l'autorità (giuridica o amministrativa) che ha preso la decisione di espulsione o allontanamento. Inoltre è comunicata la data della decisione. In tal modo, la Svizzera non comunica alle autorità nigeriane se la persona da rimpatriare ha chiesto o no l'asilo. Nei casi in cui la decisione è stata presa da un'autorità

5

Rapporti con il diritto europeo

Il presente accordo si rifà a quelli analoghi che la Nigeria ha concluso con l'Italia, la Spagna e l'Irlanda e che si fondano essenzialmente sulla raccomandazione del 30 novembre 1994 del Consiglio dell'Unione europea concernente un modello di accordo bilaterale di riammissione tra uno Stato membro e uno Stato terzo (GUCE n. C 274 del 19.9.1996, p. 20).

6

Costituzionalità

6.1

Competenza della Confederazione

6.1.1

Competenza generale

La competenza generale della Confederazione nell'ambito degli affari esteri risulta dagli articoli 54 e 184 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost; RS 101). In materia di trattati internazionali, la Confederazione può concludere un trattato internazionale in qualsiasi materia di competenza legislativa federale o cantonale (cfr. rapporto del 7 marzo 1994 sulla cooperazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera FF 1994 II 548).

6.1.2

Competenza in materia di accordi di riammissione

Conformemente all'articolo 25b LDDS, il nostro Consiglio può concludere con Stati esteri convenzioni sulla riaccettazione e il transito delle persone senza dimora autorizzata residenti in Svizzera.

Tuttavia, la nostra competenza non si estende a questa disposizione. Infatti, l'articolo IV capoverso 5 dell'accordo prevede che il tipo di autorità e la data della decisione di rinvio siano trasmessi e che si tratta di dati degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD. Pertanto, siffatta trasmissione può essere prevista soltanto a condizione che una legge formale la autorizzi (art. 17 cpv. 2 e art. 19 LPD). Sono considerate leggi formali i trattati di diritto internazionale approvati dalle Camere federali e comportanti regole di diritto (art. 3 lett. k n. 2 LPD). Pertanto l'accordo deve essere sottoposto alle Camere federali conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Per tale ragione, il progetto d'accordo è sottoposto alla nostra approvazione in base all'articolo 25b LDDS, mentre l'articolo IV capoverso 5 dell'accordo con la Nigeria necessita dell'approvazione parlamentare.

6.2

Referendum

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Il presente accordo non prevede

l'adesione a un'organizzazione internazionale ed è denunciabile in ogni momento (art. XXVI). Conformemente alla legge sul Parlamento, una disposizione richiede la promulgazione di leggi federali quando impone obblighi di carattere generale e astratto, conferisce diritti o determina competenze. Una simile norma è importante quando, per analogia con l'articolo 164 capoverso 2 Cost., dovrebbe essere oggetto di una procedura legislativa formale ai sensi del diritto interno.

Il presente accordo contiene certamente diverse disposizioni che esigono l'adozione di norme del diritto interno, ma che nel complesso non possono essere considerate importanti. Il problema si pone unicamente in relazione all'articolo IV paragrafo 5: si tratta di stabilire se questa disposizione debba essere ritenuta importante secondo i criteri menzionati. In ogni caso, in virtù di tale norma l'accordo dev'essere sottoposto al Parlamento al fine di creare la base legale richiesta dal diritto in materia di protezione dei dati per la trasmissione di dati. Infatti, conformemente alla legislazione in materia di protezione dei dati, per il trattamento dei dati in questione occorre una base legale contenuta in una legge in senso formale o data dall'approvazione di un accordo interstatale da parte del Parlamento. Tuttavia, se si considera il contenuto dell'accordo nel suo insieme, tale disposizione non riveste sostanzialmente un'importanza tale da giustificare la possibilità del referendum. Tenuto conto della presente valutazione, riteniamo che il tenore dell'articolo IV paragrafo 5 rispetti esplicitamente le esigenze del diritto interno. Questo disposto include in particolare una riserva esplicita in favore del diritto nazionale. Di conseguenza, il decreto federale che approva l'accordo non è sottoposto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.

7 Conclusioni

L'accordo tra il Consiglio federale e il Governo della Repubblica federale di Nigeria relativo alle questioni di migrazione consente di istituire le basi giuridiche per la cooperazione bilaterale nell'ambito della gestione della migrazione illegale. Le soluzioni previste dal presente accordo e fondate sulla prassi favoriscono la riammissione rapida e senza lungaggini burocratiche di persone senza dimora autorizzata sul territorio delle Parti contraenti. L'applicazione dell'accordo dipenderà dallo spirito di cooperazione che si svilupperà in seno al comitato di coordinamento e attraverso la realizzazione di sostegni effettivi come previsto nell'articolo XVIII dell'accordo. Per il resto, il presente accordo non raggiunge i livelli qualitativi di quelli conclusi con altri Stati, in particolare con i membri dell'Unione europea. Infatti, per uno Stato del Sud, che oltretutto origina la migrazione illegale, la questione della riammissione dei propri cittadini non rientra affatto tra le sue priorità. Questa osservazione, congiunta alla difficoltà di discutere su un argomento quale la riammissione di persone senza dimora autorizzata, porta a limitare il negoziato agli interessi compensatori. Inoltre, tale settore dipende tradizionalmente dai ministeri degli esteri ed è quindi strettamente connesso con l'esercizio della sovranità statale. Tale concezione rende difficoltosa la negoziazione bilaterale nel quadro della politica estera. Il presente accordo costituisce un fatto inedito per la Svizzera che, alla luce delle esperienze italiane, spagnole e irlandesi, può sperare di ottenere risultati nel settore dei rimpatri. Rappresenta ovviamente un passo necessario per sbloccare la situazione. Per contro, l'assenza di siffatto strumento metterebbe in pericolo la credibilità della nostra politica d'asilo. D'altronde, i risultati raggiunti non sostitui-

ranno i benefici dati da una politica concertata con l'Unione europea, derivanti dall'adesione alla Convenzione di Dublino o dall'applicazione della Convenzione di Cotonou firmata dalla Comunità europea e dagli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) per disciplinare i settori della migrazione, dello sviluppo e del commercio.

