04.059

**Rapporto
sulla Convenzione (n. 185) relativa ai documenti d'identità
dei marittimi (nuova versione), 2003
(91^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro)**

dell'8 settembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 19 della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), vi sottoponiamo un rapporto sulla Convenzione (n. 185) relativa ai documenti d'identità dei marittimi (nuova versione), adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro (CIL) in occasione della 91^a sessione.

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

8 settembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente rapporto esamina in che misura il nostro diritto positivo e la nostra prassi adempiano i requisiti della Convenzione (n. 185) relativa ai documenti d'identità dei marittimi (nuova versione).

Gli obiettivi perseguiti dalla Convenzione vanno di per sé sostenuti poiché si inseriscono nei provvedimenti internazionali contro il terrorismo e si prefiggono di tutelare maggiormente i marittimi da attacchi terroristici, agevolando nel contempo la loro mobilità. La Convenzione si applicherebbe ad appena una dozzina di marinai di nazionalità svizzera e non sarebbe peraltro del tutto compatibile con il nostro diritto positivo. Da ultimo la trasposizione nel nostro diritto interno comporterebbe costi e adeguamenti legali sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti.

La Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL – una commissione consultiva extraparlamentare composta di rappresentanti dell'Amministrazione, delle associazioni padronali e dei sindacati – è stata consultata in merito alla bozza di progetto nella seduta del 25 maggio 2004. La Commissione ha preso atto del rapporto e l'ha approvato.

Rapporto

1 Introduzione

L'articolo 19 paragrafi 5 e 6 della Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) obbliga gli Stati membri a sottoporre ai loro Parlamenti le convenzioni e le raccomandazioni internazionali sul lavoro entro un anno dalla chiusura della sessione in cui sono state approvate. Tale termine può essere prolungato al massimo di sei mesi.

La Convenzione (n. 185) relativa ai documenti d'identità dei marittimi (nuova versione), approvata il 19 giugno 2003, è una nuova versione della Convenzione n. 108 del 1958 (FF ted. 1959 II 1170–1). Già all'epoca la Svizzera decise di non ratificare il testo pur avendolo appoggiato nella votazione finale. Di fatto il nuovo regime corrispondeva quasi interamente – ad eccezione di alcuni particolari trascurabili – al libretto di navigazione svizzero. Inoltre, il Parlamento voleva attendere di vedere come i grandi Paesi marittimi avrebbero risolto la questione dei documenti d'identità.

La Convenzione n. 185 è stata elaborata nell'ambito della lotta contro il terrorismo e si prefigge essenzialmente di meglio proteggere i marittimi dagli attacchi terroristici mediante un sistema di identificazione più semplice, agevolandone nel contempo la mobilità.

2 Convenzione (n. 185) relativa ai documenti d'identità dei marittimi (nuova versione), 2003 (Allegato)

2.1 Parte generale

In occasione della 283^a sessione (marzo 2002), il Consiglio d'amministrazione dell'OIL ha deciso di inserire nell'ordine del giorno della 91^a sessione della CIL la questione dei *documenti per marittimi*, avvalendosi della procedura urgente mediante discussione semplice.

2.2 Parte speciale

2.2.1 Commento alle singole disposizioni e posizione della Svizzera rispetto alla Convenzione

La Convenzione n. 185 – costituita complessivamente di 18 articoli e 3 allegati – disciplina nell'essenza l'allestimento, la forma, il rilascio e il ritiro di documenti d'identità dei marittimi, nonché le agevolazioni di cui beneficiano i titolari.

L'*articolo 1* definisce i marittimi che hanno diritto a un documento d'identità ai sensi della Convenzione.

Secondo l'*articolo 2* ogni Stato membro della Convenzione è tenuto a rilasciare ai propri cittadini che esercitano la professione di marittimi e che ne fanno richiesta un documento conforme alle disposizioni dell'articolo 3. Tale diritto spetta altresì agli

stranieri domiciliati e si estende pertanto ai marittimi svizzeri che risiedono permanentemente in un Paese che ratifica la presente Convenzione.

Secondo l'*articolo 3* il documento d'identità deve corrispondere esattamente ai criteri di forma e contenuto elencati esaustivamente nell'allegato I. In particolare deve contenere un modello biometrico e una zona leggibile a macchina. Questo nuovo documento a sé – che non vale come passaporto – deve inoltre essere provvisto di elementi a prova di falsificazione. Il modello biometrico o un'eventuale altra rappresentazione di una caratteristica biometrica (impronte digitali impresse mediante codice a barre) dovranno soddisfare determinate condizioni tecniche in materia di protezione dei dati.

L'*articolo 4* impegna gli Stati membri a provvedere affinché tutti documenti da esso rilasciati, sospesi o ritirati, siano registrati in una banca dati elettronica. A tal fine dovrà vegliare all'osservanza di tutte le disposizioni applicabili in materia di protezione dei dati. L'allegato II disciplina i particolari. Da ultimo i marittimi che hanno ottenuto un documento di identità devono poter verificare in qualsiasi momento la validità dei dati elettronici che li concernono.

Secondo l'*articolo 5*, lo Stato che rilascia il documento d'identità deve soddisfare talune condizioni minime concernenti i procedimenti e le procedure applicabili. L'allegato III elenca tali condizioni e disciplina requisiti dettagliati in materia di controllo della qualità per l'allestimento, la consegna, la sospensione, il ritiro e la custodia dei documenti e dei documenti in bianco. Occorre inoltre garantire il diritto di ricorso nei casi di rifiuto, sospensione o ritiro dei documenti.

L'*articolo 6* costituisce una disposizione chiave della Convenzione, poiché si prefigge di agevolare – e nel contempo rendere più sicuri – lo sbarco, il transito e il trasferimento fra imbarcazioni dei marittimi. Le restrizioni volute da taluni Stati per contrastare l'entrata di clandestini nel loro territorio hanno tuttavia pregiudicato i reali effetti dell'agevolazione. Ad esempio, i marittimi che hanno l'intenzione di sbarcare devono annunciarsi con un debito anticipo alle competenti autorità. Benché siano liberati dall'obbligo del visto, devono esibire un passaporto unitamente al documento di identità per marittimi. Inoltre, il transito e il trasferimento fra imbarcazioni può essere consentito solo se non sussiste alcun dubbio sull'autenticità del documento. Spetterà ai singoli Paesi interpretare questa norma cautelativa che, se fosse intesa in modo restrittivo, potrebbe pregiudicare se non addirittura vanificare gli effetti delle agevolazioni perseguite dalla Convenzione.

L'*articolo 7* disciplina le modalità del possesso e del ritiro del documento d'identità dei marittimi, mentre l'*articolo 8* prevede che i tre allegati della Convenzione possano essere emendati mediante procedura semplificata su raccomandazione di una commissione tripartita costituita secondo ordinamento dall'OIL.

L'*articolo 9* prevede, in quanto disposizione transitoria, che gli Stati parte alla Convenzione n. 108 del 1958 possono applicare la presente Convenzione, a condizione che gli articoli 2–5 siano adempiti.

Le disposizioni finali (*art. 10–18*) contengono le norme solitamente previste dalle Convenzioni OIL. L'*articolo 10* sancisce che la Convenzione n. 185 è una nuova versione della Convenzione n. 108. Le disposizioni successive concernono la ratifica, l'entrata in vigore, la denuncia, l'obbligo di rendere conto sull'applicazione della Convenzione e le versioni facenti fede (inglese e francese).

Nella votazione finale del 19 giugno 2003, la delegazione svizzera alla 91^a sessione della CIL ha approvato la Convenzione n. 185 d'intesa con la Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri. Di fatto, i nostri rappresentanti ne hanno condiviso lo spirito e hanno appoggiato in particolare gli sforzi profusi per proteggere i marittimi dal terrorismo, tutelando nel contempo la mobilità di cui necessitano nell'esercizio della loro professione. Dal momento che dopo l'11 settembre 2001 numerosi Stati hanno adottato provvedimenti più severi in materia di sicurezza e controllo – soprattutto alle frontiere nazionali – le agevolazioni in materia di sbarco, transito e trasferimento fra imbarcazioni dei marittimi rappresentano un obiettivo giustificato oltre che importante. I miglioramenti perseguiti non vanno solo a vantaggio dei diretti interessati, bensì anche del buon funzionamento del commercio internazionale, poiché il trasporto via mare rappresenta oggi giorno uno dei principali canali commerciali.

Per quanto concerne il nostro Paese, dobbiamo tuttavia interrogarci se trarremo effettivamente beneficio da un'adesione alla Convenzione. Anzitutto va rilevato che la Svizzera non ha alcun porto sul mare, cosicché non è confrontata con il problema dell'entrata via mare di clandestini né di elementi potenzialmente terroristici. Inoltre, i marinai svizzeri che attualmente navigano in mare sono una dozzina scarsa. La maggior parte degli effettivi sulle imbarcazioni che battono bandiera svizzera proviene da Paesi stranieri, fra cui soprattutto Croazia e Filippine. Dal momento che la Convenzione n. 185 si applica soltanto ai cittadini stranieri domiciliati e che i marittimi stranieri occupati sulle imbarcazioni svizzere non hanno il domicilio nel nostro Paese, la Svizzera potrebbe rilasciare il nuovo documento d'identità soltanto ai suoi dodici cittadini ed ai pochi stranieri domiciliati sul suo territorio.

Inoltre, l'attuale libretto di navigazione svizzero, pur non soddisfacendo i requisiti tecnici imposti dalla Convenzione, costituisce un documento di identità per marittimi riconosciuto in tutto il mondo. Non è da escludere che proprio gli Stati con un elevato numero di marinai abbiano gravi difficoltà a soddisfare i nuovi criteri tecnici. È pertanto altamente probabile che i documenti nazionali attualmente validi rimangano in vigore ancora a lungo. Per questo motivo è preferibile attendere l'esperienza degli Stati con un elevato numero di marittimi, analogamente a quanto si fece nel 1958. D'altro canto, gli armatori svizzeri non hanno esercitato alcuna pressione affinché la Svizzera ratifichi la Convenzione. Durante i negoziati la maggior parte dei rappresentanti degli Stati hanno respinto la possibilità che il nuovo documento sostituisca il passaporto. In tal modo si è voluto chiarire che il passaporto rimane il documento principale, mentre il documento d'identità per marittimi riveste un carattere accessorio. La non ratifica della Svizzera avrà pertanto tutt'al più conseguenze minime a lungo termine sulla mobilità professionale dei marinai svizzeri.

È evidente che l'impegno amministrativo e logistico per il rilascio di pochi documenti è eccessivo rispetto alle agevolazioni attese. In particolare, la banca dati elettronica da istituire conformemente all'articolo 4 per i documenti sospesi o ritirati – cui i marittimi interessati dovrebbero avere accesso in qualsiasi momento – è del tutto sproporzionata rispetto ai vantaggi perseguiti dalla Convenzione. Sino ad oggi i marinai svizzeri hanno sempre potuto entrare in Paesi stranieri, transitarvi o cambiare imbarcazione esibendo semplicemente il loro passaporto e libretto di navigazione. Inoltre, le agevolazioni previste dall'articolo 6 devono essere considerate tenendo conto delle restrizioni ad esse correlate, cosicché lo scopo originario risulta in parte

disatteso (cfr. n. 2.2.1). Da ultimo l'allestimento di documenti con dati biometrici e una zona leggibile a macchina comporterebbe costi sproporzionati che, tenuto conto dell'esiguo numero di esemplari da rilasciare, non reggerebbe alcun confronto costi/benefici.

Un'adesione della Svizzera alla Convenzione n. 185 comporterebbe pertanto grandi oneri logistici e amministrativi che non sarebbero in alcun modo giustificati dagli scarsi vantaggi che ne deriverebbero. Proponiamo pertanto di rinunciare all'adesione della Svizzera alla Convenzione n. 185.

3 Consultazione della Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL

La Commissione federale tripartita inerente alle attività dell'OIL, una commissione consultiva extraparlamentare composta di rappresentanti dell'Amministrazione, delle associazioni padronali e dei sindacati, è stata consultata in merito alla bozza del rapporto nella seduta del 25 maggio 2004. La Commissione ha preso atto del rapporto e l'ha approvato.