

06.076

**Messaggio
concernente l'Accordo bilaterale sulla circolazione
delle persone con l'Algeria**

del 13 settembre 2006

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 della Confederazione Svizzera e il Governo della Repubblica algerina democratica e popolare sulla circolazione delle persone, firmato il 3 giugno 2006.

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

13 settembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Da alcuni anni a questa parte, la Svizzera incontra serie difficoltà in sede di esecuzione dell'allontanamento delle centinaia di cittadini algerini irregolarmente presenti sul suo territorio. Per porre rimedio a tale situazione insoddisfacente, la Svizzera ha segnalato all'Algeria il proprio interesse a concludere un accordo di riammissione, il quale è stato parafato il 15 febbraio 2006, dopo varie tornate negoziali.

Il Consiglio federale ha approvato l'Accordo con decisione del 24 maggio 2006 e la consigliera federale Micheline Calmy-Rey l'ha firmato il 3 giugno 2006 ad Algeri, in occasione della visita ufficiale resa al Ministro algerino degli affari esteri.

Il presente Accordo disciplina unicamente la riammissione dei cittadini dei Paesi contraenti e definisce le procedure applicabili. Le Parti concretano in tal modo la volontà di intensificare la cooperazione nella lotta alla migrazione irregolare.

L'Accordo ricalca i principi e la struttura degli altri Accordi analoghi conclusi dalla Svizzera. Esso costituisce nondimeno il primo accordo del genere che la Svizzera abbia siglato con un Paese del Maghreb.

L'approvazione da parte del Parlamento è necessaria in quanto talune delle disposizioni dell'Accordo vanno oltre quanto previsto dalla delega di competenze al Consiglio federale. Inoltre, il decreto federale che approva l'Accordo sottostà al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Allo scopo di combattere la migrazione irregolare, negli ultimi anni il nostro Paese si è impegnato a negoziare con i Paesi limitrofi nuovi accordi di riammissione (è il caso dell'Italia) o a rinegoziare accordi esistenti per adeguarli alle nuove esigenze (Germania, Francia e Austria). In un secondo tempo si è trattato di estendere la cooperazione in materia di asilo e di migrazione ad altri Stati membri dell'Unione europea o associati alla stessa. La pietra angolare della cooperazione è rappresentata dal disciplinamento della riammissione e del transito, quale l'accompagnamento durante il transito di persone obbligate a lasciare la Svizzera per il tramite di accordi bilaterali. In tal modo la Svizzera segue gli Stati membri dell'Unione europea che hanno anch'essi concluso accordi analoghi fra di loro.

Tuttavia, essendo la migrazione irregolare un fenomeno globale e in espansione, il nostro Paese ha anche intrapreso negoziati direttamente con i Paesi d'origine e di transito. Infatti, poiché la riammissione di una persona in situazione irregolare nel suo Stato d'origine può avvenire soltanto dopo la determinazione della sua identità e la conferma della sua cittadinanza, l'Ufficio federale della migrazione (UFM), nel quadro delle proprie competenze, cerca di avviare o intensificare la cooperazione con le rappresentanze diplomatiche e consolari di detti Stati. Nella fattispecie, questo passo assume grande importanza tenuto conto del numero relativamente elevato di cittadini algerini in situazione irregolare e di talune difficoltà riscontrate nell'esecuzione della procedura di allontanamento.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Una domanda per avviare negoziati in merito a un accordo di riammissione era stata depositata senza successo nel 1999, dacché le autorità algerine auspicavano che la Svizzera rispondesse subito favorevolmente alla domanda di conclusione di un accordo d'assistenza giudiziaria in materia penale presentata nel 1998. A quell'epoca però era impossibile farlo, in considerazione della situazione che prevaleva in Algeria.

Con questa premessa, nel febbraio 2004 l'Algeria ha proposto di concludere un «pacchetto» di accordi riguardanti i settori dell'assistenza giudiziaria in materia penale, in materia civile e commerciale, dell'extradizione, della cooperazione consolare come anche della circolazione delle persone. Segnaliamo che la denominazione di accordo sulla circolazione delle persone corrisponde, nella fattispecie, ad accordo di riammissione, terminologia abitualmente utilizzata.

Dalle discussioni avute nel frattempo, è emerso che è aggiornata fino a nuovo avviso la conclusione di un accordo d'extradizione, è privilegiato l'approccio multilaterale in materia di assistenza giudiziaria civile e commerciale ed è stata abbandonata l'idea di concludere una convenzione di cooperazione consolare. Tuttavia, l'Algeria ha reiteratamente dichiarato che l'accordo sulla circolazione delle persone non verrà firmato fino a quando i negoziati nell'ambito dell'assistenza giudiziaria in materia

penale non avranno registrato progressi significativi. Conseguentemente, a fine marzo 2006 ad Algeri si sono svolti negoziati nel corso dei quali la Svizzera è riuscita a far accettare all'Algeria un accordo d'assistenza giudiziaria in materia penale di portata ridotta. Questo accordo è stato parafato il 29 marzo 2006. Dal canto suo, l'accordo sulla circolazione delle persone è stato parafato il 15 febbraio 2006 dopo tre tornate negoziali.

I due accordi parafati sono stati firmati il 3 giugno 2006 dal Ministro algerino degli affari esteri e dalla consigliera federale Micheline Calmy-Rey in occasione della visita ufficiale di lavoro del capo del Dipartimento federale degli affari esteri ad Algeri. Al fine dell'esecuzione dell'Accordo sulla circolazione delle persone, nei prossimi mesi dovrà essere negoziato un protocollo con le autorità algerine. Conformemente all'articolo 25b capoverso 2 della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20), la competenza per concludere questo tipo di protocollo d'applicazione spetta al DFGP, d'intesa con il Dipartimento federale degli affari esteri e non deve essere sottoposto all'approvazione del nostro Consiglio nella misura in cui rispetti le condizioni prescritte in materia.

1.3 Apprezzamento

L'Accordo tra il Consiglio federale della Confederazione Svizzera e il Governo della Repubblica algerina democratica e popolare sulla circolazione delle persone consente di istituire le basi giuridiche per la cooperazione bilaterale nell'ambito della gestione della migrazione irregolare. Le soluzioni previste dal presente Accordo e fondate sulla prassi favoriscono, nel rispetto del diritto internazionale, la riammissione rapida di persone in situazione irregolare sul territorio delle Parti contraenti. Con il presente Accordo la Svizzera, alla luce delle esperienze italiane, spagnole, germaniche o francesi, 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. Va osservato che si tratta del primo accordo concluso dalla Svizzera in quest'ambito con un Paese del Maghreb.

2 Commento alle singole disposizioni

Titolo e preambolo

Considerato il carattere delicato rivestito dalle questioni relative al rimpatrio in seno all'opinione pubblica e alla classe politica algerina, le autorità algerine hanno insistito affinché l'accordo si intitolasse «Accordo sulla circolazione delle persone». Questa terminologia è stata però chiaramente definita durante i negoziati confermando che si riferisce alla problematica della riammissione.

Il preambolo rammenta la volontà delle Parti di sviluppare e rafforzare le relazioni esistenti tra i due Paesi e il loro desiderio di migliorare le condizioni di circolazione delle persone in situazione irregolare, nel rispetto dei diritti e delle garanzie previsti nelle loro legislazioni nazionali come anche nelle convenzioni internazionali che le due Parti hanno sottoscritto.

Art. 1 e 2 Riammissione dei cittadini delle Parti contraenti, prova e presunzione della cittadinanza, procedura speciale d'identificazione

Questi articoli sanciscono l'obbligo di ciascuna Parte di riammettere i propri cittadini che si trovano in situazione irregolare sul territorio dell'altra Parte. Prevede l'obbligo di riammettere senza formalità i propri cittadini (art. 1 par. 1) ed elenca quali sono i documenti e gli elementi che consentono di stabilire o presumere la loro cittadinanza (art. 1 par. 2 e 3). Se la cittadinanza non può essere provata o dimostrata in altro modo credibile con l'ausilio dei documenti presentati, le rappresentanze consolari della Parte richiesta procedono all'audizione nei penitenziari, nei centri di detenzione o di trattenimento oppure in un altro posto idoneo accettato dalle Parti (art. 2 par. 1). Se dall'audizione della persona interessata viene stabilita la sua cittadinanza, le rappresentanze della Parte richiesta le rilasciano immediatamente un lasciapassare (art. 2 par. 2). Se l'audizione si conclude con una forte presunzione della cittadinanza, di principio è rilasciato un lasciapassare, dopo consultazione delle autorità competenti (art. 2 par. 3).

Art. 3 Domanda d'allestimento di lasciapassare

Nel paragrafo 1, questo articolo prevede la forma e il contenuto delle domande di lasciapassare e le indicazioni o i documenti da allegare. Devono figurarvi segnatamente i dati riguardanti lo stato civile della persona interessata (cognome, nome, luogo e data di nascita, sua filiazione), il suo ultimo domicilio conosciuto, quello dei suoi genitori come anche qualsiasi altro riferimento che consenta di identificarla. Nel caso di un interesse preponderante in materia di sanità pubblica e tenendo conto degli interessi della persona in questione, vanno inoltre segnalate le malattie e gli eventuali trattamenti. Inoltre, conformemente alle rispettive esigenze legali, ciascuna Parte contraente trasmette un attestato indicante la data della decisione finale in relazione con il rimpatrio della persona interessata come anche l'autorità amministrativa o giudiziaria che ha preso la decisione. Questa disposizione giustifica l'approvazione dell'Accordo da parte del Parlamento (cfr. n. 1.2 in fine, n. 2.2 e 6.2).

L'adozione dell'articolo 3 paragrafo 1 terzo trattino risponde a una richiesta delle autorità algerine che esigono un simile documento per paura di un eventuale ricorso contro di loro da parte della persona da riammettere. In mancanza di questo attestato, le autorità algerine ritengono di non disporre di un fondamento legale sufficiente che le autorizzi a collaborare in vista della riammissione. All'atto concreto si tratta di sapere se l'espulsione o l'allontanamento è dovuto 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 di rinvio cresciuta in giudicato, mancata proroga di un permesso di dimora o dimora non autorizzata). Orbene, all'occorrenza è indispensabile una base legale poiché si tratta di dati degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c numero 4 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1). Il secondo ostacolo concerne la proporzionalità: si tratta di sapere se, indipendentemente dall'esistenza di una base legale, la comunicazione di dati personali così completi e degni di particolare protezione sia legittima riguardo allo scopo perseguito, vale a dire la riammissione. Le autorità svizzere sono del parere che un passo del genere non sia legittimo. Nel corso dei negoziati, le Parti sono comunque giunte al seguente compromesso: la Parte richiedente non trasmette alla Parte richiesta una copia della decisione, ma soltanto un attestato indicante il tipo di autorità che ha preso la decisione (autorità giudiziaria o

amministrativa) come anche la data della decisione. Siccome il diritto vigente non prevede la trasmissione di questi dati, occorre che le Camere federali approvino il presente Accordo (cfr. in merito n. 6.2) al fine di istituire l'indispensabile base legale. La situazione è identica a quella che aveva reso necessaria l'approvazione dell'Accordo di riammissione con la Nigeria in cui figurava una disposizione analoga (Accordo relativo alle questioni d'immigrazione tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Nigeria).

In mancanza di talune indicazioni, per completare la domanda d'allestimento del lasciapassare la rappresentanza consolare della Parte richiasta può procedere a un'audizione della persona interessata.

Nei paragrafi 2 a 4, l'articolo 3 dell'Accordo fissa regole riguardanti l'allestimento del lasciapassare, la durata di validità e la sua eventuale proroga. Disciplina inoltre la trasmissione d'informazioni precedenti al rinvio.

Art. 4 Rinvio

L'articolo 4 dell'Accordo enuncia le direttive per il rinvio. Nel paragrafo 1 è previsto segnatamente che la Parte richiedente debba presentare un verbale del rinvio, che deve contenere tutte le indicazioni concernenti i cognomi, i nomi, la filiazione, la data e il luogo di nascita come anche l'indicazione delle malattie e delle eventuali cure ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 1. Deve figurare anche l'indicazione dei mezzi probatori utili per l'identificazione (par. 1).

Il rinvio avviene per via aerea e su voli di linea (di principio). Il numero di persone deve essere compatibile con le norme della sicurezza definite in funzione delle circostanze e delle persone da rimpatriare. Se necessario, le persone rinviate vanno accompagnate da personale specializzato, svizzero o algerino (par. 2 a 4).

I dettagli del rinvio saranno definiti successivamente, conformemente all'articolo 25b capoverso 2 della legge del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20), in un protocollo d'applicazione concluso tra i servizi competenti, vale a dire il Dipartimento federale di giustizia e polizia e la Direzione generale della sicurezza nazionale.

Art. 4 par. 5 Costi

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

Art. 5 e 6 Errore constatato durante il rinvio

Gli articoli 5 e 6 prevedono la procedura da seguire in caso di errore constatato durante il rinvio.

Può avvenire allorquando, all'arrivo della persona interessata sul territorio della Parte richiasta, risulta che questa non possiede la cittadinanza di detta Parte. La Parte richiedente prende a suo carico le spese di riammissione (art. 5).

Inoltre, se ritiene che l'applicazione dell'articolo 5 sia contraria alla buona fede la Parte richiasta può sospendere provvisoriamente la procedura di riammissione dei propri cittadini e chiedere che si riunisca il comitato incaricato di seguire i lavori previsto nell'articolo 7 dell'Accordo.

Art. 7 Comitato incaricato di seguire i lavori

Nell'articolo 7, l'Accordo prevede l'istituzione di un comitato incaricato di seguire i lavori. Si riunisce a richiesta di una Parte. Sono elencati gli elementi che giustificano la convocazione (è elevato il numero di persone riammesse la cui cittadinanza non è confermata; sono troppo lunghi i termini di riammissione delle persone la cui cittadinanza non è stata confermata; i termini per il rilascio dei documenti di viaggio non consente di raggiungere gli obiettivi fissati; tutti gli altri casi in cui una delle Parti lo ritenga necessario).

Art. 8 Protezione dei dati personali

Basato per la Svizzera sull'articolo 25c della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20), l'articolo 8 definisce i dati personali che possono essere comunicati alle Parti contraenti ai fini dell'applicazione dell'Accordo, mediante rinvio all'articolo 3 dell'Accordo stesso (elenco del contenuto della domanda di riammissione). Ciò sostituisce l'usuale elenco dei dati personali che possono essere trasmessi in applicazione dell'Accordo. Prevede inoltre un catalogo di provvedimenti intesi a garantire la protezione delle informazioni trasmesse.

Art. 9 Autorità competenti

La disposizione designa i posti consolari, rispettivamente i ministeri o i dipartimenti competenti per l'applicazione dell'Accordo, segnatamente per il rilascio di lasciapassare e per presentare le domande di riammissione di persone che hanno ottenuto ingiustamente i documenti di viaggio. Inoltre prevede che, innanzi l'entrata in vigore dell'Accordo, le autorità competenti si scambino l'elenco delle autorità centrali o locali competenti per istruire le domande di riammissione come anche quello degli aeroporti che possono essere utilizzati per la riammissione delle persone interessate.

Art. 10 Conseguenze sul diritto internazionale

Il testo precisa che l'Accordo non deve pregiudicare gli obblighi derivanti, per una o l'altra Parte contraente, dalle convenzioni internazionali.

Art. 11 Entrata in vigore, sospensione e denuncia

Queste disposizioni generali e finali disciplinano l'entrata in vigore dell'Accordo, la sua durata di validità, la possibilità di denunciarlo o di sospenderlo.

Clausola inerente al Liechtenstein

L'Accordo non contiene la «clausola inerente al Liechtenstein», prevista dagli accordi di riammissione conclusi, secondo cui l'accordo in questione si applica anche al Principato del Liechtenstein e ai suoi cittadini. Tuttavia, conformemente al Trattato di unione doganale concluso il 29 marzo 1923 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein (RS 0.631.112.514) nonché all'Accordo del 6 novembre 1963 tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein sul trattamento dei cittadini di un terzo Stato nel Principato del Liechtenstein per quanto concerne la polizia degli stranieri e sulla collaborazione nell'ambito di quest'ultima (RS

0.142.115.143), la Svizzera ha il compito di concludere accordi di riammissione applicabili al Liechtenstein e ai suoi cittadini. Poiché la «clausola inerente al Liechtenstein» ha carattere meramente dichiarativo, il suo mancato inserimento nell'Accordo non mette in discussione l'effettività dei principi già enunciati. Pertanto, nonostante l'assenza della relativa clausola, l'Accordo concluso con l'Algeria si applica anche al Principato del Liechtenstein e ai suoi cittadini.

3 Ripercussioni finanziarie

Il presente Accordo non comporta oneri finanziari suppletivi. L'articolo 92 capoverso 2 della legge federale del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31) disciplina l'assunzione dei costi per la partenza delle persone che devono lasciare la Svizzera.

4 Programma di legislatura

Benché non figuri nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969) il presente Accordo è importante per le seguenti ragioni: la migrazione illegale è un fenomeno globale e in espansione; la collaborazione con le autorità algerine in questo ambito non è soddisfacente già da parecchi anni; la domanda della Svizzera intesa ad avviare negoziati per concludere un accordo siffatto era già stata presentata, senza successo, nel 1999; all'epoca dell'adozione del programma di legislatura non era possibile prevedere se e quando la situazione si sarebbe sbloccata; all'inizio del 2004, la Svizzera ha ricevuto da parte delle autorità algerine una proposta per avviare negoziati su un pacchetto di più accordi (fra l'altro: assistenza giudiziaria in materia penale, riammissione).

5 Rapporti con gli impegni della Svizzera nei confronti dell'Unione europea

Con la firma degli accordi riguardanti l'associazione a Schengen e a Dublino, il 26 ottobre 2004, la Svizzera si è dichiarata disposta a partecipare al sistema di Dublino, il quale disciplina la determinazione dello Stato responsabile dell'esame di una domanda d'asilo. Peraltro, con l'associazione a Schengen e alla sua Convenzione d'applicazione, la Svizzera, come gli Stati Schengen, può continuare a basarsi sugli accordi bilaterali di riammissione per disciplinare il rimpatrio di persone in situazione irregolare. La politica della Svizzera nell'ambito del rimpatrio si allinea su quella dell'Unione europea e degli Stati Schengen.

Riguardo alle implicazioni della politica migratoria comunitaria per la Svizzera, in particolare a seguito della sua adesione a Schengen e Dublino, va menzionato che l'Accordo di adesione a Euromed tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra (doc. 6786/02 del 12 aprile 2002), firmato a Valencia il 22 aprile 2002, prevede, all'articolo 84, la conclusione di un accordo di riammissione e del relativo protocollo d'applicazione. La negoziazione di questi due testi da parte della Commissione europea comporterà la creazione di una rete di accordi di riammissione comunitari nel Maghreb.

6 Costituzionalità

6.1 Competenza generale della Confederazione

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). 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).

6.2 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 competenza del nostro Consiglio non si estende a questa disposizione, considerato che l'articolo 3 paragrafo 1 terzo trattino dell'Accordo prevede che sia trasmesso un attestato indicante la data della decisione finale, in relazione con la persona interessata come anche l'autorità giudiziaria o amministrativa che ha preso la decisione e che si tratta di dati degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD. In effetti, 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 dall'Assemblea federale 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 disegno d'accordo è sottoposto alla nostra approvazione in base all'articolo 25b LDDS, mentre l'articolo 3 paragrafo 1 terzo trattino dell'Accordo con l'Algeria necessita dell'approvazione parlamentare.

6.3 Referendum

Giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sono sottoposti al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) oppure 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 qualsiasi momento (art. 11). Resta da stabilire se comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per la cui attuazione è necessaria l'emanazione di una legge federale. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento (RS 171.10), per disposizioni che contengono norme di diritto si intendono le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono inoltre importanti le disposizioni che, nel diritto interno, alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il presente Accordo contiene una disposizione importante, ossia l'articolo 3 paragrafo 1 terzo trattino. Infatti questa disposizione obbliga la Svizzera allo scambio di dati degni di particolare protezione e pertanto, nel diritto interno, dovrebbe essere prevista da una legge in senso formale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Il decreto federale che approva l'Accordo sottostà quindi al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.).