



21.018

Messaggio concernente il Patto globale ONU sulla migrazione

del 3 febbraio 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale semplice concernente il Patto globale ONU sulla migrazione.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2018 | M | 18.4093 | Patto mondiale ONU per la migrazione. Sottoporre alle Camere federali la decisione di approvazione (S 29.11.18, Commissione delle istituzioni politiche CN; N 11.12.18) |
| 2018 | M | 18.4103 | Patto mondiale ONU per la migrazione. Sottoporre alle Camere federali la decisione di approvazione (S 29.11.18, Commissione delle istituzioni politiche CS; N 11.12.18) |
| 2018 | M | 18.4106 | Patto mondiale ONU per la migrazione. Sottoporre alle Camere federali la decisione di approvazione (S 29.11.18, Commissione della politica estera CS; N 11.12.18) |

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

3 febbraio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con il presente progetto il Consiglio federale dà seguito al desiderio del Parlamento di avviare un ampio dibattito sul Patto globale del 19 dicembre 2018 per una migrazione sicura, ordinata e regolare (Patto globale ONU sulla migrazione) e sulle sue ripercussioni per la Svizzera. Il progetto mostra che accettare a posteriori il Patto globale ONU sulla migrazione è nell'interesse della Svizzera.

Situazione iniziale

Il Patto globale ONU sulla migrazione è stato adottato il 10 dicembre 2018 in occasione della Conferenza intergovernativa riunita a Marrakech. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha confermato questa decisione il 19 dicembre 2018 con 159 Stati favorevoli, 5 contrari (USA, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Israele) e 12, tra cui la Svizzera, astenuti. Il Patto globale ONU sulla migrazione è il primo quadro d'azione adottato dalle Nazioni Unite al fine di migliorare la cooperazione internazionale in materia di migrazione transfrontaliera. Il Patto è uno strumento giuridicamente non vincolante che attraverso principi e obiettivi condivisi mira a garantire in futuro una gestione più sicura e ordinata della migrazione su scala mondiale. I principi del Patto globale sulla migrazione, ovvero il partenariato e la cooperazione internazionale nel rispetto della sovranità nazionale degli Stati in materia di gestione della migrazione, sono conformi all'orientamento della politica migratoria della Svizzera. Nel Patto globale sulla migrazione questi principi si traducono nei dieci principi guida, nei 23 obiettivi e negli strumenti di attuazione volontari di cui gli Stati possono avvalersi per raggiungere gli obiettivi, nella misura in cui li ritengano adeguati al contesto, alle esigenze e alle priorità politiche nazionali.

Con la trasmissione delle mozioni 18.4093 e 18.4103 delle Commissioni delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati e 18.4106 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati, il Consiglio federale è stato incaricato di sottoporre al Parlamento la proposta di accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione sotto forma di decreto federale. Il 14 dicembre 2018 il Consiglio federale ha deciso di sottoporre al Parlamento un decreto federale semplice. Il coinvolgimento del Parlamento deve continuare a tenere conto dei requisiti costituzionali. Il messaggio consentirà tuttavia alle Camere federali di esaminare in modo approfondito il Patto globale ONU sulla migrazione e le sue possibili ripercussioni per la Svizzera.

Contenuto del progetto

Il progetto illustra i punti essenziali del Patto globale ONU sulla migrazione, precisando che si tratta di un quadro d'azione giuridicamente non vincolante. L'analisi dei 23 obiettivi ne evidenzia la compatibilità con l'ordinamento giuridico e la prassi in vigore in Svizzera. Solo in riferimento ad alcuni strumenti di attuazione volontari sono state identificate divergenze rispetto alle norme legali svizzere o esigenze di precisazione. Poiché gli strumenti di attuazione possono essere utilizzati dagli Stati su base volontaria per raggiungere gli obiettivi del Patto, nessun Paese è tenuto ad applicarli pienamente.

Gli obiettivi del Patto globale ONU sulla migrazione sono pertanto in linea con gli interessi della Svizzera: la sicurezza delle frontiere, la riduzione delle cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato, la lotta alla tratta degli esseri umani, l'aiuto e la protezione in loco, il rimpatrio e la reintegrazione, l'integrazione e la tutela dei diritti umani fondamentali. Una migrazione sicura, ordinata e regolare promuove peraltro anche il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

A livello globale la situazione migratoria resta molto incerta e in rapido mutamento. In un simile contesto la Svizzera deve poter contare sulla cooperazione internazionale. Nessun Paese può affrontare da solo le molteplici questioni legate alla migrazione. Numerose sfide attuali della politica migratoria svizzera, per esempio in materia di rimpatrio, derivano inoltre da sistemi inadeguati e dalla mancanza di capacità nei Paesi di origine. La Svizzera ha quindi tutto l'interesse a rafforzare la politica migratoria di altri Paesi attraverso il supporto e la cooperazione, al fine di gestire i flussi migratori autonomamente e con maggiore efficacia.

Le esperienze fatte dagli Stati europei che hanno già accettato il Patto globale sulla migrazione mostrano che quest'ultimo viene utilizzato in primis come strumento di politica migratoria estera, per rafforzare la cooperazione bilaterale e multilaterale. Non accettare il Patto globale ONU sulla migrazione equivarrebbe, anche sulla base dell'analisi effettuata e delle esperienze maturate sinora, a indebolire la posizione della Svizzera nel quadro della sua politica migratoria estera bilaterale e multilaterale e sarebbe contrario ai suoi interessi in materia di politica estera e politica migratoria.

L'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione non presuppone interventi sul piano della politica interna. Non rende pertanto necessari impegni di natura finanziaria e possono essere escluse anche ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.

L'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione è dunque nell'interesse della Svizzera. È coerente con la nostra politica migratoria e offre ulteriori possibilità di azione nell'ambito della politica migratoria estera bilaterale. Rafforza inoltre il profilo del nostro Paese come attore multilaterale coerente, con ripercussioni positive anche sulla Ginevra internazionale.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
1.1 Necessità di agire e obiettivi	5
1.2 Quali sarebbero le ripercussioni per la Svizzera in caso di non accettazione del Patto globale sulla migrazione?	7
1.3 Andamento ed esito dei negoziati	10
1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	12
1.5 Interventi parlamentari	14
2 Procedura preliminare	14
2.1 Soft law	14
2.2 Carattere giuridicamente vincolante	15
3 Consultazione delle commissioni parlamentari	16
4 Punti essenziali del Patto globale ONU sulla migrazione	16
5 Analisi degli obiettivi e dei singoli strumenti di attuazione del Patto globale ONU sulla migrazione	19
6 Tappe successive	32
7 Ripercussioni	33
7.1 Ripercussioni per la Confederazione	33
7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	33
7.3 Ripercussioni sull'economia	33
7.4 Ripercussioni sulla società	33
7.5 Altre ripercussioni	34
8 Aspetti giuridici	34
8.1 Costituzionalità e legalità	34
8.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	35
8.3 Forma dell'atto	35

Decreto federale concernente il Patto globale ONU sulla migrazione

(Disegno)

FF 2021 360

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La migrazione può contribuire a promuovere la prosperità economica, l'innovazione sociale e la diversità culturale nei Paesi di origine, di transito e di destinazione, ma porta anche con sé molte sfide. Può provocare tensioni sociali, costi economici e tragedie umane, soprattutto quando non è regolamentata. Negli ultimi anni numerosi Stati hanno dimostrato di non disporre di strumenti adeguati per prevenire i movimenti migratori irregolari e fronteggiare le sfide che portano con sé.

Le questioni globali, inoltre, richiedono un quadro d'azione globale. Nessun Paese può affrontare da solo le molteplici sfide della migrazione. In altri settori quali il clima o la sanità, le stesse riflessioni hanno portato da tempo a intensificare la cooperazione internazionale.

Sotto la guida del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), già nel 2001 la Svizzera aveva lanciato l'Iniziativa di Berna, avviando il primo processo mondiale di rafforzamento della cooperazione in materia di migrazione, nella convinzione che nel caso di fenomeni transfrontalieri solo una combinazione di provvedimenti nazionali e di strumenti di coordinamento e cooperazione internazionali consentisse di raggiungere i risultati auspicati. L'Iniziativa di Berna ha dato vita a un processo di consultazione informale tra Stati, esterno all'ONU, il cui obiettivo era rafforzare la cooperazione per migliorare la gestione della migrazione a livello nazionale, regionale e internazionale. Il progetto si è concluso nel 2004 con l'adozione di un'Agenda internazionale per la gestione della migrazione¹.

Con il Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare² (Patto globale ONU sulla migrazione), adottato il 19 dicembre 2018, per la prima volta anche in seno all'ONU è stato elaborato un ampio quadro d'azione volto a migliorare la cooperazione internazionale in materia di migrazione transfrontaliera. Il Patto è uno strumento giuridicamente non vincolante che attraverso principi e obiettivi condivisi mira a garantire in futuro una gestione più sicura e ordinata della migrazione su scala mondiale. I principi del Patto globale sulla migrazione, ovvero il partenariato e la cooperazione internazionale nel rispetto della sovranità nazionale degli Stati in materia di gestione della migrazione, sono conformi all'orientamento della politica migratoria della Svizzera. Gli obiettivi specifici del Patto sono inoltre in linea con gli interessi del nostro Paese: la sicurezza delle frontiere, la riduzione delle cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato, la lotta alla tratta degli esseri umani, l'aiuto e la protezione in loco, il rimpatrio e la reintegrazione, l'integrazione e la tutela dei diritti umani fondamentali. Una migrazione sicura, ordinata e regolare promuove peraltro anche il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Le rimesse in denaro che i lavoratori migranti inviano dall'estero nei loro Paesi di origine hanno

¹ Cfr. www.iom.int/berne-initiative (in inglese).

² Consultabile all'indirizzo: <https://undocs.org/A/CONF.231/3>.

contribuito, per esempio, alla riduzione della povertà e all'aumento del tasso di scolarizzazione, soprattutto per le bambine, in vari Paesi del mondo. L'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione è quindi coerente con il nostro impegno a dare attuazione all'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile³ delle Nazioni Unite.

Data la sua natura di strumento di *soft law*⁴, il Patto globale ONU sulla migrazione è un codice di condotta le cui regole vanno oltre la mera dichiarazione d'intenti; non è però giuridicamente vincolante e non ha valore di trattato di diritto internazionale. Nel Patto la comunità internazionale esprime la sua volontà di affrontare il fenomeno transfrontaliero della migrazione secondo principi comuni recepiti nei dieci principi guida e nei 23 obiettivi (cfr. n. 5) formulati nel documento. Ogni obiettivo è inoltre corredato di una serie di strumenti di attuazione volontari di cui gli Stati possono avvalersi per raggiungere gli obiettivi, nella misura in cui li ritengano adeguati al contesto, alle esigenze e alle priorità politiche del loro Paese.

I vantaggi del Patto globale sulla migrazione per la Svizzera risiedono soprattutto nella sua attuazione da parte di Stati che hanno sistemi migratori meno solidi. Numerose sfide attuali della politica migratoria svizzera, per esempio in materia di rimpatrio, derivano da sistemi inadeguati e dalla mancanza di capacità nei Paesi di origine. La Svizzera ha pertanto tutto l'interesse a rafforzare la politica migratoria di altri Paesi attraverso il supporto e la cooperazione, al fine di gestire meglio e in piena indipendenza i flussi migratori, sia come Paese di destinazione dei migranti che a beneficio dei cittadini svizzeri all'estero.

COVID-19

La pandemia di COVID-19 avrà un impatto a lungo termine sulla migrazione. È già possibile identificare alcune tendenze a livello globale, anche se il loro sviluppo futuro dipenderà da molti fattori, tra cui la durata della crisi sanitaria, la portata della crisi economica globale, la resilienza dei sistemi nazionali e la volontà di cooperare a livello internazionale.

A grandi linee è possibile individuare le tre tendenze delineate di seguito:

- **La migrazione regolare diminuirà a livello globale.** Secondo i dati pubblicati dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), nel primo semestre del 2020 sono andati perduti circa 400 milioni di posti di lavoro a tempo pieno. In mancanza di una rapida inversione di tendenza, il numero continuerà a crescere. La perdita di posti di lavoro porterà a una contrazione della domanda di forza lavoro straniera e quindi a una riduzione della migrazione regolare di manodopera. Già oggi molti dei circa 170 milioni di lavoratori migranti hanno perso il lavoro e sono stati costretti a tornare nel loro Paese di origine. Tra i mesi di maggio e luglio 2020 l'India ha per esempio rimpatriato circa 600 000 cittadini. La contrazione della migrazione regolare di manodopera spingerà

³ Consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch/agenda2030/it/home.html.

⁴ Cfr. rapporto Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della «soft law» del Consiglio federale in adempimento del postulato 18.4104, consultabile all'indirizzo: www.parlamento.ch > 18.4104 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare.

ulteriormente verso l'alto il tasso di disoccupazione nei Paesi di origine e ridurrà le rimesse. Entro la fine del 2021 la Banca mondiale stima un calo del flusso delle rimesse mondiali pari al 14 per cento circa.⁵

- **Le cause dell'immigrazione irregolare tenderanno ad aumentare.** Nei Paesi emergenti e in via di sviluppo, una crisi economica globale a lungo termine, associata ad altri fattori (riduzione del flusso delle rimesse, possibile riduzione degli aiuti allo sviluppo ecc.), potrebbe portare a un aumento della disoccupazione e a una riduzione delle prospettive e della sicurezza sociale. Questi fattori sono tra le cause principali dell'immigrazione irregolare. Si deve inoltre supporre che una simile situazione, in cui molte persone sono alla disperata ricerca di prospettive migliori, verrà sfruttata dai trafficanti di esseri umani.
- **Gli sfollamenti forzati tenderanno ad aumentare.** Sia l'ONU che il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) ritengono che la pandemia di COVID-19 renderà la popolazione più vulnerabile. Il maggior numero di persone bisognose di protezione, associato a scarse o assenti capacità di protezione nelle regioni di origine, aumenterà i casi di sfollamento forzato. La crisi economica globale potrà inoltre causare tensioni sociali e conflitti armati (scarsità delle risorse, mancanza di prospettive per i giovani ecc.), che a loro volta sono causa di sfollamento forzato.

La pandemia di COVID-19 accentuerà pertanto le molte sfide legate alla migrazione, rendendo ancora più importante rafforzare la cooperazione internazionale anche in questo ambito, perseguendo obiettivi comuni. Il Patto globale ONU sulla migrazione non prevede misure esplicite per i periodi di pandemia mondiale. Ma formula obiettivi e strumenti di attuazione volontari, per esempio l'obiettivo 2 volto a ridurre le cause della migrazione irregolare attraverso misure di promozione dello sviluppo sostenibile, nell'intento di rispondere in modo più efficace alle tendenze sopra delineate.

1.2 **Quali sarebbero le ripercussioni per la Svizzera in caso di non accettazione del Patto globale sulla migrazione?**

Ripercussioni bilaterali

La Svizzera non può prescindere dai partenariati per tutelare i suoi interessi, per esempio in materia di riduzione delle cause della migrazione irregolare, rafforzamento della protezione nelle regioni di origine o cooperazione nell'ambito dei rimpatri.

Finora il processo di politica interna in corso non ha suscitato grandi critiche o incomprensioni. Numerosi Stati si trovano ancora nella fase iniziale di attuazione del Patto globale ONU sulla migrazione. Tuttavia, più il Patto diventerà un punto di riferimento per la politica migratoria nazionale di importanti Stati partner della Svizzera come la Tunisia o la Nigeria, più un rifiuto definitivo da parte della Svizzera avrà un impatto

⁵ Cfr. comunicato stampa del 29 ottobre 2020 «Covid-19: Remittance Flows to Shrink 14 % by 2021», consultabile all'indirizzo: www.worldbank.org > News > Press Releases.

negativo sulla cooperazione bilaterale. L'accettazione del Patto lancerebbe invece un segnale importante con effetti positivi sulla nostra cooperazione, soprattutto nei confronti del Marocco. Nella sua veste di Stato ospite della Conferenza di Marrakech che ha adottato il Patto globale ONU sulla migrazione, il Marocco continua ad attribuire grande importanza al documento. In generale rifiutare il Patto renderebbe più difficile dare attuazione alla nostra politica migratoria estera, basata sul partenariato e sulla cooperazione. Agli occhi dei nostri Stati partner sarebbe incoerente sostenere determinati principi a livello bilaterale, senza accettare un documento multilaterale basato sugli stessi principi.

A seguito della decisione adottata dal nostro Collegio nel dicembre 2018 di non accettare in un primo tempo il Patto globale ONU sulla migrazione, la Svizzera ha respinto una serie di richieste di cooperazione bilaterale perché legate al Patto. Ciò è spiacevole in quanto gli obiettivi dei progetti non solo corrispondevano agli interessi della Svizzera, ma erano anche in linea con la richiesta di rafforzare il legame strategico tra cooperazione internazionale e migrazione.

Ripercussioni multilaterali

Nel corso dei prossimi anni, il Patto globale ONU sulla migrazione diventerà il principale punto di riferimento della politica migratoria per il sistema delle Nazioni Unite e i processi intergovernativi che si svolgono nel quadro dell'ONU. La decisione di non accettare il Patto renderebbe più difficile per la Svizzera salvaguardare i propri interessi in materia di migrazione in seno agli organismi multilaterali, ma anche rafforzare il ruolo della Ginevra internazionale. Nella primavera 2019 la Svizzera ha per esempio seguito solo passivamente i negoziati relativi alla cosiddetta risoluzione sulle modalità operative⁶ del Forum internazionale di riesame della migrazione che si terrà ogni quattro anni dal 2022 (cfr. n. 5). Non siamo dunque riusciti a ottenere che il Forum si svolgesse a Ginevra, dove si trovano la maggior parte delle competenze ONU nel campo della politica migratoria. Il forum si terrà sempre a New York. La Svizzera si è astenuta dal voto sulla risoluzione.

Un'iniziativa originariamente sostenuta dalla Svizzera nell'ambito dei negoziati sul Patto globale sulla migrazione aveva ad oggetto una cooperazione più efficiente tra le varie agenzie dell'ONU e il rafforzamento dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) nella sua veste di coordinatrice della neonata rete sulle migrazioni dell'ONU. Poiché tale rete è collegata all'attuazione del Patto, la Svizzera ha seguito solo passivamente il processo di istituzione di questa struttura di coordinamento delle Nazioni Unite, benché un sistema ONU efficiente sia una sua priorità. In tale ottica la Svizzera sostiene anche i piani di riforma del segretario generale dell'ONU che mirano a fornire all'Organizzazione gli strumenti per fronteggiare meglio le sfide globali, e si adopera per rafforzare il coordinamento sotto il profilo materiale e con esso l'efficienza delle agenzie dell'ONU sul campo. Il fatto che la Svizzera non possa contribuire concretamente a queste riforme, in particolare nel settore della migrazione, è incoerente alla luce della nostra politica multilaterale generale.

Il rifiuto del Patto globale sulla migrazione priverebbe la Svizzera della possibilità di sviluppare ulteriormente, nel quadro dell'ONU, singoli temi che agli occhi del nostro

⁶ Consultabile all'indirizzo: <https://undocs.org/fr/A/RES/73/326> (fr).

Collegio non sono sufficientemente approfonditi nel Patto (cfr. n. 1.3): per esempio il rapporto tra migrazione e sicurezza interna, l'impatto dell'evoluzione demografica sui movimenti migratori e la responsabilità personale dei migranti. Non è possibile rinegoziare il testo. La Svizzera potrebbe tuttavia tematizzare questi aspetti nel quadro del Forum internazionale di riesame della migrazione (cfr. n. 5) creando così una crescente consapevolezza verso tali questioni.

La mancata accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione causerebbe pertanto un indebolimento della posizione svizzera sul piano della sua politica migratoria estera bilaterale e multilaterale e sarebbe contraria ai nostri interessi in questo ambito.

Esperienze in Paesi terzi

Il 10 dicembre 2018 la Conferenza intergovernativa di Marrakech ha adottato il Patto globale ONU sulla migrazione. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha confermato questa decisione il 19 dicembre 2018, con il seguente esito della votazione: 159 Stati hanno espresso un voto favorevole, 5 Stati un voto contrario (USA, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Israele) e 12 si sono astenuti (oltre alla Svizzera, Algeria, Australia, Austria, Bulgaria, Cile, Italia, Lettonia, Libia, Liechtenstein, Romania e Singapore). 17 Stati non hanno partecipato al voto. Nel frattempo il Brasile ha preso le distanze dal Patto globale sulla migrazione.

Le obiezioni di principio dei cinque Stati che hanno respinto il Patto riguardavano una possibile perdita di sovranità e una differenziazione insufficiente tra migrazione regolare e irregolare. La posizione di questi Stati riflette una tensione di fondo tra sovranità nazionale e cooperazione multilaterale. Per gli USA e l'Ungheria il Patto globale sulla migrazione implicherebbe inoltre un diritto umano alla migrazione. Come illustrato nel presente messaggio (cfr. n. 4 e 5), reputiamo queste obiezioni del tutto infondate. Tensioni analoghe si sono manifestate anche in Svizzera, visto il tema così delicato e, al pari dei timori che i movimenti migratori possono suscitare nella popolazione di un Paese di accoglienza, devono essere prese sul serio. Le esperienze in materia di attuazione maturate da Paesi terzi paragonabili alla Svizzera che hanno accettato il Patto globale sulla migrazione possono rappresentare un utile punto di riferimento. Da tali esperienze è possibile desumere se l'accettazione al Patto globale sulla migrazione può avere ripercussioni negative e indesiderabili.

A livello globale l'attuazione sta procedendo lentamente. Alcuni Stati stanno tuttavia lavorando per farla progredire a livello nazionale e internazionale. La Germania si adopera in particolare per rafforzare il sistema multilaterale nel settore della migrazione, per esempio sostenendo il fondo di avviamento del Patto globale sulla migrazione per il potenziamento delle capacità di gestione della migrazione nei Paesi in via di sviluppo (cfr. n. 5 «Attuazione» e n. 7.1.). Il Regno Unito sostiene finanziariamente gli sforzi di attuazione multilaterali e bilaterali nei Paesi di origine e di transito. Nel 2019 il Portogallo ha adottato un piano di attuazione nazionale che include misure di politica interna ed estera. Anche la Spagna si è impegnata a rispettare il Patto globale ONU sulla migrazione e lo utilizza principalmente come strumento per rafforzare la cooperazione bilaterale con gli Stati partner.

Nessuno degli Stati europei che hanno accettato il Patto globale sulla migrazione si è finora sentito in obbligo di modificare la propria legislazione nazionale. Il Portogallo ha aggiornato la sua politica migratoria nell'ambito di una revisione generale e a tal

fine ha considerato il Patto globale sulla migrazione come utile punto di riferimento. Anche altri timori possono essere confutati sulla base dell'esperienza di Stati europei paragonabili alla Svizzera. Questi Paesi non hanno subito alcuna pressione politica, interna o esterna, ad applicare determinate misure, come l'abolizione della detenzione amministrativa per i minori, contrarie ai loro interessi nazionali. D'altro canto la loro esperienza conferma l'analisi secondo la quale il Patto globale ONU sulla migrazione serve innanzitutto come strumento di politica migratoria estera che rafforza la cooperazione bilaterale e multilaterale.

1.3 Andamento ed esito dei negoziati

Gli obiettivi che la Svizzera perseguiva durante i negoziati si fondavano sul rapporto del febbraio 2011⁷ sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale, di cui il nostro Collegio ha preso atto, sul messaggio del 17 febbraio 2016⁸ concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 e sugli obiettivi in materia di politica della migrazione che abbiamo fissato congiuntamente alle vostre Camere. La posizione è stata formulata nel quadro della Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (Struttura IMZ) e adottata dalla direzione di quest'ultima (al livello di segretari di Stato). Nel corso dei negoziati la delegazione svizzera si è avvalsa sistematicamente delle competenze degli uffici specializzati dell'Amministrazione federale.

In quell'occasione non è stato conferito alcun mandato negoziale, dato che nel caso in oggetto non risultavano soddisfatti i criteri fissati nelle Direttive del Consiglio federale concernenti l'invio di delegazioni a conferenze internazionali⁹ né il criterio del carattere essenziale.

L'allora rappresentante permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite a New York, l'ambasciatore Jürg Lauber, è stato incaricato dal presidente dell'Assemblea generale dell'ONU di presiedere i negoziati insieme al suo omologo messicano, l'ambasciatore Juan José Gomez Camacho (co-facilitazione). Il mandato era in linea con la prassi delle Nazioni Unite, secondo la quale il presidente dell'Assemblea generale conferisce questo incarico a rappresentanti di Stati membri dell'ONU. Il mandato è stato accettato d'intesa con i dipartimenti competenti, ovvero il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il DFGP. In tale funzione l'ambasciatore Lauber era responsabile del buon esito dei negoziati, nel rispetto delle posizioni di tutte le parti negoziali.

Nel corso dei negoziati il ruolo di co-facilitatore dell'ambasciatore Lauber e quello della delegazione negoziale svizzera, che rappresentava la posizione del nostro Paese, sono stati tenuti ben distinti.

La delegazione svizzera ha difeso con successo una serie di interessi svizzeri, recepiti nel testo finale: la riduzione delle cause della migrazione irregolare; il miglioramento

⁷ Consultabile all'indirizzo: www.sem.admin.ch > Affari internazionali > Struttura IMZ.

⁸ FF 2016 2005

⁹ FF 2012 8341

della protezione delle frontiere (attraversamenti delle frontiere sicuri e regolari e prevenzione della migrazione irregolare) e misure contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti; il miglioramento della tutela dei migranti, per esempio tramite l'adozione di specifici provvedimenti nelle regioni di origine; una migrazione regolamentata della manodopera, in linea con le esigenze del mercato del lavoro nazionale; l'integrazione basata sul principio del «promuovere ed esigere»; il rafforzamento della cooperazione nel settore dei rimpatri e l'obbligo di riammissione dei propri cittadini.

L'elevato numero di temi che rivestono un'importanza centrale per la Svizzera recepito nel testo finale è senza dubbio un dato positivo. In alcuni casi tuttavia, singoli temi non sono stati inseriti nel testo finale o solo in modo inadeguato. Il testo per esempio non include esplicitamente la questione della sicurezza interna. Benché il numero 11 sottolinei la volontà di promuovere la sicurezza e la prosperità delle nostre comunità e gli obiettivi 4 e 11 menzionino la sicurezza pubblica, mancano obiettivi più espliciti e nessuno degli strumenti di attuazione volontari affronta tale problematica. La ragione risiede nel fatto che la sicurezza interna tende a provocare forti polarizzazioni all'interno delle Nazioni Unite e a rendere dunque difficile il raggiungimento di un consenso. Accettando il Patto globale sulla migrazione la Svizzera avrebbe la possibilità di portare avanti il dibattito su questo tema anche all'interno delle Nazioni Unite, come ha già fatto nel gennaio 2020 nel quadro di una Conferenza ministeriale dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico presieduta dalla consigliera federale a capo del DFGP.

Il testo finale affronta inoltre solo in parte la questione degli obblighi e della responsabilità personale dei migranti. L'obiettivo 16 sottolinea l'obbligo del rispetto delle leggi nazionali e degli usi e costumi del Paese di destinazione, e il principio del «promuovere ed esigere» è stato recepito nel Patto anche grazie alla delegazione svizzera. Mancano tuttavia strumenti di attuazione più specifici. Numerosi Stati continuano a considerarsi in primo luogo Paesi di origine e non hanno ancora approfondito le riflessioni sull'integrazione. Anche in questo caso la Svizzera potrebbe far confluire la sua esperienza nei dibattiti futuri condotti in seno alle Nazioni Unite. Il testo finale avrebbe anche potuto dare maggiore risalto alle esigenze e agli interessi della popolazione autoctona. Questo aspetto è un prerequisito fondamentale per il successo dell'integrazione dei neo-immigrati.

Il testo non menziona neanche la correlazione tra migrazione e sviluppo demografico, un altro tema che suscita accese discussioni all'interno delle Nazioni Unite. È vero che in determinati contesti questa correlazione può essere dimostrata statisticamente. Ma tra gli Stati membri delle Nazioni Unite le opinioni divergono anche solo nel valutare se una grande crescita demografica possa avere di per sé conseguenze negative in termini di politica migratoria. Il dibattito è ancora più polarizzato nell'ambito della salute sessuale e riproduttiva, dove si scontrano visioni sociali e culturali molto diverse. Il tentativo di inserire questa tematica nel Patto globale ONU sulla migrazione avrebbe probabilmente decretato il fallimento dei negoziati.

Infine, non tutto il testo del Patto globale sulla migrazione ha una rilevanza diretta per la Svizzera. Nel nostro Paese i migranti hanno per esempio libero accesso agli istituti finanziari e non vi è pertanto bisogno di conti bancari speciali per questa categoria di persone, ma non è così in altri Paesi. In una prospettiva globale è pertanto corretto che

lo strumento di attuazione 20h raccomandi misure in tal senso. Bisogna sempre ricordare che il Patto è il risultato di negoziati tra 192 Stati (gli USA non hanno partecipato) con realtà e interessi in materia di migrazione molto diversi. Questo spiega perché determinati strumenti di attuazione volontari non sono o sono solo parzialmente rilevanti per la Svizzera o appartengono già alla prassi.

Nel complesso, il nostro Collegio giudica positivamente l'esito dei negoziati, dato che il testo finale prende in considerazione interessi fondamentali della Svizzera in materia di migrazione.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁰ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019–2023. La mozione 18.4093 «Patto mondiale ONU per la migrazione. Sottoporre alle Camere federali la decisione di approvazione» della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) e le mozioni dello stesso tenore 18.4103 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) e 18.4106 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) incaricano il nostro Collegio di sottoporre alle vostre Camere la proposta di accettazione sotto forma di decreto federale.

Il Patto globale ONU sulla migrazione è in linea con le seguenti strategie del Consiglio federale:

Strategia di politica estera 2020–2023

L'obiettivo 1.4 della Strategia di politica estera 2020–2023 della Svizzera¹² comprende la protezione di profughi e sfollati e la riduzione delle cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato. Il Patto globale ONU sulla migrazione non si riferisce esplicitamente ai rifugiati ai sensi della Convenzione del 28 luglio 1951¹³ sullo statuto dei rifugiati (Convenzione di Ginevra sui rifugiati) e del Protocollo del 31 gennaio 1967¹⁴ sullo statuto dei rifugiati. Tale questione è trattata nel Patto globale delle Nazioni Unite sui rifugiati¹⁵ adottato il 17 dicembre 2018 dagli Stati membri, Svizzera inclusa. Il Patto globale ONU sulla migrazione contiene comunque obiettivi e strumenti di attuazione volontari in materia di lotta alle cause della migrazione irregolare.

Il capitolo 7 della strategia, intitolato «Multilateralismo», sottolinea che per un Paese come la Svizzera è essenziale essere membro delle organizzazioni internazionali e

¹⁰ FF 2020 1565

¹¹ FF 2020 7365

¹² Cfr. «Strategia di politica estera 2020–2023», consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch > Pubblicazioni > Tutte le pubblicazioni.

¹³ RS 0.142.30

¹⁴ RS 0.142.301

¹⁵ Consultabile all'indirizzo: www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf (fr).

impegnarsi attivamente. Con la sua adozione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2018, il Patto globale sulla migrazione è diventato il punto di riferimento politico per tutte le attività dell'ONU legate alla migrazione. Accettando il Patto, nei prossimi anni la Svizzera potrà tutelare in modo più efficace i suoi interessi in materia di migrazione in seno agli organismi multilaterali e partecipare attivamente ai processi interni all'ONU.

La strategia sottolinea infine a più riprese anche l'importanza della Ginevra internazionale. Negli ultimi anni Ginevra si è imposta come centro della governance multilaterale della migrazione. La presenza di importanti organizzazioni internazionali, in primo luogo dell'OIM, e l'organizzazione di conferenze internazionali non rafforzano solo il profilo della Svizzera, ma generano anche notevoli vantaggi economici per il nostro Paese. L'accettazione del Patto globale sulla migrazione ribadisce il nostro interesse a mantenere e rafforzare ruolo di Ginevra sulla scena internazionale.

Strategia di cooperazione internazionale 2021–2024

La riduzione delle cause della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato è uno dei quattro obiettivi della Strategia di cooperazione internazionale 2021–2024 (Strategia CI 2021–2024)¹⁶. Vari obiettivi e strumenti di attuazione del Patto globale ONU sulla migrazione mirano a ridurre la migrazione irregolare. L'obiettivo 2 del Patto precisa per esempio che:

«Ci impegniamo a creare condizioni politiche, economiche, sociali e ambientali favorevoli [...], garantendo, nel contempo, che la disperazione e il peggioramento delle condizioni ambientali non costringano [le persone] a cercare altrove mezzi di sostentamento ricorrendo alla migrazione irregolare».

La Strategia CI 2021–2024 prevede inoltre il rafforzamento del legame strategico tra cooperazione internazionale e politica migratoria. L'obiettivo 23 del Patto globale sulla migrazione sottolinea l'interdipendenza tra la migrazione e lo sviluppo sostenibile: un obiettivo perseguito tramite questo potenziamento del legame strategico. Il legame strategico presuppone inoltre la disponibilità della Svizzera alla cooperazione internazionale. La cooperazione internazionale è un principio fondamentale del Patto globale sulla migrazione e viene esplicitamente menzionata nell'obiettivo 23. Il Patto funge pertanto anche da strumento supplementare per promuovere il legame strategico tra cooperazione internazionale e politica migratoria in maniera bilaterale.

Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019

Il Patto globale ONU sulla migrazione è strettamente collegato all'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. L'attuazione dell'Agenda 2030 può portare a una riduzione delle cause dello sfollamento forzato e della migrazione irregolare. Contemporaneamente, una migrazione ordinata e sicura può contribuire allo sviluppo sostenibile e pertanto al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030. Il nostro Collegio si è impegnato in vari documenti, tra cui la Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019¹⁷, ad attuare l'Agenda 2030

¹⁶ FF 2020 2313

¹⁷ Consultabile all'indirizzo: www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-sostenibile/politica-e-strategia/strategiasostenibile.html.

1.5 Interventi parlamentari

Con la presentazione di un decreto federale al Parlamento sono adempiuti gli incarichi conferiti dalle seguenti mozioni: CIP-N 18.4093; CIP-S 18.4103; CPE-S 18.4106.

2 Procedura preliminare

Con la trasmissione delle mozioni CIP-N 18.4093, CIP-S 18.4103 e CPE-S 18.4106, il nostro Consiglio è stato incaricato di sottoporre alle vostre Camere la proposta di accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione sotto forma di decreto federale. Secondo l'articolo 184 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁸, il Consiglio federale cura gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale. Su tale base, la gestione operativa della politica estera compete al Consiglio federale. Questa competenza include tra l'altro l'accettazione di strumenti giuridicamente non vincolanti. Il 14 dicembre 2018 abbiamo deciso di sottoporre alle vostre Camere un decreto federale semplice. Il coinvolgimento del Parlamento dovrà tuttavia continuare a rispettare i requisiti costituzionali (cfr. n. 8.3).

2.1 Soft law

I dibattiti parlamentari condotti alla fine del 2018 sul Patto globale ONU sulla migrazione hanno messo in luce l'esigenza di maggiori informazioni e chiarimenti sul tema della «soft law». Conformemente al postulato 18.4104 della CPE-S, il 26 giugno 2019 abbiamo adottato un rapporto sul tema, intitolato Consultazione e coinvolgimento del Parlamento nel settore della «soft law», rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 18.4104, depositato dalla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati il 12 novembre 2018 (rapporto sulla *soft law*)¹⁹.

Nella sua riunione del 14 gennaio 2020, la CPE-S ha concluso che il ruolo del Parlamento per quanto concerne l'elaborazione della *soft law* doveva essere analizzato approfonditamente nel quadro di una sottocommissione delle due CPE. Nella sua riunione del 18 febbraio 2020 la CPE-N si è allineata all'unanimità a questa decisione. L'analisi ha lo scopo di mostrare se è necessario legiferare per garantire i diritti di partecipazione parlamentare in politica estera per quanto concerne la *soft law*. Con riferimento ai diritti di partecipazione parlamentare nei processi di *soft law*, nel nostro rapporto abbiamo formulato alcune proposte relative alla futura procedura.

Il dibattito parlamentare ha inoltre sollevato quesiti sulle possibili conseguenze di carattere legislativo di un'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione. Il numero 7 del Patto globale ONU sulla migrazione dichiara esplicitamente che quest'ultimo rappresenta un quadro giuridicamente non vincolante volto a promuovere la cooperazione internazionale. In tale ambito anche la traduzione tedesca non ufficiale

¹⁸ RS 101

¹⁹ Consultabile all'indirizzo: www.parlamento.ch > 18.4104 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare (disponibile in tedesco e francese).

di «we commit» con «wir verpflichten uns» può essere fuorviante. Più calzante è la traduzione ufficiale francese «nous nous engageons», la quale sottolinea più chiaramente che non si tratta di un obbligo vincolante di diritto internazionale, ma di un impegno politico a lavorare insieme per dare attuazione ai 23 obiettivi del Patto globale sulla migrazione. Il numero 15 lettera c afferma infine il principio della sovranità nazionale, menzionando esplicitamente il diritto sovrano degli Stati di determinare la propria politica migratoria nazionale. In quanto strumento di *soft law*, il Patto globale sulla migrazione non è giuridicamente vincolante e non rappresenta una fonte di diritto internazionale. L'accettazione del Patto non implica pertanto alcun obbligo di natura giuridica.

L'analisi degli obiettivi del Patto ne evidenzia inoltre la compatibilità con il quadro legale svizzero (cfr. n. 5). Non è quindi necessario procedere ad alcun adeguamento della legislazione in vigore. Il Patto non contempla misure che possano portare a ritorsioni sul piano politico (cfr. n. 7 del rapporto sulla *soft law*). Neanche il previsto «Forum internazionale di riesame della migrazione» è inteso come meccanismo di sorveglianza del rispetto delle regole comportamentali (cfr. n. 5). La risoluzione sulle modalità operative del Forum²⁰ si limita a invitare gli Stati a presentare i risultati ottenuti con l'attuazione del Patto globale sulla migrazione.

2.2

Carattere giuridicamente vincolante

Si tratta ora di chiarire se il Patto globale ONU sulla migrazione, pur non avendo carattere giuridicamente vincolante, possa diventare parte del diritto internazionale tramite la creazione di un diritto internazionale consuetudinario. Secondo il rapporto sulla *soft law* del Consiglio federale, il diritto internazionale consuetudinario nasce solo in presenza di una prassi statale uniforme e della convinzione che essa sia giusta e giuridicamente obbligatoria (p. 5). Il primo requisito è dato quando un numero elevato e rappresentativo di Stati adotta un comportamento sostanzialmente uniforme. L'effettivo rispetto delle regole di condotta contemplate dal Patto globale sulla migrazione da parte di un numero elevato e rappresentativo di Stati potrà essere constatato solo dopo un lasso di tempo significativo. Il secondo requisito, ovvero la convinzione che la prassi seguita sia giusta e giuridicamente obbligatoria, significa che gli Stati affermano, per esempio tramite una dichiarazione pubblica, di rispettare, con la loro condotta, un obbligo giuridico. Sia nel corso dei negoziati che in sede di adozione, gli Stati hanno continuamente sottolineato che il Patto non rappresenta un obbligo giuridico. Il secondo criterio non risulta pertanto soddisfatto e mancano quindi le premesse affinché il Patto globale sulla migrazione diventi parte del diritto internazionale.

Non è possibile dire se, anche sulla base del Patto globale sulla migrazione, nei prossimi anni vedrà la luce un documento giuridicamente vincolante. Una simile evoluzione si è avuta in altri settori, per esempio nel contesto dei diritti umani. La Dichiarazione universale dei diritti umani²¹, adottata nel 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite sotto forma di risoluzione non giuridicamente vincolante ai sensi del

²⁰ Consultabile all'indirizzo: <https://undocs.org/fr/A/RES/73/326> (fr).

²¹ Consultabile all'indirizzo: www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

diritto internazionale, è il più importante punto di riferimento per la tutela internazionale dei diritti umani e ha costituito la base per vari accordi e dichiarazioni specifici in materia di diritti umani negoziati nei decenni successivi. Nell'ambito della migrazione non si sta delineando una tendenza in tal senso, benché non possa essere esclusa in futuro. Analogamente a quanto avvenuto nell'ambito dei diritti umani, dovrebbe tuttavia essere negoziato un nuovo strumento che gli Stati potrebbero poi decidere in maniera autonoma se ratificare o meno.

3 Consultazione delle commissioni parlamentari

Le commissioni della politica estera (CPE) e le commissioni delle istituzioni politiche (CIP) sono state informate sull'obiettivo che ci si prefiggeva con l'elaborazione di un Patto sulla migrazione nonché sull'andamento dei negoziati tramite i rapporti del nostro Consiglio sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2016 e 2017. La negoziazione del Patto globale sulla migrazione figurava inoltre tra i temi prioritari della Svizzera alla 72^a Assemblea generale delle Nazioni Unite (2017–18) e il Patto sulla migrazione, insieme allo strumento relativo ai rifugiati, erano anche tra le priorità della 73^a Assemblea generale delle Nazioni Unite (2018–19). Le priorità relative alle Nazioni Unite vengono adottate dal Consiglio federale previa consultazione delle CPE (art. 152 cpv. 3 della legge del 13 dicembre 2002²² sul Parlamento [LParl]).

Nella nostra decisione del 10 ottobre 2018 abbiamo espresso un parere favorevole al Patto globale ONU sulla migrazione. Dando seguito al nostro mandato, il DFAE ha consultato le competenti commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 152 capoverso 3 LParl. Anche le CIP hanno chiesto di essere consultate in virtù dell'articolo 152 capoverso 5 LParl. Sulla base delle consultazioni (CPE e CIP²³) nonché dei dibattiti condotti in seno al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati (sessione invernale 2018), il 14 dicembre abbiamo deciso di soprassedere all'accettazione al Patto globale sulla migrazione delle Nazioni Unite.

4 Punti essenziali del Patto globale ONU sulla migrazione

Il Patto è il risultato di un processo di consultazione e negoziazione tra gli Stati membri delle Nazioni Unite.

²² RS 171.10

²³ Cfr. comunicato stampa della CIP-N del 2 novembre 2018 e comunicato stampa della CIP-S del 9 novembre 2018 consultabili all'indirizzo: www.parlamento.ch
> Organi > Commissioni > Commissioni tematiche > CIP > Comunicati stampa.
Comunicato stampa della CPE-N del 6 novembre 2018 e comunicato stampa della CPE-S del 12 novembre 2018; consultabili all'indirizzo: www.parlamento.ch
> Organi > Commissioni > Commissioni tematiche > CPE > Comunicati stampa.

Cos'è il Patto globale ONU sulla migrazione?

- **Contesto:** sotto la spinta dei grandi movimenti di sfollamento forzato e migrazione, il 19 settembre 2016 si è tenuto un vertice ONU su questo tema. In occasione del vertice è stata adottata una dichiarazione politica (Dichiarazione di New York su rifugiati e migranti)²⁴ con cui gli Stati membri dichiaravano la loro intenzione di collaborare per una migliore gestione comune delle questioni relative alla migrazione e al fenomeno degli sfollamenti forzati. Per dare concretezza ai principi enunciati in tale dichiarazione d'intenti gli Stati membri dell'ONU hanno deciso di predisporre, entro il 2018, due quadri d'azione globali. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati è stato incaricato di elaborare un patto sui rifugiati basato sulla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951. Ai fini dell'elaborazione del Patto ONU sulla migrazione è invece stato lanciato un processo di negoziazione intergovernativa nel quadro dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dato che in materia di migrazione non esisteva alcun documento di base.
- **Obiettivo:** il Patto globale sulla migrazione mira a creare un quadro d'azione pratico per una migrazione sicura e regolamentata. Il documento sottolinea il principio della responsabilità condivisa e della cooperazione tra Paesi di origine, di transito e di destinazione. La migrazione sicura e regolamentata è una risposta alla sfida della migrazione irregolare. Una migrazione gestita con più efficacia all'interno del continente africano fornirebbe alternative alla migrazione irregolare, rafforzerebbe la protezione nelle regioni di origine e sosterebbe l'integrazione regionale e lo sviluppo economico.
- **Campo di applicazione:** il Patto tiene conto di tutte le forme di migrazione. Il testo non contiene una definizione univoca di migrazione, ma distingue nettamente tra migrazione regolare e irregolare sottolineando il diritto sovrano degli Stati di stabilire in modo autonomo chi può entrare legalmente sul loro territorio. La tematica dei rifugiati è trattata separatamente nel Patto globale ONU sui rifugiati.
- **Struttura e contenuto del Patto globale sulla migrazione:**
 Il patto formula *dieci principi guida*:
 - l'individuo è al centro del Patto globale sulla migrazione;
 - nessuno Stato può affrontare da solo le sfide della migrazione; è necessaria la cooperazione internazionale;
 - ogni Stato mantiene il diritto sovrano di determinare la propria politica migratoria nazionale;
 - lo Stato di diritto è il principio fondamentale di una governance della migrazione funzionante;
 - lo sviluppo sostenibile influenza i movimenti migratori e la migrazione può contribuire a uno sviluppo sostenibile;

²⁴ Consultabile all'indirizzo: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&Lang=F (fr).

- tutti i migranti godono dei diritti umani universali e delle libertà fondamentali;
- la governance della migrazione deve prendere in considerazione le esigenze specifiche delle donne e degli uomini;
- il benessere dei bambini deve essere salvaguardato;
- l’attuazione del Patto globale sulla migrazione richiede approcci trasversali, che coinvolgano l’intera amministrazione pubblica (whole of government approach);
- il Patto globale sulla migrazione sostiene anche i partenariati con attori non statali (settore privato, ONG, mondo scientifico ecc.).

Il Patto contiene anche *23 obiettivi* che abbracciano tutti gli aspetti importanti di una politica migratoria coerente, in particolare le misure volte a ridurre le cause della migrazione irregolare, i provvedimenti per migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio, le misure per proteggere le frontiere e combattere la tratta di esseri umani e il traffico di migranti, il miglioramento della tutela dei migranti particolarmente vulnerabili e lo sfruttamento del potenziale economico della migrazione per lo sviluppo sostenibile dei Paesi di origine.

Ogni obiettivo è inoltre corredato di una serie di *strumenti di attuazione volontari*. Gli strumenti di attuazione volontari vanno intesi come opzioni a cui gli Stati possono ricorrere liberamente se le giudicano idonee al contesto nazionale. Questi strumenti di attuazione riflettono misure collaudate, elaborate sulla base delle esperienze nazionali durante il processo di consultazione. Non rientrano tra le regole di condotta.

Quello che il Patto globale ONU sulla migrazione non è

- Come ricordato al numero 7, il Patto non è un trattato di diritto internazionale e quindi non è giuridicamente vincolante. L’accettazione del Patto non viene espressa tramite firma né tramite ratifica. La Svizzera si è sempre opposta alla definizione di un quadro giuridico vincolante: non abbiamo bisogno di nuove norme giuridiche, ma di soluzioni pratiche e della volontà politica di darvi attuazione.
- Il Patto non sostituisce le misure adottate a livello nazionale o bilaterale né risponde a tutte le sfide attuali in materia di migrazione.
- Il documento non promuove un aumento o una diminuzione dei flussi migratori. Ogni Stato continua a gestire l’immigrazione sul proprio territorio determinandone l’entità. La sovranità nazionale degli Stati sul piano della politica migratoria è esplicitamente affermata al numero 15.
- Il documento non affronta le sfide specifiche relative ai rifugiati. In tale ambito il quadro giuridico internazionale è dato dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 e dal Protocollo sullo statuto dei rifugiati del 1967. Inoltre, sulla base di tali norme esistenti, nel dicembre 2018 gli Stati hanno adottato il Patto globale ONU sui rifugiati elaborato parallelamente al Patto globale sulla migrazione. L’adozione di due strumenti diversi mira a sottolineare che le due categorie (migranti e rifugiati) non devono essere confuse. Il numero 4 del Patto globale sulla migrazione mette in evidenza tale aspetto come

segue: «I rifugiati e i migranti devono godere degli stessi diritti umani universali e delle stesse libertà fondamentali, che devono essere rispettati, protetti e realizzati in ogni momento. Tuttavia, migranti e rifugiati sono gruppi distinti regolati da quadri giuridici separati. Solo i rifugiati hanno diritto alla specifica protezione internazionale come definita dal diritto internazionale dei rifugiati».

5 **Analisi degli obiettivi e dei singoli strumenti di attuazione del Patto globale ONU sulla migrazione**

Dopo aver completato l'analisi delle ripercussioni di politica interna ed estera, siamo giunti alla conclusione che tutti i 23 obiettivi sono conformi all'ordinamento giuridico e alla prassi in vigore in Svizzera. Solo con riferimento a singoli strumenti di attuazione volontari sono state identificate divergenze rispetto a norme giuridiche vigenti o esigenze di precisazione. Divergenze o precisazioni in merito a singoli strumenti di attuazione non pongono problemi ai fini dell'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione. L'elenco degli strumenti di attuazione viene introdotto da una frase la quale specifica che gli Stati possono attingere a tali strumenti per realizzare gli obiettivi. Non ci si attende dunque che gli Stati applichino tutti gli strumenti proposti.

Di seguito sono illustrati i 23 obiettivi del Patto. Gli strumenti di attuazione volontari sono approfonditi solo laddove divergano dal diritto e dalla prassi svizzeri o richiedano ulteriori chiarimenti.

Obiettivo 1 – Raccogliere e utilizzare dati precisi e disaggregati come base per politiche fondate sulla conoscenza dei fatti

La raccolta e l'utilizzo dei dati in Svizzera consentono già oggi di definire la politica migratoria basandosi su fatti concreti. Il nostro ordinamento giuridico protegge inoltre la sfera privata (art. 13 Cost.) conformemente agli accordi internazionali in materia di diritti umani. Dati di elevato livello qualitativo e paragonabili a livello internazionale ci consentirebbero di sviluppare scenari ed effettuare analisi riguardanti, per esempio, le principali rotte migratorie. Simili scenari rappresentano strumenti importanti per una gestione efficace della migrazione in Svizzera. Per questo motivo la Svizzera si adopera da molti anni per rafforzare le capacità dei suoi partner strategici in tale ambito.

- L'obiettivo è già realizzato in Svizzera. Il miglioramento dei dati disponibili nelle regioni di origine e lungo le principali rotte migratorie corrisponde agli interessi della Svizzera.

Obiettivo 2 – Ridurre al minimo i fattori negativi e i problemi strutturali che costringono le persone a lasciare il proprio Paese di origine

L'obiettivo è in linea con il mandato del Parlamento relativo al rafforzamento del legame strategico tra cooperazione internazionale e migrazione. Una riduzione efficace delle cause della migrazione irregolare e dello sffollamento forzato contribuisce, a lungo termine, a ridurre la migrazione irregolare.

Una migliore gestione della migrazione nelle regioni di origine e di transito favorisce lo sviluppo sostenibile, facendo della migrazione regolare un motore dello sviluppo economico. Questo aspetto rappresenta un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. A sua volta lo sviluppo sostenibile ha un impatto positivo, in quanto riduce le cause della migrazione irregolare.

Il Patto globale ONU sulla migrazione non modifica la prassi secondo la quale le persone costrette ad abbandonare le proprie case a causa di catastrofi naturali, degli effetti del cambiamento climatico o del degrado ambientale non sono riconosciute come rifugiati. Gli strumenti di attuazione 2h-1 non implicano pertanto un'estensione del diritto in vigore in materia di rifugiati. D'altra parte il Patto riconosce la sfida crescente rappresentata dagli sfollamenti dovuti a questi fattori e considera alcune misure di lotta contro il degrado ambientale, segnatamente contro il cambiamento climatico, come un compito globale anche al fine di prevenire la migrazione irregolare e lo sfollamento forzato. Con il lancio dell'iniziativa Nansen²⁵ e il sostegno alla «Piattaforma sulle migrazioni dovute a catastrofi naturali» che ha fatto seguito a questa iniziativa, la Svizzera si impegna già da anni in tale ambito.

- L'obiettivo è già stato realizzato grazie al rafforzamento del legame strategico tra cooperazione internazionale e politica migratoria. La riduzione delle cause della migrazione irregolare da parte di altri Stati corrisponde inoltre agli interessi della Svizzera.

Obiettivo 3 – Fornire informazioni accurate e tempestive in tutte le fasi della migrazione

Tutte le informazioni rilevanti sulle tematiche relative alla migrazione sono pubblicamente accessibili in Svizzera e sono prese in considerazione anche nello sviluppo delle politiche in questo campo.

Lo strumento di attuazione volontario 3e raccomanda di organizzare corsi di formazione pre-partenza nei Paesi di origine rivolti ai migranti regolari. La Svizzera non organizza corsi di questo tipo e preferisce lasciare agli stranieri in arrivo la possibilità di informarsi sui loro diritti e doveri in Svizzera avvalendosi dei canali esistenti (ambasciate e consolati, pagine Internet della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni ecc.). Altri Stati (p. es. Canada e Corea del Sud) seguono invece questa prassi, almeno per i migranti regolari provenienti da determinate regioni. Considerano infatti tali corsi come fase a monte del processo d'integrazione. Poiché le informazioni sui diritti e i doveri dei migranti sono pubblicamente accessibili in Svizzera, non sussiste alcuna necessità d'intervento in materia.

Nel quadro della sua politica migratoria estera, la Svizzera finanzia già da anni campagne di informazione e sensibilizzazione nei Paesi di origine e di transito (strumento di attuazione 3e) nonché lungo le rotte migratorie (strumento di attuazione 3c). L'obiettivo di queste campagne è rendere i potenziali migranti consapevoli dei pericoli della migrazione irregolare e della difficoltà di soggiornare a lungo in Europa.

²⁵ Cfr. www.eda.admin.ch > Politica estera > Pace e diritti dell'uomo > Politica umanitaria > Piattaforma sulle migrazioni dovute a catastrofi naturali.

→ L'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 4 – Garantire che tutti i migranti possano provare la propria identità e abbiano documenti adeguati

La Svizzera garantisce a tutti i suoi cittadini residenti all'estero i documenti per comprovare la loro nazionalità e altri documenti consolari. Rilascia inoltre i documenti necessari (certificati di nascita, matrimonio e morte) a tutti i migranti che vivono sul suo territorio. L'obiettivo 4 è molto importante per la Svizzera dal punto di vista dei rimpatri. Poiché tutti gli Stati sono chiamati a fornire ai propri cittadini i documenti necessari e a utilizzare in misura crescente anche i dati biometrici, l'obiettivo può facilitare le procedure e la cooperazione nell'ambito del rimpatrio. In particolare, la disponibilità dei dati biometrici potrebbe portare a una significativa accelerazione delle procedure. Se tutti i migranti sul territorio svizzero fossero in possesso di un documento d'identità, le procedure di determinazione del loro status verrebbero accelerate e si ridurrebbero i casi di apolidia.

Lo strumento di attuazione 4e raccomanda agli Stati di garantire che non esistano ostacoli amministrativi o giuridici che possano impedire la trasmissione della nazionalità dalla madre o dal padre ai figli nati all'estero, specialmente nei casi in cui il minore sarebbe altrimenti apolide. Questo strumento è conforme alla prassi svizzera ed è rilevante anche per gli Svizzeri all'estero. La mancanza del certificato di nascita di un figlio nato all'estero da una coppia svizzera complicherebbe per esempio la procedura di naturalizzazione. Lo strumento non raccomanda la concessione della nazionalità a un bambino nato in Svizzera (*jus soli*), a meno che il minore non sia altrimenti apolide. Una simile raccomandazione non sarebbe compatibile con la nostra prassi.

→ L'obiettivo è pertanto realizzato, corrisponde agli interessi della Svizzera nell'ambito del rimpatrio ed è importante per gli Svizzeri all'estero.

Obiettivo 5 – Migliorare la disponibilità e la flessibilità dei percorsi per la migrazione regolare

La Svizzera verifica regolarmente la validità e l'efficacia dei percorsi esistenti per la migrazione regolare (formazione, lavoro ecc.). Il sistema è ben consolidato e non è necessario alcun adeguamento. L'obiettivo sottolinea inoltre esplicitamente che la migrazione regolare deve essere adattata «in conformità con la domanda e l'offerta di competenze del mercato del lavoro locale e nazionale». Il Patto globale sulla migrazione non sottolinea pertanto solo il diritto sovrano di ogni Stato di controllare l'immigrazione in modo autonomo, ma mette anche in risalto la corrispondenza con le esigenze del mercato del lavoro. L'obiettivo non presuppone adeguamenti di carattere quantitativo, bensì raccomanda strumenti per il miglioramento qualitativo delle procedure.

L'obiettivo è importante soprattutto per gli Stati che non dispongono ancora di procedure consolidate per la gestione della migrazione regolare. La Svizzera affronta regolarmente questo tema con i suoi partner nel quadro delle relazioni bilaterali e offre il suo sostegno laddove richiesto. L'obiettivo include anche il rafforzamento di accordi regionali di libera circolazione delle persone, per esempio nell'Africa occidentale o nel Corno d'Africa. Più la migrazione all'interno di una regione può essere gestita

attraverso procedure regolari, meno si verificano movimenti irregolari, e una simile evoluzione rientra nell'interesse della Svizzera.

Gli strumenti di attuazione 5g (migrazione temporanea) e 5h (migrazione permanente) formulano raccomandazioni nell'ambito della migrazione indotta da motivi ambientali. In Svizzera esistono alcune basi legali che possono trovare applicazione in caso di migrazione legata a cause ambientali. L'articolo 83 della legge federale del 16 dicembre 2005²⁶ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) prevede che possa essere accordata un'ammissione provvisoria qualora l'esecuzione di un allontanamento non sia possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile. Già nella risposta alla mozione 07.3816 «Statuto internazionale per i profughi ambientali» dell'allora consigliere nazionale Josef Zisyadis, nel 2007, si afferma che la Svizzera può ammettere provvisoriamente persone «il cui ritorno è per il momento impossibile a causa di eventi di carattere ambientale». L'ammissione provvisoria è concepita come misura sostitutiva per l'impossibilità di procedere all'esecuzione dell'allontanamento. Per tale motivo non rappresenta un diritto di soggiorno permanente²⁷. Il nostro Collegio si è pronunciato contro la creazione di uno statuto speciale di rifugiato per i «profughi ambientali» e contro una corrispondente modifica della legge del 26 giugno 1998²⁸ sull'asilo (LAsi), due aspetti peraltro non previsti dal Patto globale ONU sulla migrazione. La risposta alla mozione 07.3861 sottolinea tuttavia che occorrono soluzioni di altro tipo «come per esempio l'individuazione tempestiva dei movimenti migratori e un aiuto mirato in loco alle popolazioni». L'articolo 4 capoverso 2 dell'ordinanza del 15 agosto 2018²⁹ concernente l'entrata e il rilascio del visto non trova applicazione per le persone esposte a catastrofi naturali o ambientali. Le persone la cui vita o integrità fisica è direttamente, seriamente e concretamente minacciata possono essere autorizzate a entrare in Svizzera con un visto umanitario. La persona interessata deve trovarsi in una situazione di particolare emergenza che renda indispensabile l'intervento delle autorità. L'applicazione dell'articolo presuppone che questa persona possa ottenere protezione soltanto entrando in Svizzera. Ciò può verificarsi per esempio in caso di eventi bellici gravi o per sfuggire a una minaccia individuale reale e imminente dovuta alla situazione concreta³⁰.

Le basi legali attuali (art. 42–52 LStrI) e la prassi sono in linea con l'idea di base dello strumento di attuazione volontario 5i nell'ambito del ricongiungimento familiare. Anche le condizioni di cui agli articoli 43–45 LStrI sono compatibili con lo strumento di attuazione. L'elenco delle condizioni contenuto nello strumento di attuazione sottolinea che tali restrizioni sono ammissibili.

²⁶ RS 142.20

²⁷ Cfr. Manuale Asilo e ritorno, articolo E3 «L'allontanamento, l'esecuzione dell'allontanamento e la concessione dell'ammissione provvisoria», consultabile all'indirizzo: www.sem.admin.ch > Asilo / Protezione dalla persecuzione > La procedura d'asilo > Procedura nazionale d'asilo > Manuale Asilo e ritorno (de/fr).

²⁸ RS 142.31

²⁹ RS 142.204

³⁰ Cfr. messaggio del 27 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo (FF 2010 3889, qui 3924) nonché risposta del Consiglio federale del 20 febbraio 2019 alla mozione Quadranti 18.4157 «Rilascio agevolato di visti umanitari».

- L'obiettivo è in linea con la prassi della Svizzera nell'ambito della migrazione regolare ed è pertanto già realizzato. Anche gli strumenti di attuazione volontari sulla migrazione indotta da problemi ambientali e in materia di ricongiungimento familiare sono conformi alla nostra prassi.

Obiettivo 6 – Facilitare pratiche di reclutamento eque ed etiche e salvaguardare le condizioni che garantiscono un lavoro dignitoso

La prassi della Svizzera in materia di reclutamento di manodopera e salvaguardia delle condizioni che garantiscono un lavoro dignitoso è conforme agli standard internazionali. È nell'interesse della Svizzera che anche altri Stati rispettino tali standard. La Svizzera si impegna per esempio nel quadro di progetti dell'OIM e dell'OIL in favore di un miglioramento dei processi di reclutamento e della riduzione dello sfruttamento dei lavoratori migranti.

Lo strumento di attuazione 6c raccomanda agli Stati di non far ricadere sui lavoratori migranti regolari i costi di reclutamento, al fine di prevenire il lavoro forzato, lo sfruttamento e la servitù per debiti. In Svizzera è ammesso solo un trasferimento limitato (art. 3 dell'ordinanza del 16 gennaio 1991³¹ sugli emolumenti: «La provvigione di collocamento ammonta al massimo al 5 per cento del primo salario annuo lordo»). Poiché la prassi di una provvigione di collocamento limitata in vigore in Svizzera non porta al lavoro forzato, allo sfruttamento e alla servitù per debiti, l'obiettivo formulato dallo strumento è già realizzato.

- L'obiettivo può essere considerato realizzato, con la precisazione che la Svizzera si riserva il diritto di continuare a riscuotere una commissione di collocamento legalmente limitata, che tuttavia non porta al lavoro forzato, allo sfruttamento e alla servitù per debiti.

Obiettivo 7 – Affrontare e ridurre le vulnerabilità nella migrazione

I diritti fondamentali e i diritti umani garantiti dal diritto internazionale e dal diritto costituzionale si applicano anche ai migranti. A prescindere dallo status giuridico personale, l'articolo 12 Cost. garantisce per esempio a chiunque sia nel bisogno e non sia in grado di provvedere a sé stesso il diritto di essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa. Il soccorso d'emergenza, che rientra nella sfera di competenza dei Cantoni, consiste nella fornitura di cibo, vestiario, alloggio e cure mediche di base. Come indicato nell'obiettivo, gli Stati si impegnano anche a «difendere l'interesse superiore dei minori» e ad «applicare un approccio attento al genere». Migliorando la protezione dei migranti all'estero, la Svizzera può contribuire a ridurre la migrazione irregolare. Per questo motivo la Svizzera interviene attivamente da anni in tale ambito. In particolare sostiene progetti tesi a creare meccanismi di protezione più efficaci in vari Paesi di prima accoglienza e di transito. La protezione in loco è un elemento fondamentale per il rafforzamento del legame strategico tra cooperazione internazionale e migrazione.

Lo strumento di attuazione 7i raccomanda, soprattutto nei casi in cui siano coinvolti minori, giovani e famiglie, di garantire una valutazione individuale del dossier secondo criteri ben definiti. Lo strumento è in linea con la prassi svizzera in materia

31 RS 823.113

di casi di rigore (art. 30 cpv. 1 lett. b e art. 84 cpv. 5 LStrI e art. 14 cpv. 2 LAsi). Lo strumento non prevede invece una regolarizzazione dei «sans-papiers» senza valutazione individuale del dossier, contro cui la Svizzera si è espressa nel corso dei negoziati.

→ In Svizzera l'obiettivo è già realizzato e contribuisce anche a migliorare la protezione nelle regioni di origine.

Obiettivo 8 – Salvare vite umane e intraprendere sforzi internazionali coordinati per i migranti dispersi

Salvare vite umane e prevenire decessi e ferimenti di migranti sono principi umanitari fondamentali della nostra politica migratoria. In collaborazione con partner quali il CICR e l'OIM, la Svizzera si adopera per migliorare a livello internazionale i sistemi di identificazione delle persone decedute e disperse. Il chiarimento in merito alla sorte delle persone disperse rappresenta anche un contributo alla reintegrazione e alla prevenzione dell'emigrazione forzata perché le sparizioni di persone hanno gravi ripercussioni negative di natura giuridica, psichica, economica e politica sui familiari e il loro contesto sociale.

→ In Svizzera l'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 9 – Rafforzare la risposta transnazionale di contrasto al traffico di migranti

La Svizzera è interessata dal traffico di migranti sia come Paese di transito sia come Paese di destinazione. Per questo motivo ha adottato varie politiche nazionali per combattere la tratta di esseri umani. Come sottolineato anche nella risposta al postulato 17.3790 «Creazione di una disposizione penale contro i passatori», il contrasto al traffico gestito dai passatori deve avere un'elevata priorità.

A livello di politica interna, l'obiettivo è quindi pienamente in linea con gli sforzi della Svizzera. La lotta contro il traffico di migranti non può essere condotta in un contesto meramente nazionale. La cooperazione internazionale è indispensabile. Per tale motivo questo tema è anche parte integrante della politica migratoria estera della Svizzera.

→ L'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 10 – Prevenire, combattere e sradicare la tratta di esseri umani nel contesto della migrazione internazionale

È nell'interesse della Svizzera che le reti criminali della tratta di esseri umani siano combattute con vigore, all'interno e all'esterno dei suoi confini. Per questo motivo si impegna a combattere la tratta di esseri umani sia attraverso varie politiche nazionali sia attraverso il suo impegno internazionale. L'approccio dettagliato è esposto in particolare nel Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani³² elaborato in stretta collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni della società civile. Il piano d'azione considera la prevenzione, la lotta e l'eliminazione della tratta di esseri umani.

→ L'obiettivo è già realizzato.

³² Consultabile all'indirizzo: www.fedpol.admin.ch > Criminalità > La tratta di esseri umani è una forma moderna di schiavitù > Link e referenza.

Obiettivo 11 – Gestire le frontiere in modo integrato, sicuro e coordinato

Una gestione integrata, sicura e coordinata delle frontiere mira a consentire movimenti transfrontalieri regolari e a prevenire la migrazione irregolare. Sotto la guida della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) è stata elaborata la Strategia di gestione integrata delle frontiere 2027³³. La Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha approvato la strategia il 14 novembre 2019 e il nostro Collegio ne ha preso atto la settimana successiva. Non è quindi necessario introdurre alcuna misura supplementare di politica interna.

Una migliore gestione delle frontiere, in particolare da parte degli Stati che si trovano lungo le rotte migratorie, è uno strumento di contrasto alla migrazione irregolare e pertanto corrisponde agli interessi della Svizzera. Per questa ragione la Svizzera si adopera da molti anni per rafforzare le capacità dei Paesi partner. Nel quadro del partenariato migratorio con la Nigeria, la Svizzera ha per esempio organizzato un corso di formazione rivolto alle autorità di frontiera nigeriane in materia di verifica dei documenti di viaggio.

→ Non è necessario introdurre alcuna misura complementare in Svizzera. L'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 12 – Rafforzare la certezza e la prevedibilità nelle procedure per la migrazione al fine di assicurare le opportune selezioni e valutazioni e garantire un adeguato orientamento

Al di fuori del settore dell'asilo, i requisiti per l'ammissione di stranieri sono disciplinati chiaramente dalla LStrI. La legge definisce anche le competenze e la procedura per l'esame delle domande di ammissione e le possibilità di ricorso.

Benché il Patto globale sulla migrazione non affronti la questione dei rifugiati, dal punto di vista della governance generale della migrazione è importante che le procedure di asilo siano eque ed efficienti e che si accerti con rapidità l'eventuale diritto di una persona alla protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 o della LAsi. Un simile approccio aumenta la prevedibilità degli esiti delle procedure e riduce gli abusi in questo ambito, con un risparmio in termini di tempo e di denaro.

È nell'interesse della Svizzera che anche i Paesi partner creino strutture e procedure che permettano un trattamento efficiente ed equo delle domande di ammissione. In tal modo le persone bisognose di protezione potranno essere tutelate e assistite con la massima rapidità, prevenendo la migrazione verso altri Paesi di chi è in cerca di protezione.

→ Le procedure in materia di migrazione e asilo in vigore in Svizzera sono conformi all'obiettivo. L'obiettivo è pertanto realizzato.

³³ Consultabile all'indirizzo: www.sem.admin.ch > Entrata, soggiorno & lavoro > Entrata > Gestione integrata delle frontiere.

Obiettivo 13 – Ricorrere alla detenzione di migranti esclusivamente come ultima ratio e cercare soluzioni alternative

La detenzione in vista del rinvio coatto è uno strumento di cui gli Stati possono continuare ad avvalersi, a condizione che sia applicata in modo proporzionato e non arbitrario. L'obiettivo è conforme alla prassi in vigore in Svizzera.

Il nostro Collegio rileva invece una certa divergenza rispetto alla prassi svizzera nel caso dello strumento di attuazione 13h che raccomanda agli Stati di adoperarsi per eliminare la detenzione amministrativa nel caso dei minori. La Svizzera consente la detenzione amministrativa di minori di età compresa tra 15 e 18 anni, benché le misure coercitive nei confronti di famiglie e minori vengano ordinate soltanto in casi eccezionali e molti Cantoni ricorrono a soluzioni alternative. Anche le basi legali a livello europeo (direttiva rimpatri UE³⁴, regolamento Dublino III³⁵), che per la Svizzera sono vincolanti in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen, ammettono la detenzione amministrativa per i minori. Nel suo rapporto del 26 giugno 2018³⁶ sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) invita il nostro Consiglio a garantire che i minori al di sotto dei 15 anni non siano oggetto di una carcerazione amministrativa e che il carcere per i minori a partire dai 15 anni sia sempre impiegato in modo opportuno e ordinato soltanto come ultima ratio. Nel suo parere del 28 settembre 2018³⁷, il nostro Consiglio sottolinea che secondo il diritto in materia di stranieri la carcerazione amministrativa di minori di età inferiore ai 15 anni è esclusa ai sensi dell'articolo 80 capoverso 4 LStrI e dell'articolo 80a capoverso 5 LStrI e che la SEM darà istruzioni ai Cantoni di rinunciare a questo strumento per i minori sotto i 15 anni e di esaminare invece altre opzioni per l'esecuzione dell'allontanamento delle famiglie. Con riferimento alla detenzione amministrativa di minori a partire dai 15 anni, nel nostro parere abbiamo confermato che tale misura costituisce un provvedimento da prendere solo in casi estremi e che deve avere la durata più breve possibile, come previsto dall'articolo 37 della Convenzione del 20 novembre 1989³⁸ sui diritti del fanciullo. Di conseguenza in tale ambito sussiste una divergenza tra la raccomandazione del Patto globale sulla migrazione e la base legale in Svizzera.

- L'obiettivo può essere considerato realizzato in Svizzera. Per quanto riguarda lo strumento di attuazione 13h occorrerebbe precisare che in Svizzera continua a essere lecita la detenzione amministrativa di minori di età superiore a 15 anni.

³⁴ Direttiva 2008/115/EG del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.12.2008, p. 98.

³⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (nuova versione), GU L 180 del 29.6.2013, p. 31.

³⁶ FF 2018 6337

³⁷ Consultabile all'indirizzo: www.ejpd.admin.ch > Attualità > Parere del Consiglio federale sulle raccomandazioni della CdG-N relative alla carcerazione amministrativa dei richiedenti l'asilo.

³⁸ RS 0.107

Obiettivo 14 – Migliorare la tutela, l’assistenza e la cooperazione consolare per tutto il ciclo migratorio

È nell’interesse della Svizzera che i migranti residenti nel nostro Paese abbiano accesso ai servizi consolari del loro Paese di origine (rilascio di documenti d’identità, certificati di matrimonio ecc.). Questo aspetto include anche il lavoro consolare nel settore del rimpatrio. La Svizzera ha anche interesse a garantire che tutti i migranti beneficino della protezione consolare. Assicurare l’assistenza consolare a queste persone consente di limitare i principali rischi legati alla migrazione nell’interesse di tutti gli altri attori e della Svizzera.

Analogamente, gli Svizzeri all’estero devono poter contare sulla protezione e sui servizi consolari, senza ostacoli da parte del Paese di soggiorno.

→ L’obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 15 – Assicurare ai migranti l’accesso ai servizi di base

A prescindere dal loro status giuridico, tutti i migranti devono poter esercitare i loro diritti umani fondamentali avendo un accesso garantito ai servizi di base. L’obiettivo corrisponde al nostro obbligo costituzionale di rispettare i diritti umani e in particolare l’uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), il diritto all’aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.), il diritto all’istruzione scolastica di base (art. 19 Cost.) e la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.). Inoltre, nella loro Costituzione alcuni Cantoni ribadiscono che: «Chiunque si trovi in una situazione di emergenza cui non possa far fronte con i propri mezzi ha diritto a un alloggio, alle cure mediche essenziali e ai mezzi necessari per un’esistenza umanamente degna» (art. 24 cpv. 1 della Costituzione del Cantone di Appenzello esterno; analogamente: art. 29 cpv. 1 della Costituzione del Cantone di Berna; § 16 cpv. 1 della Costituzione del Cantone di Basilea Campagna; art. 36 cpv. 1 della Costituzione del Cantone di Friburgo; art. 2 lett. f della Costituzione del Cantone di San Gallo; art. 13 della Costituzione del Cantone di Sciaffusa). I migranti legalmente presenti sul territorio nazionale hanno accesso ad ampie prestazioni, in conformità alla prassi nazionale. L’accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione non comporterebbe alcun adeguamento delle norme in vigore in Svizzera, poiché secondo il Patto la portata delle prestazioni per i migranti presenti legalmente e illegalmente può essere diversa, a condizione che siano soddisfatte determinate esigenze di base. Il nostro Collegio ha adottato nel mese di dicembre 2020 un rapporto in adempimento del postulato 18.3381 «Per un’ampia analisi della problematica dei sans-papiers», in cui illustra lo status giuridico degli stranieri presenti illegalmente.

→ Sulla base della prassi esistente, il diritto svizzero è conforme a questo obiettivo. L’obiettivo è dunque già realizzato.

Obiettivo 16 – Favorire l’empowerment dei migranti e delle società per realizzare la piena inclusione e la coesione sociale

L’obiettivo recepisce la prassi svizzera che consiste nel promuovere e nell’esigere l’integrazione. Il Patto menziona espressamente l’*empowerment* dei migranti, affinché possano diventare membri attivi della nostra società, ma sottolinea anche il principio del rispetto delle leggi nazionali e degli usi e costumi del Paese di destinazione.

Con riferimento allo strumento di attuazione volontario 16b va precisato che i migranti che entrano regolarmente in Svizzera hanno a disposizione una serie di fonti di informazione (il sito www.ch.ch, le ambasciate e i consolati, ma anche direttamente i Comuni, i datori di lavoro, le università ecc.) per prepararsi all'arrivo nel nostro Paese. La Svizzera non propone corsi di formazione all'estero, ma solo corsi d'integrazione successivi all'entrata in Svizzera. Non vi è necessità di modificare questa prassi, poiché essa soddisfa l'obiettivo.

Lo strumento di attuazione 16i raccomanda di integrare nei programmi scolastici informazioni sulla migrazione fondate su dati di fatto e destinare risorse mirate alle scuole per le attività d'integrazione. Non vi è necessità di modificare la prassi seguita dalla Svizzera. Il Piano di studio 21 (Svizzera tedesca) include per esempio la tematica della migrazione. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) dispone della commissione permanente «Formazione e migrazione», che ha il compito di consigliare la CDPE su tali questioni.

- La prassi attuale seguita in materia di integrazione, attuata in particolare dai Cantoni e dai Comuni, è conforme all'obiettivo. L'obiettivo è dunque già realizzato.

Obiettivo 17 – Eliminare ogni forma di discriminazione e promuovere un dibattito pubblico basato su fatti e prove per incidere sulla percezione della migrazione

Il divieto di discriminazione di cui all'articolo 8 capoverso 2 Cost. stabilisce che nessuno possa essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, della lingua, del modo di vita e delle convinzioni religiose. Ai sensi dell'articolo 261^{bis} del Codice penale svizzero (CP)³⁹, la discriminazione razziale è un reato penale. Nel 1994 la Svizzera ha inoltre ratificato la Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965⁴⁰ sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Alla discriminazione fondata sul genere nel contesto della migrazione si applica anche l'articolo 8 capoverso 3 Cost. In Svizzera viene promosso un dibattito pubblico basato sui fatti, per esempio tramite la pubblicazione di statistiche, rapporti e decisioni. Infine, anche il diritto alla libertà di espressione nominato da questo obiettivo è sancito dalla Costituzione svizzera (art. 16 Cost.).

Lo strumento di attuazione 17a raccomanda l'adozione di leggi che condannino i crimini di odio. Nel rapporto periodico della Svizzera del 30 novembre 2018⁴¹ al Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale, il nostro Consiglio ha formulato le seguenti osservazioni, che per analogia trovano applicazione anche per questo strumento: «Il diritto svizzero non contiene alcuna definizione giuridica specifica del crimine di odio (*hate crime*). Non conosce nemmeno definizioni che possano qualificare come reato basato sull'odio i crimini commessi per motivazioni razziste e, in quanto tali, debbano essere indagati, rilevati e puniti in modo specifico, comminando sanzioni penali più severe. Tuttavia la motivazione razzista di un reato viene regolarmente presa in considerazione, caso per caso, nella commisurazione

³⁹ RS 311.0

⁴⁰ RS 0.104

⁴¹ Consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa
> Rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (de/fr).

della pena (nella fattispecie nella determinazione della colpa dell'autore secondo l'art. 47 cpv. 2 CP e nel concorso di reati secondo l'art. 49 CP), soprattutto nel quadro degli articoli 111 e seguenti (Dei reati contro la vita e l'integrità della persona), 173 e seguenti (Dei delitti contro l'onore), 180 e seguenti (Dei crimini o dei delitti contro la libertà personale), 261 (Perturbamento della libertà di credenza e di culto) o 261^{bis} (Discriminazione razziale) CP. Pertanto non sono necessari adeguamenti legislativi per tenere conto adeguatamente dei moventi razzisti nella commisurazione della pena».

Lo strumento di attuazione volontario 17c raccomanda la sospensione dell'erogazione di fondi pubblici o altro sostegno materiale a favore di organi di informazione che «promuovano sistematicamente l'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e altre forme di discriminazione verso i migranti». Nel diritto svizzero trovano applicazione le limitazioni e le sanzioni per le dichiarazioni di matrice razzista nello spazio pubblico previste dal diritto penale e civile. A costituire la base legale vincolante in materia di lotta contro il razzismo è soprattutto l'articolo 261^{bis} CP. L'articolo 4 capoverso 1 della legge federale del 24 marzo 2006⁴² sulla radiotelevisione sancisce inoltre che le trasmissioni non debbano essere discriminatorie né contribuire all'odio razziale. Per beneficiare delle sovvenzioni statali i media devono rispettare queste norme legali. Non vi è quindi alcuna necessità di intervenire in questo ambito e il Patto globale sulla migrazione non mette in alcun modo in pericolo la libertà dei media che è il fondamento dell'ordinamento democratico del Paese.

→ L'obiettivo è pertanto conforme alla nostra prassi e già realizzato.

Obiettivo 18 – Investire nello sviluppo delle competenze e favorire il riconoscimento reciproco di capacità, qualifiche e competenze

In Svizzera il riconoscimento di capacità, qualifiche e competenze è regolamentato in maniera chiara. Nel caso dei cittadini UE/AELS, per quanto riguarda le professioni e le attività regolamentate in Svizzera il riconoscimento delle qualifiche professionali è disciplinato dall'Accordo del 21 giugno 1999⁴³ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone che, nell'Allegato III, rimanda alla direttiva 2005/36/CE⁴⁴ relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Ai cittadini di Paesi terzi si applicano l'ordinanza del 19 novembre 2003⁴⁵ sulla formazione professionale e l'ordinanza del 23 novembre 2016⁴⁶ concernente la legge sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero. Quando la formazione conseguita all'estero non permette di raggiungere gli standard qualitativi minimi richiesti in Svizzera, sono disposte misure di compensazione.

Analogamente, anche gli Svizzeri all'estero beneficiano di regole chiare, per esempio attraverso accordi bilaterali conclusi tra il loro Stato di soggiorno e la Svizzera o facilitazioni per il riconoscimento di qualifiche e competenze.

⁴² RS 784.40

⁴³ RS 0.142.112.681

⁴⁴ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L 255, del 30.9.2005, p. 22.

⁴⁵ RS 412.101

⁴⁶ RS 414.201

→ In Svizzera l'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 19 – Creare le condizioni affinché i migranti e le diaspore possano contribuire pienamente allo sviluppo sostenibile in tutti i Paesi

L'impegno delle diaspore in favore dello sviluppo dei Paesi di origine, per esempio attraverso le rimesse alle loro famiglie, gli investimenti nell'economia, la creazione di imprese o il trasferimento di conoscenze, contribuisce ad accelerare lo sviluppo dei Paesi di origine, a ridurre la pressione migratoria e pertanto a limitare la migrazione irregolare. Questo aspetto è importante per la Svizzera dal punto di vista della politica dello sviluppo ed è già parte integrante del suo impegno nel settore della migrazione e dello sviluppo sostenibile.

Anche la catena del valore svizzera trae vantaggio, in termini economici, sociali e culturali, dai suoi cittadini residenti all'estero, per esempio attraverso corsi di formazione e aggiornamento, innovazioni, investimenti e il trasferimento di know how.

→ L'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 20 – Rendere il trasferimento delle rimesse più rapido, più sicuro e più economico e promuovere l'inclusione finanziaria dei migranti

L'obiettivo si fonda sul sotto-obiettivo 10.c dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. Nel quadro della *Global Partnership for Financial Inclusion* del G20, nel 2017 la Svizzera ha presentato varie misure in materia di rimesse e inclusione finanziaria. Queste misure mirano a garantire, soprattutto nel campo delle tecnologie finanziarie, condizioni quadro più vantaggiose e suscettibili di contribuire alla promozione di strumenti di trasferimento innovativi. Per vari anni la Svizzera ha inoltre detenuto la presidenza della «Task Force Remittances» nel quadro del Consiglio di stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*, FSB).

Lo strumento di attuazione 20i raccomanda di sviluppare strumenti finanziari a cui possano accedere i migranti. Contrariamente a quanto avviene in altri Paesi, in Svizzera non esistono barriere amministrative o giuridiche che ostacolano l'accesso dei migranti agli strumenti esistenti. Di conseguenza, dal punto di vista della Svizzera non è necessario introdurre strumenti specifici. Tramite una serie di progetti la cooperazione internazionale promuove l'invio più rapido, sicuro ed economico delle rimesse e l'inclusione finanziaria dei migranti nei suoi Paesi partner.

→ L'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 21 – Cooperare per facilitare un ritorno sicuro e dignitoso e la riammissione, nonché la reintegrazione sostenibile

L'obiettivo ribadisce esplicitamente, per la prima volta in un documento delle Nazioni Unite, l'obbligo degli Stati di riammettere i propri cittadini sancito dal diritto internazionale. Un miglioramento della cooperazione in materia di rimpatrio con i Paesi di origine è nell'interesse della Svizzera. Se la Svizzera potesse rimpatriare in modo rapido ed efficace le persone che non soddisfano i requisiti giuridici per rimanere nel Paese, potrebbe risparmiare risorse e denaro.

- L'obiettivo corrisponde agli interessi della Svizzera che auspica una cooperazione più efficiente nel settore del rimpatrio. In Svizzera l'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 22 – Stabilire meccanismi per la portabilità dei diritti alla sicurezza sociale e dei diritti acquisiti

La Svizzera ha già stipulato con molti Paesi convenzioni bilaterali di sicurezza sociale, che garantiscono la portabilità dei diritti di sicurezza sociale dei migranti. L'obiettivo, che non formula requisiti quantitativi, è quindi realizzato. Le suddette convenzioni vanno anche a beneficio dei cittadini svizzeri nello Stato contraente. La conclusione di nuove convenzioni in questo settore dipende dall'entità della popolazione migrante, dalle relazioni economiche tra i due Paesi, dalle ripercussioni finanziarie sulla sicurezza sociale svizzera e da considerazioni di politica estera. La Svizzera continuerà a decidere autonomamente e alla luce dei suddetti fattori se, con quali Stati e in quali rami della previdenza sociale stipulare convenzioni di sicurezza sociale.

- L'obiettivo è già realizzato.

Obiettivo 23 – Rafforzare la cooperazione internazionale e i partenariati globali per una migrazione sicura, ordinata e regolare

La cooperazione internazionale e i partenariati sono principi fondamentali della nostra politica migratoria estera. L'obiettivo descrive pertanto la prassi svizzera in vigore.

- Anche questo obiettivo è conforme alla prassi svizzera ed è quindi già realizzato.

Capitolo: Attuazione

Il capitolo dedicato all'attuazione sottolinea i principi più importanti ai fini della realizzazione della visione e degli obiettivi del Patto globale ONU sulla migrazione. L'attuazione dovrà tenere conto delle diversità in termini di realtà nazionali, capacità e livelli di sviluppo, e rispettare le politiche e le priorità dei singoli Stati. Il Patto dovrà inoltre essere attuato attraverso una cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale rafforzata, in linea con l'Agenda 2030.

Nel Patto gli Stati accolgono con favore la decisione del segretario generale di istituire una rete dedicata alla migrazione che riunisca tutte le agenzie rilevanti dell'ONU. All'interno delle Nazioni Unite esistono circa 30 organizzazioni e agenzie che sono direttamente o indirettamente attive nel settore della migrazione. Da anni la Svizzera auspica un miglioramento della coerenza, del coordinamento e della cooperazione all'interno di questo sistema nell'intento di renderlo più efficace ed efficiente. La rete dedicata alla migrazione sosterrà gli Stati nell'attuazione del Patto globale sulla migrazione e ogni due anni riferirà all'Assemblea generale (n. 46).

Per tenere conto dei diversi contesti nazionali, come previsto dal numero 43 del Patto globale ONU sulla migrazione, l'8 maggio 2019 è stato istituito un meccanismo di rafforzamento delle capacità nazionali. Il meccanismo consente di rispondere alle richieste di assistenza di singoli Stati, è guidato dalla rete dedicata alla migrazione delle Nazioni Unite e viene finanziato da un fondo di avviamento per i progetti (cfr. n. 7.1).

Ad oggi (stato: 30 ottobre 2020) Regno Unito, Cipro, Danimarca, Germania, Norvegia, Portogallo, Messico, Thailandia e Francia hanno messo a disposizione di questo meccanismo fondi per un importo complessivo di 12 milioni di dollari. Non avendo finora accettato il Patto globale sulla migrazione, la Svizzera per il momento non partecipa al meccanismo che metterà inoltre in relazione una serie di attori rilevanti, ivi compresi rappresentanti del settore privato e delle fondazioni filantropiche, per favorire la creazione di partenariati. Nei primi 12 mesi sono stati selezionati 30 progetti su un totale di quasi 60 richieste provenienti da 48 Stati.

Il Patto globale ONU sulla migrazione sottolinea anche l'importanza della cooperazione con attori non statali, comprese le organizzazioni non governative e l'economia privata, oltre che con le autorità locali e i Parlamenti nazionali.

Capitolo: Follow up e riesame

Il «Forum internazionale di riesame della migrazione», che si terrà su base quadriennale a partire dal 2022, fungerà da piattaforma globale per condividere i progressi fatti nell'attuazione del Patto globale (n. 49 lett. b e c). Il forum consentirà lo scambio di esperienze e l'interazione con tutte le parti interessate «al fine di sfruttare le realizzazioni compiute e individuare le opportunità per un'ulteriore cooperazione» (n. 49 lett. d). La risoluzione sulle modalità operative del Forum, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, invita gli Stati a presentare, nelle loro dichiarazioni nazionali, i risultati raggiunti nell'attuazione del Patto globale sulla migrazione (cfr. n. 20 della risoluzione). La Svizzera potrebbe decidere liberamente se presentare una dichiarazione nazionale per illustrare le modalità con cui ha già dato attuazione agli obiettivi del Patto globale ONU sulla migrazione. Il Forum offrirebbe anche l'opportunità di presentare forme innovative di cooperazione con gli Stati partner, come lo strumento dei partenariati in materia di migrazione.

Ogni edizione del Forum internazionale di riesame della migrazione si tradurrà inoltre in una dichiarazione sullo stato di avanzamento (n. 49 lett. e). Anche quest'ultima non ha carattere giuridicamente vincolante ed è da intendersi esclusivamente come intento di ribadire la volontà di portare avanti la cooperazione. Al fine di riaffermare il legame con l'Agenda 2030, la dichiarazione potrà essere presa in considerazione dal Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile, che è il meccanismo di verifica dell'Agenda 2030.

6 Tappe successive

La decisione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha concluso il processo di adozione formale. Tuttavia, trattandosi di un processo di accettazione politica che non richiede alcuna ratifica o firma, non è prevista una procedura specifica per uno Stato che accetti a posteriori il Patto globale ONU sulla migrazione, al di fuori della Conferenza intergovernativa e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Se le vostre Camere approveranno il decreto federale, il nostro Collegio invierà una lettera al presidente dell'Assemblea generale dell'ONU per comunicare l'accettazione *a posteriori* del Patto da parte della Svizzera. La lettera conterrebbe anche una dichiarazione sulla portata politica del Patto globale ONU sulla migrazione.

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione non richiede misure di politica interna né ha ripercussioni finanziarie. Il Patto globale sulla migrazione prevede in diversi punti (obiettivi 1, 21, 23) un sostegno tecnico e finanziario agli Stati partner. La Svizzera manterrebbe tuttavia il diritto di decidere liberamente in merito alla portata, alla forma e alla focalizzazione del sostegno in questione oltre che ai partner concreti. Attraverso il mandato sul rafforzamento del legame strategico tra cooperazione internazionale e politica migratoria sono disponibili fondi nel budget della cooperazione internazionale. A ciò si aggiunge il credito della SEM per la cooperazione in materia di migrazione internazionale e l'aiuto al ritorno per un importo annuo di 12 milioni di franchi. Gli eventuali impegni sarebbero coperti con le risorse già stanziare e corrisponderebbero alle priorità già definite. Il resoconto al Parlamento verrebbe effettuato tramite il nostro rapporto annuale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera e il rapporto sui risultati relativi all'attuazione della CI 2021–2024.

L'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione non ha alcun impatto in termini di personale.

7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Secondo la nostra analisi, l'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione non richiede misure di politica interna per dare attuazione alle raccomandazioni. È pertanto anche possibile escludere che abbia ripercussioni per i Cantoni e i Comuni. Non sono necessarie risorse umane o finanziarie supplementari e non sono previste ripercussioni organizzative o amministrative per i Cantoni e i Comuni.

7.3 Ripercussioni sull'economia

L'accettazione del Patto globale ONU sulla migrazione non ha ripercussioni dirette sull'economia.

7.4 Ripercussioni sulla società

La migrazione irregolare può provocare tensioni sociali e insicurezza. Grazie alla riduzione a lungo termine delle cause della migrazione irregolare, il Patto globale ONU sulla migrazione avrà un impatto positivo sulla società. Come illustrato nel numero 5, il Patto ha ripercussioni positive anche per gli Svizzeri all'estero.

7.5 **Altre ripercussioni**

Il progetto è rilevante per la politica estera. Accettare il Patto globale ONU sulla migrazione è nell'interesse della Svizzera ed è coerente con il ruolo guida che la Svizzera svolge dal 2001, tramite l'iniziativa di Berna, nello sviluppo di un quadro di cooperazione internazionale nell'ambito della migrazione. L'accettazione del Patto consentirebbe alla Svizzera di posizionarsi in maniera coerente a livello multilaterale e avrebbe anche un impatto positivo sulla Ginevra internazionale. La decisione di non accettare il Patto ci priverebbe invece della possibilità di tutelare i nostri interessi sul piano multilaterale. Poiché la Svizzera ha fatto valere i propri interessi nel corso dei negoziati e che tali interessi sono anche stati recepiti nel testo finale, non accettare il Patto globale ONU sulla migrazione pregiudicherebbe la credibilità del nostro Paese nei negoziati futuri. A livello bilaterale, non accettare il Patto limiterebbe la portata dei nostri strumenti di politica migratoria estera e renderebbe più difficile la cooperazione con i Paesi di origine e di transito.

Più grande sarà il numero degli Stati che riconosceranno gli obiettivi del Patto globale sulla migrazione, orienteranno di conseguenza la loro politica e rafforzeranno le loro strutture in materia di gestione della migrazione (p. es. protezione delle frontiere, sistemi di protezione efficienti, processi regolamentati per la migrazione regolare di manodopera), minori saranno i movimenti migratori irregolari e maggiori saranno gli aspetti positivi della migrazione. Tutto ciò è nell'interesse della Svizzera.

8 **Aspetti giuridici**

8.1 **Costituzionalità e legalità**

Il progetto si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Conformemente all'articolo 184 capoverso 1 Cost., il Consiglio federale cura gli affari esteri salvaguardando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale. Su tale base, la gestione operativa della politica estera compete all'Esecutivo. Questa competenza include tra l'altro l'accettazione di strumenti di politica estera giuridicamente non vincolanti. Al Consiglio federale è conferito un mandato legale anche in virtù dell'articolo 100 LStrI. Secondo tale articolo il Consiglio federale può concludere accordi bilaterali e multilaterali per rafforzare la cooperazione nel settore delle migrazioni e per ridurre la migrazione illegale e le sue conseguenze negative. Secondo la prassi, l'articolo 100 LStrI si applica per analogia alla conclusione di atti politici non giuridicamente vincolanti.

Compatibilità con l'articolo 121a Cost.

Il nostro Collegio ha effettuato un esame del Patto globale sulla migrazione per verificare se è in contrasto con disposizioni di diritto costituzionale e in particolare con il principio della gestione autonoma dell'immigrazione conformemente all'articolo 121a Cost.

Nel nostro parere sulla mozione 18.3838 «La Svizzera non deve firmare il Patto ONU per la migrazione» del consigliere nazionale Aeschi sottolineiamo che il Patto globale

sulla migrazione ribadisce esplicitamente «il diritto sovrano degli Stati di definire autonomamente la loro politica nazionale di migrazione» e che la sua attuazione deve rispettare la politica e le priorità nazionali. Il Patto comporta dunque alcun obbligo che sarebbe contrario a una gestione autonoma dell'immigrazione.

Il Patto globale ONU sulla migrazione intende garantire una più efficace gestione futura dei movimenti migratori globali rafforzando la cooperazione. Quanti più Stati con sistemi di gestione della migrazione finora deboli si atterranno agli obiettivi del Patto globale ONU sulla migrazione, tanto minori saranno i movimenti migratori irregolari futuri. Questa evoluzione faciliterà la gestione autonoma dell'immigrazione perché a lungo termine la migrazione irregolare si ridurrà. Dato che il Patto globale ONU sulla migrazione non crea obblighi giuridici, non può entrare in conflitto con altri obblighi di natura giuridica. Il Patto globale ONU sulla migrazione non implica pertanto alcun obbligo in contrasto con la gestione autonoma dell'immigrazione.

Il Patto globale sulla migrazione è compatibile con l'articolo 121a Cost.

8.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con tutti gli obblighi internazionali della Svizzera, non solo sotto il profilo materiale ma anche formale. Il Patto globale ONU sulla migrazione non crea obblighi giuridici e pertanto non può entrare in conflitto con altri obblighi di natura giuridica.

8.3 Forma dell'atto

Il Patto globale ONU sulla migrazione non è un trattato di diritto internazionale e il suo testo indica a più riprese che non è giuridicamente vincolante. Per tale motivo non sottostà all'approvazione parlamentare ordinaria per i trattati di diritto internazionale conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost. Il decreto federale non è dunque soggetto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 Cost.

La mozione 18.4093 e le mozioni 18.4103 e 18.4106 dello stesso tenore incaricano il nostro Collegio di sottoporre alle vostre Camere la proposta di accettazione del Patto sotto forma di decreto federale. Si tratta di una procedura sui generis, utilizzata in questo specifico caso, e che rinvia a una discussione di carattere generale sul rapporto tra Esecutivo e Legislativo quando si tratta di accettare strumenti di *soft law*. Nel frattempo abbiamo esposto le nostre considerazioni di fondo in materia di coinvolgimento del Parlamento nell'ambito della *soft law* nel succitato rapporto dedicato a questo tema che attualmente le vostre Camere stanno discutendo. La futura gestione degli strumenti di *soft law* verrà stabilita nel quadro di tale processo. Il presente messaggio concernente il Patto globale sulla migrazione rappresenta pertanto un caso particolare che non pregiudica la forma che potranno prendere le procedure future.

In virtù dell'articolo 24 capoverso 1 LParl, il Parlamento coopera alla formazione della volontà in merito alle decisioni di politica estera. Gli strumenti previsti a tal fine

dalla legge sono l'approvazione di trattati internazionali (art. 24 cpv. 2 e 3 LParl) e i diritti di consultazione e informazione (art. 152 LParl). Nelle questioni di politica estera il Parlamento ha infine facoltà di adottare decisioni di principio o programmatiche in virtù dell'articolo 28 capoversi 2 e 3 LParl. Il Consiglio federale può scostarsi da tali decisioni indicandone i motivi (art. 28 cpv. 4 LParl).

La base legale che permette di adempiere il mandato conferito dalle mozioni e di rispettare dell'obbligo costituzionale (art. 184 cpv. 1 Cost.) è un decreto federale semplice conformemente all'articolo 28 capoverso 3 LParl. Il Patto globale ONU sulla migrazione non contiene nuovi principi né nuovi orientamenti per la nostra politica migratoria o per la nostra politica estera. Non pone quindi alcuna base per decisioni future. Il Patto globale sulla migrazione è uno strumento di politica migratoria estera utilizzabile per tutelare i nostri interessi, senza che sia necessaria alcuna misura di politica interna. Non si tratta pertanto di una «decisione di principio e programmatica di ampia portata» (art. 28 cpv. 3, secondo periodo LParl). Sottoponiamo quindi il progetto sotto forma di decreto federale semplice secondo l'articolo 28 capoverso 3 LParl.

Questa base legale consente alle vostre Camere di esprimere un parere sulla posizione della Svizzera in merito al Patto globale sulla migrazione. In tale contesto, spetta al nostro Collegio, in virtù della competenza conferitagli dall'articolo 184 Cost., decidere in merito all'accettazione da parte della Svizzera del Patto globale ONU sulla migrazione.