

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 17 aprile 2007 sul rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero

Controllo successivo dell'ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

Risposta del Consiglio federale sullo stato d'attuazione delle raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 30 settembre 2009

Onorevoli presidente e consiglieri,

il rapporto della Commissione del 17 aprile 2007 sul rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero fa seguito alle inchieste avviate per presunti abusi nel rilascio di visti presso alcune rappresentanze svizzere all'estero. Con lettera del 4 maggio 2009 il Consiglio federale è stato invitato a redigere un rapporto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni figuranti nel rapporto citato.

Le sei raccomandazioni della Commissione costituiscono punti di riferimento utili per mantenere la qualità delle prestazioni consolari fornite dalle rappresentanze svizzere in materia di rilascio di visti. L'attuazione di queste raccomandazioni è stata oggetto di un controllo successivo specifico, a seguito del quale il Consiglio federale è ora in grado di sottoporvi il rapporto seguente:

ad raccomandazione 1: Ruolo dei capimissione in ambito consolare

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale raccomanda al Consiglio federale di verificare che i capimissione assumano la loro funzione direttiva in ambito consolare. I profili delle posizioni dovranno essere classificati in funzione della loro importanza reale e delle esigenze oggettive ad essi collegate, in particolare nel campo della migrazione e della protezione consolare.

Nella risposta del 27 giugno 2007, il Consiglio federale si era detto disposto ad attuare la raccomandazione 1.

Attuazione della raccomandazione 1:

Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha proceduto, d'intesa e in collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la Delegazione delle finanze (DeFin), a una nuova classificazione e a una rivalutazione del profilo delle posizioni di capomissione e di capoposto. In questo processo si è tenuto conto sia delle esigenze derivanti dall'importanza del Paese nel contesto internazionale e per la difesa degli interessi svizzeri, sia delle responsabilità dei capimissione in materia

di condotta, nonché nell'ambito finanziario e interculturale e in quello consolare, segnatamente in quello dei visti e della migrazione. Questa nuova classificazione concerne sia le posizioni di capomissione sia quelle di capo della cancelleria.

La rete delle rappresentanze svizzere all'estero viene regolarmente adeguata agli indirizzi della politica estera, alla difesa degli interessi svizzeri, alle esigenze delle posizioni e al catalogo delle prestazioni fissate per ogni rappresentanza. In questo processo di valutazione si tiene evidentemente conto di ogni modifica che potrebbe avere un influsso sui mansionari dei capimissione e dei capiposto.

ad raccomandazione 2: Analisi delle esigenze di personale in ambito consolare

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale chiede al Consiglio federale di effettuare un'analisi caso per caso delle esigenze delle rappresentanze in ambito consolare. Questa analisi dovrà tenere conto dei rischi di abuso e del volume dei compiti, ma anche di eventuali possibilità di razionalizzazione nonché, nella misura del possibile, delle nuove esigenze poste dall'ingresso della Svizzera nello spazio Schengen. Una simile analisi deve portare all'occorrenza a una rivalutazione del budget assegnato alla rete esterna della Svizzera.

Nella risposta del 27 giugno 2007, il Consiglio federale si era detto disposto ad attuare la raccomandazione 2.

Attuazione della raccomandazione 2:

In materia di visti, le rappresentanze adempiono i loro compiti con un personale molto limitato rispetto agli altri Paesi europei. La qualità delle prestazioni fornite ha potuto mantenersi finora a un livello elevato. Quest'immagine è offuscata soltanto da alcuni casi isolati, a seguito dei quali sono state prese le necessarie misure correttive con la creazione di nuovi posti e l'assunzione di specialisti nel settore dei visti. Era necessario adeguare le risorse ai compiti effettuati che, oltre a essere più complessi e più esigenti, non possono essere ridimensionati.

In quest'ottica il DFAE ha sottoposto al Consiglio federale una proposta, basata su un'analisi dettagliata delle sue esigenze, volta a garantire a lungo termine i mezzi supplementari concessi nel 2007 nonché ad aumentare il suo budget al fine di tener conto dell'evoluzione descritta. Il Consiglio federale ha preso atto del parere espresso dalla Commissione e approvato la richiesta. Il DFAE è incaricato di effettuare nel 2010, sulla scorta delle esperienze pratiche fatte dalle rappresentanze svizzere all'estero nel rilascio dei visti, una nuova analisi delle esigenze poste dall'Accordo di associazione a Schengen e di presentare un relativo rapporto al Consiglio federale.

ad raccomandazione 3: Profilo e formazione del personale consolare incaricato del rilascio dei visti

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale chiede al Consiglio federale di provvedere affinché le rappresentanze svizzere all'estero dispongano di competenze sufficienti nella lotta antifrode. Esso valuterà a tale scopo l'opportunità di istituire un corso di specializzazione all'interno del corpo consolare e di impiegare prima di tutto guardie di confine nelle rappresentanze esposte. Il Consiglio federale assicurerà inoltre che vengano definiti i compiti e la rete di agenti speciali, in modo da ottimizzare le sinergie e di evitare i dop-pioni.

Nella risposta del 27 giugno 2007, il Consiglio federale si era detto disposto ad attuare la raccomandazione 3.

Attuazione della raccomandazione 3:

Un'attenzione particolare è stata riservata al profilo e alla formazione del personale consolare incaricato del rilascio dei visti. Il DFAE ha destinato al rafforzamento del settore dei visti e della migrazione i mezzi supplementari concessi nel 2007 e confermati per gli anni successivi. Oltre all'invio, nel 2007, di nove specialisti in materia di visti al fine di rispondere all'urgenza, i provvedimenti presi comprendono il reclutamento e la formazione di trenta nuovi collaboratori consolari. Il DFAE ha inoltre proceduto a rafforzare altre rappresentanze e approvato l'invio di attaché alla migrazione supplementari nelle ambasciate di Dakar (Senegal) e di Abuja (Nigeria). Inoltre la rotazione degli specialisti in materia di visti in seno alla rete delle rappresentanze è determinante per l'applicazione ottimale dei provvedimenti presi nell'ambito dei visti.

Per quanto positive siano le esperienze fatte con l'invio di guardie di confine e per quanto auspicabile sia promuovere il loro impiego, occorre constatare che attualmente è difficile trovare guardie di confine disposte a recarsi all'estero e dotate del profilo adeguato, segnatamente per quanto concerne le conoscenze linguistiche. I tre dipartimenti interessati (DFAE, DFGP e DFF) collaborano intensamente ai fini dell'attuazione di questa raccomandazione.

ad raccomandazione 4: Collaborazione con intermediari

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale raccomanda al Consiglio federale di migliorare e intensificare i controlli delle domande di visto depositate da intermediari. Esso esaminerà altresì l'opportunità di istituire un sistema che consenta una valutazione, da parte dei richiedenti, della procedura di rilascio dei visti. Infine, la Commissione chiede al Consiglio federale di provvedere affinché le prassi legate alla collaborazione con intermediari vengano disciplinate in una direttiva vincolante per l'intera rete esterna della Svizzera.

Nella risposta del 27 giugno 2007, il Consiglio federale si era detto disposto a esaminare e, se del caso, ad attuare la raccomandazione 4.

Attuazione della raccomandazione 4:

La collaborazione con determinati intermediari, segnatamente con talune agenzie di viaggio, risponde a una necessità essenzialmente logistica. Nelle rappresentanze di grandi dimensioni in Paesi come l'India, la Russia o la Cina, per poter ricevere personalmente ogni richiedente sarebbero necessari investimenti considerevoli in personale e infrastrutture. Siffatti investimenti sarebbero sproporzionati e comporterebbero anche altri problemi, segnatamente per quanto attiene alla sicurezza.

Il rafforzamento della cooperazione con altri Stati europei, raccomandato del resto dalla Commissione nel suo rapporto, consente alla Svizzera di condividere le esperienze – positive e negative – fatte da altri Paesi con questi stessi intermediari, e di trarne le conseguenze. L'entrata in vigore operativa dell'Accordo di associazione a Schengen consente alle rappresentanze di partecipare attivamente e in loco alle riunioni degli Stati Schengen e di intensificare la collaborazione nel settore dei visti e della migrazione nell'ambito della cooperazione consolare locale.

Un altro provvedimento concernente gli intermediari consiste nell'esternalizzare una parte o di determinate tappe della procedura di rilascio dei visti, senza tuttavia pregiudicare la competenza del personale di carriera in merito alla decisione sul rilascio del visto, né derogare al principio del controllo « quattro occhi » e alla responsabilità del capomissione. Anche questo provvedimento è previsto nell'ambito della cooperazione Schengen. Un'esternalizzazione sotto forma di call center, le cui varianti e modalità sono state predefinite in funzione del Paese e delle offerte di prestazioni in loco, è già stata attuata nell'ambito di progetti pilota in alcune rappresentanze all'estero. Le prestazioni fornite variano in funzione delle esigenze delle rappresentanze e delle offerte a disposizione. La prestazione può limitarsi alla fissazione di appuntamenti, il che consente di regolare il flusso di richiedenti agli sportelli. In tal modo si migliora sensibilmente la sicurezza, si diminuiscono i rischi di corruzione e si evita che il richiedente possa scegliere lo sportello (e quindi la persona) a cui rivolgersi. L'esternalizzazione può estendersi anche alla comunicazione di determinate informazioni di base e al controllo della completezza dei documenti presentati. Il ricorso a questa procedura è ipotizzabile nelle rappresentanze che rilasciano un numero elevato di visti e può essere completato con altre prestazioni quali la messa a punto di statistiche e la realizzazione di sondaggi.

Per ragioni di unità della materia, si ritiene opportuno che una direttiva vincolante sulla collaborazione con intermediari non si limiti a questo aspetto e comprenda anche la problematica dell'esternalizzazione di determinate prestazioni, segnatamente la fissazione di appuntamenti. L'esternalizzazione di prestazioni è stata oggetto di numerosi progetti pilota che hanno consentito di individuare gli aspetti che occorre disciplinare in modo molto preciso. La definizione del quadro della collaborazione con le imprese mandatarie è stata studiata in modo approfondito in seno al DFAE ma anche con altri servizi dell'Amministrazione federale, quali in particolare l'Ufficio federale della migrazione (UFM) e l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT). La modifica della legge federale sugli stranieri (LStr, RS 142.20), la cui entrata in vigore è prevista per la primavera del 2010, creerà la base legale formale dell'esternalizzazione di prestazioni. Sarà allora possibile elaborare una direttiva comune per le due problematiche simili, ossia la collaborazione con intermediari da un lato e l'esternalizzazione di prestazioni dall'altro.

ad raccomandazione 5: Cooperazione con altri Stati europei

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale raccomanda al Consiglio federale di esplorare le possibilità di avviare cooperazioni con altri Stati europei in ambito consolare. Appare particolarmente opportuna, in questo contesto, l'idea di una collaborazione sul piano delle infrastrutture e della messa a disposizione di competenze di polizia.

Nella risposta del 27 giugno 2007, il Consiglio federale si era detto disposto a esaminare e, se del caso, ad attuare la raccomandazione 5.

Attuazione della raccomandazione 5:

La cooperazione consolare locale prevista dall'Accordo di associazione a Schengen prevede scambi di informazioni in caso di frode, falsificazione, sospetto di attività di passatori in relazione con i visti, nonché scambi di informazioni sui flussi migratori o sullo «shopping di visti». La Svizzera prende parte a questi incontri consolari locali. Le prime esperienze mostrano che questi scambi sono estremamente utili alle rappresentanze svizzere e che è necessario proseguirli.

L'acquis di Schengen prevede esplicitamente queste possibilità di collaborazione, che possono spingersi fino alla rappresentanza di uno Stato da parte di un altro per il rilascio dei visti o all'istituzione di uffici comuni per il rilascio dei visti. Nell'aprile del 2007 sei Paesi dell'UE hanno ad esempio aperto in Moldavia il primo consolato europeo comune.

Il Consiglio federale ha preso atto della possibilità offerta alla Svizzera di ricorrere alla rappresentanza per il rilascio dei visti ed è aperto a tutte le forme di cooperazione. Occorre tuttavia esaminare nella prassi e per ogni singolo caso, tenendo segnatamente conto della reciprocità, quale modello di cooperazione sia il più adatto in funzione delle esigenze, delle condizioni e delle risorse in loco. Sono stati presi primi contatti con Stati interessati a una collaborazione in questo ambito; prossimamente il Consiglio federale si pronuncerà peraltro sul principio della rappresentanza nell'ambito del rilascio dei visti.

ad raccomandazione 6: Collaborazione con le autorità cantonali

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a sondare, insieme ai Cantoni, le possibilità di armonizzare le prassi cantonali in materia di rilascio di visti, di aumentare la loro trasparenza e di migliorare la comunicazione con le rappresentanze all'estero.

Nella risposta del 27 giugno 2007, il Consiglio federale si era detto disposto ad attuare la raccomandazione 6.

Attuazione della raccomandazione 6:

La collaborazione tra i Cantoni e le rappresentanze all'estero è stretta e intensa. Dal 2006 il DFAE organizza incontri consolari regionali. Le rappresentanze della regione interessata vi partecipano generalmente con il capomissione o il capoposto e il capo della cancelleria. Oltre alle rappresentanze e ai servizi del DFAE, partecipano a

questi incontri un rappresentante del DFGP (UFM) e un rappresentante dei servizi cantonali di migrazione, sotto l'egida dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione. Un rappresentante del DFAE partecipa inoltre agli incontri annuali dei servizi cantonali di migrazione. La visita di un servizio cantonale di migrazione è infine sistematicamente prevista nell'ambito della formazione degli stagisti consolari e degli specialisti dei visti.

Questi scambi favoriscono una migliore comprensione della realtà e delle modalità di funzionamento rispettive e contribuiscono a migliorare la collaborazione e il dialogo tra le autorità coinvolte. È importante proseguire su questa via a tutti i livelli o addirittura intensificare il processo affinché si crei un'unità di prassi tra i Cantoni e le rappresentanze all'estero.

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

30 settembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova