

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

Parere del Consiglio federale

del 27 giugno 2007

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 aperte per rilascio abusivo di visti da parte di certe rappresentanze svizzere all'estero. Il Consiglio federale vi ringrazia per tale analisi approfondita e per l'interesse rivolto alla problematica.

Le sei raccomandazioni della Commissione costituiscono utili punti di riferimento per mantenere la qualità delle prestazioni consolari in materia di rilascio di visti fornite dalle rappresentanze svizzere. Il Consiglio federale constata con piacere la convergenza di opinioni con la Commissione in merito a tali raccomandazioni. Rileva inoltre con soddisfazione che esse, in gran parte, sono già state attuate o stanno per esserlo.

In seguito al loro esame dettagliato, il Consiglio federale prende posizione come segue:

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.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 1:

Il Consiglio federale pone esigenze elevate ai capimissione e ai capiposto, tanto in materia di competenze diplomatiche quanto di conduzione, ed esamina attentamente le nomine cui procede. Come rileva la Commissione, le esigenze legate a un posto non rispondono necessariamente a considerazioni di prestigio. Determinate rappresentanze sono più sensibili ed esposte di altre, a causa di condizioni di vita difficili legate ai rischi di crisi politica o catastrofe naturale, di presenza di un conflitto armato o di gruppi terroristici o ancora a causa di una grande pressione migratoria che comporta rischi di corruzione più elevati per il personale, in particolare quello locale. La tratta degli esseri umani e lo sfruttamento dei migranti rientrano parimenti in tale ambito.

Per questi motivi, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha rivalutato il profilo della posizione di capomissione e di capoposto per tenere conto precisamente delle competenze ed esperienze richieste oggettivamente, alla luce dell'importanza del Paese nel contesto internazionale e per la tutela degli interessi svizzeri, nonché delle esigenze poste al capomissione in materia di conduzione e gestione, tenuto conto dell'organico, dei co-accreditamenti, dei posti aggregati, delle competenze richieste in materia finanziaria e interculturale, senza dimenticare l'ambito consolare, in particolare quello dei visti e delle migrazioni. Tale nuova classificazione concerne tanto le posizioni di capomissione quanto quelle di capo della cancelleria.

Tali riclassificazioni puntano a un migliore adeguamento alle esigenze in materia di conduzione e gestione. Sono state decise in seno al DFAE e saranno messe in pratica prossimamente.

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.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 2:

Nel corso degli ultimi quindici anni, il volume di lavoro in ambito consolare è aumentato considerevolmente, mentre il budget della rete esterna del DFAE è rimasto stabile a 250 milioni di franchi. Il 9 dicembre 2002, rispondendo al rapporto della vostra Commissione sulla politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri, il Consiglio federale aveva constatato che il volume di lavoro rappresentato dai compiti consolari, la cui crescente complessità rende l'esecuzione più impegnativa ed esigente, è determinato da fattori sui quali le rappresentanze non hanno alcun controllo. Come rileva la Commissione nel suo rapporto, il Consiglio federale e la Commissione ritenevano entrambi che il DFAE avesse sfruttato in gran parte tutte le possibilità di razionalizzazione immaginabili in ambito consolare, il che aveva permesso di assorbire l'aumento dei compiti mantenendo un budget costante.

Come ha potuto constatare la Commissione, nell'ambito dei visti, le rappresentanze svolgono i loro compiti con un organico molto limitato se paragonato a livello europeo. Finora è stato possibile mantenere la qualità delle prestazioni a un livello elevato, come la Commissione ha il merito di rilevare. Solo qualche caso isolato ha intaccato tale immagine; le misure correttive sono state adottate creando nuovi posti e assumendo specialisti in materia di visti.

Il Consiglio federale è consapevole che tali misure d'emergenza non permetteranno tuttavia, da sole, di mantenere la qualità delle prestazioni consolari. Condivide l'opinione della Commissione, secondo cui l'aumento qualitativo e quantitativo dei compiti consolari si protrarrà nei prossimi anni. In tali condizioni, con le risorse

attuali non è più possibile mantenere, nella stessa misura e qualità, le prestazioni consolari fornite da un buon numero di rappresentanze svizzere. I potenziali rischi e danni, segnatamente anche in termini di immagine della Svizzera all'estero, non sono trascurabili. Il Consiglio federale è particolarmente sensibile a tale problematica. Condivide l'opinione della Commissione secondo cui urge adattare le risorse ai compiti svolti, i quali oltre a essere più complessi e più esigenti, da una parte, non possono essere ridotti.

Il DFAE ha sottoposto al Consiglio federale una proposta, fondata su un'analisi dettagliata dei suoi bisogni, volta a attribuire durevolmente i mezzi supplementari concessi nel 2007 nonché ad aumentare il suo budget a partire dal 2008 per tenere conto dell'evoluzione precedentemente descritta. Il Consiglio federale prende nota del parere espresso dalla Commissione, che sostiene tale richiesta. Ne terrà debitamente conto al momento di decidere.

Per quanto concerne le nuove esigenze poste dall'entrata della Svizzera nello spazio Schengen, il DFAE prevede di presentare a tempo debito al Consiglio federale, sulla base delle esperienze che saranno maturate nell'ambito di Schengen, un rapporto sulla situazione delle risorse in materia consolare.

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 doppioni.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 3:

Il Consiglio federale condivide il parere della Commissione secondo cui il DFAE ha imboccato la via giusta e attuato le misure adeguate. Le lacune esistenti sono state identificate e vanno ora colmate. A tale proposito, occorre rilevare che il DFAE è riuscito ad assorbire, nel corso degli ultimi quindici anni, l'aumento dei compiti consolari mantenendo un budget costante. Lo ha fatto sfruttando tutte le possibilità di razionalizzazione a disposizione, segnatamente ricorrendo in ampia misura a personale locale. Attualmente i circa 1200 impiegati locali rappresentano suppleggiù il 60 per cento dell'organico delle ambasciate e dei consolati generali. Tale proporzione ha raggiunto un livello critico, come illustra perfettamente il rapporto della Commissione. Nell'ambito dei visti, il personale locale tende a essere più vulnerabile alla corruzione, alle minacce e ai ricatti rispetto al personale svizzero.

D'altro canto, occorre prestare un'attenzione particolare al profilo e alla formazione del personale consolare addetto ai visti. Su tale punto, il Consiglio federale concorda pienamente con la Commissione. Il DFAE destina i mezzi supplementari accordati nel 2007 al rafforzamento dell'ambito dei visti e della migrazione. Le misure prese includono, oltre all'invio rapido di 9 specialisti in materia di visti per rimediare all'emergenza, il reclutamento e la formazione, su un periodo di 18 mesi, di 30

nuovi collaboratori consolari. Si prevede parimenti di rafforzare altre rappresentanze e per le ambasciate di Dakar e Abuja è stato approvato l'invio di addetti alla migrazione supplementari. L'introduzione di un ispettorato specializzato in materia di visti rafforza il controllo e la consulenza in occasione delle discussioni condotte con il personale delle rappresentanze durante le ispezioni. A proposito dell'invio delle guardie di confine, per quanto positive siano le esperienze maturate e per quanto auspicabile sia incoraggiarle, occorre constatare che attualmente è difficile trovare guardie di confine disposte a un impiego all'estero e dotate del profilo adeguato, in particolare a livello delle conoscenze linguistiche. Una collaborazione tra tutti i dipartimenti interessati (DFAE, DFGP, DFF) è indispensabile per realizzare tale 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.

Il Consiglio federale è disposto a esaminare e, all'occorrenza, ad attuare la raccomandazione 4:

Come rilevato a giusto titolo dalla Commissione, la collaborazione con certi intermediari, in particolare le agenzie di viaggio, risponde a necessità essenzialmente logistiche. Se il personale delle rappresentanze volesse ricevere personalmente ogni richiedente in Paesi come l'India, la Russia o la Cina, si imporrebbero investimenti considerevoli in personale e in infrastrutture. Tali investimenti sarebbero sproporzionati e comporterebbero altre difficoltà, segnatamente in termini di sicurezza.

Il Consiglio federale è tuttavia consapevole dei rischi ed è disposto ad esaminare misure in grado di ridurli.

Una di tali misure consiste nel rafforzamento della cooperazione con altri Stati europei, raccomandata d'altronde dalla Commissione nel suo rapporto. Ciò permetterebbe alla Svizzera di condividere le esperienze – positive o negative – maturate da altri Paesi con gli stessi intermediari e di trarne le dovute conseguenze. In numerosi Paesi, la Svizzera partecipa, informalmente e su base volontaria, alle riunioni degli Stati Schengen concernenti i visti e la migrazione nell'ambito della cooperazione consolare locale. L'entrata in vigore operativa degli accordi di Schengen consentirà alle rappresentanze di partecipare a pieno titolo a tale collaborazione e di intensificarla.

Un'altra misura consiste nell'esternalizzare una parte della procedura di rilascio di visti o determinate fasi, senza pregiudicare la competenza di decidere in merito al rilascio o no dei visti da parte del personale di carriera, il principio dei quattro occhi e la responsabilità del capomissione.

Una forma di esternalizzazione è stata istituita nell'ambito di progetti pilota in determinate rappresentanze all'estero sotto forma di centri di assistenza («call center»), le cui varianti e modalità sono state predefinite in funzione del Paese e delle offerte di prestazioni. Le prestazioni fornite variano in funzione dei bisogni delle rappresentanze e delle offerte disponibili. La prestazione può limitarsi alla fissazione di un appuntamento, consentendo così di regolare il flusso di richiedenti allo sportello, il che migliora sensibilmente la sicurezza, diminuisce i rischi di corruzione e permette anche di evitare che il richiedente scelga lo sportello (e quindi la persona) cui intende rivolgersi.

L'esternalizzazione può estendersi alla comunicazione di determinate informazioni di base e al controllo che i documenti forniti sono completi. Tale concetto è immaginabile per le rappresentanze che rilasciano un gran numero di visti. Può essere completato con altre prestazioni come il rilevamento di statistiche e sondaggi. Attualmente non è realistico ipotizzare che le rappresentanze svizzere si occupino personalmente di prestazioni di questo tipo, non soltanto perché andrebbe oltre la loro capacità attuale (viste la mole di lavoro, la mancanza di risorse nonché determinate difficoltà d'ordine linguistico o legate al sistema postale locale), ma anche per semplici ragioni di costi.

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.

Il Consiglio federale è disposto a esaminare e, all'occorrenza, ad attuare la raccomandazione 5:

La cooperazione con altri Stati europei funziona già bene e dovrà intensificarsi con l'entrata in vigore operativa degli accordi di Schengen e Dublino. Una tale cooperazione è necessaria tanto per ragioni di sicurezza e lotta anti-frode quanto dal punto di vista delle risorse, che si tratti di locali o apparecchi costosi, ad esempio di rilevamento dei dati biometrici. Gli accordi di Schengen e Dublino prevedono esplicitamente tali possibilità di collaborazione, che vanno fino alla rappresentanza di uno Stato da parte di un altro per il rilascio di visto o fino all'allestimento di uffici comuni per il rilascio di visti. Nell'aprile 2007 sei Paesi dell'UE hanno d'altronde messo in servizio in Moldavia il primo consolato europeo comune. Parimenti, l'UE esamina l'istituzione in Cina di un «centro comune di visti» per i visti rilasciati nell'ambito dell'accordo di destinazione approvata (ADS).

La cooperazione consolare locale prevista dagli accordi di Schengen e Dublino concerne gli scambi in materia di frode, falsificazioni, reti di passatori in relazione ai visti, come pure tutte le informazioni sui flussi migratori o l'introduzione sistematica di domande di visto in più Paesi d'Europa (cosiddetto «shopping di visti»). La Svizzera partecipa già, in maniera informale e volontaria, a tali incontri consolari locali. Le prime esperienze consentono di mostrare che tali scambi sono estremamente utili alle rappresentanze svizzere. Si tratta ora di proseguirli.

Il Consiglio federale è aperto a qualsiasi forma di cooperazione. Occorre tuttavia esaminare nella pratica e caso per caso quale modello di cooperazione è il più idoneo, in funzione dei bisogni, delle condizioni e delle risorse in loco. Progetti pilota sono in fase d'esame, altri stanno per essere realizzati. A tale proposito, le esperienze che saranno maturate con l'Austria nell'ambito dell'organizzazione di Euro 2008 saranno molto utili allo sviluppo di collaborazioni future.

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.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 6:

Il Consiglio federale accorda la massima importanza alla trasparenza e a una buona collaborazione. Condivide l'auspicio espresso dalla Commissione di un'armonizzazione delle prassi cantonali in materia di visti.

Occorre rilevare che la collaborazione con i Cantoni si è particolarmente intensificata. Dall'inizio del 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, segno dell'accresciuta importanza attribuita a tale ambito. Oltre alle rappresentanze e ai servizi del DFAE, vi partecipano anche un membro del DFPG (UFM) e un rappresentante degli uffici cantonali della migrazione, sotto l'egida dell'Associazione degli uffici cantonali della migrazione. Viceversa, un membro del DFAE partecipa agli incontri annuali degli uffici cantonali della migrazione. Inoltre, una visita di un ufficio cantonale della migrazione è ormai prevista sistematicamente nell'ambito della formazione dei praticanti consolari e degli specialisti in materia di visti.

Questi scambi permettono di comprendere meglio le rispettive realtà e modi operativi e contribuiscono a migliorare la collaborazione e il dialogo tra le autorità interessate. È importante proseguire in tale direzione a tutti i livelli, se non addirittura intensificare il processo in modo da pervenire a una prassi uniforme tra i Cantoni e le rappresentanze all'estero. Il Consiglio federale vi provvederà.

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

27 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz