

**Rilascio di visti
da parte delle rappresentanze svizzere all'estero**

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 17 aprile 2007

Indice

Abbreviazioni	5515
1 Mandato e modo di procedere della CdG-N	5516
2 Compiti consolari: osservazioni generali	5517
2.1 Evoluzione dei compiti e delle risorse	5517
2.2 Carriera diplomatica e compiti consolari	5519
3 Rilascio di visti: concetti generali	5521
3.1 Basi legali e competenze	5521
3.2 Natura del visto e condizioni di rilascio	5522
4 Rilascio di visti presso le rappresentanze all'estero	5523
4.1 Procedura, organizzazione e ripartizione delle competenze	5523
4.2 Rischi di abuso e controlli	5524
4.2.1 Corruzione e reati	5525
4.2.2 Frode documentaria e altre attività fraudolente	5527
4.3 Sorveglianza del DFGP e del DFAE	5529
5 Conseguenza dell'adesione della Svizzera all'Accordo di Schengen	5530
6 Conclusioni della CdG-N	5531
6.1 Aspettative della CdG-N nei confronti dei servizi centrali del DFGP e del DFAE	5534
6.2 Profilo e formazione del personale consolare addetto ai visti	5535
6.3 Analisi del fabbisogno di personale in ambito consolare	5537
6.4 Cooperazione con altri Stati europei	5537
6.5 Collaborazione con le autorità cantonali	5538
6.6 Collaborazione con intermediari	5539
7 Raccomandazioni fornite in seguito ai lavori	5540

Abbreviazioni

AFIS	<i>Automated Fingerprint Identification</i> (sistema automatico di identificazione delle impronte digitali)
art.	articolo
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DRE	Direzione delle risorse e della rete esterna
ecc.	eccetera
EVA	<i>Elektronische Visumsaustellung</i> (rilascio elettronico di visti)
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
LDDS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n.	numero
UFM	Ufficio federale della migrazione
O-EnS	Ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (RS 142.211)
Oem LDDS	Ordinanza del 20 maggio 1987 sulle tasse da riscuotere in applicazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.241)
p.es.	Per esempio
RIPOL	Sistema informatizzato di ricerca della polizia
RS	Raccolta sistematica
seg.	seguito
trad.	traduzione
UE	Unione Europea
USA	<i>United States of America</i> (Stati Uniti d'America)
VIS	Visum Information System

Rapporto

1

Mandato e modo di procedere della CdG-N

Il 18 marzo 2005 il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha annunciato in un comunicato stampa l'apertura di un'inchiesta per presunto rilascio abusivo di visti presso l'ambasciata svizzera a Lima. Poco tempo dopo, il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ha reso nota l'esistenza di altri quattro casi di inchieste aperte concernenti le rappresentanze svizzere a Mosca¹, Belgrado, Oman e in Nigeria.

In seguito a queste comunicazioni, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di informarsi sulle circostanze di questi casi e di valutare l'efficacia delle misure adottate dal DFAE, ma anche di esaminare, in generale, le procedure di rilascio dei visti e il relativo controllo. Si trattava di verificare in quale misura i casi di rilascio abusivo di visti fossero indicativi di lacune di carattere più generale nel rilascio di visti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero. La CdG-N ha portato avanti e approfondito i suoi lavori dopo la scoperta, nella primavera del 2006, di un traffico di visti presso l'ambasciata svizzera di Islamabad. La Commissione ha inoltre raccolto informazioni sul caso di due cittadini indonesiani che avevano ottenuto un visto tramite un'agenzia di viaggi con sede a Giakarta.

Nel corso delle sue indagini, la Commissione ha richiesto rapporti dettagliati al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e ha inoltre condotto numerosi colloqui (cfr. l'elenco delle persone sentite nell'Allegato 1). Essa ha sentito in particolare, in due occasioni, il capo del DFAE in merito alle procedure di rilascio dei visti e alle misure adottate dal suo Dipartimento.

La CdG-N si è inoltre recata presso l'Ispettorato del DFAE e la Direzione delle risorse e della rete esterna (DRE), dove ha potuto intrattenersi a lungo con i quadri principali di questi servizi. In occasione di quest'ultimo incontro, la Commissione ha chiesto un rapporto comparativo sul sistema di rilascio dei visti in nove Paesi europei². La CdG-N ha infine voluto conoscere meglio la realtà concreta degli agenti consolari e diplomatici presso una rappresentanza esposta. Essa ha pertanto invitato un ex capomissione in Kenya e un ex console a Shanghai a condividere le proprie esperienze e i problemi incontrati nel rilascio di visti.

Osserviamo che la Commissione si è informata dettagliatamente sul caso di rilascio abusivo di visti verificatosi presso l'ambasciata svizzera in Pakistan. Essa ha preso atto in particolare del rapporto d'inchiesta amministrativa e si è intrattenuta con il suo autore. La CdG-N ha inoltre preso atto del rapporto d'ispezione speciale concernente l'ambasciata di Giakarta e ne ha discusso con gli autori.

¹ Nel dicembre 2006 il Tribunale penale federale ha condannato un ex collaboratore dell'ambasciata svizzera a Mosca a otto mesi di carcere con la condizionale per corruzione passiva. Aveva incassato quasi 20 000 dollari attraverso il rilascio di visti.

² Austria, Germania, Belgio, Francia, Irlanda, Norvegia, Svezia, Spagna e Paesi Bassi.

Infine, la Commissione ha voluto conoscere il punto di vista dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), competente per la politica di migrazione nonché per le procedure e le istruzioni in materia di rilascio di visti. In questo contesto, la CdG-N si è interessata principalmente al rilascio di visti da parte delle rappresentanze all'estero, senza tuttavia approfondire i dettagli relativi ai controlli dei visti alle frontiere, negli aeroporti o sul territorio svizzero.

2 Compiti consolari: osservazioni generali

2.1 Evoluzione dei compiti e delle risorse

Nell'ambito dei lavori svolti in relazione con il rilascio dei visti, la CdG-N si è interessata più in generale al lavoro consolare e alla vasta gamma di prestazioni offerte dalle rappresentanze svizzere in questo settore. Queste attività sono descritte in parte nel Regolamento del servizio diplomatico e consolare svizzero³ che concretizza le disposizioni della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari⁴. Importanti funzioni consolari, fra cui anche il rilascio di visti, si fondano inoltre su leggi, ordinanze o direttive federali.

I compiti consolari sono sostanzialmente riconducibili a quattro diversi ambiti. Le rappresentanze forniscono prima di tutto *prestazioni comparabili a quelle di un'amministrazione comunale* ai cittadini svizzeri all'estero: rilascio di documenti d'identità, stato civile, questioni relative alla nazionalità, tenuta del registro di immatricolazione (controllo abitanti), diritto di voto, controllo degli obblighi militari e dei beneficiari di prestazioni dell'assistenza sociale. Le rappresentanze svolgono inoltre compiti legati alla *protezione consolare*, quali l'aiuto in caso di arresto o detenzione, la concessione di aiuti finanziari temporanei o l'aiuto in caso di crisi o catastrofi. L'attività consolare comprende inoltre compiti legati alla *tutela degli interessi*: promozione dell'economia e salvaguardia dell'immagine della Svizzera. Infine, le rappresentanze assolvono compiti legati alla *migrazione*: elaborazione delle richieste di visto, inchieste e assistenza alle autorità cantonali in caso di ricongiungimento familiare, inchieste e assistenza all'UFM nei casi d'asilo (colloqui sul posto, organizzazione dei rimpatri). Le competenze delle rappresentanze svizzere all'estero sono dunque molto diversificate e complesse e il rilascio di visti costituisce solo un aspetto di queste ultime.

Come sottolineato dalla CdG-N in un rapporto dedicato alla politica del personale e al servizio esterno del DFAE⁵, nel corso di questi ultimi anni il lavoro consolare è stato oggetto di notevoli sviluppi che l'hanno reso molto più complesso. Con l'introduzione delle nuove tecnologie, buona parte dei lavori amministrativi è venuta meno, mentre altri compiti si sono fatti più complessi. Basti pensare, a questo proposito, alla salvaguardia degli interessi, alla tutela consolare o al rilascio di visti. Inoltre, la mole di lavoro consolare aumenta in modo continuo (cfr. la tabella qui sotto).

³ Regolamento del servizio diplomatico e consolare svizzero del 24 novembre 1967 (RS **191.1**).

⁴ Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (RS **0.191.02**).

5 «Politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri», rapporto della CdG-N del 22 agosto 2002, n. 3.2.4, FF 2003 2600.

Non tutte le mansioni consolari implicano lo stesso carico di lavoro: l'esame di un caso di stato civile è molto più gravoso in alcuni Paesi africani che non in Europa. Tuttavia, alcune di queste mansioni richiedono qualifiche umane e professionali notevoli e possono esigere risorse notevoli in termini di personale all'interno dei consolati. I casi semplici di tutela consolare tendono a diminuire (la responsabilità personale è migliorata), mentre i casi complessi sono in aumento (rapimenti, persone scomparse, catastrofi naturali ecc.). Per quanto concerne le richieste di visto, il loro aumento si concentra nei Paesi con forte pressione migratoria, dove le richieste devono essere trattate con cautela a causa dei rischi d'abuso.

Tabella

Evoluzione del volume dei compiti consolari

	1993	2002	2006	Evoluzione tra il 1993 e il 2006
Immatricolazioni di cittadini svizzeri	504 177	598 562	654 878	+29,9 %
Casi di protezione consolare	1 101	2 293	2 083	+89,2 %
Casi di stato civile	*	33 395	37 263	+11,6 % (2002–2006)
Iscrizioni nel registro di voto	33 460	84 619	113 644	+239,6 %
Casi di competenza dell'assistenza sociale	1 180	836	577	–51,1 %
Passaporti e documenti d'identità	45 260	71 682	92 818	+105,1 %
Richieste di visto	587 377	557 150	610 501	+3,9 %
Richieste d'asilo	*	3 768	4 036	+7,1 % (2002–2006)

* I dati sono stati raccolti solo a partire dal 2001 (*fonte*: DFAE).

Dall'inizio degli anni Novanta il budget del servizio esterno del DFAE è rimasto invariato (a 250 milioni di franchi). Il DFAE contava allora un collaboratore ogni 3000 cittadini svizzeri all'estero; oggi, il rapporto è di un collaboratore ogni 5000. Per far fronte all'aumento della mole di lavoro, il DFAE ha introdotto varie misure di tipo tecnico e procedurale tese a razionalizzare le mansioni amministrative (in particolare nel settore dei visti, del registro dello stato civile e del rilascio di passaporti). Inoltre, molti consolati di carriera sono stati chiusi e un numero elevato di posti è stato occupato con personale locale. Nel suo precedente rapporto, la CdG-N aveva giudicato significative queste misure; essa era giunta infatti alla conclusione che, senza di esse, non sarebbe stato possibile assorbire l'aumento delle mansioni registrato in ambito consolare.

Nel contempo, la CdG-N aveva concluso che il DFAE aveva sfruttato in larga misura tutte le possibilità di razionalizzazione di cui disponeva nel settore consolare. Il Consiglio federale aveva dichiarato di condividere questo parere. La Commissione riteneva che sarebbe stato difficile realizzare ulteriori aumenti di produttività senza andare a toccare la sostanza stessa delle attività consolari tradizionali. Reputava

«difficile da concepire» che la Svizzera potesse mantenere, a fronte di un preventivo costante, la propria rete consolare attuale.

Basandosi su queste constatazioni, la CdG-N aveva chiesto al DFAE di sottoporre a un esame la totalità delle prestazioni consolari. Il Consiglio federale si era tuttavia opposto a tale richiesta, affermando che il margine di manovra era molto ristretto e che una riduzione delle prestazioni sarebbe andata contro le esigenze del numero crescente di cittadini svizzeri all'estero. In particolare, il Consiglio federale aveva previsto che la soppressione del registro dello stato civile non avrebbe comportato risparmi, bensì spese supplementari. La Commissione si è dunque dichiarata d'accordo con il Consiglio federale, rinunciando a imporre modifiche per via parlamentare.

Tutto questo porta a ritenere che l'evoluzione quantitativa e qualitativa descritta sopra sia destinata a proseguire anche nei prossimi anni. Nei prossimi cinque anni la colonia svizzera all'estero crescerà di altre 70 000 persone. Nuove esigenze, legate ad esempio alla biometria, andranno ad aggiungersi alle mansioni attuali e porranno il DFAE di fronte a nuove, importanti sfide. Difficilmente il DFAE sarà in grado di influenzare questi sviluppi, fortemente determinati da fattori esterni (mobilità internazionale, progressi tecnologici, accordi bilaterali e multilaterali, direttive di altri dipartimenti ecc.). Secondo una stima della DRE, il rilascio di un passaporto biometrico necessiterà ad esempio di 25 minuti di lavoro supplementare.

Esiste senza alcun dubbio ancora del potenziale di razionalizzazione. Nel 2006 sono state chiuse quattro rappresentanze; alcuni progetti sono attualmente in corso sul piano tecnico (p.es. il progetto Infostar per il registro di stato civile, il rinnovo dell'infrastruttura nel campo della comunicazione, lo sfruttamento delle possibilità offerte dal Governo elettronico). Tuttavia, come la CdG-N aveva già osservato nel 2002, sembra difficile concepire che questi sforzi possano consentire un riassorbimento dell'aumento del carico di lavoro. Secondo il parere del direttore della DRE, la rete consolare ha raggiunto i propri limiti e il Dipartimento si sta sobbarcando rischi di cui non può più assumersi la responsabilità. Nel settore dei visti la Commissione ha avuto modo di convincersi che, nel confronto europeo, la Svizzera assolve già oggi i propri compiti con un organico molto limitato. In Cina, 14 collaboratori svizzeri rilasciano un totale di 70 000 visti, mentre l'ambasciata britannica in Cina può contare su più di 70 persone per rilasciarne 5000 in meno.

Poiché le prestazioni non possono essere ridotte, la CdG-N reputa urgente rimettere in discussione l'adeguamento delle risorse in rapporto alle mansioni svolte: ne va infatti del mantenimento della qualità delle prestazioni consolari. A giudizio della Commissione è importante in particolare che il DFAE proceda a un'analisi dettagliata delle esigenze e sia in grado di assumere prima di tutto agenti trasferibili specializzati per il settore dei visti (cfr. n. 6).

2.2 Carriera diplomatica e compiti consolari

Come osservato dalla CdG nel suo rapporto dedicato alla politica del personale di carriera del DFAE⁶, l'attività consolare è stata per molto tempo la parente povera dei servizi esterni della Svizzera. I suoi agenti operavano nell'ombra dei diplomatici,

⁶ Cfr. n. 3.2.4, FF 2003 2600

che sottovalutavano in larga misura i compiti consolari. D'altro canto, la separazione delle carriere si accompagna spesso a una netta separazione dei locali delle ambasciate. Da un lato, i compiti «nobili» svolti in locali talvolta prestigiosi, dall'altro i lavori di cancelleria, talvolta ingrati, al servizio dei privati cittadini. Sebbene questa affermazione non possa essere del tutto generalizzata, si constata inevitabilmente che i diplomatici tendono a non preoccuparsi delle questioni consolari se non quando sono costretti a farlo da una necessità impellente.

I vari casi di rilascio abusivo di visti nonché alcune operazioni connesse con la protezione consolare e la gestione di crisi (tsunami, Costa d'Avorio e Libano) hanno tuttavia reso evidente che i compiti consolari possono avere una grande portata politica e porre i capimissione di fronte a sfide notevoli.

Nel corso dei lavori svolti, la CdG-N ha avuto l'impressione che questi avvenimenti recenti abbiano suscitato una presa di coscienza all'interno del corpo diplomatico. Nel 2005, le questioni consolari sono state poste al centro della Conferenza degli ambasciatori nonché di una conferenza regionale; dal 2006, il personale diplomatico e consolare partecipa congiuntamente alle formazioni per i dirigenti. La Commissione vede di buon occhio queste misure. Essa è del parere che gli scambi tra il corpo consolare e quello diplomatico debbano essere moltiplicati a tutti i livelli gerarchici. Per la Commissione, le attività consolari devono ad esempio costituire parte integrante dello stage diplomatico, non soltanto durante la formazione teorica ma anche in occasione dei primi incarichi all'estero (p.es. sotto forma di una rotazione all'interno della cancelleria).

I recenti avvenimenti hanno inoltre reso evidente che in alcuni Paesi esposti i capimissione non devono dimostrare di possedere competenze soltanto in ambito diplomatico, bensì anche nel campo della conduzione. Alcuni posti, tradizionalmente giudicati poco importanti, possono rivelarsi in realtà più complessi di altri considerati generalmente prestigiosi in Europa o in America del Nord.

In occasione di decisioni di trasferimento presso rappresentanze esposte gli agenti consolari, ma anche i loro superiori gerarchici, devono dunque essere accuratamente selezionati e preparati in vista dei requisiti richiesti a chi occuperà un simile posto (controlli rigorosi, resistenza allo stress, capacità di gestire le crisi ecc.). Per riprendere una richiesta del precedente rapporto della CdG-N⁷, inoltre, la Commissione reputa opportuno *rivalutare le cariche del DFAE in funzione della loro importanza reale e delle esigenze oggettive ad esse collegate*, senza limitarsi unicamente a considerazioni relative al prestigio e ai titoli. Una simile misura deve passare anche attraverso una rivalutazione della classificazione salariale dei posti. La Commissione si interroga ad esempio circa l'opportunità di rivalutare la funzione di capomissione in Danimarca in una classe salariale (classe salariale 34) uguale a quella del capomissione a Islamabad o al di sopra di quella del capo dell'ufficio di collegamento della Svizzera a Baghdad (classe salariale 30). Per la GdG-N, la gerarchizzazione delle posizioni diplomatiche deve essere oggetto di un ripensamento, in modo da rendere appetibili le posizioni critiche agli occhi dei diplomatici di maggior talento.

⁷ Cfr. n. 2.3, FF **2003** 2600

La CdG-N è favorevole a questo riguardo alle riclassificazioni dei posti di capomissione e di capo della cancelleria decise dal DFAE⁸. La rivalutazione dei posti mira in particolare a dar peso prima di tutto alle esigenze in materia di conduzione e di management. Secondo la Commissione, il DFAE dovrebbe inoltre prendere in considerazione una rivalutazione delle funzioni di livello più basso.

3 Rilascio di visti: concetti generali

3.1 Basi legali e competenze

Le basi legali per il rilascio dei visti sono costituite dalla legge concernente la dimora e il domicilio degli stranieri⁹ e dall'ordinanza sulle tasse da riscuotere in applicazione della legge federale concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (O-EnS)¹⁰. La nuova legge sugli stranieri (art. 5 e 6) disciplinerà le condizioni di entrata e di rilascio del visto; essa non prevede tuttavia alcuna modifica sostanziale rispetto ai testi di legge attuali. L'entità degli emolumenti è fissata in un'ordinanza¹¹.

L'UFM è competente in materia di rilascio dei visti. Esso concretizza il diritto superiore per mezzo di direttive all'attenzione delle rappresentanze estere, dei Cantoni e dei posti di confine. Esso tiene aggiornate le direttive e designa i Paesi con obbligo di visto, tenendo conto degli accordi bilaterali o multilaterali negoziati dalla Confederazione. L'UFM non esamina tuttavia tutte le richieste di visto. Esso condivide questo compito con diverse autorità: il DFAE e le sue rappresentanze all'estero, i Cantoni e i posti di confine.

La grande maggioranza delle domande di visto (il 90 % circa) è evasa dalle rappresentanze all'estero, ma su incarico e secondo le istruzioni dell'UFM. Ciò riguarda i visti di transito come anche i visti rilasciati in vista di un soggiorno della durata di tre mesi o di durata superiore effettuato a scopo turistico, di visita, d'affari, di formazione, per cure mediche o per prendere parte ad avvenimenti sportivi o culturali. Le rappresentanze possono inoltre rilasciare visti per giornalisti o persone desiderose di svolgere un'attività lucrativa senza assunzione fino a un massimo di otto giorni l'anno (p.es. rappresentanti di commercio). I visti possono essere rilasciati per uno o più ingressi in Svizzera.

Le rappresentanze svizzere all'estero dispongono pertanto unicamente di una competenza per delega. La conseguenza pratica di tutto questo è che le rappresentanze prendono le proprie decisioni in modo informale; il visto è accordato o rifiutato senza commento. In caso di rifiuto della domanda, il richiedente ha la possibilità di ottenere una decisione formale dall'UFM, decisione suscettibile di ricorso presso il Tribunale amministrativo federale. Per questa decisione viene prelevata una tassa

⁸ Fatta riserva dell'approvazione del DFF, i necessari adeguamenti dell'ordinanza del DFAE concernente l'ordinanza sul personale federale entreranno in vigore il 1° gennaio 2008.

⁹ Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS **142.20**).

¹⁰ Ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (O-EnS; RS **142.211**).

¹¹ Ordinanza del 20 maggio 1987 sulle tasse da riscuotere in applicazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (entità degli emolumenti LDDS, Oem-LDDS; RS **142.241**).

paragonabile a quella percepita per il vaglio della richiesta di visto (55 franchi svizzeri).

Per diversi motivi, principalmente di ordine politico e di sicurezza, l'UFM può revocare questa competenza alle rappresentanze all'estero. Ciò avviene in particolare nel caso di avvenimenti particolari quali l'esplosione di un conflitto in un Paese¹². In generale, una simile misura riguarda unicamente alcuni gruppi di persone (p.es. ex membri di un governo, studenti). In questi casi le richieste di visto vengono elaborate dall'UFM, in stretta collaborazione con la rappresentanza interessata, i Cantoni e altri servizi interessati (DFAE, Fedpol, SECO). A titolo d'esempio, l'UFM si è assunto direttamente la competenza di rilasciare visti per studenti in Guinea, nel Camerun e nel Bangladesh dopo che le rappresentanze di questi Paesi avevano riscontrato un aumento repentino e significativo di richieste fraudolente.

Per i soggiorni di più di tre mesi o per altre finalità di viaggio la rappresentanza rilascia i visti su autorizzazione delle autorità cantonali della migrazione.

Il DFAE, rispettivamente le rappresentanze all'estero, rilasciano visti *di propria competenza unicamente nei casi che hanno una portata politica* (p.es. titolari di passaporti diplomatici o oppositori politici stranieri).

3.2 Natura del visto e condizioni di rilascio

L'obbligo di visto consente di esercitare un controllo preliminare sulle condizioni di ingresso in Svizzera. Non necessitano di alcun visto in particolare le persone provenienti dalla maggior parte dei Paesi europei.

Anche se il visto è obbligatorio per alcuni cittadini stranieri, non è di per sé sufficiente per costituire un diritto di ingresso o di soggiorno nel nostro Paese. Il visto rappresenta unicamente la prova che le condizioni per l'ingresso in Svizzera erano soddisfatte al momento in cui il visto è stato rilasciato. I posti di controllo alle frontiere possono decidere di annullare il visto se tali condizioni non sono più soddisfatte (p.es. se la persona ha fatto uso di documenti di legittimazione falsi o falsificati).

Per ottenere un visto, uno straniero deve soddisfare le seguenti condizioni¹³:

- detenere un passaporto valido;
- non essere stato espulso o avere ricevuto un divieto di entrata in Svizzera;
- non costituire un pericolo per la Svizzera;
- offrire le garanzie necessarie dell'uscita dalla Svizzera alla scadenza del termine di validità del visto;
- disporre di mezzi finanziari sufficienti per far fronte alle proprie esigenze.

Un visto può essere rifiutato anche se il richiedente non è in grado di presentare i documenti necessari, fornisce dati inesatti o presenta documenti falsi o falsificati per ottenere un visto in modo fraudolento. Infine, l'agente consolare può rifiutare il rilascio di un visto se nutre dubbi fondati riguardo all'identità del richiedente o allo scopo del suo soggiorno.

¹² Attualmente sono oggetto di una simile misura 22 Paesi.

¹³ Art. 1 O-EnS.

4 Rilascio di visti presso le rappresentanze all'estero

4.1 Procedura, organizzazione e ripartizione delle competenze

Le rappresentanze svizzere all'estero organizzano il rilascio dei visti in modi molto diversi. L'infrastruttura, la dotazione di personale e la procedura d'esame devono essere adeguate al volume delle richieste e alle particolarità locali (situazione politica, composizione del personale, edifici, misure di sicurezza ecc.). Le ambasciate svizzere a Mosca, Nuova Delhi o Pechino, che evadono oltre 60 000 richieste di visto all'anno, destinano la maggior parte delle proprie risorse al servizio visti e ricorrono a controlli più sofisticati rispetto alle rappresentanze meno sensibili quali Nairobi od Oslo.

In linea di principio, ogni rappresentanza è tenuta a definire, in una *direttiva interna*, la procedura, la strategia di pubblicazione delle condizioni per il rilascio dei visti e le competenze dei collaboratori coinvolti nel processo. La direttiva dovrebbe essere verificata dall'UFM e dalla DRE.

Le fasi della procedura di rilascio di un visto sono sostanzialmente le seguenti:

la rappresentanza informa in merito alla procedura di rilascio dei visti per mezzo di bacheche e di uno sportello sul posto, nonché tramite differenti tecnologie d'informazione e di comunicazione (telefono, fax, e-mail, sito Internet della rappresentanza, sito Internet dell'UFM).

Di principio, il richiedente deposita personalmente la propria richiesta di visto presso l'ufficio consolare competente per il proprio luogo di domicilio. Deve essere inoltre svolto un colloquio. Il richiedente deve presentarsi munito del formulario di richiesta di visto, del proprio passaporto, dei propri documenti di viaggio nonché di diversi altri giustificativi, la cui lista varia a seconda dei casi e delle località. Questi giustificativi servono a consentire di verificare che lo scopo dichiarato del soggiorno in Svizzera corrisponde alle intenzioni reali del richiedente (p.es. programma di viaggio e prenotazioni, invito di una società svizzera per un viaggio d'affari, certificato d'ammissione a un programma di studi), che quest'ultimo dispone di risorse finanziarie sufficienti per il proprio soggiorno (p.es. lettera di garanzia di una persona solvibile in Svizzera, estratto conto bancario, certificato di salario) e che lascerà il territorio elvetico alla scadenza del visto (p.es. biglietto di ritorno, visti per la prosecuzione del viaggio, certificato di lavoro del Paese d'origine).

Una volta che la domanda di visto è stata depositata, le rappresentanze registrano i dati nella banca dati online EVA¹⁴, alla quale sono collegate tutte le rappresentanze, l'UFM, i posti di frontiera e le autorità cantonali. La rappresentanza procede quindi al controllo dell'autenticità, della plausibilità e della validità dei documenti. Si tratta in particolare di verificare se il dossier è completo e di individuare eventuali frodi o contraffazioni. Gli agenti consolari verificano inoltre se il richiedente è registrato nel sistema di ricerca della polizia RIPOl o nel registro centrale degli stranieri e se ha già depositato una richiesta di visto in passato. In caso di dubbio la richiesta deve essere trasmessa all'UFM nonché ad altre autorità elvetiche (SECO, Fedpol e Cantoni) per un esame. I Cantoni procedono inoltre alle verifiche concernenti un'eventuale lettera di garanzia e comunicano il loro preavviso.

¹⁴ *Elektronische Visumsausstellung* (rilascio automatizzato di visti).

Prima della decisione, ogni richiesta di visto dovrà essere stata sottoposta a un duplice esame (principio dei «quattro occhi»); in altri termini, non è la persona che esamina il dossier a firmare il visto. In caso di risposta affermativa, il visto viene stampato tramite il sistema EVA sull'apposita vignetta che viene quindi incollata sul passaporto. Anche i rifiuti vengono registrati nella banca dati EVA.

Se un richiedente presenta un passaporto dotato di visto Schengen, le direttive dell'UFM prevedono una procedura semplificata. La rappresentanza può limitarsi in tal caso a verificare che il documento di viaggio e il visto siano autentici e che il richiedente non sia registrato in RIPOL. Se il visto Schengen è stato rilasciato per un solo ingresso, occorre inoltre verificare che l'uscita dalla Svizzera sia garantita. *In pratica, questa procedura semplificata si applica a una percentuale molto elevata di domande di visto.* Presso l'ambasciata svizzera a Giacarta, ad esempio, circa il 90 per cento dei richiedenti possiede già un visto Schengen.

La ripartizione delle competenze tra collaboratori locali e agenti trasferibili varia in funzione del volume delle richieste e dei rischi d'abuso esistenti. In generale, i collaboratori locali svolgono i lavori di controllo più semplici, forniscono informazioni, traducono le richieste e incassano gli emolumenti. Può accadere inoltre che i collaboratori locali siano incaricati della preparazione delle «decisioni preliminari» da sottoporre poi all'agente trasferibile svizzero incaricato di autorizzare (o di respingere) il rilascio del visto. In casi eccezionali, collaboratori locali di nazionalità svizzera che lavorano da molto tempo per la rappresentanza possono essere autorizzati a prendere decisioni e a vagliare le domande.

Il *consolato generale di Shanghai*, confrontato con circa 18 000 richieste di visto all'anno (ossia circa 80 visti per giorno lavorativo), impiega ad esempio due collaboratori locali che ricevono i documenti allo sportello del consolato, incassano gli emolumenti ed effettuano un primo esame. Essi sono supervisionati e assistiti da una collaboratrice svizzera reclutata localmente, stazionata dietro agli sportelli e visibile dai richiedenti. Una volta che i dati sono stati registrati nel sistema EVA, la collaboratrice locale svizzera elabora le richieste e procede in caso di dubbio a delle verifiche supplementari. La collaboratrice locale svizzera propone un tipo di visto (entrata unica o multipla, termine di validità, durata del soggiorno in Svizzera ecc.) e inoltra i dossier per la convalida al capo della sezione visti che è un agente consolare di carriera. Il caposezione visti trasmette infine i dossier ai collaboratori locali incaricati, in caso di esito positivo, di rilasciare i visti e di trasmetterli ai beneficiari.

Delle 172 *rappresentanze onorarie* della rete svizzera, 22 sono autorizzate a rilasciare visti. I consoli onorari sono soggetti alla sorveglianza delle rappresentanze alle quali sono collegati dal punto di vista amministrativo. Dall'entrata della Svizzera nello Spazio Schengen, le rappresentanze consolari onorarie non potranno più rilasciare visti.

4.2 Rischi di abuso e controlli

Praticamente in ogni sua fase, la procedura di rilascio di visti offre a persone che desiderano procurarsi indebitamente un visto l'occasione per farlo. In linea di principio, tutte le rappresentanze sono esposte a questo rischio. Ogni Paese o regione presenta tuttavia un livello di rischio variabile che dipende dalla situazione politica ed economica (pressione migratoria), ma anche dai rapporti intrattenuti con la Sviz-

zera (la presenza in Svizzera di famigliari o compatrioti che possono favorire una migrazione a catena) e dalle tradizioni (p.es. prevalenza della corruzione e fenomeni di corruzione diffusa).

Il volume delle domande trattate è a sua volta estremamente variabile (cfr. Allegato 2). La grande maggioranza delle rappresentanze rilascia un numero di visti compreso tra qualche centinaio e qualche migliaio. Nel 2005, le cinque rappresentanze più sollecitate (Pechino, Mosca, Mumbai, Nuova Delhi e Istanbul) hanno rilasciato quasi il 43 per cento di tutti i visti, le tredici rappresentanze più sollecitate il 62 per cento. Le rappresentanze svizzere all'estero devono tenere conto di questi rischi per poter esercitare un controllo efficace del rilascio dei visti, senza tuttavia cadere in un eccesso di formalismo che si rivelerebbe in ultima analisi nocivo per la qualità dei servizi nonché per l'immagine e gli interessi economici della Svizzera.

In generale, le domande depositate da alcuni gruppi a rischio devono essere sottoposte a un esame più approfondito. Si tratta in particolare di richiedenti che si recano per la prima volta all'estero (in particolare giovani celibi provenienti da Paesi con una forte pressione migratoria). In compenso, i controlli devono essere effettuati in modo più *soft* nel caso di persone che si recano spesso in Svizzera e sono conosciute personalmente (uomini d'affari, collaboratori dei ministeri, visti a entrata multipla con una validità massima di tre anni).

I rischi d'abuso possono essere classificati sommariamente in due categorie: possono essere collegati da un lato alla *corruzione o a reati commessi da collaboratori della rappresentanza*. Anche se gli episodi di questo tipo hanno spesso una notevole risonanza presso l'opinione pubblica, occorre sottolineare che essi riguardano comunque un numero marginale di visti rispetto al totale delle domande evase ogni anno. Le principali difficoltà incontrare dalle rappresentanze all'estero riguardano piuttosto il *controllo delle condizioni di rilascio di un visto e in particolare la verifica dell'autenticità dei documenti o dei motivi del viaggio*. Questi problemi riguardano un numero molto elevato di domande ed esigono un investimento significativo per essere identificati.

La prevenzione degli abusi passa attraverso una combinazione di diverse misure in ciascuna delle fasi della procedura di rilascio di visti. Nel gennaio 2004, in seguito a diversi accadimenti e osservazioni, il DFAE ha riassunto le sue principali raccomandazioni in una circolare indirizzata alle rappresentanze all'estero, chiedendo loro di procedere diffusamente a controlli¹⁵.

4.2.1 Corruzione e reati

La concessione di visti espone il personale consolare a pressioni e sollecitazioni di vario genere. In alcuni Paesi esposti non è raro che persone che desiderano procurarsi indebitamente un visto propongano agli agenti del DFAE somme di denaro o regali, ossia esercitino pressioni fisiche o psichiche su di essi.

A fronte dei loro rapporti sociali all'interno del Paese e del loro livello di vita spesso modesto, i *collaboratori locali* sono particolarmente esposti a minacce, conflitti di lealtà, tentativi di ricatto o di corruzione. Spesso sono proprio questi collaboratori che, in virtù delle loro conoscenze linguistiche e della loro conoscenza del territorio,

¹⁵ Circolare della DRE del 15.1.2004 sul rilascio di visti e i meccanismi di controllo.

intervengono in prima persona – allo sportello o alla reception. Sebbene in linea di principio sia sempre un agente trasferibile del servizio consolare del DFAE a prendere la decisione finale, i collaboratori locali possono essere indotti a concedere favori nelle fasi preliminari dell'elaborazione delle domande di visto.

Le misure di prevenzione della corruzione e degli atti illegali mirano dunque da un lato a tutelare gli agenti consolari e i collaboratori locali contro i rischi ai quali loro stessi sono esposti e, dall'altro, a limitare le opportunità per un individuo di influenzare la decisione di rilascio del visto.

Contatti con il pubblico

Per quanto concerne l'organizzazione dei contatti con il pubblico, il Consiglio federale ha osservato che la situazione può essere affrontata in due diversi modi¹⁶. Da un lato, le rappresentanze possono cercare di assicurare la *massima trasparenza* affinché sia possibile osservare in qualsiasi momento ciò che accade tra la persona che presenta la domanda di visto e il collaboratore preposto a riceverla, dato che lo scopo è quello di impedire ad esempio fenomeni di corruzione. È questo l'approccio adottato dal consolato generale a Shanghai, dove la presenza visibile di una collaboratrice svizzera dietro agli sportelli esercita un effetto dissuasivo.

Un secondo modo di procedere consiste nel *garantire l'anonimato della procedura* di rilascio dei visti (ad esempio per mezzo di vetri oscurati agli sportelli) al fine di evitare all'agente di essere riconosciuto (e di essere in seguito minacciato o ricattato) allo sportello o altrove. A parere della Commissione, simili misure possono essere utili per proteggere i collaboratori da alcuni cittadini privati; essa dubita tuttavia dell'efficacia di simili misure nei confronti di organizzazioni di criminalità organizzata.

La canalizzazione dei richiedenti *tramite misure architettoniche* (separazione della zona visti dal resto della cancelleria, ad esempio attraverso la costruzione di padiglioni separati con entrata che dà direttamente sulla strada) può a sua volta costituire un elemento di sicurezza. Essa consente in particolare di evitare il rischio di abusi nel caso di un eventuale controllo all'entrata della rappresentanza.

In linea di principio il DFAE raccomanda alle rappresentanze di procedere a una *rotazione del personale* addetto alle domande di visto. Idealmente, tale rotazione deve essere realizzata con cadenza irregolare; le rappresentanze di alcuni Paesi europei assegnano pertanto casualmente, ogni mattina, i posti di lavoro occupati dai collaboratori e i dossier di cui saranno chiamati a occuparsi.

Le funzioni normalmente assegnate agli sportelli (informazioni, fissazione di appuntamenti) possono essere inoltre affidate a *centralini esterni*. Oggi il DFAE ricorre a simili «call center» nell'ambito di quattro progetti pilota¹⁷ che hanno fornito risultati efficaci. Il DFAE mira a estendere questa esperienza anche ad altri posti importanti e a rischio; occorrerà tuttavia elaborare dapprima opportune basi legali nella nuova ordinanza di applicazione della legge sugli stranieri. Per quanto concerne il pagamento degli emolumenti, in un numero crescente di Paesi europei esso non è più effettuato all'interno della rappresentanza; viene invece richiesto un *bonifico bancario*. Il DFAE ha attualmente in corso un esperimento di questo tipo a Mosca, ma è ancora troppo presto per trarne delle conclusioni. Osserviamo soltanto che alcuni

¹⁶ Cfr. la risposta del Consiglio federale del 22.9.2006 all'interpellanza 06.3249.

¹⁷ A Skopje, Mosca, Bangkok e San Pietroburgo.

Paesi europei vanno oltre, esternalizzando il controllo completo delle domande di visto; l'opportunità di simili soluzioni di outsourcing è attualmente oggetto di discussione nei Paesi Schengen.

Controllo degli atti del personale locale

Nei Paesi esposti il personale locale dovrebbe essere coinvolto nell'esame delle richieste di visto unicamente a condizione che il suo operato venga controllato da vicino da agenti svizzeri. All'occorrenza, è necessario che gli agenti consolari svizzeri verifichino puntualmente e in modo casuale la fondatezza delle «decisioni preliminari» prese dal personale locale, che tengano un conto dettagliato del numero di vignette di visto rilasciate e che verifichino l'esattezza dei dati inseriti in EVA e stampati sulla vignette di visto. In effetti, oggi è consuetudine che il personale locale abbia accesso al sistema EVA in occasione della ricezione della domanda e che sia incaricato della stampa dei visti. Ciò rende possibile a questi collaboratori inserire dati falsi o imprecisi (in particolare quando si tratta di nomi complicati), manipolare le informazioni contenute nel visto o addirittura rilasciare visti in modo fraudolento.

Sul piano umano, questi controlli possono essere resi più difficoltosi da legami di fiducia e di amicizia che si creano nel tempo. Osserviamo peraltro che numerosi Paesi europei adottano una prassi molto più restrittiva della Svizzera nei confronti del personale locale. La Norvegia limita e controlla l'accesso del personale ad alcune zone dell'ambasciata e gli nega l'accesso al sistema dei visti Schengen. In Austria, il personale locale svolge unicamente funzioni di base e non è autorizzato a prendere decisioni preliminari. Per quanto riguarda la Spagna, essa ha deciso di sostituire, nell'arco di tre anni, tutti i collaboratori locali con personale spagnolo. Il personale locale dovrà essere utilizzato unicamente per lavori di traduzione.

Controllo «a quattro occhi» e funzione di sorveglianza dei capimissione

Le decisioni degli agenti consolari svizzeri dovrebbero essere a loro volta oggetto di un controllo da parte di un altro agente, conformemente al sistema di controllo «a quattro occhi». Spetta al capo della cancelleria pianificare, sorvegliare e controllare il lavoro degli agenti consolari, all'occorrenza anche effettuando controlli puntuali.

Secondo la Commissione, è altrettanto importante che i capimissione siano consapevoli e si assumano le loro responsabilità nei confronti del lavoro consolare in generale e del sistema dei visti in particolare. Senza voler entrare nell'ambito di competenza del capo della cancelleria, il capomissione deve possedere una conoscenza generale dei processi consolari, essere attento a comportamenti sospetti e vegliare su uno scambio di informazioni con il capo della cancelleria, in particolare nei casi complessi. I lavori della CdG-N hanno tuttavia rivelato che questa collaborazione non è sempre garantita e che non tutti i capi della cancelleria possono sempre contare sul sostegno di cui necessiterebbero da parte del proprio capomissione.

4.2.2 Frode documentaria e altre attività fraudolente

Frode documentaria

In alcuni Paesi il controllo dei documenti e delle informazioni può rivelarsi estremamente complesso. I casi più frequenti riguardano una manipolazione fraudolenta del passaporto (sostituzione di fotografie, correzioni, cambiamento dell'impagina-

zione). Dopo l'introduzione di EVA, il numero di contraffazioni di visti è diminuito considerevolmente; tuttavia, le *falsificazioni del contenuto dei visti* sono aumentate in seguito all'introduzione di questa banca dati. Sebbene vi siano anche casi di contraffazioni maldestre ed evidenti, alcuni di essi sono tuttavia realizzati in modo estremamente professionale e provengono dalla criminalità organizzata. Un esempio è costituito dalla «sbiancatura» di vignette di visto autentiche provenienti da Paesi quali gli Stati Uniti, il Regno Unito o altri Paesi Schengen, in cui i dati originali vengono cancellati e sostituiti con nuovi dati.

Le rappresentanze possono avvalersi di un apparecchio specializzato che consente di verificare l'autenticità dei documenti, ma questo non risolve tutte le situazioni. L'identificazione di passaporti o atti di nascita «veri falsi» – termine che designa i documenti prodotti dalle autorità emittenti dei Paesi interessati ma acquistati illegalmente – esige ad esempio alcune complesse verifiche e un investimento notevole in termini di tempo. Le contraffazioni possono inoltre riguardare tutti gli altri giustificativi richiesti dalla rappresentanza – certificato di lavoro, atti di nascita, garanzie finanziarie, lettere d'invito, certificati di matrimonio, identità commerciali ecc.

Un commento dell'incaricato dell'inchiesta amministrativa a Isalambad illustra molto bene il grado di raffinatezza di alcune reti e la complessità delle situazioni con cui sono confrontate alcune rappresentanze. Riferendosi all'arrivo di un nuovo collaboratore consolare presso l'ambasciata (per rafforzare il team originale, fortemente ristrettosi in seguito alla questione dei visti), l'incaricato dell'inchiesta riferisce che: «Le domande di visto depositate a partire dal 25 aprile 2006 [ossia l'indomani dell'arrivo del nuovo collaboratore] causavano nuove inquietudini. La qualità particolarmente scarsa, rispettivamente (per le agenzie di viaggi notoriamente dubbie) particolarmente buona delle richieste portava a concludere che i «clienti» erano già informati dell'arrivo di un nuovo collaboratore e che stavano cercando di «testarlo». [...] Ciò potrebbe indicare che altri collaboratori locali avevano lavorato e lavorano senza dubbio tuttora come informatori.»

Usurpazione d'identità

Anche il numero di casi di usurpazione di identità (una persona utilizza il passaporto valido di una persona che le somiglia, oppure una persona ottiene veri documenti d'identità a partire da documenti di stato civile falsi ecc.) sta aumentando. A titolo di esempio, basti dire che in occasione di una visita a Kinshasa l'Ispettorato del DFAE ha reperito una persona che si è presentata undici volte presso la rappresentanza svizzera per una domanda di visto utilizzando identità differenti.

In questo contesto è importante che il richiedente si presenti presso la rappresentanza di persona e non sia rappresentato da un terzo. Il collaboratore può così accertarsi che la persona in questione corrisponde esattamente a quella fotografata sul passaporto e può interrogarla sul suo soggiorno in Svizzera.

La *tecnologia biometrica* sta assumendo un'importanza crescente. Attualmente, ventidue rappresentanze svizzere dispongono di un apparecchio in grado di rilevare le impronte digitali e di confrontarle con quelle inserite nella banca dati AFIS. Questa tecnologia permette in particolare di identificare richiedenti d'asilo respinti che cercano di entrare in Svizzera. La legislazione attuale non consente il rilevamento di impronte digitali se non in caso di sospetto fondato. Conformante alle norme di Schengen/Dublinto, la nuova legge sugli stranieri permetterà invece l'utilizzo della

dattiloscopia per tutte le richieste di visto; occorre osservare, a questo proposito, che la Spagna ha già introdotto test sul DNA in Nigeria.

Altri esempi di atti illeciti diffusi

Anche in questo campo alcuni atti illeciti sono relativamente facili da riconoscere o da identificare, mentre altri si rivelano decisamente più sofisticati.

Può accadere che una persona si inventi un'identità commerciale per farsi invitare da un'azienda svizzera per una visita a scopo professionale; l'invito è autentico, ma la persona non si presenta mai presso la società. Altro esempio, una persona acquista un biglietto aereo ed effettua una prenotazione presso alberghi insospettabili, ma annulla il tutto una volta ottenuto il visto. La persona che infine atterra in Svizzera non è quella che ha ricevuto il visto e non riparte più.

In occasione del colloquio con la Commissione un agente consolare attivo a Istanbul e Shanghai ha riferito che le pressioni migratorie erano forti e costanti. Quando ci si trova allo sportello, si sente questa pressione e ci si sforza ripetutamente di capire quale nuovo stratagemma sarà stato inventato per contraffare i documenti. E una volta scoperta la frode, verrà immediatamente attuato un altro tipo di contraffazione. Questo ambiente è duro per tutti, ma lo è in particolare per il personale locale, che accoglie domande da parte di compatrioti.

4.3 Sorveglianza del DFGP e del DFAE

In virtù dell'art. 20 O-EnS, il DFAE e il DFGP esercitano congiuntamente la sorveglianza sull'esecuzione delle disposizioni in materia di visti. L'attuazione è assicurata dall'UFM (sezione «Visti e sicurezza al confine»), rispettivamente dalla DRE (sezione «Mansioni consolari»). Quest'ultima funge da ufficio di coordinamento e offre consulenza alle rappresentanze. Essa risponde inoltre alle richieste di informazioni, ai reclami e alle lamentele e mette a disposizione delle rappresentanze estere un sostegno tecnico per applicazioni elettroniche quali il sistema EVA.

Questi servizi basano il loro controllo su una serie di osservazioni che possono fornire indicazioni relative a possibili irregolarità:

- l'Ispettorato del DFAE effettua *ispezioni* periodiche delle rappresentanze all'estero (con una rotazione di circa quattro anni) nonché ispezioni puntuali in caso di sospetto. All'occorrenza i rapporti possono essere trasmessi all'UFM. Talvolta l'UFM partecipa a ispezioni sul posto;
- la banca dati EVA consente di allestire una *statistica* delle domande, dei visti rilasciati e di quelli rifiutati. Le statistiche sono gestite dall'UFM che stila rapporti mensili all'attenzione della DRE. L'evoluzione del volume di attività (numero di visti rilasciati, rapporto tra visti rilasciati e rifiutati) può fungere da sistema di allerta preventivo. Una percentuale elevata di domande respinte o un aumento improvviso del numero di domande indica una pressione migratoria che implica spesso un rischio accresciuto di corruzione. La DRE chiede allora spiegazioni alla rappresentanza coinvolta. Occorre osservare a questo proposito che EVA permette di stabilire quali collaboratori hanno rilasciato i visti;

- l'UFM partecipa già alle *riunioni mensili degli Stati Schengen*, in occasione delle quali rappresentanti dei vari Paesi nonché esperti in materia di visti si aggiornano reciprocamente sui problemi e le prassi attualmente seguite nel campo del rilascio dei visti;
- possono costituire ulteriori fonti d'informazione i reclami e le lamentele di terzi, le informazioni dei Cantoni nonché le notifiche di persone respinte da parte delle autorità di controllo ai confini (p.es. in caso di una moltiplicazione degli annullamenti di visti rilasciati da una rappresentanza), le informazioni trasmesse dai servizi d'informazione o, ancora, fattori legati alla politica interna.

Secondo il parere delle persone sentite dalla CdG-N, la collaborazione tra il DFAE e il DFGP è efficiente. Oltre a scambi puntuali di informazioni, l'UFM e la DRE si riuniscono mensilmente. È stato inoltre costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale con l'incarico di discutere dei problemi interdipartimentali nel campo dei visti (formazione, attrezzatura, informazione, ecc.) e di preparare l'ingresso nello Spazio Schengen.

Dopo i recenti casi di rilascio abusivo di visti, il DFAE ha adottato diverse misure volte a migliorare il controllo del Dipartimento. Citiamo prima di tutto la creazione di un ispettorato specializzato nel campo dei visti all'interno dell'Ispettorato del DFAE. Entrato in funzione il 1° dicembre 2006, l'Ispettorato visti è composto da tre ispettori dell'UFM e di Fedpol. Disponendo di tempo a sufficienza per esaminare approfonditamente un numero elevato di domande di visto, l'Ispettorato sarà in grado prima di tutto di riconoscere le tendenze (p.es. un'eventuale rete di tratta di esseri umani, nuove tecnologie di contraffazione) e di identificare lacune nelle procedure adottate dalle rappresentanze. L'Ispettorato avrà il compito di esercitare un controllo a posteriori, ma anche di offrire consulenza e di assistere le rappresentanze a titolo preventivo.

Progetti pilota sono stati condotti a Kiev, Skopje e Santo Domingo. Essi riguardavano l'uno o l'altro aspetto problematico del rilascio di visti all'interno delle rappresentanze. Il nuovo ispettorato dovrebbe essere in grado di effettuare da 25 a 30 ispezioni all'anno della durata compresa tra tre giorni e due settimane, a seconda della complessità e del volume delle domande di visto. La priorità sarà assegnata in questo contesto alle sedi più esposte.

In parallelo, il DFAE ha proceduto a una valutazione sistematica delle rappresentanze e dei rischi che esse presentano. La classificazione delle rappresentanze che ne è risultata consente una sorveglianza più efficace da parte del Dipartimento, ma anche una valutazione del grado di criticità di una sede ai fini della selezione dei diplomatici e dei collaboratori (cfr. n. 2.2).

5 Conseguenza dell'adesione della Svizzera all'Accordo di Schengen

La CdG-N è convinta che l'entrata della Svizzera nello Spazio Schengen migliorerà la sicurezza del rilascio di visti riducendo nel contempo il rischio di abusi in questo settore.

In effetti, allo stato attuale moltissimi richiedenti beneficiano già di una procedura facilitata per l'ottenimento di un visto svizzero (se un richiedente possiede già un visto Schengen, viene verificata unicamente l'autenticità del passaporto e del visto Schengen). È pertanto interessante osservare che la Svizzera rifiuta mediamente un numero molto inferiore di richieste di visto rispetto agli Stati membri dello Spazio Schengen (circa il 5 % per la Svizzera contro ad esempio il 25 % per il Belgio, il 14–18 % per la Francia, il 12–14 % per la Germania, il 10 % per la Svezia o il 9–10 % per i Paesi Bassi). Questa percentuale di domande respinte, relativamente modesta, è spiegata in particolare dalla procedura facilitata applicata nel caso in cui un richiedente è già in possesso di un visto Schengen.

Dall'ingresso della Svizzera nello Spazio Schengen, le rappresentanze svizzere potranno essere, se lo desiderano, *sistematicamente consultate prima del rilascio di un visto*. Se avanzano dubbi relativi alla sicurezza, il visto non potrà essere rilasciato. Se, al contrario, un altro Stato membro pronuncia un'obiezione concernente un visto che la rappresentanza svizzera ha l'intenzione di rilasciare, sarà sempre possibile rilasciare un visto per la sola Svizzera. La Svizzera potrà dunque esercitare la sua influenza *prima* del rilascio del visto Schengen.

Le rappresentanze svizzere potranno altresì beneficiare dei *diversi strumenti a disposizione dei Paesi Schengen*: esse potranno prendere parte a titolo ufficiale alla cooperazione consolare locale, al pool di esperti in materia di contraffazioni e beneficiare del sistema VIS (Visum Information System). Quest'ultimo conterrà disposizioni concernenti i dati biometrici, le fotografie, i legami con altre richieste e i dati alfanumerici sui richiedenti nonché dati sui visti richiesti, rilasciati, rifiutati o annullati. Esso andrà dunque oltre EVA.

Pur offrendo vantaggi di natura sostanziale, l'ingresso della Svizzera nello Spazio Schengen implicherà tuttavia anche un carico di lavoro amministrativo più significativo rispetto a quello attuale. In effetti, le condizioni per il rilascio di un visto Schengen sono più o meno le stesse di quelle attualmente applicate dalla Svizzera, ma la procedura di consultazione obbligherà le rappresentanze svizzere a rivedere i propri termini di rilascio. Di principio, i visti vengono rilasciati oggi entro un termine di 48 ore, mentre dopo l'entrata della Svizzera nello Spazio Schengen questa operazione potrà richiedere da 5 a 7 giorni.

Il gruppo di lavoro interdipartimentale «visti» prepara l'ingresso nel sistema Schengen; si tratterà di formare gli agenti consolari e di adeguare l'organizzazione (p.es. conservazione delle richieste), l'attrezzatura, gli strumenti informatici nonché all'occorrenza le risorse delle rappresentanze.

6 Conclusioni della CdG-N

L'inchiesta della CdG-N mirava in particolare a identificare i problemi all'origine dei recenti casi di rilascio abusivo di visti e a valutare se questi casi costituivano indizi di lacune più generali nel rilascio dei visti da parte della Svizzera. *Nella grande maggioranza dei casi si tratta di individui e/o organizzazioni criminali le cui azioni sono state favorite da un'applicazione imperfetta delle procedure di controllo all'interno delle rappresentanze all'estero.*

L'ambasciata svizzera a Islamabad costituisce a questo proposito un caso esemplare. La procedura di rilascio dei visti presentava infatti numerosi difetti: assenza di direttive interne e di un controllo delle vignette distribuite, applicazione irregolare del principio del controllo a quattro occhi ecc. Collaboratori locali sono sospettati di aver tratto profitto da queste lacune per influenzare il rilascio dei visti e di aver commesso abusi collaborando con organizzazioni criminali. La negligenza ancora senza spiegazione di cui ha dato prova il capo della cancelleria ha a sua volta facilitato questi abusi e ritardato la loro scoperta per qualche mese almeno. Occorre osservare a questo proposito che, in virtù della presenza limitata di personale svizzero presso l'ambasciata svizzera di Islamabad, gli agenti consolari dipendevano dai collaboratori locali per lo svolgimento di alcuni compiti legati al rilascio di visti (registrazione nella banca dati EVA, smistamento preliminare dei dossier, stampa delle vignette ecc.). Il caso di Islamabad presentava dunque tutti i principali problemi con i quali sono confrontate le rappresentanze: l'errore umano (possibile corruzione di collaboratori locali e negligenza di un agente trasferibile), procedure lacunose, mancanza di risorse e atti professionali da parte di organizzazioni criminali.

Per la CdG-N non vi è motivo di concludere, sulla scorta degli ultimi avvenimenti, che vi siano gravi difetti di carattere sistematico nelle procedure di rilascio dei visti o nella sorveglianza esercitata dal DFAE e dal DFGP. Tuttavia la Commissione è del parere che queste procedure e la loro sorveglianza possano essere significativamente migliorate.

In questo contesto la CdG-N apprezza il fatto che il DFAE abbia preso sul serio i recenti avvenimenti, che abbia cercato di far luce su di essi e abbia comunicato le proprie conclusioni in modo trasparente. Nel corso delle proprie investigazioni, la CdG-N ha potuto convincersi in particolare che le circostanze che hanno portato ai problemi riscontrati a Islamabad e a Giacarta sono stati chiariti in modo approfondito.

La Commissione ha altresì constatato che dal 2005 il DFAE si è sottoposto a un esame critico delle proprie prassi. Sono stati rapidamente adottati numerosi correttivi volti a migliorare la situazione nel settore del rilascio dei visti: creazione di un ispettorato dei visti, svolgimento di un'analisi dei rischi, realizzazione di un corso per il personale locale, adozione di misure architettoniche e lancio di progetti pilota in relazione con il contatto con il pubblico (call center, pagamento degli emolumenti tramite versamento bancario). Il DFAE ha inoltre riconosciuto di non aver tenuto sufficientemente conto dell'esperienza e della resistenza dei propri agenti allo stress in occasione di decisioni di trasferta presso sedi esposte; in futuro la DRE dovrà accordare particolare attenzione a questi aspetti.

Infine, le indagini della Commissione hanno mostrato che un punto debole fondamentale del sistema è legato a una mancanza di sensibilità e di interesse di numerosi capimissione e capi della cancelleria che non considerano prioritario il settore dei visti. In una circolare del gennaio 2004, la DRE constataba pertanto che i capi della cancelleria – e dunque i responsabili dei visti – non esercitavano in modo sufficientemente attivo le loro funzioni di controllo, funzioni che neppure oggi figurano nei loro mansionari. La circolare ricordava che i capi della cancelleria e dei visti erano tenuti a conoscere i meccanismi di rilascio dei visti, ma anche a collaborare a livello operativo verificando che le direttive interne venissero applicate e intervenendo personalmente in casi concreti (p.es. casi speciali, casi di frode o di abuso).

Allo stato attuale, la Commissione ritiene che la risonanza politica e mediatica, ma anche le conseguenze disciplinari dei recenti casi di rilascio abusivo di visti abbiano suscitato una presa di coscienza all'interno del DFAE. La volontà dimostrata dal capo del Dipartimento di adottare misure correttive ha avuto senza dubbio a sua volta un impatto favorevole su questo cambiamento di mentalità. Per la Commissione è importante che i capi missione e i capi della cancelleria si assumano in futuro più chiaramente e attivamente le proprie responsabilità di controllo nel settore dei visti e più in generale in quello consolare.

Nel complesso, la CdG-N accoglie favorevolmente l'intervento del DFAE. Dal punto di vista dell'alta sorveglianza parlamentare si constata con una certa soddisfazione che il DFAE si assume le proprie funzioni di sorveglianza, riconosce eventuali errori e cerca di correggerli. *Secondo il parere della Commissione, la direzione imboccata è valida e i mezzi adottati sono adeguati.* Il confronto con altri Paesi europei mostra peraltro che essi incontrano le stesse difficoltà della Svizzera e che le soluzioni adottate sono simili. Secondo la CdG-N, il DFAE deve ora sfruttare pienamente gli strumenti presi, esaminare la portata più ampia delle misure applicate a titolo sperimentale e continuare a sperimentare nuove soluzioni per organizzare i controlli in modo efficace. In particolare l'esternalizzazione di alcune fasi dell'elaborazione di una domanda di visto (p.es. fissazione degli appuntamenti, controllo dei dossier) può essere razionalizzata, a condizione che la decisione di rilascio di visti resti di competenza delle rappresentanze.

Con oltre 500 000 visti rilasciati ogni anno, di cui il 90 per cento da parte delle rappresentanze svizzere all'estero, è tuttavia evidente che un controllo approfondito di ogni domanda non è realizzabile, salvo impiegando mezzi molto ingenti. Si constata pertanto che *le soluzioni esigono un adattamento a ogni singolo caso particolare e, soprattutto, un adeguamento in funzione dei rischi esistenti e del volume delle domande trattate da ogni rappresentanza.* Le rappresentanze più esposte, caratterizzate da un elevato rischio di abuso a fronte di un contemporaneo volume significativo di domande di visti, si contano dunque sulle dita delle mani. Nella maggior parte dei casi, le rappresentanze a rischio rilasciano al massimo qualche migliaio di visti all'anno.

La prevenzione degli abusi passa attraverso *una combinazione di diverse misure* in ciascuna fase del rilascio dei visti, misure che devono essere inoltre continuamente adattate ai rapidi sviluppi in atto nel settore dei visti. Di seguito la CdG-N presenta una serie di proposte e di provvedimenti puntuali che completano le misure adottate dal DFAE per ridurre i rischi di rilascio abusivo di visti.

La CdG-N rileva a titolo conclusivo che, sebbene sia chiaro che non devono in nessun caso essere tollerati, i reati compiuti in materia di rilascio di visti sono tuttavia marginali in rapporto al numero di visti rilasciati ogni anno. Gli indizi di irregolarità sono frequenti, ma sono spesso segnalati da persone deluse o che hanno subito abusi e non consentono in generale di presumere l'adozione di prassi irregolari nell'ambito del rilascio dei visti. Così, dal 2002 a oggi su un totale di 170 rappresentanze soltanto in otto sono stati rilevati casi di corruzione o di abuso.

Occorre inoltre sottolineare che il rilascio di visti implica sempre un margine di valutazione e una forte componente umana. In alcuni casi, le rappresentanze estere avranno ad esempio la tendenza a utilizzare i propri margini di manovra per accordare visti anche se non tutte le condizioni sono perfettamente soddisfatte (p.es. per facilitare le relazioni economiche della Svizzera). Inoltre, nella grande maggioranza

delle rappresentanze gli agenti consolari devono potersi fidare, in una certa misura, del lavoro di preparazione svolto dal personale locale, anche soltanto per motivi linguistici. Come hanno mostrato alcuni casi recenti, neppure i collaboratori trasferibili sono immuni d'altro canto da fenomeni di corruzione e tentativi di arricchimento personale.

In una procedura caratterizzata da una componente umana tanto significativa appare poco realistico aspettarsi una percentuale d'errore pari a zero. La Commissione non ritiene possibile escludere nuovi casi di abuso in futuro, e intende seguirli da vicino se necessario.

6.1 Aspettative della CdG-N nei confronti dei servizi centrali del DFGP e del DFAE

Nel corso delle sue indagini la CdG-N si è interrogata circa l'auspicabilità di una revisione completa del sistema di rilascio dei visti, affidando ad esempio questo compito a un servizio centrale con sede a Berna. Le esperienze maturate dall'UFM nei casi in cui ha negato la competenza a una rappresentanza all'estero mostrano tuttavia che un simile sistema implicherebbe costi amministrativi più elevati e tempi più lunghi, intralciando così in particolare i viaggi d'affari e quelli effettuati a scopo turistico. Inoltre, l'UFM non può contare su conoscenze linguistiche paragonabili e possiede una conoscenza molto più limitata della situazione locale.

A parere della CdG-N non esistono dunque, in generale, valide alternative al rilascio dei visti da parte delle rappresentanze all'estero. La Commissione ritiene invece che i servizi centrali del DFAE e del DFGP potrebbero svolgere un ruolo più attivo quali centri di competenze al servizio delle rappresentanze.

A tale scopo, la creazione di un ispettorato dei visti è vista in una luce particolarmente positiva (cfr. n. 4.4). La Commissione ha avuto modo di convincersi che l'ispettorato è uno strumento utile e pertinente e che la sua istituzione è stata preparata con cura. In particolare, l'elaborazione parallela di un'analisi dei rischi lascia supporre un approccio mirato ed efficiente.

La CdG-N auspica che l'Ispettorato si assuma un ampio ventaglio di funzioni e che non si limiti a effettuare unicamente controlli a posteriori. L'Ispettorato deve elaborare una strategia a medio termine basata sui rischi. Secondo la Commissione, questa strategia dovrà puntare in particolare allo svolgimento dei seguenti compiti:

- «coaching» e consulenza alle rappresentanze;
- gestione del sapere: diffusione delle *best practice* nel campo del rilascio dei visti nonché analisi e descrizioni delle frodi e degli atti illeciti più frequenti;
- sistemi di allerta e di individuazione precoce dei problemi: monitoraggio dei comportamenti migratori e anticipazione di nuove irregolarità;
- esame puntuale di casi difficili su richiesta delle rappresentanze¹⁸.

¹⁸ Seguendo la stessa linea di pensiero, la CdG-N esamina la prassi adottata dalla Svezia che chiede ogni anno a quattro rappresentanze di inviare al ministero un certo numero di dossier relativi a visti (fino a 500) per un esame.

Queste attività dovranno essere strettamente coordinate con i servizi dell'UFM e della DRE e le competenze chiaramente suddivise in modo da assicurare un utilizzo ottimale delle competenze ed evitare doppioni.

Per questo motivo, la CdG-N chiede al DFAE e al DFGP di valutare, entro un lasso di tempo utile, le esperienze maturate con l'Ispettorato e di elaborare su queste basi una strategia che consenta ai loro servizi centrali di rispondere alle esigenze espresse più sopra.

6.2 Profilo e formazione del personale consolare addetto ai visti

Nel corso delle proprie indagini, la CdG-N si è inoltre interrogata sull'opportunità di perseguire un sostegno della polizia nel campo del rilascio dei visti. La Norvegia dispone ad esempio della «Nordic [o Norwegian] Police Liaison», incaricata di sostenere le rappresentanze consolari nel rilevamento di documenti falsi e nei controlli dei garanti. È stata proprio questa istituzione ad avere attirato inizialmente l'attenzione della Svizzera su alcune irregolarità a Islamabad.

Allo stato attuale, gli addetti di polizia svizzeri non si occupano per principio della problematica dei visti, ma piuttosto della criminalità organizzata nei reati finanziari o di droga¹⁹. Il DFAE ha però stipulato un accordo con il DFF che gli consente di impiegare membri del Corpo delle guardie di confine specializzati nel campo della frode documentaria quali capisezione dei visti e collaboratori specializzati. Attualmente il DFAE impiega diciannove guardie di confine, cinque delle quali nella sola Mosca. Il DFAE sta studiando attualmente la possibilità di aumentarne il numero.

Anche presso l'ambasciata di Mosca è attiva un'addetta alla migrazione inviata dal DFGP. Sebbene non partecipi direttamente al rilascio dei visti, può però essere coinvolta in alcuni chiarimenti (in particolare in materia di controlli d'identità) su richiesta dell'UFM o delle autorità cantionali²⁰. Le sue osservazioni concernenti i movimenti migratori e l'immigrazione clandestina possono inoltre essere utili al settore dei visti. Il DFGP sta esaminando l'opportunità di impiegare tre nuovi addetti alla migrazione incaricandoli in modo specifico dello svolgimento delle mansioni legate al rilascio dei visti.

La Commissione reputa sensato impiegare più personale specializzato, in particolare guardie di confine, presso le grandi rappresentanze e quelle a rischio. La maggior parte dei Paesi europei adotta d'altra parte misure analoghe²¹.

¹⁹ La Svizzera ha inviato poliziotti negli USA, in Brasile, in Italia e in Germania, nella Repubblica Ceca e in Thailandia.

²⁰ Oltre a Mosca, altre due rappresentanze dispongono di un addetto per la migrazione (Pristina e Colombo), ma soltanto il mansionario dell'addetto a Mosca contiene elementi legati al rilascio di visti.

²¹ La Francia mette a disposizione agenti di polizia alle frontiere; il Belgio dispone di 45 «agenti dei visti», trasferiti ogni tre anni e collocati principalmente nelle rappresentanze esposte; l'UE ha creato un pool di esperti in materia di contraffazioni che vengono spostati in caso di problemi; infine, la Svezia conta addetti alla migrazione presso dodici delle sue rappresentanze.

Tale approccio non sarebbe tuttavia in grado di risolvere tutti i problemi. La grande maggioranza delle rappresentanze – comprese quelle esposte – non tratta in effetti molte domande di visto (al massimo qualche migliaio all'anno). Appare pertanto sproporzionato e finanziariamente poco realistico inviare specialisti presso tutte queste rappresentanze. Per questo motivo, la Commissione ritiene inoltre necessario *migliorare la formazione e il profilo degli agenti consolari incaricati dei visti*.

Oggi i collaboratori consolari sono sensibilizzati nei confronti dei problemi dell'immigrazione e del rilascio dei visti prima della loro partenza per l'estero. Ciò nonostante, questa formazione risulta spesso insufficiente. Gli agenti sviluppano infatti le competenze e il «sesto senso» necessari per la verifica dei documenti solo in seguito a una lunga esperienza. A parere della CdG-N, le decisioni di trasferimento di agenti in rappresentanze esposte devono dunque basarsi da un lato sull'esperienza e la resistenza degli agenti allo stress, dall'altro sulle competenze linguistiche di questi ultimi. *La Commissione ritiene che almeno un agente consolare per ogni rappresentanza dovrebbe padroneggiare la lingua locale*²². Inoltre, sebbene le dimensioni e la composizione della colonia svizzera all'estero non offrano sempre questa possibilità, la CdG-N ritiene che le rappresentanze dovrebbero sforzarsi di reclutare collaboratori locali di nazionalità svizzera o europea. L'esempio del consolato generale di Shanghai rende evidenti i vantaggi che le rappresentanze possono trarre dal ricorso a questi collaboratori che vantano un'eccellente conoscenza della situazione locale pur essendo meno esposti a conflitti d'interesse e pressioni rispetto agli altri collaboratori locali.

La CdG-N propone infine l'istituzione di un *corso di specializzazione nell'ambito della carriera consolare* che permetterebbe agli agenti che lo desiderano di seguire una formazione approfondita nel campo della lotta antifrode (in particolare presso la Fedpol). Questi agenti disporrebbero così di una certa competenza ma potrebbero continuare a svolgere in parallelo anche altre mansioni consolari. Ogni rappresentanza esposta dovrebbe annoverare nel suo organico almeno un agente che abbia svolto questa formazione.

La CdG-N ritiene tuttavia che la moltiplicazione degli attori e delle competenze (agenti consolari, guardie di confine, addetti alla migrazione) esiga *un approccio uniforme e coordinato* da parte dei vari dipartimenti coinvolti²³. La Commissione chiede dunque al Consiglio federale di elaborare una strategia comune concernente la rete dei collaboratori distaccati da un lato e i loro compiti dall'altro. Si tratta di ottimizzare le sinergie, di evitare le sovrapposizioni e di sfruttare al meglio le complementarietà offerte dai differenti profili professionali.

²² Si tratta di una raccomandazione contenuta nella circolare della DRE del 15.1.2004.

²³ Nel 2004, nel commentare le attività delle autorità federali all'estero, il rapporto sulla migrazione illegale rilevava già quanto segue: «manca attualmente un approccio uniforme, poiché le attività, le basi legali e i profili professionali dei servizi federali coinvolti sono diversi.»

6.3

Analisi del fabbisogno di personale in ambito consolare

In questi ultimi anni le restrizioni budgetarie e i programmi di risparmio hanno portato il DFAE ad assumere principalmente personale locale a spese del personale svizzero. I circa 1200 collaboratori locali attuali corrispondono all'incirca al 60 per cento dell'organico delle ambasciate e dei consolati generali.

La CdG-N riconosce il valore inestimabile dei collaboratori locali che in molti casi lavorano da anni per le rappresentanze e costituiscono una parte della loro memoria istituzionale. Indispensabile in tempi normali, il personale locale è inoltre una risorsa preziosa in caso di crisi. È dunque giusto assegnare una grande importanza al reclutamento e alla fidelizzazione del personale locale. Da questo punto di vista, l'iniziativa del DFAE che dal 2005 tiene a Berna corsi destinati ai collaboratori locali che svolgono funzioni importanti deve essere vista in una luce positiva.

Tuttavia, l'impiego di personale locale ha i suoi limiti, in particolare sul piano della sicurezza (cfr. n. 4.3.1). In molti Paesi il ruolo e le competenze dei collaboratori locali devono essere limitati e le loro attività strettamente controllate. In altri termini, questi collaboratori possono rivelarsi particolarmente problematici per le piccole rappresentanze che spesso hanno soltanto qualche collaboratore preposto al servizio visti. La rotazione del personale coinvolto nell'attività di rilascio di visti, ad esempio, può essere attuata soltanto all'interno di grandi sedi consolari. Inoltre, per mancanza di risorse, il controllo a quattro occhi e i controlli dei passaporti dotati di visto non sono sempre effettuati in modo sistematico.

La CdG-N ritiene pertanto necessario effettuare con urgenza un'analisi caso per caso del fabbisogno delle rappresentanze in ambito consolare. Tale analisi dovrà tenere conto dei rischi di abuso e del volume dei compiti, ma anche di eventuali possibilità di razionalizzazione e, nella misura del possibile, delle nuove esigenze legate all'entrata della Svizzera nello Spazio Schengen. La Commissione pensa in particolare al settore dei visti, ma anche ad altre prestazioni consolari in continuo aumento (cfr. n. 2.1). Una simile analisi deve portare, all'occorrenza, a una rivalutazione del budget assegnato alla rete esterna della Svizzera.

Il DFAE ha peraltro già adottato misure volte ad aumentare le risorse in ambito consolare. Così, nel 2007 una riserva di bilancio pari a circa 5 milioni di franchi è stata utilizzata per rafforzare il settore dei visti e della migrazione (30–35 nuovi posti di lavoro sono in corso di creazione e nove persone sono state assunte a titolo di misura d'urgenza quali specialisti nel settore dei visti). Anche la Centrale è stata rafforzata attraverso l'istituzione di quattro nuovi posti di lavoro (tre dei quali presso l'Ispettorato dei visti). Il DFAE chiederà la perennizzazione di questi mezzi (aumento del plafond) nonché un aumento del budget a partire dal 2008. *La CdG-N sostiene un aumento del budget del DFAE nella misura in cui tale aumento sarà basato su un'analisi dettagliata del fabbisogno.*

6.4

Cooperazione con altri Stati europei

Le rappresentanze svizzere partecipano già oggi regolarmente, a titolo ufficioso, alla cooperazione consolare locale con i loro partner europei. Secondo l'opinione generale, questi incontri costituiscono uno strumento estremamente prezioso per le rappresentanze svizzere allo scopo di contrastare lo «shopping di visti» e l'attività dei

passatori; essi sono destinate ad acquistare ulteriore importanza nell'ambito di Schengen.

Secondo la CdG-N, sarebbe inoltre possibile razionalizzare il controllo del rilascio di visti sviluppando collaborazioni con alcuni Stati dell'UE in materia di infrastrutture, in particolare dall'integrazione della Svizzera nel dispositivo di sicurezza di Schengen²⁴. Queste soluzioni dovranno probabilmente essere negoziate a seconda dei casi, ma vale ugualmente la pena osservare che alcuni Paesi dell'UE hanno già deciso di estendere la loro cooperazione. La Francia mette a disposizione dei propri partner le proprie apparecchiature per il rilevamento delle impronte digitali. Essa coopera inoltre strettamente con la Germania, con la quale gestisce uffici in Bosnia e in Montenegro; altri progetti sono in corso a Yaoundé, Dacca e Maputo.

La CdG-N incoraggia il DFAE a sondare tutte le opzioni che vanno in questa direzione. Sembrerebbe ad esempio particolarmente opportuno avviare cooperazioni per la gestione comune di centrali telefoniche (call center), per l'utilizzo comune di locali e mobilio o, ancora, per la messa a disposizione di competenze in materia di polizia.

6.5 Collaborazione con le autorità cantonali

Le persone sentite dalla Commissione sono concordi nell'affermare che la collaborazione tra le autorità federali è buona. I rapporti con i Cantoni, invece, sono fonte di tensioni.

Per quanto concerne i visti rilasciati sotto la competenza delle rappresentanze, la procedura di dichiarazione di garanzia provoca talvolta dei problemi. Le autorità cantonali forniscono un preavviso negativo alle rappresentanze o aggiungono ulteriori condizioni per il rilascio dei visti, ma non comunicano tali informazioni al garante o all'ospite. Questi casi sono spesso oggetto di reclami.

Per i visti che necessitano dell'avvallo delle autorità cantonali, le modalità di applicazione delle direttive divergono da un Cantone all'altro. In particolare, non tutti i Cantoni procedono allo stesso modo nelle valutazioni di domande complesse (p.es. in caso di ricongiungimento familiare) o nei controlli delle condizioni per il rilascio di un visto (p.es. la verifica della lettera d'invito²⁵). Inoltre, alcuni Cantoni hanno al tendenza a ignorare i preavvisi negativi delle rappresentanze all'estero e ad accordare dei visti o dei permessi di soggiorno in casi giudicati sospetti (ad esempio visti di studio per scuole o società di dubbia reputazione). Queste decisioni, spesso non motivate dai Cantoni, generano una certa frustrazione all'interno delle rappresentanze. Le prassi differenti seguite dai Cantoni possono inoltre creare incomprensioni

²⁴ La Commissione aveva già accennato alla possibilità di avviare collaborazioni consolari nel suo rapporto sulla politica del personale di carriera e l'organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri. (FF 2003 2600). Essa faceva riferimento in particolare a un memorandum d'intesa fra i Paesi dell'UE del 20 novembre 1995 concernente il raggruppamento delle missioni diplomatiche e consolari.

²⁵ Nel 2004, nel rapporto sulla migrazione illegale si osservava quanto segue: «La lettera d'invito dalla Svizzera, necessaria per il rilascio di un visto, non viene esaminata in modo abbastanza sistematico dalle autorità cantonali. Risulta in seguito difficile determinare l'autore dell'invito, la persona invitata e il periodo a cui si riferiva l'invito, e stabilire quindi se le persone in questione sono ripartite rispettando i termini.»

difficili da gestire per gli agenti consolari all'estero. Esse non sono inoltre soddisfacenti dal punto di vista dell'uguaglianza di fronte alla legge.

La Confederazione e i Cantoni hanno già iniziato a discutere di questi aspetti nell'ambito del gruppo di lavoro «Migrazione illegale» (istituito nel 2006 sotto l'impulso dell'UFM e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia), nonché in occasione degli incontri consolari del DFAE.

L'inchiesta della CdG-N non verteva principalmente sul rilascio di visti da parte dei Cantoni; la Commissione non ha pertanto approfondito tutti i problemi e le misure possibili. Sulla base delle proprie osservazioni, la Commissione ritiene tuttavia che la Confederazione dovrebbe svolgere un ruolo riequilibrante più significativo e auspica una maggiore trasparenza da parte dei Cantoni. La CdG-N sostiene dunque il modo di procedere della Confederazione e invita il Consiglio federale a continuare a esaminare, insieme ai Cantoni, le possibilità per armonizzare le prassi, aumentare la trasparenza e migliorare la comunicazione con le rappresentanze all'estero.

6.6 Collaborazione con intermediari

Per i visti turistici o i soggiorni fino della durata massima di tre mesi le rappresentanze svizzere accettano spesso domande depositate tramite agenzie di viaggi o società. Questa collaborazione risponde essenzialmente a necessità di ordine logistico. Nei Paesi più grandi, in particolare, i richiedenti evitano così di dover percorrere lunghe distanze per presentarsi personalmente. Presso le grandi rappresentanze come quelle situate in India, Russia o Cina effettuare colloqui individuali necessiterebbe di risorse personali e di infrastrutture molto più importanti di quelle attuali.

Dal punto di vista formale gli intermediari non possiedono alcuna competenza in materia di rilascio dei visti; le rappresentanze collaborano con loro su base volontaria, senza alcuna convenzione né accordo. Le domande di visto devono soddisfare i criteri ordinari e i richiedenti possono essere invitati a presentarsi di persona presso le rappresentanze.

In alcuni Paesi, le rappresentanze svizzere ed europee tengono un elenco delle agenzie riconosciute di loro fiducia. Le agenzie che hanno tentato di ottenere visti in modo fraudolento sono bandite e tutte le rappresentanze Schengen nonché quelle svizzere ne sono informate. Attualmente la Svizzera ha accesso alle informazioni degli Stati membri di Schengen, ma non è tenuta a seguirne le raccomandazioni. Essa può rifiutare di collaborare con un'agenzia se lo reputa necessario o, al contrario, accettare di collaborare con un'agenzia che non figura sulla lista.

Gli scandali legati ai visti verificatisi a Islamabad e Giacarta, in cui gli intermediari hanno svolto un ruolo cruciale, hanno tuttavia dimostrato che *questo sistema presenta rischi particolarmente elevati*. Nel primo caso sembra infatti che alcune agenzie di viaggi fossero implicate in attività legate alla criminalità organizzata; nel secondo caso, invece, un individuo avrebbe preteso una somma notevole in cambio del rilascio di visti.

In seguito ai lavori svolti, la Commissione è giunta alla conclusione che sarebbe inopportuno, oltre che estremamente oneroso, vietare le collaborazioni con intermediari. Questo sistema è necessario in alcuni Paesi e contribuisce a garantire l'efficienza delle prestazioni delle rappresentanze. *Secondo la CdG-N è invece indispensa-*

bile migliorare e intensificare i controlli delle domande di visto depositate da intermediari, all'occorrenza effettuando preliminarmente colloqui personali.

La Commissione propone inoltre al DFAE di istituire un sistema che consenta ai richiedenti di fornire un feedback sulla procedura di rilascio dei visti nell'ottica di un «controllo post-vendita» (ad esempio sottoforma di questionario). In tal modo diverrebbe possibile verificare ad esempio che il prezzo pagato per il visto è quello corretto.

L'ispezione speciale condotta presso l'ambasciata svizzera di Giacarta ha evidenziato numerosi punti deboli nelle procedure di controllo delle domande depositate da intermediari. In particolare, la persona che presentava le domande non era sempre identificata o affidabile (p.es. un passatore) e non era possibile ricostruire l'origine delle domande di visto (p.es. il nome dell'agenzia viaggi). *La CdG-N auspica che il DFAE e il DFGP colmino queste lacune in Indonesia, ma anche presso la totalità delle rappresentanze svizzere all'estero. Infine, la Commissione chiede loro di disciplinare le prassi legate alla collaborazione con terzi all'interno di una direttiva vincolante.*

7 Raccomandazioni fornite in seguito ai lavori

Sulla base delle osservazioni che precedono, la CdG-N propone al Consiglio federale di esaminare le seguenti raccomandazioni:

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.

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.

*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.

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.

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.

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.

La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a informarla, da qui a metà agosto 2007, del seguito che quest'ultimo intende dare al presente rapporto e alle raccomandazioni in esso contenute.

17 aprile 2007

Per la Commissione della gestione del Consiglio nazionale:

Il vicepresidente, Pierre-François Veillon

Il segretario, Philippe Schwab

Il presidente della sottocommissione DFAE/DDPS,
Serge Beck

La segretaria della sottocommissione DFAE/DDPS,
Sarah Scholberg

Lingua originale: francese

Elenco delle persone sentite dalla CdG-N

(in ordine alfabetico, funzioni esercitate al momento dell'audizione)

1. Aebischer Pascal, vicedirettore e capo del Settore delle finanze, dei compiti consolari e della logistica della DRE, DFAE
2. Badrutt Gian-Andrea, capo del Servizio giuridico del DFAE, incaricato dell'inchiesta amministrativa concernente le irregolarità presso l'ambasciata svizzera a Islamabad
3. Bodenmüller Rolf, capo dell'Ispettorato del DFAE
4. Calmy-Rey Micheline, consigliera federale, capo del DFAE
5. Combernous Pierre, capo della Divisione politica II Asia/Oceania, DFAE
6. Dahinden Martin, direttore della DRE
7. Dürig Hans, capo dell'Ispettorato consolare del DFAE (al 1° marzo 2007)
8. Fotsch Christian, capo sostituto dell'Ispettorato diplomatico del DFAE
9. Furgler Dominik, direttore sostituto della DRE, capo del Settore del personale del DFAE
10. Gnesa Eduard, direttore dell'UFM
11. Hofstetter Nicole, capo dell'Ispettorato dei visti del DFAE
12. Junker Adrian, collaboratore personale del direttore della DRE, DFAE
13. Kaser Beat, capo sostituto del Servizio degli Svizzeri all'estero, Divisione politica VI, DFAE
14. Kubli Alexander, sostituto del capo dell'Ispettorato del DFAE e capo dell'Ispettorato consolare (al 6 novembre 2006)
15. Mayor François, capo dei compiti consolari e della logistica della DRE, DFAE
16. Müller Erich, capo dell'Ispettorato finanziario del DFAE
17. Müller Peter, segretario generale del DFAE
18. Zimmermann Peter, capo della Sezione Visti e sicurezza al confine dell'UFM

Numero di visti rilasciati dalle rappresentanze svizzere all'estero

(elenco non esaustivo)

Rango	Rappresentanza	Visti rilasciati nel 2005	Percentuale di rifiuti [%]
1.	Pechino	69 722	1,23
2.	Mosca	64 510	0,35
3.	Mumbai (Bombay)	43 022	1,13
4.	Nuova Delhi	23 853	2,36
5.	Istanbul	20 741	2,03
6.	Shanghai	18 445	0,62
7.	Belgrado	14 490	9,28
8.	Pristina	14 006	23,10
9.	Bangkok	13 811	9,53
10.	Giakarta	11 524	0,09
11.	Hong Kong	11 471	0,01
12.	Il Cairo	8 764	6,24
13.	San Pietroburgo	8 719	1,23
14.	Varsavia	8 133	0,26
15.	Dubai	7 505	1,15
16.	Riad	7 118	0,27
17.	Skopje	6 827	18,38
18.	Tripoli	6 783	0,24
19.	Ankara	5 737	18,01
20.	Rabat	5 730	9,62
21.	Teheran	5 642	4,25
22.	Kuwait	5 635	0,27
23.	Algeri	5 063	10,45
24.	Manila	4 936	8,23
25.	Tunisi	4 404	4,77
26.	Gedda	4 279	1,12
27.	Sarajevo	4 084	14,01
28.	Bogotà	3 964	8,05
29.	Beirut	3 741	4,60
30.	Colombo	3 670	36,46
31.	Abuja	3 175	21,10
32.	Abu Dhabi	3 162	0,66
33.	Tbilissi	3 039	0,99
34.	Taipeh	2 990	0
35.	Nairobi	2 870	16,79
36.	Islamabad	2 629	28,95
37.	New York	2 571	0,31
38.	Lima	2 548	12,87
39.	Santo Domingo	2 417	32,77
40.	Dakar	2 389	33,61
...	...	...	...
...	Bucarest	1 568	0,38
...	Muscat (Oman)	1 532	1,44
...	...	...	...
Totale		517 213	4,94