

DGIT – La trattazione del rischio nel rilascio dei Visti (*focus*)

1. La trattazione delle pratiche di visto figura tra le principali aree verso cui rivolgere prioritaria attenzione per iniziative di promozione della cultura della legalità e dell'integrità. In particolare, viene attribuita a questa attività un alto livello di **rischio corruzione** ed un livello medio di **rischio cattiva gestione**.

L'attività di trattazione delle pratiche di visto ha conosciuto, nello scorso decennio, una costante crescita nel numero di domande e di visti rilasciati (che sono più che raddoppiati in dieci anni, dai circa 850.000 del 2002 agli oltre 2 milioni del 2016). Questa aumentata pressione sulle Sezioni visti delle nostre Rappresentanze all'estero si traduce in un incremento del rischio sia di cattiva gestione che di corruzione, come confermato da alcuni recenti episodi. Si tratta di comportamenti devianti rispetto alla necessità di agire in accordo con valori e regole morali previsti sia a livello costituzionale (dovere di adempiere con disciplina ed onore le funzioni pubbliche) che legislativo (Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni) e regolamentare (Codice di comportamento dei dipendenti MAECI).

Le Sezioni visti della nostra rete diplomatico-consolare si trovano ad operare in contesti locali tra loro molto diversi. In alcuni paesi, i cui cittadini sono esenti da obbligo di visto di corto soggiorno e/o che presentano un basso rischio di immigrazione illegale, il livello di rischio è minore rispetto a Sezioni situate in contesti caratterizzati da una forte pressione migratoria e/o dall'esistenza di fenomeni illegali legati alla frode documentale e all'esistenza di organizzazioni dedite allo sfruttamento dell'immigrazione illegale.

2. I rischi attengono alle due grandi categorie della **cattiva gestione** e della **corruzione**.

a) Cattiva gestione delle pratiche. La trattazione delle pratiche di visto e le decisioni in merito al rilascio dei visti o all'adozione di provvedimenti di diniego avvengono sulla base di un complesso ed articolato quadro di norme e disposizioni (europee e nazionali) che vengono periodicamente aggiornate.

Le modifiche normative vengono puntualmente indicate e illustrate attraverso messaggi ministeriali redatti dal Centro Visti e indirizzati a tutte le Sedi che rilasciano visti d'ingresso. La documentazione normativa, le sue modificazioni, le procedure e la raccolta dei messaggi sono pubblicate nella Maenet (alla voce Procedure della DGIT - Centro Visti: Guida Pratica).

Uno dei principali rischi nella trattazione delle pratiche di visto è legato alla presenza di lacune nelle **competenze** e capacità **professionali** degli operatori. Questo comporta una serie di conseguenze che costituiscono un pericolo in grado di danneggiare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, ostacolando il perseguimento degli obiettivi fissati in termini di attrazione di flussi turistici e di affari, garanzie di sicurezza ecc. Vi è anche un rischio connesso a provvedimenti di diniego ingiustificati, che possono causare un onere finanziario a carico dell'Amministrazione, nel caso di soccombenza in sede di eventuali ricorsi giurisdizionali.

- b) Corruzione. L'erogazione di servizi consolari relativi alla trattazione di pratiche di visto rappresenta aspetti di particolare delicatezza, legati all'esistenza di **pressioni e interessi economici**, anche di notevole entità. Episodi ricorrenti, anche recenti, relativi a provvedimenti di carattere penale e /o disciplinare che coinvolgono personale operante nelle Sezioni visti, legati a fenomeni legati alla corruzione, evidenziano l'alto livello che tale rischio rappresenta nel settore dei visti.

Gli effetti della corruzione hanno rilevantissime ripercussioni negative sull'attività amministrativa, In particolare si segnalano le seguenti conseguenze:

- Compromissione/distorsione dell'obiettivo di garantire la tutela dell'ordine pubblico, la sicurezza nazionale ed il contrasto all'immigrazione illegale;
- Gravi danni d'immagine per l'Amministrazione.

L'intensità del fenomeno varia molto a seconda dell'area geografica. Le Sedi accreditate in Paesi dove è presente una forte pressione migratoria, l'utilizzo frequente di documentazione falsa o di falsi ideologici e dove sono attive organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento dell'immigrazione illegale devono prestare la massima attenzione all'individuazione delle **modalità** con le quali queste minacce esterne alla Rappresentanza possono **infiltrarsi** all'interno e inquinare la corretta gestione dei processi decisionali in merito alle pratiche di visto.

Particolare attenzione va inoltre rivolta ad evitare che funzioni legate alla trattazione dei visti siano attribuite a soggetti che potrebbero avere in materia dei **conflitti di interesse** connessi ad attività (ad esempio agenzie di viaggi) riconducibili ad essi o a loro familiari, anche con riferimento alla selezione delle ditte di outsourcing e al loro personale.

L'adozione di procedure e controlli, insieme con la formazione e l'apprendimento da parte degli operatori visti, rappresentano i mezzi indispensabili alla minimizzazione del rischio.

- a) Risposta al rischio di cattiva gestione. Sono stati individuati due strumenti principali: la **semplificazione** delle disposizioni e la **formazione professionale**.
- Il **primo aspetto** rileva della competenza dell'Amministrazione centrale. Il *corpus iuris* è costituito dalla normativa sopra richiamata, ma esistono poi circolari e istruzioni ministeriali impartite nel tempo. La guida pratica presente su Intranet è un valido ausilio, ed è stata di recente semplificata e aggiornata. Importante strumento di semplificazione (ma anche di formazione) si è rivelata l'emanazione della circolare ministeriale sui visti d'ingresso – circolare n. 1 del 31 luglio 2014. Si tratta di una vera e propria «Guida pratica ad uso degli uffici diplomatico-consolari per la gestione del servizio visti, le cui caratteristiche sono:
 1. Semplificazione: il linguaggio è chiaro e comprensibile;
 2. Interattività con l'utente;
 3. Facilità di consultazione e aggiornamento (attraverso un indice analitico e una serie di hyperlink).

La circolare viene aggiornata periodicamente; l'ultimo aggiornamento risale al dicembre 2016.

Altro esempio di misura virtuosa in questo settore è la pagina sui visti del sito MAE (<http://vistoperitalia.esteri.it>): un motore di ricerca (wizard) a cui gli utenti (ma anche gli

operatori dei nostri uffici visti all'estero) si rivolgono per sapere se hanno bisogno o meno del visto, e con quali requisiti. Prodotta in cinque lingue, essa è stata considerata dalla Commissione europea come una delle best practice in materia. Il portale – che riceve annualmente circa 2 milioni di contatti – ha ricevuto vari riconoscimenti nel settore dell'innovazione nella PA.

- Il **secondo aspetto** è legato alla **formazione e all'aggiornamento professionale** del personale, per promuoverne competenze e capacità professionali. In raccordo con l'Istituto Diplomatico sono stati predisposti specifici percorsi formativi on-line per consentire al personale di acquisire un'adeguata formazione di base.

Si tratta di:

- un corso di base sulla normativa sui visti d'ingresso;
- un corso avanzato sulla normativa;
- un corso per la gestione del programma L-VIS.

Al loro svolgimento deve accompagnarsi, nella trattazione quotidiana delle pratiche, l'assidua consultazione dei testi normativi e delle disposizioni diramate in materia.

I Capi Missione, nell'attribuzione delle deleghe per la trattazione delle pratiche di visto, devono aver cura di verificare che il personale (in primis il Responsabile dell'Ufficio visti ed il suo sostituto) abbia un'adeguata preparazione e abbia ultimato i percorsi formativi predisposti o, in caso contrario, ne promuova e verifichi l'effettivo svolgimento, che potrà avvenire durante l'orario di lavoro.

Particolare rilevanza assumono inoltre gli **aggiornamenti** sulle disposizioni in materia di visti.

Occorre assicurare la diffusione delle informazioni in proposito. Deve essere cura in primo luogo del Capo Missione/Capo di Consolato o della Cancelleria consolare prendere conoscenza delle nuove disposizioni e provvedere a **illustrarle**, in appositi *staff meeting*, al Responsabile dell'ufficio e al restante personale, accertandosi che tali disposizioni siano comprese e trovino concreta e piena applicazione.

Per le Sedi che si avvalgono della collaborazione di *fornitori esterni di servizi*, il Responsabile dell'Ufficio visti deve aver inoltre cura di curare e verificare la preparazione del personale della ditta esterna.

- b) Risposta al rischio di corruzione. Al fine di minimizzare il rischio di corruzione è necessario predisporre ogni opportuno strumento che permetta, attraverso procedure codificate e meccanismi di controllo, di **prevenire** il fenomeno e favorire una tempestiva e precoce **identificazione** della sua eventuale presenza, al fine di porvi immediato rimedio prima di danneggiare /compromettere gli obiettivi dell'Amministrazione.

Un'azione particolarmente efficace per la prevenzione del rischio consiste nella **rotazione del personale** adibito al settore visti (art. 37 del Codice Visti). Questa esigenza confligge, talvolta, con l'esigenza di assicurare la formazione del personale adibito al settore. I responsabili delle Sedi devono valutare come meglio **gestire il trade off** esistente in materia, segnalando al Ministero eventuali situazioni di concreto pericolo.

Per un'efficace azione di prevenzione, è necessario il **costante monitoraggio** da parte del **Capo Missione** e del *Risk Manager* sull'attività dei propri collaboratori e sulla gestione delle pratiche. Per ulteriori indicazioni, si rimanda al Questionario di cui al paragrafo successivo.

Risk management

Allo scopo di elaborare una **gestione integrata del rischio** nel settore visti per le Sedi all'estero, attraverso l'identificazione degli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione nell'erogazione dei visti, l'individuazione e valutazione dei rischi connessi (corruzione e/o cattiva gestione) e la predisposizione di opportuni strumenti di prevenzione, è stato predisposto dal Centro Visti un **documento di gestione del rischio** (risk management). L'esercizio è finalizzato ad aumentare la consapevolezza dei rischi, a ridurre le cause scatenanti ed a mitigare l'impatto del loro verificarsi.

La procedura di gestione del rischio, pubblicata nel 2014 ed aggiornata nel 2017 (messaggio n. 48625 del 13 marzo 2017) include un documento contenente le "Linee guida per la gestione del rischio nelle pratiche di visto da parte delle sedi all'estero" e, al fine di consentire una risposta efficace ai rischi presenti nella trattazione delle pratiche di visto, un **Questionario di autovalutazione dei rischi**.

La **colonna di controllo** del Questionario deve essere **compilata annualmente** e il Questionario andrà conservato agli atti della Sede per almeno cinque anni. La procedura è **informatizzata** e la compilazione del formulario **interattiva**, in modo da permettere alla DGIT di avere un quadro aggiornato in tempo reale delle situazioni di rischio presenti all'estero.

Per la **concreta attuazione delle procedure** indicate nel Questionario, occorre nominare un **Risk manager in ognuna delle Sedi** dove vengono emessi visti. In ogni caso **rimane la responsabilità in vigilando del Capo Missione** sull'operato dell'Ambasciata e dei dipendenti Uffici Consolari. Si potranno però delegare le mansioni di gestione del rischio (*Risk manager*), secondo le seguenti linee guida:

- Per le Ambasciate, il Capo Missione, se ritenuto opportuno, potrà designare con ordine di servizio un suo collaboratore (normalmente il Capo della Cancelleria consolare);
- Per i Consolati Generali, il Console Generale potrà assumere le funzioni di Risk Manager oppure delegare, normalmente affidandole al suo vicario, tali funzioni;
- Per i Consolati e le Agenzie consolari, il titolare della Sede assumerà le mansioni di Risk Manager

Sulla base dell'analisi del rischio nella trattazione delle pratiche di visto, della valutazione dei suoi effetti e dell'individuazione delle strategie di risposta sopra delineate, è stata attirata l'attenzione delle Sedi all'estero sulle seguenti disposizioni operative:

- Prestare costante attenzione all'analisi dei fattori specifici di rischio presenti nel contesto locale in cui operano le Sedi;
- Curare e verificare che il personale addetto ai visti sia adeguatamente preparato, competente e capace e che le modifiche procedurali e normative in materia siano correttamente applicate;
- Verificare la professionalità e la cortesia del personale addetto al servizio;

- Applicare le disposizioni previste nel Questionario di auto-valutazione del rischio, con particolare riferimento ai fattori specifici di rischio presenti nel contesto locale, compilando annualmente la colonna di controllo;

Il Questionario di autovalutazione è stato pure aggiornato nel marzo 2017, soprattutto per tener conto dei nuovi rischi connessi all'attività di supporto alle Sedi prestata dai fornitori esterni di servizi dei visti (si veda il questionario di auto valutazione in questo stesso documento).

Settimana della prevenzione del rischio negli Uffici visti

Per attuare i principi e le direttive fornite sopra, nell'ambito del Piano triennale per la prevenzione della corruzione del MAECI il 26 novembre – 2 dicembre 2017 si è svolta la prima “Settimana della prevenzione del rischio negli uffici visti” all'estero. Nella settimana indicata (che viene riproposta) le Sedi che utilizzano servizi esterni di visto (“outsourcing”) svolgono una ispezione presso i locali dei fornitori esterni (articolo 43 comma 11 del Codice europeo dei visti (Regolamento (CE) n. 810/2009), secondo le modalità indicate.

L'ispezione verifica l'osservanza delle disposizioni in materia di prevenzione del rischio di cattiva gestione e di corruzione contenute nel codice europeo dei visti e del contratto tra la Sede e il fornitore esterno (in particolare: informazioni generali sui requisiti per ottenere un visto, misure di sicurezza tecniche e organizzative, raccolta e trasmissione degli identificatori biometrici, protezione dei dati).

Per agevolare lo svolgimento delle verifiche è stata predisposta una check list (lista di controllo), che andrà utilizzata per l'ispezione. La lista contiene una serie di punti specifici da sottoporre a verifica, indicando per ciascun punto se il fornitore esterno rispetta i criteri o i parametri stabiliti – e in caso negativo i rimedi da adottare.