



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Il Consiglio federale

24.06.2015

Strutture di assistenza consolare agli Svizzeri all'estero

Rapporto in adempimento del postulato Abate 11.3572

Compendio

L'assistenza agli Svizzeri all'estero, che il presente rapporto esamina in risposta al postulato in oggetto, figura tra gli obiettivi di politica estera del Consiglio federale della legislatura corrente 2012-2015. Per tale motivo il DFAE ha adottato una serie di misure volte a valutare e migliorare costantemente i servizi consolari offerti agli Svizzeri che si trovano in difficoltà all'estero.

Inizialmente il DFAE ha riunito i servizi federali a cui competono le relazioni con gli Svizzeri all'estero in seno alla nuova Direzione consolare, creata nel 2011, e professionalizzato la gestione delle crisi con l'istituzione e il successivo rafforzamento del Centro di gestione delle crisi. La situazione odierna non corrisponde pertanto più a quella di quattro anni or sono, quando è stato depositato il postulato.

La nuova legge federale sulle persone e le istituzioni svizzere all'estero (legge sugli svizzeri all'estero), che probabilmente entrerà in vigore il 1° novembre 2015, crea il quadro giuridico di questo consolidamento già avviato, sancendo a livello legislativo il principio dello «sportello unico» per le questioni consolari e con esso anche un più marcato orientamento alla clientela. La legge chiarisce inoltre l'estensione e l'opportunità dei servizi consolari: in presenza di determinate condizioni la protezione consolare può essere limitata, soprattutto quando i richiedenti sono venuti meno alla propria responsabilità individuale. In tale contesto, la nozione di responsabilità individuale implica che la persona abbia fatto tutto quanto è ragionevolmente possibile per proteggere se stessa, ovvero abbia verificato i rischi e i pericoli prima di intraprendere il viaggio, stipulato un'assicurazione con una copertura adeguata in caso di salvataggio, cure mediche, rimpatrio e protezione giuridica nonché pianificato il viaggio tenendo conto dei consigli di viaggio del DFAE e delle istruzioni delle autorità locali.

La stesura della legge sugli svizzeri all'estero e i dibattiti politici che l'hanno accompagnata hanno dato vita ad un'ampia discussione su aspetti fondamentali dell'assistenza agli Svizzeri all'estero. Il testo adottato dal Parlamento il 26 settembre 2014 fornisce gli strumenti per rispondere al postulato. La stretta connessione tematica tra i due documenti ha suggerito di attendere la conclusione dell'iter legislativo prima di sottoporre il presente rapporto.

Oggi il DFAE vanta buone strutture consolari di assistenza agli Svizzeri all'estero. Con la Helpline DFAE, operativa 24 ore su 24, la Direzione consolare dispone di uno strumento molto utilizzato. Ogni anno la linea telefonica riceve più di 4000 telefonate relative ai servizi consolari e fornisce così un contributo decisivo al rafforzamento della prevenzione e alla sensibilizzazione delle persone che intendono intraprendere un viaggio e in ultima analisi alla riduzione dei casi di emergenza consolare. Nelle situazioni di crisi, onde far fronte al maggior numero di chiamate, il team può essere ampliato rapidamente attingendo a un pool di operatori esperti del DFAE. La Direzione consolare propone inoltre il Servizio Emigrazione Svizzera, che in via prioritaria fornisce informazioni gratuite di carattere generale a Svizzeri che intendono stabilirsi all'estero o rientrare in patria. Il servizio svolge anche compiti di prevenzione.

Oltre ai collaudati consigli di viaggio, che da anni richiamano sistematicamente l'attenzione sui potenziali rischi e pericoli in 176 Paesi, il DFAE propone anche la piattaforma online Itineris, che consente agli Svizzeri di registrare i loro viaggi all'estero. In caso di peggioramento delle condizioni di sicurezza, i dati registrati consentono di informare tempestivamente le persone in viaggio via SMS e di contattarle direttamente nelle situazioni di emergenza o di crisi. L'offerta è inoltre integrata dall'app Itineris per smartphone e tablet. Oltre ai consigli di viaggio e ai dati di contatto delle rappresentanze all'estero, l'app fornisce informazioni supplementari specifiche, che possono essere trasmesse anche sotto forma di notifiche push.

Il numero degli Svizzeri che si stabilisce all'estero o vi soggiorna temporaneamente è in continuo aumento. Oggi la comunità degli Svizzeri all'estero corrisponde approssimativamente alla popolazione residente permanente di Vaud, il terzo Cantone in ordine di grandezza della Svizzera. È inoltre cambiata anche la propensione ai viaggi: gli Svizzeri viaggiano più di prima (circa 9 mio. di viaggi all'estero all'anno), non di rado anche in regioni potenzialmente interessate da disordini politici o conflitti armati. Di conseguenza aumenta il ricorso ai servizi consolari forniti dal DFAE. Questi servizi sono erogati nella maggior parte dei casi dalle 115 rappresentanze all'estero che offrono servizi consolari: in collaborazione con la Sezione Protezione consolare della Direzione consolare forniscono

consulenza e sostegno ai diretti interessati e ai loro familiari, soprattutto in caso di decesso, infortunio, malattia e detenzione o nel quadro di segnalazioni di scomparsa.

La Direzione consolare dispone inoltre di mezzi per versare prestazioni di aiuto sociale agli Svizzeri all'estero che si trovano in condizioni di indigenza o per consentire loro di rientrare in Svizzera. In caso di necessità può anche fornire un aiuto finanziario ai viaggiatori svizzeri in transito. Nelle situazioni di crisi e di emergenza (disordini politici, catastrofi naturali, gravi incidenti, attentati o rapimenti), il Centro di gestione delle crisi gestisce e coordina tutti gli strumenti utilizzati dalla Confederazione a tutela dei cittadini svizzeri interessati.

La garanzia di un'assistenza e un sostegno mirati agli Svizzeri in stato di necessità all'estero presuppone strutture e strumenti efficaci. In ultima analisi è tuttavia spesso il fattore umano a determinare il successo di un intervento e la soddisfazione delle persone coinvolte. In tale ottica, negli ultimi anni il DFAE ha ulteriormente ampliato e professionalizzato le misure di formazione e perfezionamento per il personale impiegato nelle situazioni di crisi e di emergenza. Oggi il dipartimento dispone di un pool di collaboratori qualificati ed esperti, che all'occorrenza possono essere impiegati a titolo di sostegno temporaneo a Berna o in loco presso le rappresentanze all'estero. Il Centro di gestione delle crisi vanta inoltre specialisti esperti negli interventi in situazioni di crisi, che a intervalli regolari compiono missioni di prevenzione delle crisi in regioni a rischio. Nel quadro di tali missioni non verificano solo i dispositivi di crisi delle singole rappresentanze all'estero, ma li testano svolgendo simulazioni pratiche. I casi di protezione consolare sono gestiti da collaboratori consolari esperti, qualificati non solo a livello tecnico, ma anche psico-sociale. Nel quadro del reclutamento e della formazione del personale consolare svolgono infine un ruolo importante il principio del «servizio pubblico» e l'orientamento alla clientela, che nel corso della carriera vengono promossi in modo mirato.

Le situazioni di crisi e di emergenza richiedono un'intensa collaborazione tra tutti gli attori nazionali e internazionali coinvolti. Tra i partner della Confederazione svolgono un ruolo di particolare rilievo i Cantoni, responsabili soprattutto della cooperazione di polizia e dell'aiuto alle vittime. La Direzione consolare e il Centro di gestione delle crisi mantengono inoltre contatti regolari con servizi privati di ricerca e salvataggio in Svizzera e all'estero e con assicurazioni malattia e di viaggio, che nella maggior parte dei casi di protezione consolare sono chiamati a intervenire e a fornire i servizi previsti per contratto. Un accordo consolare siglato con l'Austria disciplina inoltre la concessione reciproca della protezione consolare e di servizi consolari tra i due Stati.

Poiché la Svizzera non possiede grandi capacità di trasporto aereo militare o civile, in caso di evacuazioni e rientri organizzati di cittadini svizzeri deve ricorrere spesso alla collaborazione di Paesi amici. Nelle situazioni di crisi le possibilità d'intervento del DFAE sono pertanto limitate. In tale ottica sarebbe auspicabile l'acquisto di un aereo da trasporto.

In conclusione, oggi il DFAE possiede capacità di gestione delle crisi e di protezione consolare che gli consentono di offrire un'assistenza professionale agli Svizzeri all'estero e all'occorrenza di intervenire in loro favore.

L'adeguamento delle strutture effettuato sulla base di accertamenti di natura operativa e la concentrazione delle risorse in seno alla Direzione consolare e al Centro di gestione delle crisi hanno migliorato l'orientamento alla clientela nello spirito dello «sportello unico». Tali misure hanno consentito la predisposizione di nuovi strumenti atti ad aumentare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza dei servizi offerti. La situazione è dunque notevolmente cambiata rispetto al momento in cui è stato depositato il postulato.

Indice

1	Introduzione	1
1.1	Postulato Abate: testo depositato e motivazione	1
1.2	Situazione iniziale	1
1.3	Struttura e oggetto del rapporto	3
2	Condizioni quadro e strutture	3
2.1	Basi giuridiche	3
2.2	Mobilità	4
2.3	Rischi	5
2.4	Rete di rappresentanze	5
2.5	La Direzione consolare nella sua funzione di «sportello unico»	5
2.6	Centro di gestione delle crisi del DFAE	6
2.7	Risorse	7
3	Servizi a favore degli Svizzeri all'estero	8
3.1	Protezione consolare	8
3.2	Aiuto sociale	8
3.3	Helpline DFAE	8
3.4	Emigrazione Svizzera	10
4	Principi relativi ai servizi nelle situazioni di emergenza e di crisi	10
4.1	Aspettative e requisiti	10
4.2	Limitazione della protezione consolare	10
4.2.1	Responsabilità individuale	10
4.2.2	Sostegno sussidiario limitato dello Stato	11
4.3	Conseguenze finanziarie	11
4.4	Reazioni e reclami	12
5	Servizi specifici nei casi di emergenza e di crisi	12
5.1	Detenzione e procedimento penale	12
5.2	Infortunio e malattia	12
5.3	Persone scomparse	12
5.4	Prestiti d'emergenza per gli Svizzeri all'estero	13
5.5	Sottrazione internazionale di minori	13
5.6	Catastrofi naturali, incidenti di ampia portata, attentati e conflitti armati	13
5.7	Rapimenti a sfondo politico	14
6	Strumenti della protezione consolare e della gestione delle crisi	14
6.1	Prevenzione	14
6.1.1	Consigli di viaggio	14
6.1.2	Piattaforma online e applicazione Itineris	15
6.1.3	Missione di prevenzione delle crisi	15
6.1.4	Consegna del volantino della Helpline al momento del rilascio di nuovi passaporti	16
6.2	Cooperazione con partner nazionali	16
6.3	Cooperazione con partner internazionali	16
6.4	Vigilanza e garanzia della qualità	17
6.5	Revisione interna DFAE	17
7	Conclusioni	17

1 Introduzione

1.1 Postulato Abate: testo depositato e motivazione

Il 15 giugno 2011 il Consigliere nazionale Fabio Abate ha depositato il postulato 11.3572 «Assistenza agli Svizzeri nel mondo», dal seguente tenore:

Il Consiglio federale è incaricato di allestire un rapporto che permetta di verificare l'efficienza delle strutture di assistenza consolare gestite dal Dipartimento degli affari esteri a cittadini svizzeri all'estero. Occorre verificare se l'offerta attuale è in grado di gestire casi di ordinaria amministrazione, nonché situazioni di crisi che comportano un pericolo all'integrità dei nostri cittadini.

Il rapporto deve altresì indicare il grado di preparazione e di motivazione dei singoli collaboratori del dipartimento chiamati ad affrontare situazioni specifiche che interessano i nostri connazionali. Infine, il rapporto deve evidenziare l'efficacia delle procedure da adottare in caso di situazioni di crisi.

Negli ultimi decenni le esigenze di mobilità nel mondo delle cittadine e dei cittadini svizzeri è aumentato. Dal profilo professionale nuovi spazi si sono resi accessibili e per quanto concerne il tempo libero, l'offerta turistica è stata incrementata. Anche fasce di popolazione particolarmente sensibili come ad esempio gli anziani, viaggiano senza timori visitando Paesi sino a qualche anno fa del tutto inaccessibili.

Spesso i parlamentari hanno occasione di ascoltare lamentele in merito all'assistenza offerta dalle sedi consolari svizzere distribuite nei vari Paesi del mondo.

Contemporaneamente, inoltre, i recenti fatti drammatici di attualità che hanno interessato alcuni cittadini ticinesi, hanno consentito di sollevare interrogativi sull'efficacia dell'operato del dipartimento competente. Risulta pertanto importante, tramite un rapporto, conoscere lo stato attuale della situazione, segnatamente l'esistenza di strumenti adeguati a fornire l'assistenza auspicata dagli Svizzeri.

Occorre chiedersi se le pretese e le aspettative delle concittadine e dei concittadini ignorano le particolari circostanze de facto e le condizioni del luogo in cui si trovano, ritenendo giustificata un'assistenza analoga a quella offerta dalle autorità competenti in qualsiasi circostanza nel nostro Paese.

Oppure, se l'evoluzione della mobilità conosciuta negli ultimi anni ha in verità messo a nudo lacune organizzative e di efficacia dei servizi consolari competenti.

Il 7 settembre 2011 il Consiglio federale si è detto disposto ad accogliere il postulato; il Consiglio nazionale ha trasmesso il postulato il 30 settembre 2011.

1.2 Situazione iniziale

Gli eventi drammatici dello tsunami del 2004 hanno mostrato che la Confederazione non possedeva strumenti sufficienti per fronteggiare le situazioni di crisi. A quell'epoca il DFAE non disponeva ancora di un'organizzazione di crisi permanente e pertanto ha dovuto affrontare l'evento con una soluzione *ad hoc*. Le ricerche effettuate nell'arco di due settimane degli oltre 3000 Svizzeri dichiarati dispersi hanno rappresentato un vero e proprio *tour de force*. Questa operazione di ricerca e di salvataggio senza precedenti, coordinata dal DFAE, ha fatto rapidamente capire al Consiglio federale che per migliorare i servizi a favore degli Svizzeri in difficoltà nel mondo la gestione delle crisi della Confederazione doveva essere sottoposta con urgenza a un processo di professionalizzazione. È quindi stato avviato un rapido rafforzamento delle capacità che ha portato alla creazione del Centro di gestione delle crisi del DFAE. Finora tale centro non ha dovuto gestire solo le conseguenze di eventi naturali, ma in misura crescente anche quelle di attività criminali, terroristiche e belliche. L'attentato di Marrakech del 28 aprile 2011, che è costato la vita a 17 persone, tra cui quattro ticinesi, è un esempio paradigmatico di un tipo di attentati di matrice politica che colpiscono in modo casuale. I cittadini svizzeri sono particolarmente esposti a questa crudele forma di atti terroristici, dato che gli autori degli attentati scelgono deliberatamente luoghi molto frequentati da turisti stranieri per uccidere o ferire il maggior numero possibile di persone, a prescindere dalla loro nazionalità. Diversa si

presenta invece la situazione relativa ai rischi cui sono soggetti i cittadini di Stati politicamente esposti. L'attacco di Marrakech fa parte di una lunga serie di attentati sanguinosi, iniziata a Luxor (1997) e Bali (2002), in cui cittadini svizzeri sono rimasti tragicamente uccisi, feriti o traumatizzati.

Il postulato alla base del presente rapporto è stato depositato subito dopo l'attentato terroristico di Marrakech. Affronta questioni importanti di cui il Consiglio federale e il DFAE si occupano già da tempo. Negli ultimi anni il DFAE ha portato avanti sistematicamente gli sforzi tesi a migliorare sul piano operativo l'assistenza ai cittadini svizzeri all'estero e laddove possibile a proteggerli. A livello legislativo, in linea con la posizione espressa dal Consiglio federale nel suo rapporto sulla politica nei confronti degli Svizzeri all'estero¹, gli esperti del DFAE hanno seguito la stesura della legge federale sulle persone e le istituzioni all'estero (legge sugli Svizzeri all'estero). Il testo legislativo tiene conto della maggiore mobilità degli Svizzeri e, contrariamente a quanto lascerebbe supporre il suo titolo abbreviato, disciplina anche i servizi di protezione consolare che vengono accordati a tutti i cittadini svizzeri che si trovano al di fuori del loro Paese di domicilio e pertanto anche agli Svizzeri che risiedono in patria. La stesura della legge sugli svizzeri all'estero e i dibattiti politici che l'hanno accompagnata hanno dato vita a un'ampia discussione su aspetti fondamentali dell'assistenza agli Svizzeri all'estero. Il testo adottato dal Parlamento il 26 settembre 2014 ha fornito gli strumenti per rispondere in modo circostanziato al presente postulato e proprio per tale motivo il rapporto viene presentato alla fine dell'iter legislativo.

Già prima dell'accoglimento del postulato, nel marzo 2011 il Consiglio federale aveva adottato gli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura corrente 2012–2015, includendo tra i suoi cinque obiettivi anche il sostegno ai cittadini svizzeri residenti o in viaggio all'estero. In tal modo intendeva rispondere alla crescente mobilità degli Svizzeri e riconoscere la maggiore importanza delle attività di «servizio pubblico» del DFAE e delle sue rappresentanze all'estero.

L'attività consolare del DFAE e della sua rete di rappresentanze è rivolta a due gruppi target:

- **Svizzeri in viaggio all'estero:** per la Svizzera l'intensa attività di viaggio dei suoi cittadini è un aspetto essenziale della dimensione mondiale dell'attività economica del Paese e del suo impegno umanitario, e un segno della passione nazionale per la scoperta e i viaggi. La Svizzera è, insieme alla Scandinavia, uno dei Paesi europei con la più elevata propensione ai viaggi (9 mio. di viaggi all'estero all'anno). Negli ultimi anni la forte inclinazione ai viaggi degli Svizzeri ha contribuito a far aumentare la domanda di servizi consolari e quindi allo sviluppo di un nuovo orientamento;
- **Svizzeri residenti all'estero:** alcuni Svizzeri decidono di trasferirsi stabilmente all'estero per motivi professionali, familiari o di altra natura. Conservano tuttavia un legame importante con la Svizzera. Mantengono ad esempio la cittadinanza svizzera e la trasmettono alle generazioni successive. Negli ultimi tre decenni il numero degli Svizzeri registrati all'estero è quasi raddoppiato, salendo a 747 000 persone.

Il DFAE si adopera per fornire ai cittadini svizzeri all'estero un servizio equivalente a quello erogato in Svizzera. Nell'attività quotidiana, ma soprattutto in situazioni di emergenza e di crisi, le rappresentanze all'estero ricevono numerose domande di assistenza difficili da soddisfare per ragioni di ordine giuridico o pratico. Nei limiti del possibile il DFAE tiene conto di tale aumento delle aspettative e della sensibilità e investe nel continuo aggiornamento della sua offerta di servizi a favore degli Svizzeri all'estero. Negli ultimi anni ha concentrato il suo intervento soprattutto sui seguenti aspetti:

- **creazione di uno «sportello unico» per le questioni consolari:** già nel 2011 il Consiglio federale ha raggruppato i servizi consolari del DFAE nella neo-istituita Direzione consolare;
- **reperibilità 24 ore su 24:** sempre nel 2011 è stata istituita la «Helpline DFAE», dal 1° maggio 2012 operativa 24 ore su 24, che funge da interlocutore centrale per tutte le domande dei cittadini in materia di servizi consolari;
- **rafforzamento della prevenzione delle crisi:** con il Centro di gestione delle crisi è stato creato un centro di competenza che assiste con professionalità i cittadini svizzeri vittime di rapimenti o altri attentati terroristici, coinvolti in disordini politici e conflitti armati o colpiti da catastrofi naturali;
- **rafforzamento della prevenzione:** oltre ai collaudati consigli di viaggio del Centro di gestione delle crisi, pubblicati dal 1998, la Direzione consolare offre la piattaforma online Itineris. I viaggiatori possono registrare i loro soggiorni all'estero e in tal modo in caso di

¹ In adempimento del postulato 04.3571 Lombardi del 7 ottobre 2004, «La quinta Svizzera come legame con il mondo». Rapporto del 18 giugno 2010.

emergenza sono facilmente reperibili. L'offerta è integrata da un'app di recente introduzione che consente di registrarsi sulla piattaforma online, accedere ai consigli di viaggio e contattare la rappresentanza all'estero e la Helpline DFAE tramite smartphone o tablet. In caso di emergenza, il Centro di gestione delle crisi può inviare notifiche push sugli smartphone delle persone registrate nella regione interessata o chiamarle direttamente sul cellulare. In caso di eventi particolari, tramite l'app gli utenti possono inoltre ricevere informazioni mirate sulla situazione in loco, com'è avvenuto ad esempio in occasione del Campionato mondiale di calcio 2014 in Brasile.

1.3 Struttura e oggetto del rapporto

I punti elencati costituiscono il quadro del sostegno e dell'assistenza forniti agli Svizzeri all'estero e si traducono in misure e strumenti il cui funzionamento presuppone una stretta interazione professionale tra i vari servizi all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale.

Il presente rapporto descrive nel dettaglio tali misure e strumenti, riprendendo gli interrogativi sollevati dal postulato. Il concetto di «servizi consolari» ivi utilizzato include i servizi a favore degli Svizzeri all'estero, l'assistenza consolare specifica per gli Svizzeri in viaggio all'estero e il sostegno fornito a questi due gruppi di persone nelle situazioni di emergenza o di crisi.

Le ambasciate e i consolati generali che si occupano di questioni consolari svolgono anche altri compiti quali la tutela degli interessi e l'elaborazione delle domande di entrata in Svizzera di cittadini stranieri. Questi due compiti non sono tuttavia oggetto del presente rapporto, perché non interessano i cittadini svizzeri o solo in modo indiretto.

A titolo introduttivo, il rapporto illustra le condizioni quadro e le strutture in cui si iscrivono l'assistenza e i servizi consolari a favore degli Svizzeri all'estero. Successivamente si sofferma sulla protezione consolare, le sue possibilità e i suoi limiti nonché sui principi su cui si fonda.

Nelle situazioni di catastrofe e di crisi, la Direzione consolare e il Centro di gestione delle crisi si avvalgono, in collaborazione con altri servizi federali e rappresentanze all'estero, di strumenti e possibilità supplementari al fine di fornire un aiuto mirato ai cittadini svizzeri all'estero. Questi servizi specifici vengono descritti in modo dettagliato nella parte conclusiva del rapporto.

2 Condizioni quadro e strutture

2.1 Basi giuridiche

La Direzione consolare, il Centro di gestione delle crisi, le rappresentanze all'estero e gli altri servizi federali coinvolti fondano il loro operato a tutela dei cittadini svizzeri all'estero su varie basi giuridiche.

L'articolo 40 della Costituzione federale² conferisce alla Confederazione il mandato di promuovere le relazioni con gli Svizzeri residenti all'estero.

Con la sua entrata in vigore, la legge federale del 26 settembre 2014³ sulle persone e le istituzioni svizzere all'estero (legge sugli Svizzeri all'estero) preciserà il quadro giuridico. Il testo legislativo raggruppa disposizioni in materia di diritti politici degli Svizzeri all'estero, aiuto sociale, protezione consolare e altri servizi consolari e costituisce pertanto la base legale di una politica coerente nei confronti degli Svizzeri all'estero, come chiesto dal postulato Lombardi⁴.

L'articolo 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE) conferisce alla Direzione consolare l'incarico di provvedere, in quanto «sportello unico», affinché le prestazioni consolari siano in tutto il mondo efficienti e rispettose delle esigenze dei clienti. Oltre a gestire la helpline operativa 24 ore su 24, la Direzione si occupa dei casi di protezione consolare e cura gli interessi degli Svizzeri all'estero. Concede aiuto sociale agli Svizzeri all'estero che ne hanno bisogno e gestisce un servizio di consulenza per i cittadini svizzeri che desiderano emigrare o rimpatriare. Nella sua funzione di «sportello unico», la Direzione consolare coordina e

² RS 101 Costituzione federale.

³ Legge federale del 26 settembre 2014 sulle persone e le istituzioni svizzere all'estero (legge sugli Svizzeri all'estero), RS 195.1, FF 2014 6213.

⁴ Postulato 04.3571 Lombardi del 7 ottobre 2004, «La quinta Svizzera come legame con il mondo».

ottimizza la collaborazione nella fornitura di prestazioni consolari tra tutti i partner coinvolti a livello cantonale, nazionale e internazionale. In tale contesto funge da interfaccia e da piattaforma informativa tra le rappresentanze all'estero e gli interlocutori in Svizzera e all'estero.

All'estero l'attività delle autorità svizzere poggia su premesse diverse rispetto all'operato sul territorio nazionale. I servizi consolari, in particolare la protezione consolare, vengono forniti nel quadro delle disposizioni di diritto internazionale della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963⁵, il cui tenore è stato ripreso dalla legge sugli Svizzeri all'estero.

2.2 Mobilità

Alla fine del 2014 la comunità degli Svizzeri all'estero contava 747 000 persone, un numero che corrisponde approssimativamente alla popolazione residente permanente di Vaud, il terzo Cantone in ordine di grandezza della Svizzera. Tale gruppo di persone, denominato anche la «Quinta Svizzera», può avvalersi dei servizi consolari rivolgendosi alle rappresentanze all'estero, che svolgono anche funzioni paragonabili al controllo degli abitanti di un comune svizzero.

I vari servizi di natura consolare sono destinati non solo alla comunità degli Svizzeri all'estero, ma anche ai cittadini svizzeri in viaggio e ai cittadini stranieri.

Nel 2012, l'86,5 per cento della popolazione residente in Svizzera di età superiore a 6 anni ha effettuato almeno un viaggio con minimo un pernottamento al di fuori del proprio domicilio. Oltre la metà di tali viaggi (circa 9 mio.) ha avuto come meta l'estero, di cui quasi due terzi in un Paese limitrofo e il 25 per cento nei restanti Paesi europei. Oltre il 12 per cento dei viaggi ha avuto come destinazione mete lontane al di fuori dell'Europa. Negli ultimi anni sono aumentati soprattutto i viaggi di questa ultima categoria, passati da una cifra ancora ben al di sotto del milione nel 2000 agli odierni 1,2 milioni⁶. Tra le destinazioni lontane figurano regolarmente anche Stati e regioni interessati da disordini politici e conflitti armati o che rischiano di esserlo in ogni momento. I prezzi dei voli e dei soggiorni sono inoltre relativamente bassi anche per le destinazioni lontane, in particolare per effetto della forza del franco. Tale situazione favorisce la programmazione dei viaggi sempre più a breve termine, a volte a scapito dell'accuratezza necessaria nella preparazione. Non stupisce pertanto che l'odierno comportamento in materia di viaggi contribuisca ad aumentare la domanda di servizi consolari del DFAE.

⁵ RS 0.191.02 Convenzione di Vienna del 24 aprile 1964 sulle relazioni consolari, entrata in vigore per la Svizzera il 19 marzo 1967.

⁶ Dati della statistica svizzera del turismo dell'Ufficio federale di statistica. Poiché la statistica in oggetto non distingue tra cittadini svizzeri e stranieri, i dati sono stati rettificati assumendo un comportamento in materia di viaggi analogo per i due gruppi.

	2010	2014	Crescita
Numero di Svizzeri all'estero	695 101	746 885	7 %
<i>Saldo migratorio</i>	<i>tra -4000 e -6000 all'anno</i>		
Numero di viaggi effettuati dagli Svizzeri al di fuori dell'Europa	< 1 mio.	1,2 mio.	> 20 %

2.3 Rischi

Fortunatamente, gli Svizzeri che vivono o viaggiano all'estero hanno raramente bisogno di ricorrere ai servizi di protezione consolare o di gestione delle crisi del DFAE. Restano tuttavia esposti a numerosi rischi potenziali, che vanno dalla malattia alla perdita di documenti e dal furto a incidenti con lesioni personali o decesso. Altri rischi hanno origine politica (conflitti e scontri armati, attentati terroristici), tecnologica o naturale, e non è possibile prevederne il luogo o il momento. Anche tali rischi possono tuttavia essere minimizzati tramite l'adozione di precauzioni adeguate e un comportamento prudente e proprio questo è l'obiettivo del lavoro di prevenzione del DFAE. Nelle sue informazioni e nelle sue consulenze, quest'ultimo sottolinea in particolare tre precauzioni che gli Svizzeri che soggiornano all'estero sono tenuti ad adottare a titolo di responsabilità individuale ai fini della riduzione dei rischi: informarsi sul contesto e sulle particolarità locali prima della partenza, rispettare la legislazione locale e stipulare una polizza assicurativa sufficiente a coprire un'eventuale emergenza. Il DFAE ha posto questi tre obblighi al centro del suo lavoro di prevenzione e a tal fine mette a disposizione una serie di strumenti, descritti più nel dettaglio nel capitolo 6.1.

2.4 Rete di rappresentanze

Le rappresentanze all'estero costituiscono il canale principale di fornitura di servizi e assistenza agli Svizzeri in difficoltà nel mondo. In tale ambito esse beneficiano del sostegno della Direzione consolare, del Centro di gestione delle crisi, di altri servizi amministrativi della Confederazione e dei Cantoni nonché di fornitori di servizi privati (p. es. compagnie assicurative od organizzazioni di soccorso). Data la loro vicinanza geografica, l'erogazione dei servizi agli Svizzeri all'estero ruota tuttavia intorno alle rappresentanze. Con le sue 115 rappresentanze all'estero⁷, la Svizzera vanta una rete capillare, in grado di erogare servizi consolari praticamente in tutto il mondo. Nel corso degli anni tale rete ha registrato un'evoluzione: in Europa e negli USA alcune rappresentanze o almeno le loro sezioni consolari sono state chiuse e raggruppate nei cosiddetti centri consolari regionali. Nuove rappresentanze sono invece state aperte in regioni più lontane e in particolare in Asia. All'interno di tale processo, il rafforzamento mirato dei servizi presso la Centrale e il maggiore ricorso ai consoli onorari (attualmente 195) hanno consentito non solo di attenuare gli effetti negativi delle chiusure sull'erogazione dei servizi, ma anche di sviluppare ulteriormente l'offerta grazie all'introduzione di nuovi strumenti. Nelle località in cui è stata chiusa una rappresentanza, il DFAE invia ad esempio regolarmente stazioni mobili che consentono agli Svizzeri di far registrare i loro dati biometrici per l'emissione di un nuovo passaporto (p. es. in occasione degli incontri del circolo svizzero locale). La formula si è rivelata molto valida e oggi le stazioni mobili sono utilizzate in misura crescente anche in Paesi molto grandi quali gli USA o l'Australia e consentono di servire nuove località in cui finora la Svizzera non aveva mai avuto una rappresentanza (p. es. Hawaii).

2.5 La Direzione consolare nella sua funzione di «sportello unico»

Nella sua mozione «Coordinamento dei servizi amministrativi destinati agli svizzeri all'estero» del 17 marzo 2011⁸, la Consigliera nazionale Martine Brunschwig Graf chiedeva al Consiglio federale di assicurare che i servizi dell'Amministrazione federale destinati agli Svizzeri all'estero lavorassero in modo coordinato e fornissero prestazioni tramite uno «sportello unico». Nel suo parere del 18 maggio 2011 il Consiglio federale aveva sottolineato che, sul piano istituzionale, il raggruppamento dei servizi che forniscono esclusivamente prestazioni a favore degli Svizzeri all'estero o delle loro istituzioni poteva essere giustificato e avrebbe contribuito a rafforzare l'idea di «sportello unico», allora già in fase di sviluppo, della Direzione consolare del DFAE. Con l'adozione della legge sugli Svizzeri all'estero, il Parlamento ha anche definito il quadro giuridico di tale sportello.

⁷ 115 rappresentanze all'estero offrono servizi consolari. La Svizzera dispone anche di altre sedi estere, segnatamente uffici di cooperazione e rappresentanze presso organizzazioni internazionali.

⁸ Mozione 11.3203 «Coordinamento dei servizi amministrativi destinati agli svizzeri all'estero».

Oggi lo «sportello unico» raggruppa i compiti del delegato del DFAE per le relazioni con gli Svizzeri all'estero, della protezione consolare, del servizio di consulenza Emigrazione Svizzera, della Helpline DFAE (quale interlocutore centrale per le questioni consolari, operativa 24 ore su 24), dell'aiuto sociale per gli Svizzeri all'estero nonché di ulteriori servizi specializzati.

La seguente tabella sintetizza l'evoluzione del numero di casi elaborati:

Numero di casi	2010	2011	2012	2013	2014	Crescita 2010-2014;
Chiamate Helpline DFAE	-	15 525	29 101	35 037	40 632	+162 % ⁹
Casi di protezione consolare	897	1004	985	1068	1168	+30 %
Casi di aiuto sociale agli Svizzeri all'estero	331	323	307	285	295	-22 %

Il forte aumento delle domande pervenute alla Helpline DFAE nel corso dei suoi primi quattro anni di esercizio è da ricondurre in parte alla crescente notorietà dello strumento e in parte alla tendenza dei fruitori, tutt'ora in atto, a indirizzare sempre più spesso le loro domande alla Helpline DFAE e in misura più ridotta alle rappresentanze. Per ottimizzare i processi e garantire un impiego delle risorse efficiente, un numero crescente di rappresentanze limita il servizio di picchetto di notte o nel fine settimana solo ai casi che richiedono un intervento sul posto. Oggi la Helpline DFAE può rispondere centralmente da Berna a un elevato numero di domande standard.

Si constata che la protezione consolare viene richiesta da un numero crescente di emigrati anziani e in parte impoveriti e da persone con problemi psichici. Anche eventi di vasta portata quali le catastrofi naturali (inverno precoce in Nepal o tifone nelle Filippine) accrescono temporaneamente la domanda. L'aumento deriva infine anche dalla registrazione più sistematica dei casi effettuata negli ultimi anni.

Negli ultimi anni l'aiuto sociale accordato agli Svizzeri all'estero è stato sottoposto a un processo di ulteriore differenziazione, con una contrazione del numero dei casi e degli importi delle prestazioni sociali versate. Nel 2014 tale importo ammontava in media a 5300 franchi per ogni caso. Nel 2014 la Confederazione ha versato 1,6 milioni di franchi di prestazioni di aiuto sociale agli Svizzeri all'estero in difficoltà. Le spese in materia di aiuto sociale sono soggette a fluttuazioni economiche difficilmente prevedibili. Anche la riduzione del margine discrezionale nella definizione dell'importo delle prestazioni sociali imposta negli ultimi anni, una tendenza che interessa tutti gli ambiti della sicurezza sociale, ha ridotto l'aiuto sociale accordato agli Svizzeri all'estero.

2.6 Centro di gestione delle crisi del DFAE

Il Centro di gestione delle crisi del DFAE è accorpato alla Segreteria di Stato del DFAE. Interviene in stretta collaborazione con la Direzione consolare in situazioni di crisi e di emergenza quali conflitti armati, disordini politici, catastrofi naturali, incidenti di grandi dimensioni, attentati e rapimenti. Durante le crisi gestisce e coordina i mezzi stanziati dalla Confederazione a tutela dei cittadini svizzeri all'estero. Il Centro di gestione delle crisi può attivare in qualsiasi momento una «cellula di crisi» o una task force interdipartimentale formata da tutti i servizi amministrativi che partecipano alla soluzione di una crisi. Prevede tre ambiti di lavoro:

- prevenzione delle crisi e informazione dell'opinione pubblica allo scopo di minimizzare i rischi. Con i consigli di viaggio, il Centro di gestione delle crisi mette a disposizione della popolazione la valutazione in merito al grado di sicurezza effettuata dal DFAE per 176 Paesi;
- preparazione alle crisi, rafforzamento delle capacità di superamento delle crisi della rete esterna della Svizzera;
- superamento delle crisi, ovvero la gestione delle crisi vera e propria.

Nell'arco degli anni il DFAE ha costantemente migliorato i suoi strumenti di gestione delle crisi. Con l'obiettivo di sfruttare in modo più efficace le sinergie e intensificare la collaborazione tra gli attori del DFAE coinvolti in una crisi, il 1° gennaio 2015 i servizi Sicurezza all'estero e Geoservizi sono stati inglobati nel Centro di gestione delle crisi. Al fine di rispondere alla crescente complessità delle crisi e

⁹ La helpline è stata attivata solo nel 2011. Il tasso di crescita si riferisce pertanto al periodo 2011-2014.

all'aumento dei rapimenti di cittadini svizzeri all'estero, negli ultimi anni il Centro di gestione delle crisi ha inoltre modernizzato costantemente la sua organizzazione e la sua infrastruttura: le strutture e i processi, definiti in due manuali¹⁰, sono stati esaminati e testati con i partner. L'infrastruttura e le attrezzature tecniche dei depositi e dei locali di gestione delle crisi sono state adeguate e continuamente ottimizzate sulla base dell'esperienza di corpi di polizia e partner esteri. Con l'introduzione di uno strumento di cartografia digitale, prevista per il 2016, nelle situazioni di crisi il Centro di gestione delle crisi potrà avvalersi di una rappresentazione elettronica della situazione e di una cartografia automatizzata dei cittadini svizzeri all'estero.

Onde garantire nel tempo il funzionamento dei servizi coinvolti nel superamento di una crisi, il Centro ha istituito un pool d'intervento in caso di crisi formato da circa 240 collaboratori del DFAE. Nelle situazioni di crisi i membri del pool vengono mobilitati a sostegno delle rappresentanze all'estero o dei servizi interessati a Berna. Nel 2014, 16 membri del pool sono intervenuti in 5 operazioni di sostegno. Allo scopo di preparare i membri del pool a possibili missioni, il Centro di gestione delle crisi organizza due cicli di formazione all'anno basati sullo svolgimento di esercizi pratici volti a simulare una situazione di crisi in una rappresentanza all'estero. A intervalli regolari invia inoltre missioni di prevenzione delle crisi nelle rappresentanze all'estero per testare i dispositivi di crisi in loco e garantire al personale una formazione possibilmente vicina a una situazione reale. Recentemente all'ambasciata di Kigali è stata effettuata a un'esercitazione simulando una pandemia di virus Marburg/Ebola.

2.7 Risorse

Oggi il DFAE vanta strutture di assistenza consolare agli Svizzeri all'estero che soddisfano la domanda. In considerazione della complessità dell'offerta, degli elevati requisiti in materia di concessione dell'assistenza all'estero e della crescente importanza della prevenzione e della gestione delle crisi, notevoli investimenti sono stati effettuati non solo nelle unità operative (rappresentanze all'estero, Protezione consolare, Centro di gestione delle crisi), ma anche nella prevenzione e nel supporto (Helpline DFAE, Itineris), che saranno illustrati più nel dettaglio nelle pagine che seguono. Benché l'offerta di servizi sia stata ampliata, grazie all'adeguamento della rete delle rappresentanze, alle misure di ottimizzazione dei processi e all'utilizzo di nuove tecnologie, l'aumento delle risorse necessarie è rimasto entro limiti tali da consentire al DFAE di rispettare l'obiettivo del bilancio in pareggio e le misure di risparmio previste dal programma PCon 2014. Parallelamente, l'organizzazione di corsi di perfezionamento mirati ha determinato un'ulteriore professionalizzazione delle misure di prevenzione e di protezione.

I numerosi servizi offerti dal DFAE, in particolare le misure di prevenzione e supporto quali la Helpline DFAE, il sito internet e i consigli di viaggio, garantiscono un servizio pubblico a beneficio dell'intera popolazione svizzera residente sul territorio nazionale e all'estero. La soddisfazione delle elevate aspettative in materia di offerta di servizi richiede l'impiego di personale qualificato. In tale ottica svolgono un ruolo di rilievo sia le analisi di sicurezza effettuate dalle rappresentanze diplomatiche sia il lavoro operativo concreto svolto soprattutto dalle cancellerie delle ambasciate e dai consolati. Nelle situazioni di crisi la presenza sul posto costituisce spesso un vantaggio non trascurabile, ad esempio grazie all'accesso diretto alle autorità locali. In tale contesto emerge il valore aggiunto di una rete esterna estesa.

Il DFAE recluta le giovani leve del servizio consolare a scadenza annuale nel quadro di una procedura di selezione articolata in vari livelli, formata da esami, valutazioni e colloqui. La procedura di selezione mira a verificare in modo approfondito la disponibilità generale al servizio e più in particolare l'orientamento alla clientela. Nel successivo anno di attività lavorativa presso una rappresentanza all'estero, i candidati devono dimostrare le loro abilità a livello pratico. Prima di essere assunti definitivamente devono inoltre superare gli esami finali.

Le crisi e le situazioni di difficoltà individuali non sono mai identiche. Una reazione rapida e professionale richiede pertanto del personale con un'esperienza pluriennale. Proprio per questo il DFAE mira a fidelizzare e promuovere i collaboratori competenti ed esperti nelle crisi.

Il DFAE offre un sistema d'incentivazione volto a mantenere e promuovere in modo mirato la motivazione del personale anche in presenza di condizioni di vita e di lavoro a volte difficili. Oltre a una retribuzione in linea con la realtà del mercato, attribuisce grande importanza all'assegnazione di compiti interessanti e vari. Laddove possibile, viene adottato un sistema di rotazione all'interno della

¹⁰ Manuale sulla gestione delle crisi e manuale sui casi di rapimento.

rappresentanza, affinché nel corso di un impiego il personale possa esercitare varie attività. Tale formula consente di aumentare in modo duraturo l'attrattiva del lavoro e prevenire gli indesiderati effetti negativi della routine.

Il personale locale assegnato a compiti consolari nelle rappresentanze all'estero e i consoli onorari vengono reclutati possibilmente tra gli Svizzeri all'estero. Le esperienze passate dimostrano infatti che un legame con la Svizzera contribuisce a rafforzare la motivazione a fornire prestazioni di assistenza.

3 Servizi a favore degli Svizzeri all'estero

3.1 Protezione consolare

L'assistenza all'estero nel quadro della protezione consolare viene accordata a titolo sussidiario quando le persone interessate hanno bisogno di un sostegno supplementare. In particolare include servizi di assistenza in caso di malattia, infortunio e decesso nonché un sostegno a favore delle vittime di atti criminali o catastrofi naturali e nei casi di privazione della libertà o rapimenti. La protezione consolare può essere accordata anche a persone giuridiche che subiscono atti di arbitrio, restrizioni illecite della libera concorrenza imposte da uno Stato o una limitazione dei diritti di proprietà. La Confederazione ha interesse a sostenere le persone giuridiche svizzere trattate in modo non conforme al diritto dallo Stato di residenza. Questa forma di sostegno va distinta dalla promozione dell'economia e delle esportazioni.

L'aiuto concesso dal DFAE viene definito in base alle esigenze del singolo caso concreto, alle condizioni quadro locali e al diritto in vigore. È fornito da personale della Direzione consolare con un'esperienza professionale pluriennale. In linea di massima tutti i collaboratori di una rappresentanza all'estero devono poter essere assegnati a casi di protezione consolare, anche se l'elaborazione dei casi spetta soprattutto ai capi delle cancellerie formati nei compiti consolari e ai loro sostituti. Ai fini di una prima valutazione e di una reazione iniziale, la rappresentanza all'estero e la Direzione consolare possono anche avvalersi della rete di consoli onorari. Spesso questi ultimi vivono in prossimità delle regioni in cui si registrano grandi flussi turistici, possiedono una buona rete di contatti e conoscono il contesto locale. Benché non abbiano compiti di protezione consolare in senso stretto, nelle situazioni di crisi e di emergenza svolgono un importante ruolo di interlocutori.

3.2 Aiuto sociale

La Sezione Aiuto sociale agli Svizzeri all'estero (ASE) sostiene finanziariamente gli Svizzeri all'estero che si trovano in una situazione di bisogno, non sono domiciliati in Svizzera e sono iscritti nel registro degli Svizzeri all'estero (RSE). Nel corso degli ultimi anni la Confederazione ha accordato prestazioni di sostegno per un importo di 1,3-2 milioni di franchi all'anno per aiutare cittadini Svizzeri all'estero che vivono in condizioni di indigenza o per facilitare il loro rimpatrio.

L'ASE lavora in stretta collaborazione con le rappresentanze all'estero, che ricevono le domande di persone che si trovano in una situazione di difficoltà, eventualmente le completano ed effettuano un primo controllo. In seguito le domande sono trasmesse all'ASE che, se necessario, procede ad ulteriori accertamenti e si pronuncia sulla concessione e sull'importo delle prestazioni di sostegno. A seconda della situazione, la Confederazione concede aiuto finanziario all'estero o consente il rimpatrio dei richiedenti. Inoltre, onde organizzare l'acquisizione del domicilio e all'occorrenza garantire l'aiuto necessario anche in Svizzera, l'ASE lavora a stretto contatto con i servizi sociali cantonali.

Qualora gli Svizzeri all'estero rientrino definitivamente in Svizzera o vi soggiornino temporaneamente, le prestazioni di aiuto sociale sono di competenza del servizio sociale del luogo di domicilio o di soggiorno. Se necessario quest'ultimo contatta l'ASE per concordare le prestazioni di sostegno. Tale procedura garantisce che il DFAE non debba assistere a lungo termine queste persone in Svizzera.

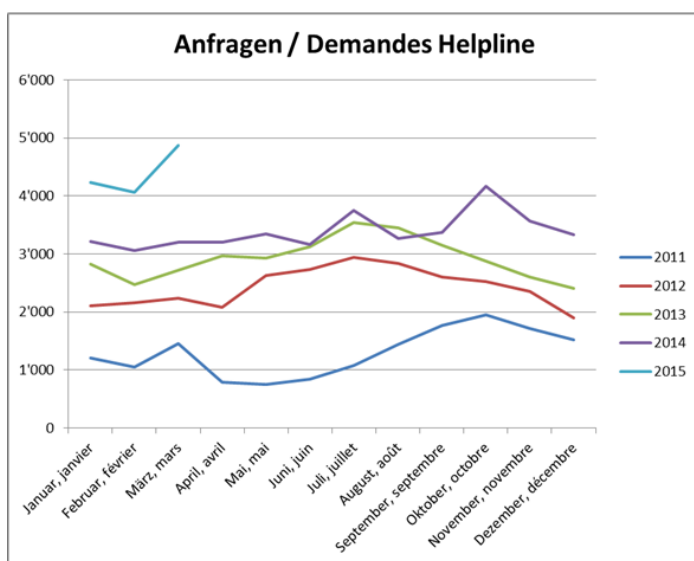
3.3 Helpline DFAE

La Helpline DFAE funge da interlocutore centrale per le domande riguardanti i servizi consolari presentate da singole persone, autorità o fornitori di servizi privati. È operativa 365 giorni all'anno, 24 ore su 24. Inoltre, nell'ottica di una costante ottimizzazione dei processi e di un aumento permanente dell'efficienza e al fine di proporre un servizio pubblico ottimale, la helpline offre un importante sostegno alle rappresentanze all'estero, ad esempio rispondendo alle telefonate effettuate al di fuori dei loro orari d'ufficio locali ed elaborando le richieste. In tal modo le rappresentanze all'estero sono

reperibili 24 ore su 24. Attualmente la Helpline DFAE tratta ogni anno oltre 40 000 domande: i suoi collaboratori, che vantano una formazione consolare e un'esperienza pluriennale all'estero, rispondono direttamente a circa il 98 per cento delle domande senza dover consultare un servizio specializzato. Con il suo numero di telefono di facile memorizzazione (0800 24-7-365), la Helpline DFAE è diventata un'apprezzata vetrina dello «sportello unico»¹¹. Fornisce inoltre informazioni in materia di rilascio di visti, spiegazioni sui consigli di viaggio e precisazioni sulle competenze delle rappresentanze svizzere ed estere e delle autorità svizzere. Questo servizio di informazione diretto e gratuito è ormai diventato un pilastro importante del dispositivo di prevenzione della Confederazione a sostegno degli Svizzeri sul territorio nazionale e all'estero.

Nelle situazioni di crisi, le 12 linee della helpline possono essere potenziate con l'attivazione di massimo altre 16 linee, gestite da operatori aggiuntivi reclutati all'interno di un pool di 140 collaboratori esperti del DFAE. La Helpline DFAE dispone pertanto dell'infrastruttura e dell'organico necessari per reagire in tempi brevi a un forte aumento del numero delle telefonate. Questo valido dispositivo del DFAE può essere messo a disposizione di altri servizi federali per assicurarne la disponibilità operativa e, all'occorrenza, la gestione delle crisi nell'ambito di importanti manifestazioni in Svizzera. L'ultimo servizio ad averne beneficiato è stato il DDPS in occasione della messa a punto del dispositivo di crisi per le giornate del meeting aereo «Air 2014» di Payerne.

La Helpline DFAE attribuisce grande importanza alla formazione e al perfezionamento. I collaboratori e i membri del pool di rinforzo seguono ogni anno corsi di approfondimento focalizzati sull'aspetto psico-sociale, organizzati in collaborazione con l'Ufficio federale della protezione della popolazione. Tali corsi intensivi, che hanno una durata di vari giorni, preparano i partecipanti ad affrontare compiti delicati (reazione di fronte a destini individuali difficili o gravi catastrofi) e a operare in modo professionale anche nelle situazioni di crisi.



Andamento mensile e annuale delle domande pervenute alla Helpline DFAE

Dalla sua attivazione il volume delle domande pervenute alla Helpline DFAE ha registrato un continuo aumento, seppur con forti oscillazioni. In estate, quando la stagione turistica raggiunge il suo apice, le chiamate aumentano regolarmente a causa delle domande relative alla sicurezza nei Paesi di destinazione dei viaggi. Anche in caso di avvenimenti specifici all'estero (p. es. gravi incidenti, catastrofi naturali o attentati), per ovvi motivi il numero delle domande registra spesso un'impennata. Nella gestione ordinaria, oltre due terzi di tutte le domande riguardano le disposizioni in materia di visti o documenti d'identità ufficiali (passaporto, carta d'identità) e i consigli di viaggio. La helpline riceve altresì domande sui temi più disparati, anche non specifici del DFAE, e in tal modo, grazie alla sua notorietà e alla sua reperibilità 24 ore su 24, fornisce un servizio all'intera Amministrazione federale.

¹¹ La Helpline DFAE può essere contattata gratuitamente 24 ore su 24 anche tramite il sito internet del DFAE, via e-mail (helpline@eda.admin.ch) e con Skype ([helpline-eda](https://www.skype.com/en/contacts/voice/helpline-eda)).

3.4 Emigrazione Svizzera

Il Servizio Emigrazione Svizzera (swissemigration)¹² fornisce gratuitamente informazioni di carattere generale alle persone che desiderano soggiornare all'estero, emigrare o rientrare in Svizzera. Secondo il saldo migratorio pubblicato dall'Ufficio federale di statistica, 28 000 cittadini svizzeri sono emigrati in media ogni anno tra il 2007 e il 2013. I circa 10 000 accessi mensili alle relative pagine internet dimostrano che prima di partire numerosi Svizzeri si informano presso il Servizio Emigrazione Svizzera e consultano le guide informative specifiche e i dossier sui principali Paesi di destinazione disponibili online.

Il servizio offre inoltre una guida per il rimpatrio con preziose informazioni per gli Svizzeri all'estero che desiderano tornare in Svizzera. Decine di telefonate settimanali dimostrano che i dossier di Emigrazione Svizzera sono consultati e apprezzati.

4 Principi relativi ai servizi nelle situazioni di emergenza e di crisi

4.1 Aspettative e requisiti

Le situazioni di emergenza e di crisi all'estero sono caratterizzate da circostanze eccezionali: il contesto è spesso confuso, i tempi sono serrati e la situazione è incerta e suscettibile di evolvere rapidamente. Le possibilità di protezione e assistenza sono inoltre limitate dalla sovranità dello Stato interessato. L'adozione di misure sul posto è difficile ed è sempre subordinata a norme di diritto internazionale e al contesto locale. Date tali premesse, è importante che il DFAE e i servizi coinvolti possano operare conformemente ai loro dispositivi collaudati e regolarmente aggiornati.

Le persone direttamente coinvolte sono spesso esposte a un forte carico emotivo. Molte di loro mostrano quindi riconoscenza quando, in circostanze difficili, ricevono il sostegno professionale del DFAE. La capacità di offrire tale sostegno presuppone il soddisfacimento di determinati requisiti in materia di formazione e di introduzione dei collaboratori del DFAE ai loro nuovi compiti: nel contatto con le persone in difficoltà il personale deve infatti dimostrare professionalità ed empatia e se necessario essere in grado di allentare le tensioni e di individuare soluzioni mirate ed efficaci con tutte le parti interessate. In alcuni casi le possibilità effettive non permettono tuttavia di rispondere appieno alle aspettative, con conseguenti critiche e reazioni negative. A livello generale i casi di protezione consolare suscitano regolarmente grande interesse e, soprattutto a seguito di rapimenti spettacolari, danno vita a dibattiti pubblici.

4.2 Limitazione della protezione consolare

La protezione consolare può essere concessa a tutti i cittadini svizzeri, ai cittadini di Stati con i quali la Svizzera ha concluso un relativo accordo¹³ nonché ai rifugiati riconosciuti e agli apolidi stabiliti in Svizzera che soggiornano all'estero (in caso di pluricittadinanza di regola la protezione consolare è concessa solo se un altro Stato non ha ancora fornito assistenza). Se oltre alla cittadinanza svizzera una persona possiede anche la cittadinanza dello Stato in cui si trova in difficoltà, può beneficiare della protezione consolare svizzera solo se lo Stato di residenza non vi si oppone. La Svizzera concede inoltre la protezione consolare ai cittadini del Liechtenstein.

4.2.1 Responsabilità individuale

Gli Svizzeri all'estero sono innanzitutto tenuti ad assumersi le proprie responsabilità e a limitare i rischi prevedibili tenuto conto del luogo e del momento. In caso di soggiorno temporaneo all'estero, la responsabilità individuale riguarda soprattutto il comportamento durante il corso del viaggio. Ciò implica il rispetto delle leggi dello Stato ospite e l'osservanza dei consigli di viaggio del DFAE e delle istruzioni emanate dalle autorità locali. In caso di viaggi e soggiorni all'estero la responsabilità individuale presuppone inoltre che la persona si informi dei rischi ed eviti le situazioni di pericolo scegliendo accuratamente le destinazioni e gli itinerari e tenendo un determinato comportamento sul posto. I consigli di viaggio del DFAE costituiscono un utile ausilio in tal senso. La responsabilità

¹² Per ulteriori informazioni: www.swissemigration.ch.

¹³ Cfr. cap. 6.3.

individuale include inoltre la stipula di un'assicurazione con una copertura adeguata per il salvataggio, le cure mediche, il rimpatrio e la protezione giuridica. Anche la registrazione del viaggio previsto e di ulteriori informazioni utili nel sistema di registrazione online Itineris del DFAE¹⁴ nonché l'attivazione di un sistema di informazione tramite SMS e notifiche push rappresentano misure utili per prepararsi alle possibili situazioni di emergenza.

In caso di residenza all'estero, dato il più stretto legame con lo Stato di soggiorno, il fatto di assumersi la propria responsabilità individuale presuppone anche che gli Svizzeri all'estero siano in grado di garantire a lungo termine il proprio sostentamento, stipulino un'assicurazione malattia e si assicurino la previdenza per la vecchiaia.

4.2.2 Sostegno sussidiario limitato dello Stato

In virtù del principio di sussidiarietà, lo Stato è tenuto a fornire un sostegno agli Svizzeri all'estero solo quando questi ultimi non sono in grado o non possono essere ragionevolmente tenuti ad assumere la tutela dei propri interessi da soli o con l'aiuto di terzi, ad esempio assicurazioni o familiari. Di regola la protezione consolare passa dal sostegno sotto forma di consulenza all'assistenza attiva solo quando la persona interessata ha esaurito i mezzi di cui dispone per superare le difficoltà.

Non sussiste pertanto alcun diritto alla protezione consolare. La nuova legge sugli Svizzeri all'estero elenca una serie di ragioni che possono giustificare una limitazione della protezione consolare:

- l'aiuto potrebbe essere pregiudizievole agli interessi in materia di politica estera della Svizzera. Si tratta di un criterio importante segnatamente nella decisione relativa alla concessione del sostegno a una persona giuridica;
- vi è il rischio di mettere in pericolo altre persone che, su mandato della Confederazione, forniscono protezione consolare alla persona che chiede aiuto, ad esempio in caso di cattura di ostaggi o in una situazione di crisi;
- con il suo comportamento la persona interessata dà o ha dato prova di negligenza provocando la situazione all'origine della richiesta di sostegno. In questo caso deve pertanto accettare una limitazione della protezione consolare;
- è dimostrato che la persona in questione ha abusato di precedenti aiuti.

Con tale limitazione esplicita della protezione consolare, la legge sugli Svizzeri all'estero intende avere soprattutto un effetto preventivo. La protezione consolare è tuttavia sempre garantita quando sussiste una minaccia diretta per la vita o l'incolumità della persona interessata. Questa minaccia va intesa come pericolo manifesto o presunto per la vita e grave pregiudizio per la salute e in ultima analisi presuppone che venga effettuato un esame della situazione in base al principio di proporzionalità.

4.3 Conseguenze finanziarie

Le persone che danno origine a un servizio di protezione consolare o che lo hanno richiesto, devono rimborsare alla Confederazione le spese sostenute. Le spese devono essere rimborsate anche nel caso in cui la Confederazione abbia fornito il servizio senza alcuna richiesta da parte della persona in questione, ma in base alla sua presunta volontà e nel suo interesse. In caso d'indigenza della persona in questione o per altre importanti ragioni può essere concessa una dilazione oppure un esonero parziale o totale dal pagamento degli emolumenti o dal rimborso spese. L'esame di una richiesta di esonero parziale o totale deve anche tenere conto di un eventuale comportamento negligente della persona interessata.

In caso di rapimenti di matrice terroristica, viene rapidamente istituita una task force interdipartimentale che fa tutto il possibile per ottenere la liberazione della vittima. Il dispiegamento di mezzi e i costi sono spesso tali da essere fuori dalla portata della vittima, che non è in grado di rimborsarli. Tale aspetto viene considerato in sede di fatturazione. Il Consiglio federale persegue una politica di non pagamento dei riscatti. Il pagamento di riscatti a gruppi terroristici contribuisce infatti al finanziamento delle loro attività, sostiene la loro strategia di reclutamento, favorisce l'esecuzione di attentati e di rapimenti futuri mettendo in pericolo altri cittadini. La Svizzera sostiene dunque

¹⁴ Cfr. cap. 6.1.2.

coerentemente tale politica a livello multilaterale e bilaterale e si impegna, nel quadro di organismi internazionali e regionali, a favore della creazione di un fronte compatto degli Stati che intendono porre fine ai sequestri con richiesta di riscatti («kidnapping for ransom») in quanto fonte di finanziamento del terrorismo. Durante la presidenza svizzera dell'OSCE nel 2014, su iniziativa della Svizzera la problematica dei rapimenti con richiesta di riscatto è stata trattata in modo approfondito e ha portato alla dichiarazione dell'OSCE contro i sequestri di persona e la presa di ostaggi, adottata dal Consiglio dei ministri di Basilea del dicembre 2014.

4.4 Reazioni e reclami

Nella grande maggioranza dei casi in cui sono stati concessi sostegno o assistenza, le persone direttamente interessate o i loro familiari hanno espresso soddisfazione per i servizi erogati. I reclami pervenuti alla Direzione consolare sono in costante diminuzione da anni, anche grazie al continuo ampliamento dei servizi. Le critiche comunque ricevute vengono analizzate con attenzione e utilizzate ai fini della garanzia della qualità.

5 Servizi specifici nei casi di emergenza e di crisi

5.1 Detenzione e procedimento penale

Se un cittadino svizzero è privato della libertà, la rappresentanza all'estero si informa sui motivi della misura presso le autorità dello Stato di residenza o di soggiorno e si adopera per mettersi in contatto con la persona interessata e farle visita.

Durante il processo, la rappresentanza all'estero non è autorizzata a intervenire nel procedimento o a influenzarlo a favore della persona detenuta. Essa è invece tenuta a vigilare sul rispetto delle garanzie processuali fondamentali dei detenuti, sancite dall'ordinamento giuridico dello Stato che ha ordinato la detenzione, nonché sull'osservanza delle norme di diritto internazionale e sulla garanzia dei diritti della difesa (difensore d'ufficio, interprete ecc.). È tuttavia escluso che la Confederazione si faccia carico delle spese legali.

Per quanto concerne le condizioni di detenzione, la rappresentanza all'estero può, su richiesta della persona detenuta, intervenire presso le autorità competenti affinché i suoi diritti vengano rispettati. Può inoltre adoperarsi per assicurare assistenza e cure mediche di base alla persona detenuta. Qualora quest'ultima possa vivere dignitosamente solo tramite un sostegno finanziario e i familiari non siano in grado di fornire un aiuto, la Confederazione può intervenire finanziariamente.

5.2 Infortunio e malattia

In linea di principio il recupero, l'ospedalizzazione e il rimpatrio di cittadini svizzeri in seguito a infortunio o malattia all'estero sono di competenza delle autorità dello Stato in cui l'evento ha avuto luogo nonché di organizzazioni e assicurazioni private. Il DFAE interviene a titolo sussidiario, nella misura in cui né la persona interessata né terzi dispongano dei mezzi necessari per fornire tale aiuto. Se nel caso concreto il principio di sussidiarietà, che presuppone accertamenti prima dell'adozione delle misure necessarie, è in contraddizione con i principi umanitari, la priorità è data all'azione immediata, in particolare quando sussiste una minaccia per la vita o l'incolumità della persona interessata.

Il DFAE ha sviluppato una cooperazione operativa con organizzazioni e assicurazioni svizzere private che, accanto all'assunzione delle spese per le cure, offrono ai propri affiliati o assicurati servizi di consulenza medica a distanza e di rimpatrio. A titolo di esempio va menzionata l'efficace cooperazione con la fondazione REGA e il TCS (tramite Libretto ETI).

5.3 Persone scomparse

Qualora cittadini svizzeri siano segnalati come scomparsi all'estero, la Confederazione offre assistenza ai familiari più prossimi, indipendentemente dal loro luogo di domicilio. Attualmente, il numero di cittadini svizzeri segnalati come scomparsi all'estero si situa tra le 20 e le 30 persone all'anno. Spesso la persona viene ritrovata poco dopo la segnalazione di scomparsa, ma in alcuni casi le ricerche si rivelano infruttuose. Tale incertezza risulta molto difficile da sopportare per i familiari e rappresenta una sfida considerevole anche per la Direzione consolare. L'assistenza fornita in tali casi è tuttavia sottoposta a chiari limiti. In virtù del principio di sovranità, le autorità svizzere di polizia non possono

condurre personalmente indagini per il ritrovamento della persona scomparsa nel Paese interessato, ma possono disporre accertamenti più approfonditi attraverso Interpol ed Europol. La rappresentanza all'estero resta in contatto con le autorità menzionate e si informa sull'andamento delle ricerche. Parallelamente fedpol può dare vita a un'eventuale collaborazione con le forze di polizia dello Stato di residenza o di soggiorno. Nella misura del possibile, la Direzione consolare e le autorità del Cantone di origine o di domicilio della persona scomparsa assistono i familiari residenti in Svizzera.

La legge sugli Svizzeri all'estero contempla la possibilità di una partecipazione della Confederazione alle operazioni di ricerca e salvataggio dello Stato di residenza o di soggiorno, di solito su richiesta di quest'ultimo e con il suo consenso.

5.4 Prestiti d'emergenza per gli Svizzeri all'estero

Nelle situazioni di emergenza e di crisi, gli Svizzeri all'estero e i cittadini svizzeri che soggiornano solo temporaneamente all'estero hanno diritto a prestazioni di sostegno che il Centro di gestione delle crisi e la Direzione consolare coordinano in collaborazione con la rappresentanza in loco. Di regola i beneficiari delle prestazioni sono gruppi di persone. Le rappresentanze all'estero possiedono quindi una competenza finanziaria che permette loro di offrire un sostegno sussidiario rapido, che non richiede lunghe procedure burocratiche, tramite prestiti d'emergenza rimborsabili. Ai fini dell'organizzazione di un eventuale rientro in Svizzera vengono inoltre coinvolti i servizi sociali cantonali, che sulla base della loro legislazione in materia di assistenza sociale all'occorrenza assicurano la prosecuzione del sostegno anche in Svizzera.

5.5 Sottrazione internazionale di minori

Qualora un minore soggiorni o si presuma soggiorni in uno Stato che non ha ratificato la Convenzione dell'Aia sugli aspetti civili del rapimento internazionale di minori¹⁵, la Sezione Protezione consolare della Direzione consolare sostiene i tentativi volti al rimpatrio del minore, d'intesa con la competente rappresentanza all'estero e in collaborazione con le autorità dello Stato menzionato e altri partner internazionali. Nei casi in cui trova applicazione la Convenzione dell'Aia, la competenza spetta invece all'Ufficio federale di giustizia. I casi di sottrazione di minori differiscono a seconda del Paese, delle circostanze e della situazione giuridica. Le possibili soluzioni mirano sempre a salvaguardare gli interessi e il benessere dei minori. Il sostegno della Direzione consolare va dalla consulenza relativa al ricorso a una consulenza legale o al supporto tramite altre persone di fiducia in loco fino a interventi presso le autorità competenti.

Solo molto raramente è possibile imporre e pertanto disporre il rientro in Svizzera per via giudiziaria. All'atto pratico la strategia più efficace in questi processi che spesso si protraggono per anni è la mediazione, accompagnata da misure volte a instaurare un clima di fiducia.

5.6 Catastrofi naturali, incidenti di ampia portata, attentati e conflitti armati

Nelle situazioni di crisi all'estero, l'obiettivo primario del DFAE è stabilire se vi sono cittadini svizzeri interessati dall'evento, in quali condizioni si trovano ed eventualmente di quale sostegno supplementare hanno bisogno. Se non è possibile sopperire a tali necessità tramite terzi (autorità del Paese ospitante, organizzazioni private), la Confederazione interviene a titolo sussidiario. Durante la crisi, il Centro di gestione delle crisi dirige e coordina tutti i mezzi dispiegati per affrontare l'evento all'interno di uno stato maggiore di crisi e informa permanentemente la direzione del dipartimento sull'andamento della gestione della crisi. A seconda del tipo di evento, lo stato maggiore di crisi riunisce diverse unità organizzative del DFAE e di altri dipartimenti. Per quanto concerne il DFAE, in genere vi partecipano l'unità Informazione DFAE, la Direzione politica, la Sezione Protezione consolare, la Helpline DFAE, la DSC, la Direzione del diritto internazionale pubblico nonché la rappresentanza all'estero interessata. A queste si affiancano inoltre diversi servizi del DFDP (fedpol, UFG, SEM) e del DDPS (SIC, SIM, UFPP). In caso di incidente con numerose vittime svizzere all'estero, su richiesta del DFAE e in collaborazione con lo Stato interessato, fedpol e i corpi di polizia cantonali adottano le misure necessarie ad accertare l'identità delle vittime (DVI: *Disaster Victim Identification*). Negli scorsi anni, il Centro di gestione delle crisi è intervenuto in media in 12-16 crisi all'anno. Nel dicembre 2014, dopo l'incendio a bordo del traghetto «Norman Atlantic», avvenuto durante la traversata dalla Grecia all'Italia, il Centro ha per esempio partecipato, in stretta

¹⁵ Convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili del rapimento internazionale dei minori, RS 0.211.230.02.

collaborazione con le rappresentanze all'estero, alle ricerche di cittadini svizzeri che i familiari non erano riusciti a contattare e, ove necessario, ha sostenuto gli Svizzeri direttamente colpiti nell'organizzazione del rientro in Svizzera. Nel quadro della pandemia di Ebola, il Centro di gestione delle crisi ha assunto un ruolo di informazione e di coordinamento e ha messo a punto pianificazioni di contingenza per il rimpatrio, con mezzi di trasporto speciali, di cittadini svizzeri che avessero contratto la malattia. Dall'inizio del 2014, nel contesto della crisi ucraina il Centro fornisce consulenza in materia di protezione degli Svizzeri in loco all'Ambasciata svizzera a Kiev.

5.7 Rapimenti a sfondo politico

I casi di rapimento di cittadini svizzeri all'estero a fini politici e/o terroristici sono notevolmente aumentati negli ultimi dieci anni. I sequestratori avanzano rivendicazioni politiche e finanziarie. Per il trattamento di tali casi, il Centro di gestione delle crisi dirige una task force interdipartimentale in cui sono rappresentati i servizi competenti del DFAE (Centro di gestione delle crisi, Sezione Protezione consolare, Direzione politica, Direzione del diritto internazionale pubblico, Informazione DFAE), del DDPS (SIC), del DFGP (fedpol), nonché il Ministero pubblico della Confederazione e i Cantoni coinvolti. D'intesa con la direzione del DFAE, la task force definisce la strategia da perseguire per ottenere il rilascio e garantire l'incolumità delle persone sequestrate, coordina le misure da adottare, assicura lo scambio di informazioni tra i servizi coinvolti ed è in contatto con i familiari degli ostaggi.

Come già menzionato al capitolo 4.3, nei casi di rapimento la Svizzera persegue una politica di non pagamento dei riscatti. Il rafforzamento internazionale di tale politica rientra tra gli obiettivi di politica estera del Consiglio federale.

Per risolvere questi casi, le autorità federali si avvalgono dei canali della diplomazia, della polizia e del servizio di informazione. Congiuntamente alle autorità dello Stato in cui si trovano le vittime del sequestro, si adoperano per il rilascio e l'incolumità degli ostaggi.

Negli ultimi tre anni, i casi che hanno richiesto il maggiore dispiegamento di risorse sono stati il rapimento di due cittadini svizzeri in Pakistan (luglio 2011–marzo 2012), quello di una Svizzera nello Yemen (marzo 2012–febbraio 2013) e quello di uno Svizzero nelle Filippine (febbraio 2012–dicembre 2014). Nel 2014 sono stati inoltre offerti consulenza e sostegno alla task force OSCE del DFAE per l'anno di presidenza svizzera nella gestione del sequestro del collaboratore svizzero dell'OSCE nell'Est dell'Ucraina (giugno 2014).

6 Strumenti della protezione consolare e della gestione delle crisi

6.1 Prevenzione

Il DFAE attribuisce grande importanza agli aspetti legati alla prevenzione. Gli strumenti principali sono rappresentati dai consigli di viaggio, il contatto con gli operatori turistici, la partecipazione a fiere del turismo e le strette relazioni con organizzazioni non governative e con l'economia privata. Tali misure preventive devono essere intensificate allo scopo di sensibilizzare i cittadini nei confronti dei rischi associati ai viaggi e in tal modo far sì che ognuno si assuma maggiormente la propria responsabilità individuale.

Nel 2014, il DFAE ha organizzato due manifestazioni con organizzazioni non governative attive rispettivamente nella promozione della pace e nella cooperazione allo sviluppo allo scopo di sensibilizzarle in merito ai rischi di rapimento e alla rigorosa politica di non pagamento di riscatti perseguita dalla Confederazione. Le organizzazioni sono inoltre state incoraggiate a riesaminare i loro dispositivi. Nel 2015 è prevista una manifestazione analoga con la partecipazione di rappresentanti dell'economia privata.

6.1.1 Consigli di viaggio

I consigli di viaggio del DFAE segnalano sistematicamente i pericoli, i rischi e le difficoltà suscettibili di presentarsi in 176 Paesi, diffondono informazioni importanti per la sicurezza negli ambiti della politica e della criminalità e sono tra le pagine più visitate del DFAE¹⁶.

¹⁶ Il numero degli accessi oscilla tra i 2,1 e i 2,2 milioni all'anno.

Se a seguito di una particolare situazione il DFAE giudica una destinazione troppo pericolosa, sconsiglia di recarsi nel Paese o nella regione interessata. La decisione di intraprendere o meno il viaggio spetta tuttavia in ultima analisi al viaggiatore e rientra nell'ambito della sua responsabilità individuale. Le raccomandazioni generali per tutti i viaggi, articolate chiaramente ad esempio nelle rubriche «Raccomandazioni prima del viaggio e durante il viaggio», «Terrorismo e sequestri», «Radioattività» e «Aiuto all'estero», sono parte integrante dei consigli di viaggio per le singole destinazioni. La piattaforma Itineris, presentata più in dettaglio di seguito, e Twitter consentono di diffondere aggiornamenti dei consigli di viaggio e raccomandazioni supplementari¹⁷.

Il DFAE verifica costantemente i consigli di viaggio e li aggiorna tempestivamente quando ritiene che la situazione abbia subito cambiamenti. Tutti gli aggiornamenti vengono immediatamente trasmessi alle tre associazioni delle agenzie di viaggio, all'ombudsman del ramo viaggi svizzero nonché a numerosi operatori turistici e assicurazioni di viaggio. L'obiettivo primario è generalizzare e automatizzare l'abbonamento online ai consigli di viaggio, affinché possano essere consultati in tempo reale dal maggior numero di utenti possibile.

Oltre ai collaudati consigli di viaggio, il DFAE mette a disposizione altri prodotti integrativi quali vari opuscoli e una checklist che offre agli operatori turistici e ai viaggiatori preziose informazioni per i preparativi, la pianificazione e la realizzazione del viaggio.

6.1.2 Piattaforma online e applicazione Itineris

I cittadini svizzeri possono registrare facilmente i loro viaggi e soggiorni all'estero sulla piattaforma online Itineris. Qualora le condizioni di sicurezza dovessero subire un peggioramento, i dati registrati consentono di informare le persone registrate in modo mirato tramite SMS. Nei casi di emergenza e di crisi come catastrofi naturali o conflitti armati, le persone registrate possono essere contattate in modo rapido e diretto per accertarsi della loro incolumità ed eventualmente preparare la loro evacuazione. Un'applicazione Itineris supplementare, che può essere scaricata gratuitamente su ogni smartphone iOS o Android e su ogni tablet, migliora ulteriormente la reperibilità e l'interazione con le persone registrate. Oltre alla possibilità di consultare i consigli di viaggio e i dati di contatto delle rappresentanze all'estero, l'applicazione consente di ricevere notifiche push. È pertanto possibile trasmettere informazioni mirate a persone che soggiornano in una determinata regione. Durante il Campionato mondiale di calcio 2014 in Brasile, l'ambasciata locale si è ad esempio avvalsa di tali notifiche per segnalare ai visitatori svizzeri registrati congestioni nel sistema dei trasporti o per informarli sulla criminalità in singoli quartieri delle città che ospitavano le partite. Lo strumento si è rivelato estremamente efficace perché ha reso possibile una comunicazione ancora più mirata; a condizione naturalmente di avere in precedenza installato l'applicazione. Poiché la pubblicizzazione dell'applicazione gratuita non è particolarmente onerosa, i 58 000 download finora registrati rappresentano un risultato piuttosto modesto. La diffusione dello strumento sarà incentivata con l'ausilio di ulteriori misure di comunicazione specifiche.

6.1.3 Missione di prevenzione delle crisi

Con l'ausilio delle missioni di prevenzione delle crisi, il Centro di gestione delle crisi aiuta le rappresentanze all'estero a prepararsi ad affrontare situazioni di crisi che potrebbero colpire la comunità svizzera in loco o cittadini svizzeri in transito. Le missioni hanno lo scopo di rafforzare il dispositivo di crisi (misure preventive, organizzazione, pianificazione), sensibilizzare in merito a questioni di carattere generale concernenti la gestione della crisi e incentivare i contatti con altre rappresentanze e volontari della comunità svizzera. Permettono inoltre agli esperti del Centro di gestione delle crisi di raccogliere informazioni e comprendere meglio i problemi e le esigenze delle singole rappresentanze all'estero. Nel quadro di tali missioni, è possibile pertanto prendere nota delle loro richieste concrete. Ove possibile e opportuno, le missioni di prevenzione delle crisi sono organizzate insieme ad altri servizi federali e all'addetto alla difesa competente.

Di regola il Centro di gestione delle crisi conduce almeno otto missioni di prevenzione all'anno. Nel 2013/14 sono state per esempio organizzate missioni di questo tipo in Brasile (ai fini della preparazione al Campionato mondiale di calcio), Russia (ai fini della preparazione ai Giochi olimpici invernali di Sochi 2014), Georgia, Perù, India, Turchia, Thailandia, Myanmar, Bolivia, Messico, Algeria, Ucraina, Israele e Milano (ai fini della preparazione all'Expo 2015).

¹⁷ Chi non ha accesso a internet può ordinare telefonicamente i consigli di viaggio alla Helpline DFAE.

6.1.4 Consegna del volantino della Helpline al momento del rilascio di nuovi passaporti

Il volantino della Helpline «Preparati bene, viaggerai bene», provvisto di una targhetta staccabile in formato carta di credito, viene allegato ai circa 600 000 passaporti rilasciati ogni anno. Il volantino fornisce informazioni utili per preparare un soggiorno all'estero e rinvia ai consigli di viaggio del DFAE. Invita inoltre a registrarsi utilizzando la piattaforma online Itineris e a scaricare l'applicazione Itineris sullo smartphone o sul tablet al fine di ricevere informazioni importanti in caso di peggioramento della sicurezza o scoppio di una crisi nel Paese di destinazione.

6.2 Cooperazione con partner nazionali

Affinché le rappresentanze all'estero e la Sezione Protezione consolare della Direzione consolare possano offrire un sostegno ottimale è necessaria una buona comunicazione e un'efficace cooperazione con i diretti interessati, i loro familiari, le organizzazioni partner e le autorità del Paese di residenza o di soggiorno.

Tra i partner della Confederazione rivestono un'importanza particolare i Cantoni, che offrono ad esempio sostegno nel quadro della legge sull'aiuto alle vittime. In altri ambiti quali l'assistenza ai familiari di cittadini svizzeri vittime di sequestri, il DFAE lavora a stretto contatto con i Cantoni e i loro corpi di polizia tramite l'Ufficio federale di polizia fedpol competente in materia o nel quadro della task force. I servizi coinvolti della Confederazione e dei Cantoni apprezzano tale collaborazione e alla conclusione di ogni caso, durante uno scambio reciproco, colgono l'occasione per riesaminare la cooperazione ed eventualmente migliorarla. Un incontro di questo tipo si è tenuto ad esempio tra i rappresentanti della Confederazione e del Cantone Ticino a seguito all'attentato di Marrakesh del 2011, al quale fa riferimento il postulato all'origine del presente rapporto.

Laddove la situazione lo richieda, la Confederazione ricorre anche alle competenze specifiche dei Cantoni. Nei casi di sequestro all'estero, il Cantone interessato può ad esempio formare gruppi negoziali in seno al corpo di polizia.

Per quanto concerne il rimpatrio di Svizzeri da una zona di crisi, ogni Cantone è responsabile dei propri cittadini dal momento del loro arrivo in Svizzera. Al fine di garantire una transizione senza complicazioni, l'Ufficio federale della protezione della popolazione offre il proprio sostegno nella prima fase di accoglienza e nel coordinamento.

A seconda dei casi, il DFAE coopera con organizzazioni private di ricerca e di salvataggio in Svizzera e all'estero. Intrattiene contatti regolari con la REGA e il TCI/ETI e con le centrali di emergenza di assicurazioni malattia, infortunio e viaggio (p. es. Medcall, Medgate). Allo scoppio della pandemia di Ebola nell'Africa occidentale, il DFAE ha contattato tempestivamente la REGA per prepararsi all'eventualità di un rimpatrio di cittadini svizzeri contaminati a bordo di un aereo con attrezzature speciali.

In conformità al principio di sussidiarietà, la Confederazione promuove e sostiene gli accordi di natura privata stipulati tra gli interessati o i loro familiari da un lato e i loro partner contrattuali dall'altro (organizzazioni, assicurazioni) a copertura delle misure necessarie e dei relativi costi, che in alcuni casi all'estero possono essere molto elevati. All'occorrenza il DFAE collabora con tali organizzazioni per individuare soluzioni adeguate in caso di ricoveri ospedalieri all'estero o di rimpatrio. Allo scopo di rafforzare la prevenzione, sono infine essenziali i contatti regolari con gli operatori turistici, che trasmettono le informazioni del DFAE ai loro clienti. Il DFAE stesso informa inoltre attivamente sui propri servizi e possibilità nonché sui rischi di un soggiorno all'estero, ad esempio in occasione della Fiera delle vacanze di Berna o di altre manifestazioni speciali.

6.3 Cooperazione con partner internazionali

La Svizzera e l'Austria hanno recentemente parafato un nuovo accordo consolare che disciplina la concessione reciproca della protezione consolare e dei servizi consolari. L'accordo, che potrebbe fungere da modello per la futura cooperazione a livello statale, entrerà presumibilmente in vigore alla fine del 2015 o all'inizio del 2016 e sostituirà quello stipulato nel 1979. Risalendo ancora più indietro nel tempo, va menzionato uno scambio di note del 1919 tra la Confederazione e il Principato del Liechtenstein, che tuttavia presenta piuttosto le caratteristiche di un'offerta di protezione unilaterale da parte della Svizzera nei confronti dei cittadini del Liechtenstein soggiornanti in Paesi terzi.

Il Centro di gestione delle crisi lavora a stretto contatto con i centri di crisi dei Paesi limitrofi nonché di Gran Bretagna e Paesi Bassi. Il regolare scambio di opinioni tra i responsabili dei suddetti centri di

crisi verte sulla valutazione delle situazioni, il coordinamento in materia di elaborazione dei consigli di viaggio e, ove possibile e opportuno, lo sfruttamento di sinergie nelle situazioni di crisi (p. es. assistenza reciproca nella ricerca di cittadini che si trovano nelle regioni di crisi, predisposizione di possibilità di trasporto su aerei o navi). Nel dicembre 2013, l'Italia ha ad esempio evacuato tre cittadini svizzeri da Juba (Sudan meridionale) a bordo di voli speciali e la Germania altri undici insieme a vari collaboratori del DFAE. L'esempio dimostra che in caso di evacuazioni e rimpatri organizzati, la Svizzera deve fare ricorso alla capacità di trasporto aereo di Stati terzi perché attualmente non dispone di adeguati mezzi di trasporto propri. Benché nel 2014 le Forze aeree svizzere abbiano evacuato dall'Ucraina un osservatore svizzero dell'OSCE rilasciato dopo un sequestro, a tutt'oggi la Svizzera non possiede capacità di trasporto per l'evacuazione organizzata di un gruppo di persone più numeroso. In singoli casi, in alternativa è possibile fare ricorso ai mezzi di trasporto utilizzati dall'Aiuto umanitario della DSC. Negli scorsi mesi e anni si è tuttavia constatato a più riprese che l'assenza di capacità proprie di trasporto aereo militare o civile limita le possibilità di azione del DFAE nelle situazioni di crisi. In occasione della chiusura temporanea dell'Ambasciata a Tripoli, nell'estate 2014, la Svizzera è stata costretta a ricorrere alle capacità di trasporto aereo della Repubblica ceca. La disponibilità di un aereo da trasporto della Confederazione, che all'occorrenza possa assicurare l'evacuazione di cittadini svizzeri, del proprio personale e di cittadini di altri Paesi, sarebbe auspicabile dal punto di vista consolare e della politica estera.

6.4 Vigilanza e garanzia della qualità

Il Centro di gestione delle crisi dirige e assiste le rappresentanze all'estero in caso di crisi. Nel quadro della protezione consolare tali mansioni sono invece assunte dalla Direzione consolare. Entrambi vigilano affinché il sostegno offerto sia adeguato alla situazione e alle necessità e siano fornite prestazioni di alto livello nel rispetto del principio della parità di trattamento. Il capo del DFAE e il segretario di Stato del DFAE vengono regolarmente informati sulla situazione e sull'evoluzione delle crisi nonché su casi complessi.

6.5 Revisione interna DFAE

La Revisione interna DFAE fornisce prestazioni di controllo e di consulenza alla rete esterna del DFAE e alla Centrale. A tale scopo controlla, tenendo conto dei fattori di rischio, sia l'attuazione delle direttive interne del dipartimento sia il funzionamento delle singole unità organizzative. Per ogni mandato viene effettuata un'analisi dei rischi; nel controllo di una rappresentanza all'estero che offre servizi consolari, l'analisi verte anche sulla natura e sulla frequenza del sostegno concesso ai cittadini svizzeri in loco. La Revisione interna DFAE ha messo a punto strumenti specifici per la verifica delle prestazioni di sostegno fornite nelle situazioni di emergenza e di crisi e dell'aiuto sociale concesso agli Svizzeri all'estero. Per ogni mandato redige un rapporto indirizzato alla direzione dell'unità organizzativa sottoposta a revisione e ad altri servizi interessati, in cui formula i risultati sotto forma di critiche e raccomandazioni. L'attuazione dei risultati spetta alle unità organizzative sottoposte a revisione e agli altri servizi menzionati nel rapporto. La Revisione interna DFAE può esigere una conferma di esecuzione per alcuni aspetti da rettificare.

7 Conclusioni

Il DFAE dispone delle strutture e delle risorse necessarie per fornire servizi consolari efficaci e in particolare per sostenere i cittadini svizzeri nelle situazioni di emergenza e di crisi. Il raggruppamento dei servizi in seno alla Direzione consolare e al Centro di gestione delle crisi ha consentito di migliorare stabilmente l'orientamento alla clientela nella prospettiva dello «sportello unico». Strutture e competenze chiare e in parte nuove hanno favorito l'introduzione di strumenti che hanno contribuito ad accrescere ulteriormente l'efficacia e l'efficienza dei servizi offerti. Si è quindi registrata una sostanziale evoluzione rispetto al momento in cui era stato depositato il postulato: con la Helpline DFAE, operativa 24 ore su 24, la Direzione consolare dispone di uno strumento particolarmente apprezzato che funge da primo interlocutore per tutte le domande o i problemi relativi a un soggiorno all'estero di cittadini svizzeri o della popolazione residente straniera. Il numero crescente di chiamate riflette l'esigenza di una Helpline sempre reperibile.

Parallelamente all'adeguamento delle strutture, in larga misura effettuato sulla base delle esperienze operative maturate nelle situazioni di emergenza e di crisi degli ultimi anni, le due nuove unità, ovvero la Direzione consolare e il Centro di gestione delle crisi, puntano su un maggiore utilizzo delle moderne tecnologie dell'informazione. La prevista introduzione di un portale online per i servizi

consolari semplificherà ulteriormente i contatti tra i cittadini svizzeri e le rappresentanze all'estero. La piattaforma Itineris, gestita dalla Helpline DFAE, e la relativa app, che mirano ad accrescere l'interazione con i viaggiatori svizzeri durante i preparativi di viaggio, ma anche nell'eventualità di situazioni di emergenza o di crisi, si sono rivelate di grande utilità. Occorre tuttavia promuoverne ulteriormente la diffusione.

La legge sugli Svizzeri all'estero e la relativa ordinanza hanno creato un nuovo quadro giuridico ben definito, incentrato sui principi della responsabilità individuale e della sussidiarietà. Le spese sostenute per fornire servizi di protezione consolare possono essere addebitate a chi le ha provocate, conformemente al principio di causalità. Come in passato, è tuttavia possibile concedere una dilazione o un esonero parziale o totale dal rimborso qualora la persona interessata si trovi in una situazione di indigenza. Va comunque tenuto conto di un eventuale comportamento negligente della persona in questione.

Oggi il DFAE possiede capacità di gestione delle crisi e di protezione consolare che consentono di offrire un'assistenza professionale e se necessario di intervenire a favore dei cittadini svizzeri. I servizi e gli strumenti proposti dal DFAE sono paragonabili per quantità e qualità a quelli di altri Paesi europei quali Francia, Germania o Austria. Ciononostante, neanche in futuro sarà possibile prevedere le crisi e le emergenze. Tale circostanza pone grandi sfide ai collaboratori, sia in termini di qualifiche professionali e umane sia per quanto riguarda la loro mobilitazione rapida e costante.

La domanda di servizi consolari dovrebbe continuare a crescere, di pari passo con la crescita della comunità degli Svizzeri all'estero e l'intensa attività di viaggio dei cittadini svizzeri. Nel contempo acquisteranno sempre maggiore importanza anche le misure preventive. Per mantenere o migliorare l'attuale qualità dei servizi forniti, la Confederazione dovrà affrontare sfide importanti: con l'ausilio di un rafforzamento delle misure di consulenza e di sensibilizzazione, un crescente lavoro di prevenzione e di gestione delle crisi nonché un maggiore utilizzo dei sistemi informatici (p. es. il rinnovo permanente e la gestione delle banche dati DFAE esistenti), è possibile aggirare ed evitare in modo mirato pericoli e rischi conosciuti ed evitabili. In ultima analisi la responsabilità spetta tuttavia ai cittadini stessi. Il DFAE può intervenire con misure specifiche per sostenerli e incoraggiarli ad assumersi la propria responsabilità individuale.