



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **Consolati onorari**

### **Valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 5 giugno 2025

---

## Parole chiave

---



### Consoli onorario

I consoli onorari esercitano la rappresentanza consolare di uno Stato a titolo onorifico, in genere in parallelo a un'attività lucrativa. Dispongono di privilegi e immunità limitati.

### Stato d'invio e Stato di residenza

Lo Stato d'invio è lo Stato che nomina i consoli onorari affinché rappresentino i suoi interessi e offrano sostegno ai suoi cittadini all'estero. Lo Stato di residenza è lo Stato nel quale i consoli onorari rappresentano il proprio Stato d'invio. In genere i consoli onorari abitano nello Stato di residenza già prima della loro nomina.



### Exequatur

Per poter esercitare le proprie funzioni, i consoli onorari devono essere ammessi dallo Stato di residenza. Tale ammissione è detta exequatur. Lo Stato di residenza può negare l'exequatur o revocarlo in un secondo momento, senza essere tenuto a fornire motivazioni allo Stato d'invio.

### Rappresentanza superiore

I consolati onorari svizzeri sono subordinati a un'altra rappresentanza svizzera all'estero, in genere un'ambasciata. Questa rappresentanza superiore recluta, assiste e sorveglia i consoli onorari.



## **L'essenziale in breve**

***Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) gestisce i consolati onorari svizzeri all'estero in maniera complessivamente adeguata. Questi ultimi offrono in genere un valore aggiunto. Verso i consolati onorari esteri in Svizzera il DFAE considera la propria responsabilità molto limitata e agisce con moderazione.***

*Nel mese di gennaio 2024 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dei consolati onorari, rappresentanze consolari dirette da un console onorario a titolo onorifico. In seguito a casi problematici a livello internazionale è emersa la questione di come la Svizzera gestisca i consoli onorari. Nella seduta del 26 aprile 2024, la sottocommissione competente DFAE/DDPS della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso che il CPA doveva indagare sia sui consolati onorari svizzeri all'estero sia sui consolati onorari esteri in Svizzera.*

*Il CPA ha analizzato le direttive e i processi relativi ai consoli onorari e ha intervistato 47 persone in totale (per lo più del DFAE). Una parte delle interviste si è svolta nell'ambito di casi di studio riguardanti sei consolati onorari svizzeri all'estero.*

*Di seguito vengono dapprima presentati i risultati principali relativi ai consolati onorari svizzeri all'estero e successivamente quelli concernenti i consolati onorari esteri in Svizzera.*

### **Consolati onorari svizzeri all'estero**

***L'istruzione del DFAE è chiara, ma mancano direttive strategiche relative allo stabilimento di consolati onorari svizzeri***

*Il DFAE ha emanato un'istruzione relativa ai consoli onorari che precisa in maniera adeguata la convenzione internazionale pertinente (n. 3.1.1). Tale istruzione è generalmente rispettata (n. 3.2.2). Mancano invece direttive strategiche indicanti i casi in cui lo stabilimento di consolati onorari è opportuno e quando non lo è (n. 3.1.2). Nella pratica, i consolati onorari vengono per lo più aperti per rispondere a un determinato bisogno, ma si sventa a chiuderli anche quando la necessità non sussiste più (n. 3.2.1).*

***Durante la nomina dei consoli onorari le relazioni d'interesse sono verificate in maniera troppo poco sistematica***

*Prima della nomina di un console onorario, la competente rappresentanza svizzera all'estero deve verificare se le persone candidate sono adatte a esercitare la funzione. A tal fine le rappresentanze si attengono in genere alle direttive del DFAE. Tuttavia, le persone candidate non sono tenute a indicare le proprie relazioni d'interesse, di conseguenza eventuali rischi per la reputazione o conflitti d'interesse, dovuti per esempio a partecipazioni in imprese, passano inosservati (n. 3.2.3). Dal momento che la successiva proroga del mandato è un atto puramente formale, il controllo svolto nell'ambito della nomina diventa ancora più importante (n. 3.4.1).*

***Il supporto e la direzione dei consoli onorari da parte dei relativi superiori sono nel complesso adeguati, ma dipendono fortemente dalle persone***

*Il DFAE fornisce poche direttive riguardo al supporto e alla direzione dei consoli onorari. Pertanto, i contatti dipendono fortemente dai loro superiori e sono di conseguenza disomogenei. Tuttavia, i consoli onorari stessi hanno una percezione del supporto nel complesso positiva e attribuiscono molta più importanza alle manifestazioni di stima verso il loro impegno piuttosto che all'indennità finanziaria (n. 3.3.2 e 3.3.3).*

***I consolati onorari assicurano una presenza meno costosa sul posto, ma non sostituiscono un posto consolare di carriera né una rappresentanza diplomatica***

*Il DFAE stabilisce consolati onorari come punti di contatto locali a basso costo nella rete esterna svizzera. I consolati onorari integrano i posti consolari di carriera e le rappresentanze diplomatiche ma, oltre a non possedere le stesse competenze, hanno un peso politico inferiore. Il valore aggiunto dei consoli onorari è comunque indiscusso in seno al DFAE anche se le loro prestazioni concrete presentano differenze notevoli a seconda del luogo (n. 3.3.3).*

***Nei pochi casi problematici il DFAE ha reagito in maniera adeguata e discreta***

*I casi problematici in cui sono coinvolti consoli onorari svizzeri all'estero sono in genere molto rari. Finora il DFAE ha cercato soluzioni improntate alla massima discrezione, riuscendo in tal modo a evitare danni alla reputazione della Svizzera (n. 3.4.2).*

**Consolati onorari esteri in Svizzera**

***Per riguardo alle relazioni bilaterali, il DFAE utilizza il proprio margine di manovra con estrema moderazione***

*Nell'esercizio della propria funzione, i consoli onorari esteri in Svizzera godono di determinati privilegi e immunità, che sono però limitati. Questi dovrebbero essere accordati solo se lo Stato d'invio ha la necessità effettiva di un posto consolare onorario e la persona corrispondente è meritevole di fiducia. Il DFAE ritiene però che il proprio ruolo nei confronti dei consolati onorari esteri sia comunque molto limitato. Per riguardo alle relazioni bilaterali con lo Stato d'invio, il DFAE utilizza il proprio margine di manovra con molta moderazione (n. 4.2.3 e 4.3).*

***Sebbene le direttive del DFAE siano in larga misura chiare e analoghe a quelle vigenti in altri Paesi, non sono però vincolanti***

*Le direttive del DFAE per i consolati onorari esteri sono per la gran parte formulate in maniera chiara e sono equiparabili a quelle di altri Paesi. Alcuni Stati però vantano direttive più severe rispetto alla Svizzera, per esempio per impedire intromissioni dei consoli onorari in questioni interne. Infine, le direttive di tutti i Paesi presi in considerazione come pure quelle della Svizzera non sono giuridicamente vincolanti (n. 4.1.1 e 4.1.2).*

***Le direttive del DFAE non sono applicate in maniera sistematica***

*Nella pratica il DFAE non verifica in maniera sistematica se le proprie direttive relative ai consolati onorari esteri sono soddisfatte. Nello specifico il DFAE controlla solo superficialmente se lo Stato d'invio necessita effettivamente di un consolato onorario (n. 4.2.1). Inoltre, non è del tutto chiaro chi dovrebbe verificare il rispetto di determinate direttive e in che modo dovrebbe farlo (n. 4.2.2). Infine, il DFAE accorda regolarmente eccezioni alle proprie direttive. Per evitare di incrinare le relazioni bilaterali con gli Stati d'invio, succede raramente che le domande di consolati onorari siano respinte (n. 4.2.3).*

***Nei rari casi problematici il DFAE ha reagito con esitazione***

*Il DFAE ritiene che competa agli Stati d'invio controllare i propri consolati onorari. Una volta che ha ammesso una persona alla funzione di console onorario, il DFAE non svolge quasi mai ulteriori verifiche. In generale, i casi problematici in cui sono coinvolti consolati onorari esteri in Svizzera sono pochi e, al riguardo, il DFAE considera che la propria competenza sia molto limitata (n. 4.3.1). In un caso di abuso dell'immunità ha esitato molto a procedere. Anche in presenza di problemi l'intervento del DFAE è chiaramente orientato a evitare il più possibile di compromettere le relazioni con gli altri Stati (n. 4.3.2).*

## Indice

<b>Parole chiave</b>	<b>2</b>
<b>L'essenziale in breve</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>9</b>
1.1 Situazione iniziale e domande di valutazione	9
1.2 Metodologia	10
1.3 Valore aggiunto e limiti della valutazione	12
1.4 Struttura del rapporto	13
<b>2 Informazioni di base relative ai consolati onorari</b>	<b>13</b>
2.1 Consolato onorario	14
2.2 Basi legali	14
2.3 Consolati onorari svizzeri all'estero	16
2.4 Consolati onorari esteri in Svizzera	19
<b>3 Consolati onorari svizzeri all'estero</b>	<b>20</b>
3.1 Direttive del DFAE	20
3.1.1 L'istruzione è conforme alla Convenzione di Vienna e la concretizza in maniera adeguata	21
3.1.2 Mancano chiare direttive strategiche sulla rilevanza e lo stabilimento di consolati onorari	21
3.2 Stabilimento di consolati onorari	25
3.2.1 I consolati onorari vengono stabiliti in risposta a un bisogno, ma al venir meno di tale bisogno si stenta a chiuderli	26
3.2.2 L'istruzione è per lo più rispettata, ma non tutti ne sono a conoscenza	27
3.2.3 Le persone vengono esaminate, ma le loro relazioni d'interesse sono prese in considerazione in modo troppo poco sistematico	29
3.3 Supporto fornito ai consoli onorari	31
3.3.1 Le competenze per il supporto sono nella pratica chiare e adeguate	31
3.3.2 Il supporto e la direzione dei consoli onorari dipendono fortemente dai superiori	33
3.3.3 I consoli onorari generano valore aggiunto a basso costo	35
3.4 Vigilanza sui consoli onorari	39
3.4.1 Una volta che i consoli onorari si sono insediati, difficilmente vengono svolte verifiche	39
3.4.2 Nei casi problematici il DFAE reagisce in maniera adeguata e limita i danni alla reputazione	40
<b>4 Consolati onorari esteri in Svizzera</b>	<b>41</b>
4.1 Direttive del DFAE	41

4.1.1	Le direttive sono conformi alla CVRC e sono formulate per lo più in modo chiaro, ma non sono vincolanti	41
4.1.2	I requisiti corrispondono per la gran parte a quelli di altri Paesi, ma alcuni Stati sono più severi	43
4.2	Stabilimento di consolati onorari	44
4.2.1	Il DFAE non richiede che sia dimostrata una necessità oggettiva	44
4.2.2	Il rispetto dei requisiti è verificato in maniera disomogenea	46
4.2.3	Il DFAE accorda frequenti eccezioni alle proprie direttive	47
4.3	Vigilanza sui consoli onorari	48
4.3.1	Il DFAE si considera responsabile della vigilanza solo in misura molto limitata	49
4.3.2	Quando il DFAE interviene, lo fa con molta moderazione	51
<b>5</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>53</b>
5.1	Consolati onorari svizzeri all'estero	53
5.1.1	L'istruzione del DFAE è chiara, ma mancano direttive strategiche relative allo stabilimento di consolati onorari svizzeri	53
5.1.2	Durante la nomina dei consoli onorari le relazioni d'interesse sono verificate in maniera troppo poco sistematica	54
5.1.3	Il supporto e la direzione dei consoli onorari da parte dei relativi superiori sono nel complesso adeguati, ma dipendono fortemente dalle persone	54
5.1.4	I consolati onorari assicurano una presenza meno costosa sul posto, ma non sostituiscono un posto consolare di carriera né una rappresentanza diplomatica	54
5.1.5	Nei pochi casi problematici il DFAE ha reagito in maniera adeguata e discreta	55
5.2	Consolati onorari esteri in Svizzera	55
5.2.1	Per riguardo alle relazioni bilaterali, il DFAE utilizza il proprio margine di manovra con estrema moderazione	55
5.2.2	Le direttive del DFAE sono in larga misura chiare e analoghe a quelle vigenti in altri Paesi, ma non sono vincolanti	56
5.2.3	Le direttive del DFAE non sono applicate in maniera sistematica	56
5.2.4	Nei rari casi problematici il DFAE ha reagito con esitazione	57
	<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>58</b>
	<b>Bibliografia e documenti di riferimento</b>	<b>59</b>
	<b>Elenco delle persone interpellate</b>	<b>62</b>
	<b>Impressum</b>	<b>70</b>





# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione iniziale e domande di valutazione

I consolati onorari sono rappresentanze consolari dirette da un console onorario<sup>1</sup> a titolo onorifico. In Svizzera sono rappresentati 65 Stati con un totale di 122 consolati onorari<sup>2</sup>, mentre la Svizzera è attualmente presente con 224 consolati onorari in un totale di 105 Stati<sup>3</sup>. In un terzo di questi Paesi i consolati onorari sono l'unica rappresentanza elvetica. Il numero di questi consolati è in aumento in tutto il mondo, Svizzera compresa. Negli ultimi 30 anni il numero di consolati onorari svizzeri all'estero è quasi raddoppiato<sup>4</sup>.

Diversamente dai consoli di carriera, i consoli onorari dispongono soltanto di privilegi e immunità limitati. Ciò nonostante, ricorrervi comporta vari rischi. Alcuni anni fa un'inchiesta internazionale ha portato alla luce diversi casi problematici di consoli onorari coinvolti in reati o affari di dubbia natura<sup>5</sup>, tra cui anche casi di consoli onorari esteri in Svizzera riguardanti, per esempio, un traffico di opere d'arte. Per i consoli onorari svizzeri all'estero sussiste il rischio di danneggiamento della reputazione della Svizzera.

Alla luce di questa situazione, nel mese di gennaio 2024 le CdG hanno incaricato il CPA di eseguire una valutazione sui consolati onorari. Il 26 aprile 2024 la sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG-S ha deciso che il CPA doveva indagare sia sui consolati onorari svizzeri all'estero sia sui consolati onorari esteri in Svizzera e rispondere alle domande seguenti:

1. Le *direttive* (basi) del DFAE sui consolati onorari svizzeri all'estero e i consolati onorari esteri in Svizzera sono conformi al diritto e chiare?
2. Il DFAE rispetta le direttive legali e strategiche nell'ambito dello *stabilimento* di consolati onorari in Svizzera e all'estero?
3. Il *supporto* fornito ai consoli onorari svizzeri all'estero è adeguato?
4. La *vigilanza* del DFAE sulle attività dei consoli onorari all'estero e in Svizzera è adeguata?

<sup>1</sup> In tedesco l'abbreviazione «HK» per designare i consoli onorari (Honorarkonsul/-konsulin) è di uso corrente al DFAE pur non essendo un'abbreviazione ufficiale, in italiano non viene invece impiegata alcuna abbreviazione.

<sup>2</sup> DFAE (2024d): Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse dell'11 giu. 2024.

<sup>3</sup> Calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

<sup>4</sup> Dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

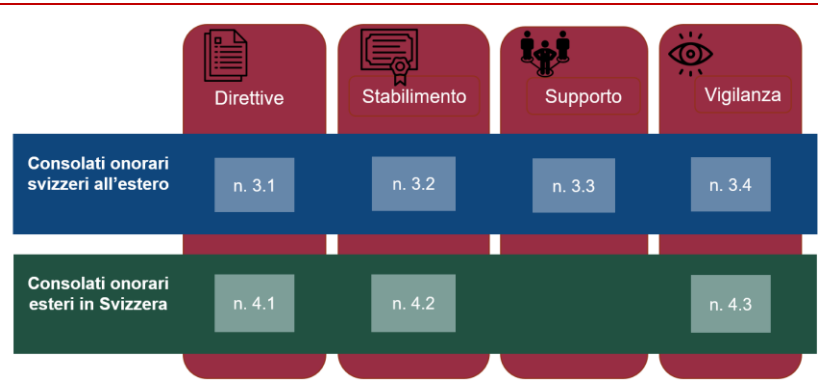
<sup>5</sup> International Consortium of Investigative Journalists (2022): Shadow Diplomats, [www.icij.org](http://www.icij.org) > Investigations > Shadow Diplomats (stato: 3.10.2024).

1.2 Metodologia

Alla luce delle domande, l’analisi si concentra su quattro aspetti illustrati schematicamente nella figura 1: direttive, stabilimento, supporto e vigilanza. Per i consolati onorari svizzeri all’estero il DFAE è competente per tutti e quattro gli aspetti. Per i consolati onorari esteri in Svizzera, esso assume un ruolo riguardante in modo particolare le direttive, lo stabilimento e la vigilanza sul rispetto delle direttive. Il supporto fornito ai consoli onorari esteri compete invece esclusivamente allo Stato d’invio, motivo per cui la presente valutazione tratta questo aspetto solamente per i consoli onorari svizzeri all’estero. I risultati relativi ai singoli aspetti sono riportati ai numeri indicati.

Figura 1

Schema d’analisi per la valutazione dei consolati onorari



Legenda: i numeri indicati rimandano ai capitoli in cui sono presentati i risultati per ciascuno degli aspetti valutati.

Per rispondere alle domande di valutazione, il CPA ha esaminato i consolati onorari applicando diversi metodi di raccolta e analisi dei dati. L’allegato 1 riassume l’approccio della valutazione, mentre l’allegato 2 illustra i criteri di valutazione adottati dal CPA. Come mostra la tabella 1, per entrambe le parti dell’indagine, ossia i consolati onorari svizzeri all’estero e i consolati onorari esteri in Svizzera, il CPA ha svolto analisi documentali, analisi di esempi di processi e interviste. I consolati onorari svizzeri all’estero sono inoltre stati valutati sulla base di casi di studio e analisi statistiche. I singoli metodi vengono di seguito descritti più dettagliatamente.

Tabella 1

**Panoramica dei metodi**

Domande di valutazione	Analisi documentale	Esempi di processi	Interviste semidirettive	Casi di studio	Analisi statistiche
1. Direttive (legali e statistiche)	* / #		* / #		*
2. Stabilimento di consolati onorari	* / #	* / #	* / #	*	*
3. Supporto fornito ai consoli onorari	*		*	*	
4. Vigilanza sui consoli onorari	* / #	* / #	* / #	*	

*Legenda:* \* = Contributo all'analisi dei consolati onorari svizzeri all'estero; # = Contributo all'analisi dei consolati onorari esteri in Svizzera.

Per l'*analisi documentale* il CPA ha eseguito un'analisi qualitativa del contenuto basata sui criteri di valutazione. Ha esaminato le basi legali e ulteriori direttive, le strategie di politica estera a diversi livelli e le direttive per i processi del DFAE in materia di apertura e chiusura di consolati onorari (v. elenco dei documenti). Riguardo ai consolati onorari esteri in Svizzera, il CPA ha inoltre effettuato un confronto internazionale tra le direttive esistenti in Paesi occidentali con uno sviluppo economico simile, per i quali tali informazioni erano disponibili online (Australia, Belgio, Danimarca, Francia, Islanda, Nuova Zelanda, Olanda, Stati Uniti).

Il CPA ha inoltre analizzato alcuni *esempi di processi*, esaminando le procedure concrete che il DFAE ha seguito nei più recenti casi di apertura e chiusura di consolati onorari. Ha altresì esaminato il modo in cui sono stati gestiti casi problematici riguardanti consoli onorari svizzeri all'estero e consoli onorari esteri in Svizzera, che aveva identificato sulla base di dichiarazioni rilasciate durante le interviste e di una ricerca sui media.

Il CPA ha poi svolto *interviste semidirettive* con diverse persone coinvolte: per la gran parte si tratta del personale della Centrale del DFAE, in particolare della Direzione delle risorse (DR), della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), della Direzione consolare (DC), del Protocollo e delle divisioni geografiche della Segreteria di Stato del DFAE (SES-DFAE). Inoltre, ha consultato altri servizi federali coinvolti come pure alcune cancellerie di Stato cantonali (v. elenco delle persone interpellate).

Per analizzare in modo più approfondito lo stabilimento e il supporto dei consolati onorari svizzeri all'estero e la vigilanza su di essi, il CPA ha realizzato sei *casi di studio*. Per selezionare i casi da studiare ha suddiviso tutti i consolati onorari svizzeri esistenti in sei gruppi diversi, ciascuno corrispondente a un tipo di supporto e di vigilanza. Ha quindi selezionato un caso tipico per ogni gruppo, considerando la rilevanza economica e turistica del Paese per la Svizzera e la grandezza della comunità di cittadini svizzeri che risiede in quel Paese. I casi selezionati riguardano consolati onorari

in Gabon, in Indonesia, nei Paesi Bassi, in Norvegia, nel Suriname e negli Stati Uniti. Per ciascuno di questi casi il CPA ha analizzato documenti fondamentali (p. es. la convenzione tra la rappresentanza superiore e i consoli onorari, i rapporti annuali dei consoli onorari) e condotto interviste con i consoli onorari stessi nonché con i rispettivi superiori consolari e diplomatici (capi servizi consolari o gestori della rappresentanza; ambasciatori o consoli generali).

Infine, il CPA ha svolto diverse *analisi statistiche* finalizzate a valutare l'evoluzione dei consolati onorari svizzeri all'estero nonché le caratteristiche dei consoli onorari e la relativa nazionalità o lingua. All'inizio dell'indagine il DFAE non disponeva di cifre indicanti l'evoluzione del numero di rappresentanze nel tempo; ha tuttavia raccolto tali dati per il CPA e li ha rettificati in seguito alle anomalie riscontrate dal CPA.

Il CPA ha raccolto e analizzato i dati tra aprile e ottobre 2024. Nel gennaio 2025 ha sottoposto al DFAE un progetto del presente rapporto per consultazione.

### 1.3 Valore aggiunto e limiti della valutazione

La presente valutazione consente di stimare i rischi connessi al ricorso e all'accoglienza dei consoli onorari e mostra in che modo il DFAE gestisce tali rischi. La valutazione si concentra in particolare sui consolati onorari svizzeri all'estero, per i quali il ruolo del DFAE è più importante rispetto a quello che assume nei confronti dei consolati onorari esteri in Svizzera. Per questi ultimi è tralasciato l'aspetto del supporto, che non è di competenza del DFAE bensì dello Stato d'invio (v. fig. 1). L'analisi degli altri tre aspetti (direttive, stabilimento, vigilanza) è simile a quella svolta per i consolati onorari svizzeri all'estero.

Considerato l'incremento dei consolati onorari svizzeri all'estero registrato negli ultimi decenni (n. 3.1.2), ci si chiede in che misura, attraverso la loro istituzione, la Svizzera stia perseguendo una strategia chiara. Alla luce del cambiamento attraversato dai servizi consolari si pone anche la domanda sul valore aggiunto offerto dai consoli onorari: a causa soprattutto dei rischi legali e della mancanza di formazione formale, dall'adesione allo spazio Schengen avvenuta nel 2008 i consoli onorari svizzeri non possono più rilasciare visti né legalizzare richieste di passaporto e documenti di stato civile<sup>6</sup>. In particolare in seguito all'introduzione dei dati biometrici per i passaporti e i visti nel 2010 e nel 2011, per il rilascio di questi documenti è necessaria un'infrastruttura tecnica complessa e costosa, che prevede esigenze elevate in materia di sicurezza dei dati e formazione del personale<sup>7</sup>. Per questo motivo, il DFAE ha talvolta creato centri regionali che offrono servizi consolari per diversi Paesi. In questo slancio ha chiuso posti consolari di carriera presenti in loco ma spesso ha aperto consolati onorari. Poiché la gamma dei servizi consolari offerta dai consoli onorari è limitata, la valutazione si concentra sulle funzioni che queste figure esercitano nella pratica.

<sup>6</sup> DFAE (2008): Lettera della Direzione delle risorse e della rete esterna alle rappresentanze svizzere del 28 apr. 2008 concernente modifiche nella gestione delle rappresentanze onorarie.

<sup>7</sup> DFAE (2025): Parere del DFAE del 17 feb. 2025 sul progetto del presente rapporto.

Nel periodo oggetto dell'indagine, la DC ha elaborato il progetto di una nuova strategia consolare per gli anni 2025–2028<sup>8</sup>. Poiché al termine delle rilevazioni effettuate per la presente valutazione era disponibile solo un progetto di strategia, il CPA ha solamente potuto integrare tale progetto nell'analisi documentale e confrontarsi con la DC al riguardo. La nuova strategia consolare non è invece stata discussa durante le interviste. Un obiettivo formulato nel progetto di strategia è quello di estendere le competenze consolari dei consoli onorari in casi particolari. Anche la gestione dei rischi connessi al ricorso a queste figure potrebbe quindi in futuro acquisire maggiore importanza.

Nel 2022 il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva già eseguito, nel quadro di una valutazione dei servizi consolari della Svizzera<sup>9</sup>, un sondaggio sul carico di lavoro e le funzioni dei consoli onorari svizzeri nonché sulla loro collaborazione con la rappresentanza superiore. Nella sua valutazione, il CPA si basa sui risultati di tale sondaggio<sup>10</sup> e li integra con metodi di ricerca qualitativi. Tiene inoltre in considerazione i consolati onorari esteri in Svizzera, riguardo ai quali non è stata finora svolta alcuna indagine. Poiché i consoli onorari esteri godono di determinati privilegi e immunità in Svizzera, emerge l'interrogativo di come la Svizzera verifichi la nomina di tali persone.

## 1.4 Struttura del rapporto

Il capitolo seguente presenta le informazioni di base relative ai consolati onorari. Seguono quindi due capitoli che illustrano i risultati relativi ai consoli onorari svizzeri all'estero (n. 3) e ai consoli onorari esteri in Svizzera (n. 4). Le conclusioni si trovano all'ultimo capitolo (n. 5).

## 2 Informazioni di base relative ai consolati onorari

Per prima cosa viene di seguito definito cosa si intende per «consolato onorario» (n. 2.1). Vengono quindi presentate le basi legali dei consolati onorari (n. 2.2). Segue infine una panoramica dei consolati onorari svizzeri all'estero (n. 2.3) e dei consolati onorari esteri in Svizzera (n. 2.4).

<sup>8</sup> DC (2024): Stratégie consulaire 2025–2028, progetto versione «Préavis» del 16 ott. 2024 (*di seguito*: Progetto di strategia consolare).

<sup>9</sup> CDF (2022a): Évaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger, [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch) > Pubblicazioni > Rapporti > Relazioni con l'estero > CDF-19404 (stato: 9.10.2024, *di seguito*: Valutazione CDF).

<sup>10</sup> CDF (2022b): Évaluation des services consulaires: Enquête auprès des consuls honoraires – Analisi dei risultati (documento di lavoro non pubblicato, *di seguito*: Sondaggio CDF).

## 2.1 Consolato onorario

I consolati, come le ambasciate, sono rappresentanze dello Stato d'invio stabilite in uno Stato di residenza. Nella maggior parte dei casi la loro competenza non si estende però all'intero Paese, ma soltanto su una parte, la cosiddetta circoscrizione consolare. Diversamente dalle ambasciate, i consolati intrattengono solo sporadicamente relazioni diplomatiche con il governo nazionale dello Stato di residenza e sono responsabili principalmente dei contatti con le autorità della propria circoscrizione consolare<sup>11</sup>.

I consolati onorari sono consolati diretti a titolo onorifico da persone private – appunto il console onorario – su mandato di uno Stato. In genere i consoli onorari esercitano il mandato in aggiunta a un'altra occupazione professionale. Prima di assumere la funzione di console onorario sono per lo più già residenti nello Stato di residenza. Diversamente dai consoli di carriera, i consoli onorari non devono obbligatoriamente avere la cittadinanza dello Stato d'invio, ma possono anche essere cittadini dello Stato di residenza o di uno Stato terzo.

Come per i posti consolari di carriera, i consolati onorari possono essere sostanzialmente di quattro ranghi: consolato generale, consolato, viceconsolato e agenzia consolare. Le rappresentanze consolari di tutti e quattro i ranghi possono avere le stesse competenze e differenziarsi esclusivamente nella classificazione gerarchica. Un consolato generale, per esempio, può avere nella propria circoscrizione consolare diversi consolati subordinati. I consolati onorari svizzeri all'estero hanno per lo più il rango di consolato, a volte quello di consolato generale (n. 2.3)<sup>12</sup>. Nel presente rapporto il termine «consolati generali» include le rappresentanze consolari di tutti i ranghi.

## 2.2 Basi legali

I compiti e lo stabilimento di consolati onorari nonché i privilegi e le immunità dei consoli onorari sono stabiliti nella Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963<sup>13</sup> sulle relazioni consolari (di seguito CVRC), sottoscritta anche dalla Svizzera.

In linea di principio i consoli onorari possono esercitare le stesse funzioni dei consoli di carriera. Secondo la CVRC (art. 5) proteggono gli interessi dello Stato d'invio nello Stato di residenza e promuovono le relazioni tra entrambi gli Stati nonché tra gli ambienti economici e culturali. Un'altra funzione consiste nel tutelare gli interessi dei cittadini dello Stato d'invio (sia turisti sia residenti nello Stato di residenza) e prestare loro soccorso in situazioni d'emergenza. Infine, i consoli onorari possono esercitare funzioni consolari specifiche, come concedere passaporti e visti. Nella pratica, tuttavia, molti Stati d'invio non accordano ai propri consoli onorari tutte le attribuzioni previste dalla CVRC<sup>14</sup>. Per esempio, dal 2008 i consoli onorari della Svizzera non possono più rilasciare visti né legalizzare richieste di passaporti e documenti di stato civile (n. 1.3).

<sup>11</sup> Widmer, Paul (2014): *Diplomatien: ein Handbuch*. Verlag NZZ, pagg. 203–204.

<sup>12</sup> Widmer (2014): pagg. 205 e 214.

<sup>13</sup> RS **0.191.02**

<sup>14</sup> Widmer (2014): pag. 214.

Per poter stabilire un consolato onorario, lo Stato d'invio necessita del consenso dello Stato di residenza (art. 4 CVRC). I consoli onorari sono nominati dallo Stato d'invio per il quale esercitano il mandato. Per poter svolgere le proprie funzioni, hanno tuttavia bisogno del «permesso» dello Stato di residenza, detto *exequatur* (art. 12 CVRC). Lo Stato di residenza può negare l'*exequatur* o revocarlo in un secondo tempo, senza essere tenuto a fornire motivazioni.

Tutti gli Stati sono liberi di decidere se nominare consoli onorari propri o se ricevere consoli onorari esteri (art. 68 CVRC). Gli Stati Uniti, per esempio, ammettono consoli onorari di altri Stati sul proprio territorio, ma non stabiliscono consolati onorari propri in altri Paesi<sup>15</sup>. Se uno Stato ammette consoli onorari sul proprio territorio, vale il principio della non discriminazione, in forza del quale i diritti dei consoli onorari non possono essere limitati per alcuni Paesi e non per altri (art. 72 CVRC).

Diversamente dai consoli di carriera, ai consoli onorari sono accordati solo privilegi limitati<sup>16</sup>. Per esempio, i consoli onorari beneficiano dell'esenzione da imposta solo sulle entrate derivanti dalle loro attività ufficiali. Godono inoltre dell'immunità di giurisdizione esclusivamente per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni e non per le attività svolte a titolo privato. Tuttavia, le procedure penali contro un console onorario devono essere condotte con riguardo alla sua posizione ufficiale e in maniera da disturbare il meno possibile l'esercizio delle sue funzioni (art. 63 CVRC). Le stanze consolari di un consolato onorario non sono inviolabili, mentre lo sono solamente i documenti consolari, che devono essere conservati separatamente dalla documentazione privata<sup>17</sup>. In ogni caso, lo Stato di residenza deve proteggere le stanze consolari e gli stessi consoli onorari (art. 59 e 64 CVRC). Inoltre, la corrispondenza ufficiale è inviolabile e vale la libertà di comunicazione. I consoli onorari possono inviare la documentazione consolare come messaggi crittografici o come «valigia consolare», che può essere aperta esclusivamente per seri motivi e in presenza di un rappresentante dello Stato d'invio. Ai membri della famiglia di un console onorario non sono concessi privilegi né immunità<sup>18</sup>.

Nella pratica, molti Stati di residenza accordano ai consoli onorari più privilegi rispetto a quanto prescritto nella CVRC<sup>19</sup>. Per esempio, i consoli onorari svizzeri all'estero ricevono un passaporto di servizio e i consoli onorari esteri in Svizzera possono applicare sul retro di uno dei propri veicoli privati il logo «CC» che segnala alle autorità che la persona dispone di determinate immunità.

<sup>15</sup> International Consortium of Investigative Journalists (2022): *Shadow Diplomats*, [www.icij.org](http://www.icij.org) > *Investigations* > *Shadow Diplomats* (stato: 3.10.2024).

<sup>16</sup> CVRC, capo III. Cfr. anche Widmer (2014), pagg. 112–116.

<sup>17</sup> Secondo quanto dichiarato dalla DDIP, conformemente all'interpretazione attuale della CVRC l'inviolabilità si applica parimenti alla documentazione digitale.

<sup>18</sup> Widmer (2014): pagg. 112–116.

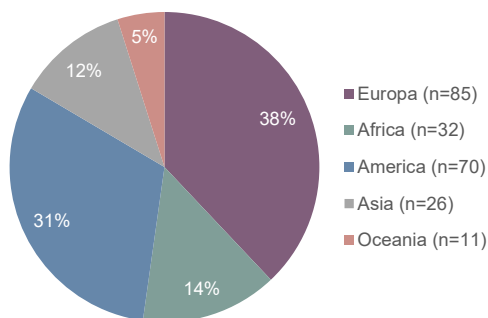
<sup>19</sup> Widmer (2014): pag. 116.

### 2.3 Consolati onorari svizzeri all'estero

La Svizzera è presente con più di 224 consolati onorari in 105 Paesi<sup>20</sup>. Questi uffici completano la rete esterna del DFAE che, oltre ai consolati onorari, comprende circa 170 ambasciate, posti consolari di carriera, uffici di cooperazione e missioni permanenti presso organizzazioni internazionali<sup>21</sup>. La maggior parte dei consolati onorari svizzeri è presente sul territorio di Stati europei e sul continente americano, come mostra la figura 2. In Europa la Svizzera è rappresentata con il maggior numero di consolati onorari in Francia (11) e in Italia (10). Dei 70 consolati onorari presenti sul territorio americano, 20 si trovano negli Stati Uniti, cinque in Canada e gli altri nei Paesi del Centro America e dell'America del Sud. Nel continente asiatico e in quello africano la Svizzera è in genere rappresentata al massimo da un consolato onorario per ogni Paese<sup>22</sup>.

Figura 2

#### Distribuzione dei consolati onorari svizzeri nei continenti



*Osservazioni:* sono contati anche i consolati onorari vacanti (Europa: 7; Africa: 1; Asia: 2).

*Fonte:* calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

Il DFAE ha emanato un'istruzione basata sulla CVRC, che disciplina le relazioni con i consolati onorari svizzeri all'estero<sup>23</sup>. In essa è stabilito che i consoli onorari svizzeri all'estero lavorano a titolo onorifico e pertanto non sono remunerati (art. 14 cpv. 1 istruzione sui consoli onorari). Non rientrano pertanto nemmeno nell'organico del personale federale, ma esercitano un mandato per la Svizzera. Per l'esercizio delle proprie funzioni ricevono dal DFAE un'indennità annuale di 6500 franchi (art. 28). Devono provvedere di persona alle spese per il proprio mandato, per esempio l'infrastruttura necessaria per l'ufficio (art. 14 cpv. 3). Di regola un mandato ha una durata

<sup>20</sup> Calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

<sup>21</sup> DFAE (2024a): Strategia di politica estera 2024–2027, pag. 38.

<sup>22</sup> Calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

<sup>23</sup> DFAE (2021c): Istruzione del 1° gen. 2021 concernente i posti consolari onorari e i rappresentanti consolari onorari (*di seguito*: Istruzione sui consoli onorari).



di quattro anni e i rinnovi possono essere in numero illimitato, a condizione che il console onorario non abbia raggiunto il limite di età di 70 anni (art. 12).

I consoli onorari sono subordinati a una rappresentanza superiore (art. 1 cpv. 1 lett. f istruzione sui consoli onorari), in genere l'ambasciata svizzera presente nel rispettivo Stato. Se, oltre all'ambasciata svizzera, sul territorio è presente anche un consolato generale svizzero e il consolato onorario si trova nella sua circoscrizione, quest'ultimo è subordinato al consolato generale. In tal caso l'ambasciata è competente solo per le formalità, per esempio in occasione della nomina dei consoli onorari. Se nel Paese non è presente alcuna rappresentanza svizzera, la rappresentanza superiore è di regola l'ambasciata svizzera di un Paese limitrofo.

Nell'istruzione sui consoli onorari (art. 20) sono altresì definiti i compiti di questi ultimi, che sono sintetizzati anche nel riquadro 1. La rappresentanza superiore stipula con i consoli onorari una convenzione, nella quale sono altresì disciplinati i compiti che questi devono svolgere.

#### *Riquadro 1*

##### **Funzioni dei consoli onorari secondo l'istruzione sui consoli onorari<sup>24</sup>**

- A. Questioni diplomatiche:
  - intrattenere relazioni con le autorità e gli ambienti culturali, scientifici ed economici locali;
  - promuovere l'immagine della Svizzera;
  - raccogliere informazioni di carattere commerciale a favore di imprese svizzere e organizzazioni svizzere;
  - segnalare alla rappresentanza superiore le possibilità di affari.
- B. Contatti con la comunità degli Svizzeri all'estero:
  - promuovere lo spirito di solidarietà e rafforzare il senso di appartenenza alla Svizzera;
  - segnalare alla rappresentanza superiore la presenza di connazionali che vivono in condizioni d'indigenza o di abbandono;
  - organizzare la celebrazione della festa nazionale o manifestazioni simili;
  - consigliare i cittadini svizzeri che desiderano informazioni sulle condizioni locali;
  - fornire sostegno per determinati servizi consolari.
- C. Assistenza a cittadini svizzeri in casi d'emergenza/crisi (d'intesa con la rappresentanza superiore):
  - fornire sostegno quando cittadini svizzeri residenti in loco sono minacciati nella loro integrità fisica o nel loro patrimonio;

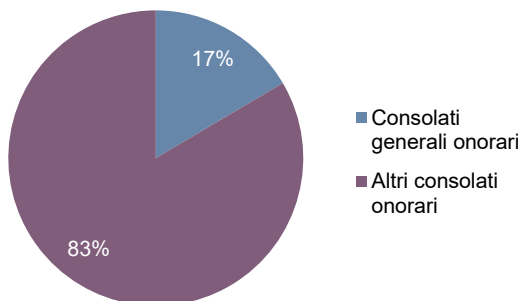
<sup>24</sup> Istruzione sui consoli onorari, art. 20.

- fornire sostegno agli Svizzeri di passaggio in caso di malattia, di infortunio, di furto o di detenzione;
- fornire sostegno nella preparazione alle crisi e nella gestione delle crisi;
- informare il DFAE su qualsiasi avvenimento che potrebbe influire sulla vita della comunità degli Svizzeri all'estero, sulle relazioni bilaterali o sui consigli di viaggio pubblicati dal DFAE.

Un consolato onorario che sia l'unica rappresentanza svizzera in un Paese e che si trovi nella capitale ha di principio il rango di consolato generale (art. 4 cpv. 2 istruzione sui consoli onorari). In 37 Stati la Svizzera è rappresentata esclusivamente da un consolato generale onorario. Come mostra la figura 3, i consolati generali onorari rappresentano il 17 per cento di tutti i consolati onorari e sono in proporzione presenti soprattutto in Paesi del continente africano, del Centro America e dell'America del Sud<sup>25</sup>.

*Figura 3*

### Percentuale di consolati onorari svizzeri e consolati generali onorari



*Legenda:* N=224 rappresentanze onorarie svizzere.

*Fonte:* calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

Nella Centrale del DFAE, la Direzione delle risorse (DR) è responsabile della gestione e del coordinamento dei processi concernenti i consoli onorari svizzeri all'estero (apertura e chiusura di consolati onorari nonché nomina, proroga del mandato e revoca di consoli onorari)<sup>26</sup>. L'apertura di nuovi consolati onorari deve comunque essere richiesta dalle rappresentanze superiori, che sono subordinate alla SES-DFAE, reclutano i consoli onorari e sono responsabili del supporto che viene loro fornito. Il capo del DFAE decide in merito all'apertura e alla chiusura di consolati onorari, il direttore

<sup>25</sup> Calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

<sup>26</sup> Art. 10 cpv. 2 e 3 lett. b dell'ordinanza del 20 apr. 2011 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE; RS 172.211.1).

della DR in merito alla nomina delle persone. Alla DC quale interlocutore centrale per le prestazioni e le questioni consolari che riguardano gli Svizzeri all'estero compete il coordinamento delle funzioni<sup>27</sup> che, in una certa misura, sono esercitate anche dai consoli onorari.

2.4 Consolati onorari esteri in Svizzera

In Svizzera sono presenti circa 122 consolati onorari di 65 Stati diversi. Dei 122 consolati onorari, circa due terzi rappresentano altri Stati europei<sup>28</sup>.

La CVRC definisce i principi generali e, nello specifico, prevede che lo stabilimento di un consolato onorario richiede il consenso sia dello Stato d'invio sia dello Stato di residenza. L'ammissione della persona proposta come console onorario avviene secondo la procedura dello Stato di residenza, il quale può emanare regolamenti che concretizzano l'applicazione della CVRC nel proprio Paese.

Il DFAE ha pubblicato sul proprio sito Internet i «requisiti» per i consolati onorari<sup>29</sup>. Per i consolati onorari esteri in Svizzera non esistono istruzioni paragonabili a quelle riguardanti i consolati onorari svizzeri all'estero. I requisiti previsti dal DFAE sono sintetizzati nella tabella 2.

Tabella 2

Panoramica dei requisiti previsti dal DFAE per i consolati onorari esteri

Tema (art. CVRC)	Requisiti
Consenso allo stabilimento di un consolato (art. 4 cpv. 1)	– dimostrazione oggettiva della necessità di un consolato onorario sulla base di statistiche e previsioni (importanza della comunità straniera e delle relazioni commerciali, turistiche, culturali e scientifiche)
Approvazione della sede e della circoscrizione consolare (art. 4 cpv. 2)	– di principio un solo consolato per ogni regione linguistica – sede in una capitale cantonale (nel Cantone del Ticino è ammissibile anche la città di Lugano) – sede nella circoscrizione consolare – la circoscrizione deve coincidere con uno o più territori cantionali

<sup>27</sup> Art. 11 cpv. 1 OOrg-DFAE.  
<sup>28</sup> Conteggio del CPA sulla base del documento DFAE (2024d): Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse dell'11 giu. 2024.  
<sup>29</sup> DFAE (sito Internet): Arrivi in Svizzera, [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Politica estera > Diplomazia > Regime dei privilegi e delle immunità diplomatici e consolari in Svizzera > Arrivi in Svizzera (stato: 5.12.2024, di seguito: sito Internet DFAE «Arrivi in Svizzera»). Si tratta di requisiti praticamente identici a quelli previsti per i posti consolari di carriera esteri in Svizzera.

Tema (art. CVRC)	Requisiti
Ammissione dei consoli onorari (art. 10 cpv. 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– residenza nella circoscrizione consolare</li> <li>– presentazione di un curriculum vitae completo</li> <li>– presentazione di un estratto del casellario giudiziale</li> </ul>
Cittadinanza (art. 22).	– cittadinanza svizzera o permesso C. Permesso B accettabile nel caso di cittadini dello Stato d'invio
Non intervento negli affari interni (art. 55 cpv. 1)	– restrizioni applicabili alla nomina di membri di un'autorità esecutiva, legislativa o giudiziaria a livello federale o cantonale
Esenzione dagli oneri militari (art. 67)	– nessun obbligo di servizio o previa approvazione del DDPS

Fonte: sito Internet DFAE «Arrivi in Svizzera».

Per stabilire un consolato onorario nuovo, le autorità dello Stato d'invio devono presentare domanda al DFAE. Nel DFAE compete alla divisione Protocollo verificare l'adempimento dei requisiti. Se il Protocollo del DFAE accoglie la proposta, sottopone una richiesta corrispondente al Consiglio federale, che concede l'exequatur. Una volta ricevuto l'exequatur, il DFAE rilascia al console onorario una carta di legittimazione valida cinque anni. Per prorogarla, la rappresentanza estera deve trasmettere una nota verbale e copia del passaporto del console onorario.

Per l'amministrazione del personale diplomatico e consolare in territorio svizzero, consoli onorari compresi, il Protocollo utilizza il sistema elettronico Ordipro<sup>30</sup>. Inoltre, tiene un elenco delle domande concernenti i consoli onorari.

### 3 Consolati onorari svizzeri all'estero

La struttura del capitolo segue le domande di valutazione. Dapprima viene affrontata la tematica delle direttive del DFAE relative ai consolati onorari svizzeri all'estero (n. 3.1); segue lo stabilimento dei consolati onorari (n. 3.2), quindi il supporto fornito ai consoli onorari (n. 3.3) e infine la vigilanza esercitata su di essi (n. 3.4).

#### 3.1 Direttive del DFAE

Questo sottocapitolo risponde alla prima domanda: le direttive del DFAE sui consolati onorari svizzeri all'estero sono conformi al diritto e chiare?

*Risposta:* le direttive legali del DFAE per i consolati onorari svizzeri all'estero sono chiare, mentre non lo sono le direttive strategiche.

<sup>30</sup> Ordinanza del 22 mar. 2019 concernente il sistema d'informazione Ordipro (RS **235.21**).

- L’istruzione sui consoli onorari emanata dal DFAE è conforme alla CVRC e la concretizza in maniera adeguata (n. 3.1.1).
- Mancano tuttavia chiare direttive strategiche sulla rilevanza e lo stabilimento dei consolati onorari svizzeri all’estero (n. 3.1.2).

### **3.1.1 L’istruzione è conforme alla Convenzione di Vienna e la concretizza in maniera adeguata**

L’istruzione sui consoli onorari emanata dal DFAE (n. 2.3) definisce i requisiti relativi ai consoli onorari, ai loro compiti e agli iter procedurali. È legalmente vincolante per il personale del DFAE e per i consoli onorari. La base legale di questa istruzione è la CVRC (n. 2.2). Dall’analisi documentale emerge che l’istruzione sui consoli onorari è conforme alla CVRC. In diversi punti rimanda direttamente a quest’ultima. L’istruzione sui consoli onorari è inoltre formulata con chiarezza e riflette i principi fondamentali della CVRC riguardo ai consoli onorari. Riporta le funzioni dei consoli onorari svizzeri (art. 16, 19, 20 istruzione sui consoli onorari, v. anche il riquadro 1 al n. 2.3), rimanendo in linea con il corrispondente articolo 5 della CVRC, ma concretizza ulteriormente i principi fondamentali ed emana basi procedurali specifiche e ulteriori direttive per i consolati onorari svizzeri. A prescindere dal requisito della cittadinanza svizzera e dal limite dei 70 anni d’età (art. 6 cpv. 3 e art. 12 cpv. 3 istruzione sui consoli onorari), non sono tuttavia indicati criteri che i candidati devono rispettare per essere idonei. L’istruzione sui consoli onorari non stabilisce inoltre in quali casi stabilire un consolato onorario o quando sarebbe invece più indicato un posto consolare di carriera.

### **3.1.2 Mancano chiare direttive strategiche sulla rilevanza e lo stabilimento di consolati onorari**

Le direttive strategiche relative ai consolati onorari sono importanti per valutare i benefici e i rischi che il loro stabilimento comporta, ma tali direttive non esistono. I consolati onorari non sono menzionati nelle attuali strategie del DFAE, come le strategie di politica estera<sup>31</sup> e il documento La Svizzera nel mondo del 2028 (AVIS28)<sup>32</sup> o le strategie geografiche (p. es. Strategia Sud-Est asiatico, Strategia Africa subsahariana<sup>33</sup>), diversamente dalle rappresentanze svizzere di altro tipo che, per esempio nel capitolo «Rete esterna e servizi di prossimità» della strategia di politica estera 2024–2027 (SPE 2024–2027), sono indicate come strumenti e riportate sulle mappe relative alla rete esterna svizzera (fig. 4). Molte delle persone interpellate dal CPA hanno spiegato tale assenza sostenendo che le strategie sono di un livello troppo elevato, ma

<sup>31</sup> DFAE (2024a): Strategia di politica estera 2024–2027; DFAE (2020): Strategia di politica estera 2020–2023.

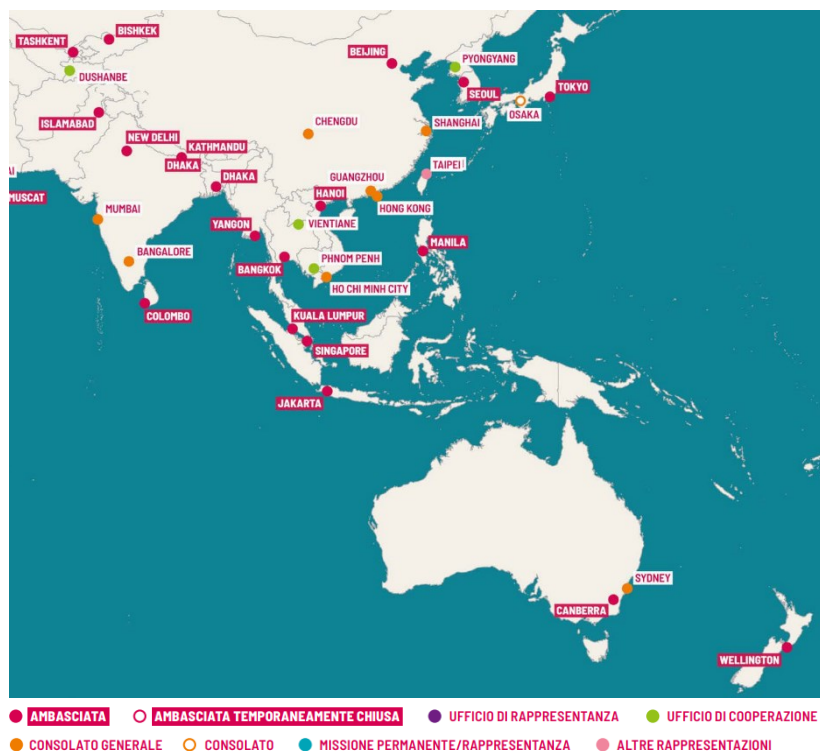
<sup>32</sup> Gruppo di lavoro AVIS28 (2019): La Svizzera nel mondo del 2028. Rapporto del gruppo di lavoro AVIS28 (Aussenpolitische Vision Schweiz 2028 – Una visione per la politica estera della Svizzera nel 2028) all’attenzione del consigliere federale Ignazio Cassis.

<sup>33</sup> DFAE (2024e): Strategia Sud-Est asiatico 2023–2026.  
DFAE (2021b): Strategia Africa subsahariana 2021–2024.

mettendo in evidenza che il riferimento ai consolati onorari è implicitamente incluso e che questi ultimi sono chiaramente parte integrante della rete esterna svizzera. Questa rilevanza dei consolati onorari non si riflette tuttavia nelle basi strategiche.

Figura 4

### Tipi di rappresentanze della rete esterna svizzera secondo la SPE 2024–2027 (sezione della mappa con legenda)



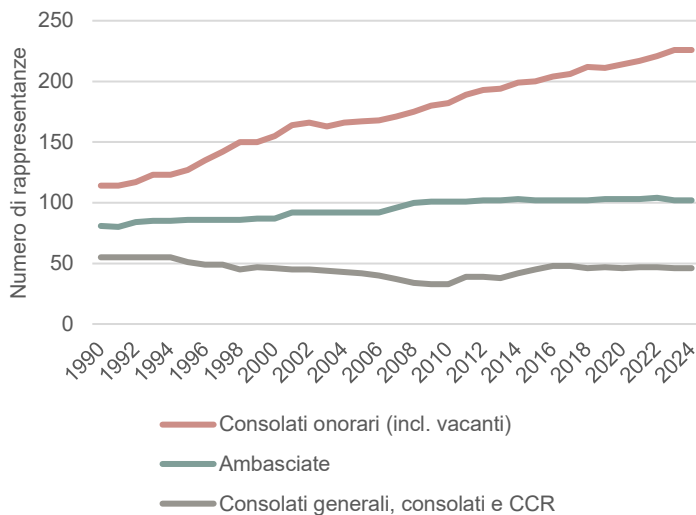
Fonte: DFAE (2024): Strategia di politica estera 2024–2027, pag. 49.

Nel complesso, il numero di consoli onorari ha registrato un incremento costante. Dal 1990 è quasi raddoppiato (v. fig. 5). Ciò sottolinea l'importanza dei consolati onorari come rappresentanze presenti nella rete esterna svizzera. Diversamente da quanto sostenuto in alcune interviste, l'aumento dei consolati onorari non è stato accompagnato da una diminuzione dei posti consolari di carriera e delle rappresentanze diplomatiche. Per quanto concerne le rappresentanze consolari si individua solamente una riduzione temporanea; per le ambasciate si registra un lieve aumento. Dalle cifre non si evince

pertanto una sostituzione diretta delle rappresentanze consolari o diplomatiche con i consolati onorari. Secondo un elenco del DFAE relativo all'evoluzione dei consolati onorari a partire dal 1990, anche la conversione di ambasciate, consolati generali e consolati in consolati onorari è alquanto rara (20 casi).

*Figura 5*

### **Evoluzione del numero di rappresentanze svizzere dal 1990 al 2024**



*Legenda:* CCR = Centro consolare regionale (introdotto dal 2011).

*Fonte:* calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 26.11.2024).

In casi isolati tuttavia il DFAE stabilisce un consolato onorario in sostituzione di una rappresentanza svizzera che viene chiusa, anche se tale consolato può esercitarne le funzioni solo in parte (v. n. 3.3.3). Per esempio, nel 2024, dopo la chiusura dell'ufficio locale di cooperazione della Svizzera a Ulaanbaatar, capitale della Mongolia, è stato aperto un consolato onorario con la motivazione che, in tal modo, si garantiva una presenza in loco nonostante la chiusura. In seguito all'introduzione dei dati biometrici per passaporti e visti, con hanno comportato la necessità di un'infrastruttura costosa (n. 1.3), dal 2011 la Svizzera ha creato in totale 16 centri consolari regionali (CCR) che offrono i propri servizi a diversi Stati. Parallelamente ha chiuso diversi posti consolari di carriera<sup>34</sup>. In questi casi sono spesso stati stabiliti anche consolati onorari per garantire comunque una presenza e una «cassetta delle lettere» consolare in loco. Per

<sup>34</sup> DFAE (2012): Rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura (Strategia di politica estera 2012–2015), pag. 12.

esempio, il CCR a Stoccolma esercita le funzioni consolari per otto Paesi nordici e baltici. In Islanda ed Estonia la Svizzera è da allora presente soltanto con un consolato onorario<sup>35</sup>.

In merito alla domanda relativa al contributo dato dai consolati onorari al principio dell'universalità emergono discrepanze tra le strategie e la prassi concreta. Tale principio è menzionato nella maggior parte delle strategie di politica estera, e nell'AVIS28 è definito «concetto fondamentale» della politica estera svizzera. Secondo le strategie, esso afferma che la Svizzera ambisce a intrattenere *relazioni diplomatiche con tutti gli Stati* del mondo<sup>36</sup>. Come emerge dai colloqui del CPA, invece, nella pratica il principio dell'universalità è inteso nel senso che la Svizzera deve avere una *presenza quanto più possibile universale* al fine di tutelare i propri interessi, ma anche per fornire servizi consolari ai cittadini e ai turisti svizzeri all'estero. La maggior parte delle persone interpellate ritiene che, attraverso i consoli onorari, la Svizzera possa con risorse finanziarie ridotte garantire una presenza in luoghi in cui non conviene avere un posto consolare di carriera o una rappresentanza diplomatica; è inoltre del parere che i consoli onorari possano chiaramente contribuire all'attuazione del principio dell'universalità. Questo contributo dei consoli onorari, riconosciuto nella pratica, non si rispecchia invece nelle strategie pertinenti, dove il principio dell'universalità è limitato alle relazioni diplomatiche, e le rappresentanze consolari, tra cui i consolati onorari, non sono rappresentanze diplomatiche.

Si parla esplicitamente di consolati onorari nel progetto di strategia consolare per gli anni 2025–2028<sup>37</sup>, dove mancano tuttavia indicazioni chiare relative al loro stabilimento. Stando a tale progetto, i consolati onorari sono uno strumento a sostegno delle rappresentanze svizzere. In esso sono menzionate le funzioni principali dei consoli onorari, in particolare la tutela degli interessi e il sostegno in loco ai cittadini svizzeri nelle situazioni d'emergenza. Tuttavia, il progetto di strategia non precisa nemmeno le situazioni nelle quali deve essere stabilito un consolato onorario – per esempio in caso di distanza notevole rispetto alla più vicina rappresentanza consolare della Svizzera o la presenza di una comunità di cittadini svizzeri residenti all'estero particolarmente numerosa. Continuano pertanto a mancare direttive strategiche utili per poter ponderare il valore aggiunto offerto dai consolati onorari e i rischi che essi comportano.

Dal 2008 ai consoli onorari svizzeri non restano che poche competenze consolari, tra cui in particolare una «funzione di cassetta delle lettere» (v. n. 1.3 riguardo al cambiamento del sistema consolare). In altre parole, i consoli onorari demandano le questioni consolari al posto consolare di carriera competente. Una finalità presente nel progetto di strategia consolare è ora l'ulteriore sviluppo delle competenze dei consoli onorari<sup>38</sup>. Nelle regioni in cui sono presenti pochi posti consolari di carriera mentre sono numerosi i casi di protezione consolare, i mansionari di determinati consoli onorari potrebbero essere integrati in maniera mirata al fine di migliorare l'efficacia e

<sup>35</sup> Dati del DFAE (stato: 26.11.2024).

<sup>36</sup> AVIS28, pag. 43.

<sup>37</sup> Progetto di strategia consolare. È stato possibile considerare il progetto della strategia solo in misura limitata, dal momento che è stato reso disponibile solo dopo le indagini effettuate per la presente valutazione (v. anche n. 1.3).

<sup>38</sup> Progetto di strategia consolare, obiettivo A2.



l'efficienza della protezione consolare. Al CPA la DC ha spiegato che si tratta, per esempio, di consoli onorari presenti in destinazioni turistiche apprezzate, nelle quali si verificano regolarmente calamità naturali. Il progetto di strategia non precisa tuttavia quali competenze di questi consoli onorari potrebbero essere ampliate. Secondo quanto dichiarato dalla DC, non si tratterebbe del rilascio dei visti. Tale progetto stabilisce inoltre che i consoli onorari devono essere meglio formati, sostenuti e controllati, ma anche questo aspetto non viene ulteriormente approfondito. Secondo la DC, questo consentirà di ridurre i rischi legati all'ampliamento delle competenze. Si è rinunciato deliberatamente a presentare una descrizione più precisa degli obiettivi e delle misure, considerate le notevoli differenze locali presenti tra i consoli onorari. Secondo il CPA è però necessario precisare quali competenze ampliare e quali misure accompagnatorie sono necessarie nei singoli casi affinché la nuova strategia consolare possa fungere da bussola per l'attuazione concreta, cosa che il progetto attuale non permette di fare.

Nei colloqui con il CPA, diverse persone interpellate hanno indicato l'istruzione sui consoli onorari come base strategica. Tuttavia, neanche tale documento stabilisce in quali casi istituire un consolato onorario e quando invece farne a meno. Queste basi strategiche mancano.

## 3.2 Stabilimento di consolati onorari

Questo sottocapitolo risponde alla seconda domanda: il DFAE rispetta le direttive nell'ambito dello stabilimento di consolati onorari all'estero? Viene considerata anche la nomina delle persone

*Risposta:* nell'ambito dello stabilimento di consolati onorari le direttive legali e i processi sono in gran parte rispettati. La mancanza di direttive strategiche relative allo stabilimento di consolati onorari (n. 3.1.2) si fa sentire in modo particolare quando si tratta della loro chiusura.

- I consolati onorari vengono stabiliti caso per caso per lo più in risposta a un bisogno, mentre si stenta a chiuderli in quanto mancano le direttive strategiche necessarie per verificarne la necessità (n. 3.2.1).
- Le direttive indicate nell'istruzione sui consoli onorari vengono per lo più rispettate sia nella fase di stabilimento di consolati onorari sia nella fase di nomina di consoli onorari, ma non sono note a tutti (n. 3.2.2).
- Nel processo di nomina si verifica se le persone sono indicate per la carica di console onorario, ma le loro relazioni d'interesse sono esaminate in maniera troppo poco sistematica (n. 3.2.3).

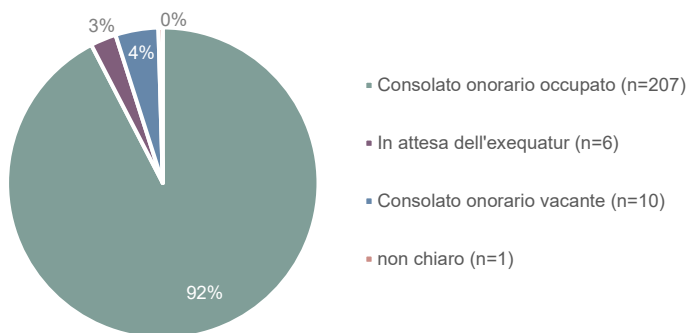
### **3.2.1 I consolati onorari vengono stabiliti in risposta a un bisogno, ma al venir meno di tale bisogno si stenta a chiuderli**

Lo stabilimento dei consolati onorari avviene generalmente in risposta a un bisogno. Sebbene manchino chiare direttive strategiche concernenti lo stabilimento di consolati onorari (n. 3.1.2), negli esempi di processi esaminati in relazione allo stabilimento di consolati onorari le rappresentanze superiori hanno comunque segnalato una necessità, per esempio l'incremento del turismo svizzero, un maggior interesse economico o la mancanza di una rappresentanza svizzera nella regione in questione. Il bisogno addotto per motivare lo stabilimento corrisponde alle funzioni dei consoli onorari secondo l'istruzione sui consoli onorari (v. riquadro 1, n. 2.3). Inoltre, è stata per quanto possibile cercata una persona con un profilo e una rete in linea con le priorità del consolato onorario.

Nei processi di chiusura esaminati, il CPA si è invece chiesto perché la chiusura non fosse stata effettuata prima, dal momento che era evidente che il bisogno non sussisteva più già da tempo. La conseguenza è che si riscontra la presenza di consolati onorari in regioni nelle quali la Svizzera non ha più interessi (p. es. nessun interesse economico svizzero significativo o nessuna comunità rilevante di cittadini svizzeri residenti all'estero) e/o che sono già estremamente ben coperte dalla rete esterna. Nei casi esaminati la chiusura è avvenuta solo nel momento in cui è diventata inevitabile, per esempio perché il console onorario in questione aveva raggiunto il limite di età di 70 anni o perché non si riusciva a occupare un posto vacante. In rari casi inoltre i consolati onorari restano vacanti anche a lungo. L'analisi del CPA mostra (v. fig. 6) che, nel complesso, è vacante il 4 per cento circa dei consolati onorari: si tratta di una percentuale alquanto bassa, poiché è normale che, in caso di riassegnazione, un posto resti vacante per breve tempo fino a che non si trovi un successore idoneo. Nel 95 per cento dei consolati onorari vi era un console onorario in carica o in attesa dell'exequatur.

Figura 6

### Numero di consolati onorari svizzeri all'estero occupati o vacanti



Fonte: calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

Sulla base delle interviste svolte, il CPA ritiene che la reticenza con cui si procede alle chiusure sia dovuta alla mancanza di chiare direttive strategiche sullo stabilimento di consolati onorari. Mancano quindi i criteri in base ai quali poter verificare se un consolato onorario continua a essere importante. Inoltre, considerato il fatto che i consoli onorari forniscono i propri servizi a titolo onorifico e che nei loro confronti si instaura un rapporto di fiducia, le rappresentanze superiori sono riluttanti a porre fine al loro mandato di propria iniziativa.

Infine, la reticenza con cui si procede alla chiusura può anche essere indice della poca attenzione che viene in genere prestata ai consolati onorari. Secondo la maggior parte delle persone interpellate al DFAE, i consoli onorari comportano costi trascurabili soprattutto se paragonati ai posti consolari di carriera. In pochi erano a conoscenza del fatto che, all'indennità si aggiungono anche oneri amministrativi e spese per il supporto. Anche questi fattori possono spiegare perché taluni consolati onorari siano mantenuti sebbene non offrano più alcun valore aggiunto.

### 3.2.2 L'istruzione è per lo più rispettata, ma non tutti ne sono a conoscenza

Nell'ambito dei casi di studio il CPA ha constatato che non tutto il personale delle rappresentanze svizzere competenti per i consoli onorari è a conoscenza dell'istruzione sui consoli onorari<sup>39</sup>. Coloro che la conoscono, ritengono che sia chiara. Inoltre, nei casi e nei processi esaminati, l'istruzione sui consoli onorari è stata nel complesso rispettata e correttamente attuata. Per esempio, le funzioni stabilite nelle convenzioni

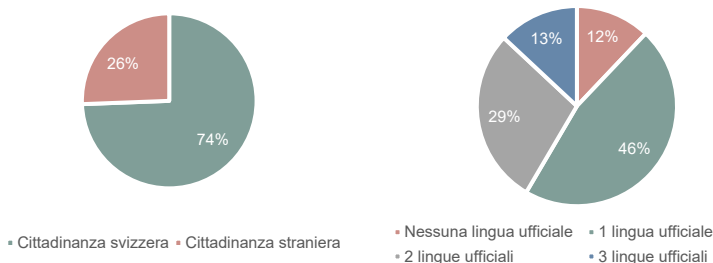
<sup>39</sup> Un terzo dei dodici collaboratori della rete esterna intervistati non era a conoscenza dell'istruzione sui consoli onorari o del relativo contenuto. Si tratta comunque di una percentuale statisticamente non rappresentativa.

stipulate tra le rappresentanze superiori e i singoli consoli onorari erano in linea con quelle previste nell'istruzione (n. 2.3, riquadro 1). Anche la gestione, per esempio la contabilità, era conforme (cap. 5 istruzione sui consoli onorari).

Le caratteristiche richieste ai consoli onorari nella relativa istruzione sono in gran parte soddisfatte. Il limite di età dei 70 anni è sempre rispettato (art. 12 cpv. 3 istruzione sui consoli onorari). Secondo l'istruzione (art. 6 cpv. 3) i consoli onorari possono solo «eccezionalmente» non avere la cittadinanza svizzera. Nella pratica, tuttavia, un quarto dei consoli onorari non ha passaporto svizzero, motivo per cui il mancato rispetto di questo requisito non si limita ai casi eccezionali, ma è prassi ordinaria (v. fig. 7, a sinistra). La percentuale di consoli onorari senza cittadinanza svizzera è particolarmente elevata nei Paesi africani e asiatici (50 %). Dalle interviste emerge che in queste regioni è particolarmente difficile trovare persone con passaporto svizzero idonee ad assumere questa carica poiché la comunità di cittadini svizzeri residenti all'estero è spesso molto piccola. Anche in Europa, però, il 20 per cento dei consoli onorari non ha cittadinanza svizzera, sebbene la diaspora svizzera sia piuttosto numerosa in molti Paesi europei. Secondo quanto emerso nelle interviste, il requisito della cittadinanza svizzera dovrebbe ridurre il rischio che i consoli onorari rappresentino interessi diversi da quelli svizzeri. Considerato l'alto numero di eccezioni, il CPA si chiede se il criterio della cittadinanza sia oggetto di un'adeguata ponderazione in fase di selezione.

Figura 7

### Cittadinanza e conoscenze linguistiche dei consoli onorari



Legenda: N=207 consolati onorari occupati.

Fonte: calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).

La direttiva sancita solamente nei processi, secondo cui i consoli onorari devono parlare almeno una lingua ufficiale della Svizzera è soddisfatta fatta eccezione per il 12 per cento circa dei consoli onorari (v. fig. 7, a destra). La lingua di corrispondenza per coloro che non parlano alcuna lingua ufficiale svizzera è l'inglese. La maggior parte di essi si trova in Paesi del Centro America, dell'America del Sud e dell'Asia, nei quali la diaspora svizzera è ridotta.

I processi di reclutamento e nomina di consoli onorari sono anch'essi definiti nell'istruzione sui consoli onorari, dove è previsto che la rappresentanza superiore, d'intesa con la rappresentanza diplomatica, inoltri alla DR i dossier di due candidati diversi (art. 5 cpv. 2). In realtà questa procedura non viene sempre rispettata. Dalle interviste risulta che, come per le altre eccezioni, anche questa è dovuta in genere alla difficoltà di trovare candidati che soddisfino i criteri delle direttive. In ogni caso, sia dagli esempi di processi esaminati sia dai casi di studio il CPA ha tratto segnali indicanti che le rappresentanze superiori approfondono un diverso grado di impegno nella ricerca di persone idonee.

### **3.2.3 Le persone vengono esaminate, ma le loro relazioni d'interesse sono prese in considerazione in modo troppo poco sistematico**

I processi di reclutamento sono illustrati in un promemoria all'attenzione delle rappresentanze competenti, nel quale è prevista anche una verifica della persona. La rappresentanza superiore deve quindi svolgere colloqui con i candidati. La documentazione da presentare (p. es. estratto del casellario giudiziale) è elencata in una lista di controllo. I requisiti formali sono quindi chiari.

I requisiti materiali che devono soddisfare i consoli onorari sono invece talvolta vaghi, in particolare per quanto concerne le attività private dei consoli onorari. Tali attività sono da un lato importanti per la rete di contatti dei consoli onorari sul posto, di cui il DFAE vorrebbe approfittare, ma dall'altro celano il rischio di conflitti d'interesse. L'articolo 22 capoverso 4 dell'istruzione sui consoli onorari esige pertanto che l'attività professionale sia compatibile con la loro carica, senza tuttavia precisare quando non è così. Anche il codice di comportamento del DFAE<sup>40</sup> e il profilo richiesto nel promemoria sono vaghi. In quest'ultimo non è chiaro, per esempio, cosa esattamente si intenda con «economicamente indipendenti». Mancano anche criteri chiari per la verifica. Per garantire che rappresentino solo gli interessi della Svizzera, i consoli onorari devono semplicemente confermare per iscritto che non esercitano alcuna carica politica o consolare ufficiale per un altro Paese. Devono inoltre indicare la propria occupazione principale e presentare il proprio curriculum vitae. Non vi sono tuttavia altre indicazioni più precise sulle informazioni che il curriculum deve contenere.

Il CPA ritiene che, per poter valutare se una persona è idonea per la carica, è necessario conoscere altre relazioni d'interesse, tra cui ad esempio le partecipazioni economiche in settori ad elevato rischio di corruzione, cariche in partiti politici o l'impegno in associazioni aventi finalità potenzialmente contrarie agli interessi della politica estera svizzera. Considerati i rischi che comportano per la reputazione della Svizzera, tali relazioni d'interesse sono rilevanti per poter valutare se una persona può rappresentare credibilmente gli interessi della Svizzera come console onorario. Mentre alcune delle figure di livello superiore intervistate hanno preso in considerazione i rischi legati alle relazioni d'interesse, altre sembravano non vedere praticamente alcun rischio e consideravano sufficienti i requisiti esistenti. Secondo le persone interpellate

<sup>40</sup> DFAE (2023e): Codice di comportamento del 30 lug. 2018, aggiornato al 16 giu. 2023.

nella Centrale del DFAE, ci si affida al giudizio della rappresentanza superiore presente sul posto, dal momento che questa è nella posizione migliore per valutare la persona e le esigenze locali<sup>41</sup>. Diversi intervistati hanno inoltre riferito che la rappresentanza superiore conduce colloqui conoscitivi con persone appartenenti all'ambiente dei candidati ciò che, secondo loro, permetterebbe di individuare eventuali conflitti d'interesse. Tali colloqui non sono tuttavia previsti nelle direttive di processo del DFAE. L'estensione e la profondità della verifica delle relazioni d'interesse sono interamente a discrezione dell'ambasciatore. Secondo il CPA tale verifica è condotta in maniera troppo poco sistematica.

## *Riquadro 2*

### **Controllo di sicurezza relativo alle persone (CSP): uno strumento di verifica non idoneo per i consoli onorari**

Una possibilità per verificare più sistematicamente i consoli onorari sarebbe quella del CSP, un controllo che può essere effettuato non solo sulle persone che esercitano un'attività sensibile sotto il profilo della sicurezza (art. 5 e 29 della legge federale del 18 dicembre 2020<sup>42</sup> sulla sicurezza delle informazioni), ma anche nei casi in cui una verifica dell'affidabilità appare necessaria per proteggere interessi essenziali della Confederazione. Dal momento che i consoli onorari possono rappresentare un rischio per la reputazione della Confederazione, una verifica dell'affidabilità potrebbe essere giustificata. A tal fine sarebbe tuttavia necessaria una base legale specifica.

Indipendentemente dalla situazione giuridica iniziale, il CPA conclude comunque che, nel caso dei consoli onorari, un CSP non sarebbe opportuno per motivi pratici. Essendo i consoli onorari residenti all'estero, ottenere i documenti necessari per il controllo risulterebbe piuttosto oneroso e richiederebbe molto tempo. Il servizio specializzato CSP prevede fino a un anno. Inoltre, a volte gli altri Stati non dispongono nemmeno di documenti comparabili a quelli richiesti per il CSP in Svizzera, oppure non ne concedono l'accesso. Per esempio, sono pochissimi i Paesi che hanno un registro delle esecuzioni. Oltre a ciò, secondo indicazioni proprie il servizio specializzato CSP non ha le competenze linguistiche e le risorse di personale necessarie per effettuare un esame adeguato dei documenti. È pertanto più opportuno che, come finora avvenuto, siano i consoli onorari stessi a procurarsi un estratto del casellario giudiziale e che le relazioni d'interesse siano verificate dal DFAE. Le basi per il CSP potrebbero eventualmente servire da orientamento per l'accertamento sistematico delle relazioni d'interesse dei consoli onorari.

<sup>41</sup> Secondo il parere del DFAE del 17 feb. 2025 sul progetto del presente rapporto, il servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) raccoglieva in passato informazioni sulle persone presso i servizi partner esteri, mentre oggi non lo fa più. Il SIC ha spiegato al CPA che la legge non prevede verifiche sistematiche. Una verifica potrebbe essere svolta nel singolo caso in presenza di segnali indicanti che una persona potrebbe comportare rischi per la sicurezza.

<sup>42</sup> RS 128

Poco omogenea è anche la qualità delle domande presentate dalle rappresentanze superiori alla DR per la nomina di consoli onorari. Nei processi è per esempio previsto che la rappresentanza superiore rediga una lettera in cui illustra la propria proposta. Non esistono direttive più precise in merito all'impostazione e al contenuto. Gli esempi di lettere presi in considerazione dal CPA erano tra loro molto difforni, sia sul piano formale sia a livello di contenuto. La nomina, per esempio, veniva motivata in maniera più o meno dettagliata e secondo punti di vista diversi. Quest'ultimo aspetto potrebbe anche spiegarsi con la mancanza di direttive strategiche chiare in merito all'istituzione di consolati onorari (v. n. 3.1.2).

I processi relativi alla nomina di consoli onorari sono definiti con chiarezza. Le rappresentanze superiori notificano i documenti di candidatura alla divisione geografica competente, che rilascia un parere e inoltra la documentazione alla DR. Quest'ultima raccoglie anche il parere di altri servizi (tra cui DDIP, DC, Direzione dello sviluppo e della cooperazione, Segreteria di Stato dell'economia), che esaminano i documenti presentati in base alla propria prospettiva specifica (p. es. la DDIP considera la conformità alla CVRC). Infine, la direzione della DR decide in merito alla nomina.

Negli esempi osservati, tuttavia, i processi si sono svolti in modo molto difforme e poco efficiente. Non esistono formulari; per tutte le fasi dei processi c'è un continuo scambio di mail tra i diversi servizi. Più volte la DR ha dovuto chiedere chiarimenti, perché un'informazione era andata persa o non era chiara. Il CPA ha constatato gli stessi problemi anche nei processi esaminati in riferimento all'apertura e alla chiusura di consolati onorari nonché alla proroga dei mandati dei consoli onorari.

### **3.3 Supporto fornito ai consoli onorari**

Questo sottocapitolo risponde alla terza domanda: il supporto fornito ai consoli onorari svizzeri all'estero è adeguato?

*Risposta:* il supporto fornito ai consoli onorari è per lo più adeguato, ma dipende fortemente dai superiori.

- Le competenze riguardo ai consoli onorari sono formulate nell'istruzione sui consoli onorari in maniera difficilmente comprensibile. Per le persone coinvolte sono tuttavia chiare ed efficaci (n. 3.3.1).
- I consoli onorari sono in gran parte soddisfatti del supporto ricevuto, che tuttavia dipende fortemente dal superiore (n. 3.3.2).
- I consolati onorari sono in generale diretti in modo tale da poter offrire un valore aggiunto a basso costo. In linea con il carattere onorifico, ricevono un'indennità forfettaria che non è rapportata all'onere lavorativo (n. 3.3.3).

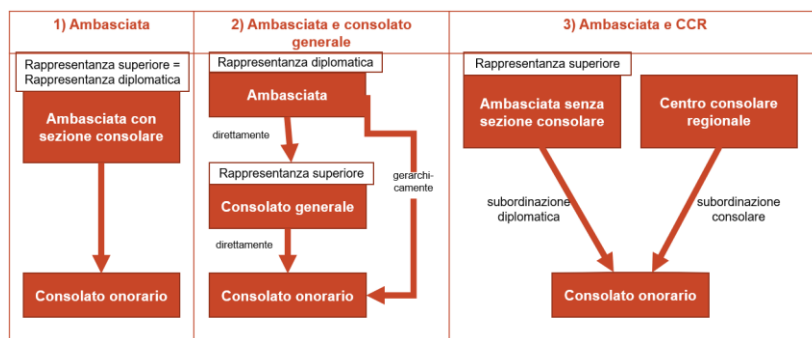
#### **3.3.1 Le competenze per il supporto sono nella pratica chiare e adeguate**

Le responsabilità sui consoli onorari sono disciplinate nella relativa istruzione ma non sempre formulate in maniera del tutto comprensibile. Secondo quanto inteso dal CPA,

riguardo al supporto dei consoli onorari si potrebbero verificare tre situazioni (v. fig. 8). La più diffusa è quella in cui un'ambasciata, che dispone di una sezione consolare, è la rappresentanza superiore del console onorario (fig. 8, a sinistra). Ciò avviene per il 60 per cento circa dei consoli onorari<sup>43</sup>. All'ambasciata competono sia la vigilanza sia il supporto dei consoli onorari, come pure i processi ufficiali (p. es. la richiesta di nomina). In circa un quarto dei casi il consolato onorario è subordinato a un consolato generale, che costituisce pertanto la rappresentanza superiore ed esercita le attività di vigilanza e supporto (fig. 8, al centro). I processi ufficiali sono tuttavia di competenza della cosiddetta rappresentanza diplomatica, che è l'ambasciata svizzera da cui dipende il consolato generale. Ne consegue che il consolato onorario non dipende direttamente dall'ambasciata, ma le è solo «gerarchicamente subordinato» (art. 1 cpv. 1 lett. e istruzione sui consoli onorari). C'è infine la situazione in cui la rappresentanza superiore non ha una propria sezione consolare (fig. 8, a destra). Per gli affari consolari il console onorario dipende da un CCR, ossia un centro regionale, che fornisce i servizi consolari a più Stati. Con poco più del 10 per cento, questa è la situazione più rara. Il console onorario ha pertanto un rapporto di subordinazione «diplomatica» con la rappresentanza superiore e un rapporto di subordinazione «consolare» con il CCR (art. 19 cpv. 4 istruzione sui consoli onorari). Secondo l'istruzione sui consoli onorari (art. 19 cpv. 4), quale rappresentanza diplomatica l'ambasciata è tenuta a consultare il CCR nella stesura della convenzione che stabilisce le funzioni del console onorario.

Figura 8

### Tipologie di supporto fornito ai consoli onorari



Queste diverse situazioni non sono tuttavia precisate con chiarezza nell'istruzione sui consoli onorari. In particolare, le diverse funzioni di «rappresentanza diplomatica» e «rappresentanza superiore» ingenerano confusione, anche perché oltre ad esse è prevista una distinzione tra «subordinazione diplomatica» e «subordinazione consolare». Non è inoltre evidente quando i termini sopraccitati di «rappresentanza diplomatica»

<sup>43</sup> Calcoli del CPA basati su dati del DFAE (stato: 31.10.2024).



e «rappresentanza superiore» si sovrappongono e quando no. Il CPA ha poi ricevuto dai responsabili del DFAE informazioni divergenti sul significato delle regole contenute nell'istruzione sui consoli onorari. Nei casi di studio si è tenuto conto di tutte e tre le situazioni e le persone interpellate hanno ritenuto la ripartizione delle competenze chiara e adeguata. Nella pratica le competenze sembrano pertanto chiare.

Per le persone interpellate, anche la suddivisione delle responsabilità tra rappresentanza superiore e Centrale del DFAE è definita in maniera sufficientemente chiara ed è adeguata. Secondo l'istruzione sui consoli onorari e secondo quanto dichiarato dalle persone interpellate, la responsabilità per la nomina, il supporto e la vigilanza sui consoli onorari compete primariamente alla rappresentanza superiore (n. 3.2.3), cosa che gli intervistati ritengono ragionevole dal momento che quest'ultima conosce al meglio le condizioni locali e i consoli onorari. Come di seguito illustrato, ciò determina tuttavia situazioni in cui le istruzioni e il supporto forniti dipendono fortemente dai superiori competenti (n. 3.3.2).

### **3.3.2 Il supporto e la direzione dei consoli onorari dipendono fortemente dai superiori**

Non esistono vere e proprie direttive formulate dalla Centrale del DFAE riguardo al supporto e alla direzione dei consoli onorari. In genere il supporto compete all'ambasciata o al consolato generale superiori. L'interlocutore per i consoli onorari è pertanto l'ambasciatore o il console generale. Tuttavia, poiché i consoli onorari sono sempre tenuti a trasmettere i casi di protezione consolare, in pratica accade che, nelle regioni in cui questi casi sono numerosi essi abbiano più contatti con la direzione del consolato o con la direzione della sezione consolare dell'ambasciata competente (direzione d'esercizio).

Nelle interviste con il CPA entrambe le parti hanno valutato positivamente i contatti tra consoli onorari e rappresentanza superiore. Dal sondaggio del CDF è inoltre emerso che i consoli onorari sono molto soddisfatti della collaborazione con la rappresentanza superiore<sup>44</sup>. Nella pratica, la frequenza degli scambi varia notevolmente. Secondo il sondaggio del CDF, gran parte dei consoli onorari è in contatto con la rappresentanza superiore più volte al mese (40 %), molti di essi persino una volta alla settimana (30 %), alcuni invece solamente una volta al mese (24 %)<sup>45</sup>. Il CPA ha constatato che il contatto dipende fortemente dalla persona di livello superiore, in particolare dal suo stile dirigenziale, dalle priorità politiche e anche dal contesto locale nonché dall'interesse manifestato dai consoli onorari. Anche i canali di comunicazione utilizzati sono molto diversi. Per alcuni consoli onorari i contatti avvengono per lo più via WhatsApp, canale che comporta rischi per la sicurezza.

La maggior parte dei consoli onorari ha dichiarato di essere soddisfatta dell'introduzione ricevuta all'inizio del mandato; solo alcuni di essi l'hanno valutata come incom-

<sup>44</sup> Sondaggio CDF, risultati 2.2.1 e 2.3.1.

<sup>45</sup> Sondaggio CDF, risultati 2.3.2. È tuttavia probabile che la partecipazione al sondaggio sia stata più numerosa tra i consoli onorari che tendono ad avere più contatti rispetto a quelli che ne hanno pochi. V. anche nota a piè di pagina 48.

pleta. Inoltre, in passato alcuni consoli onorari hanno dovuto esigere uno scambio regolare con il proprio superiore e hanno dichiarato che, se il contatto fosse rimasto insoddisfacente, non avrebbero portato avanti il mandato. Quindi, secondo i consoli onorari lo scambio con i superiori è importante anche perché per loro rappresenta una forma di riconoscimento del lavoro svolto a titolo onorifico.

Nei colloqui con il CPA anche i superiori hanno espresso una valutazione positiva sullo scambio con i consoli onorari. Da alcune dichiarazioni, tuttavia, emerge anche la presenza di difficoltà nel supporto e nella direzione dei consoli onorari. È stato constatato che, sebbene spetti ai superiori dirigere i consoli onorari e indurli a svolgere le attività ufficiali desiderate, diversamente dagli impiegati non è possibile imporre loro norme rigide con il rischio di demotivarli, dal momento che i consoli onorari operano a titolo onorifico e decidono in autonomia quanto tempo e quante risorse investire nella propria funzione. Al tempo stesso è emerso a più riprese che alcuni consoli onorari lavorano molto più del previsto e che le rappresentanze superiori devono mettere loro un freno onde evitare che l'onere richiesto per il supporto risulti eccessivo. Occorre pertanto soppesare l'onere a carico delle rappresentanze superiori con il valore aggiunto apportato dai consoli onorari (n. 3.3.3).

A questo riguardo, è opportuno chiedersi se tutte le rappresentanze superiori fanno ricorso ai consoli onorari in modo mirato. Secondo il processo della DR<sup>46</sup>, le rappresentanze superiori dovrebbero definire in una convenzione con i consoli onorari «i compiti specifici» che questi devono svolgere. Nei casi esaminati vi era sempre una convenzione, ma nella maggior parte dei casi il lungo elenco di funzioni era stato ripreso dal modello standard del DFAE e al massimo leggermente adattato al contesto locale. Nel caso dei consoli onorari che svolgono di frequente attività consolari, le competenze consolari erano disciplinate in maniera dettagliata in mansionari supplementari<sup>47</sup>. Per contro, nelle convenzioni scritte non era precisato quali dovessero essere le priorità (p. es. la promozione di contatti economici, la cura delle relazioni con una grande comunità di cittadini svizzeri residenti all'estero o il sostegno in casi di crisi o emergenze). Nelle interviste svolte, alcuni consoli onorari e i relativi superiori non sono stati in grado di indicare chiaramente le priorità del consolato onorario, oppure ne hanno dato un'interpretazione difforme.

I consoli onorari intervistati si sono detti soddisfatti delle informazioni scambiate con i superiori e con la Centrale del DFAE. La DR informa direttamente i consoli onorari via e-mail sulle principali novità anziché passare attraverso le rappresentanze superiori, come avveniva in passato. Inoltre, dal 2011 la DR organizza ogni quattro anni a Berna una Conferenza dei consoli onorari svizzeri che si svolge sempre a margine della Conferenza degli ambasciatori affinché, secondo la DR, i consoli onorari possano incontrare anche i loro responsabili (v. fig. 9). Molte ambasciate o centri consolari organizzano inoltre conferenze regionali dei consoli onorari oppure li invitano di tanto in tanto presso la propria ambasciata. Dai colloqui è emerso che sono occasioni importanti in cui mostrare riconoscimento ai consoli onorari, permettere loro di fare

<sup>46</sup> DFAE (2023d): Scheda del processo operativo «Vorgehen nach Ernennung des Honorarkonsularvertreter/in durch die Zentrale, Schritt 5».

<sup>47</sup> Secondo il processo della DR (PERS\_C503), questi mansionari devono essere approvati dalla divisione Servizio per i concittadini della DC, cosa che nella pratica avviene raramente, essendo invece stipulati tra console onorario e rappresentanza superiore.

rete e comunicare loro le funzioni e l'indirizzo strategico. Tutti i consoli onorari intervistati apprezzano queste piattaforme di scambio.

*Figura 9*

**Foto di gruppo dei consoli onorari e degli ambasciatori presenti alla Conferenza degli ambasciatori e alla Conferenza dei consoli onorari svizzeri del 2023**



*Legenda:* 151 consoli onorari hanno preso parte all'ultima Conferenza dei consoli onorari svizzeri. Nella foto sono insieme a 177 ambasciatori, 21 consoli generali, 39 addetti alla difesa e alcuni alti dirigenti del DFAE, che hanno partecipato alla Conferenza degli ambasciatori.

*Fonte:* Direzione delle risorse.

### **3.3.3 I consoli onorari generano valore aggiunto a basso costo**

Tutte le persone interpellate dal CPA erano concordi nell'affermare che i consoli onorari rappresentano un grande valore aggiunto. Alcuni superiori li hanno persino definiti «indispensabili» per il lavoro che svolgono. Il personale del DFAE intervistato aveva pareri disomogenei sul valore aggiunto concreto offerto dai consoli onorari, il che mostra ancora una volta che i consolati onorari hanno priorità diverse a seconda del contesto, sebbene le convenzioni con le rappresentanze superiori riflettano questa

situazione in maniera insufficiente (n. 3.3.2)<sup>48</sup>. Secondo la maggior parte delle persone interpellate, il massimo valore aggiunto offerto dai consoli onorari è la loro presenza sul posto e la loro rete, alla quale il DFAE può fare ricorso. Questi due aspetti sono di importanza fondamentale soprattutto in caso di crisi, per esempio al verificarsi di una calamità naturale o di sconvolgimenti politici: i consoli onorari si mantengono in contatto con le autorità locali, trasmettono informazioni al DFAE e offrono sostegno ai cittadini svizzeri sul posto. Questa competenza è rappresentata anche nell'organigramma di crisi delle rappresentanze. Molte persone hanno inoltre ravvisato l'importanza dei consoli onorari quali anello di collegamento con le autorità, funzione utile per organizzare incontri con l'ambasciatore ed effettuare accertamenti informali. Proprio in contesti caratterizzati da instabilità, il personale del DFAE apprezza il fatto di avere una persona di fiducia sul posto, che conosce le condizioni locali e la lingua. Secondo gli intervistati, i consoli onorari forniscono inoltre informazioni sulle condizioni locali, che vanno ad aggiungersi ai consigli di viaggio del DFAE e fungono da sistema di allerta precoce, un servizio prezioso soprattutto nei Paesi che godono di una scarsa copertura nei media. Negli Stati in cui i consoli onorari sono l'unica rappresentanza svizzera, la loro valutazione e i contatti con le autorità sono spesso particolarmente rilevanti. Nei colloqui è stato dichiarato a più riprese che, grazie ai contatti intrattenuti dai consoli onorari, le rappresentanze superiori devono effettuare un minor numero di viaggi di servizio. A seconda della regione il DFAE apprezza anche il sostegno fornito dai consoli onorari alla promozione economica e culturale.

In ambito consolare, i consoli onorari offrono supporto soprattutto nei casi di protezione consolare, vale a dire quando singoli individui si trovano in una situazione d'emergenza. La stessa cosa è stata indicata da molte persone interpellate come una delle funzioni principali dei consoli onorari, che sono il primo interlocutore per esempio in caso di smarrimento del passaporto o di permanenza prolungata in ospedale. Il sostegno sul posto può essere rilevante soprattutto se il consolato onorario è l'unica rappresentanza presente nel Paese o se la rappresentanza superiore è molto distante o difficilmente raggiungibile. Inoltre, nell'ambito della propria «funzione di cassetta delle lettere» i consoli onorari possono scambiare con il consolato competente documenti importanti attraverso la valigia consolare. Si tratta di un servizio particolarmente importante in Paesi che prevedono la legalizzazione in loco dei documenti di stato civile. Infine, i consoli onorari sono l'anello di congiunzione con la comunità dei cittadini svizzeri residenti all'estero. Le persone interpellate dal CPA, inclusi gli stessi consoli onorari, hanno dichiarato che l'elenco dei compiti di questi ultimi è ragionevole.

I consoli onorari non sono però l'unica possibilità di avere un interlocutore sul posto, nemmeno quando sono l'unica rappresentanza svizzera in un Paese. In taluni casi la Svizzera stipula accordi consolari con altri Paesi, per esempio con l'Austria. Inoltre, anche i Paesi in cui la Svizzera non ha un'ambasciata sono assegnati a un'ambasciata

<sup>48</sup> Anche dal sondaggio CDF (n. 1.3) sono emerse grandi differenze nel tipo di attività dei consoli onorari (sondaggio CDF, pagg. 8–9). I consoli onorari hanno impiegato in media una metà del tempo dedicato al mandato per svolgere attività consolari e l'altra metà per «attività diplomatiche» o «altre attività», ma il dato presenta notevoli variazioni. Un quarto dei consoli onorari ha dedicato più dell'80 % del proprio tempo all'esercizio di funzioni consolari, un altro quarto meno del 20 %.

svizzera (accreditamento collaterale), che dispone in genere di un elenco di contatti nel Paese in questione. Mentre nei casi d'emergenza i cittadini UE possono chiedere aiuto presso qualsiasi rappresentanza di uno Stato UE, la Svizzera dipende maggiormente dalla propria rete esterna. A questo proposito i consoli onorari sono quindi rilevanti.

Sebbene in caso di chiusura di rappresentanze svizzere vengano a volte aperti consoli onorari (n. 3.1.2), questi non sostituiscono completamente le prime. Sia gli ambasciatori sia le persone interpellate della Centrale del DFAE hanno sottolineato che i consoli onorari hanno solo competenze limitate, non possiedono una formazione formale corrispondente e non hanno lo stesso peso politico. I consoli onorari sono definiti piuttosto come «aggiunta», «estensione» o «occhi e orecchie dell'ambasciata». I consoli onorari alleggerirebbero la rappresentanza superiore esercitando alcune delle sue funzioni. Alcune persone che lavorano nelle rappresentanze dalle quali dipendono molti consoli onorari hanno affermato che, senza il loro sostegno, avrebbero bisogno di un organico più numeroso.

Le persone interpellate erano inoltre concordi nel sostenere che i consoli onorari rappresentano una soluzione più economica, in particolare rispetto ai posti consolari di carriera e alle rappresentanze diplomatiche. Per coprire le proprie spese, dal 2014 i consoli onorari ricevono un'indennità forfetaria di 6500 franchi all'anno. In passato erano le rappresentanze superiori a potere definire gran parte dell'ammontare percepito<sup>49</sup>. Dai colloqui è emerso che il DFAE ha voluto uniformare l'importo affinché, per ragioni di equità, tutti i consoli onorari ricevessero lo stesso ammontare e l'indennità fosse trasparente all'interno del dipartimento. Nel confronto internazionale l'indennità forfetaria rappresenta l'eccezione; in molti Paesi europei i consoli onorari ricevono il rimborso delle spese effettive sostenute oppure possono trattenere le entrate derivanti dalla riscossione di emolumenti, mentre i consoli onorari svizzeri sono tenuti a consegnarle<sup>50</sup>. Secondo l'articolo 14 dell'istruzione sui consoli onorari, i consoli onorari svizzeri «mettono a disposizione gratuitamente l'infrastruttura necessaria allo svolgimento delle loro funzioni ufficiali» tra cui, oltre a un ufficio, per esempio anche un telefono, il collegamento a Internet e la carta. Alcuni consoli onorari hanno persino assunto assistenti a tempo parziale come sostegno nello svolgimento dei servizi consolari. Dal momento che, secondo l'istruzione, anche il segretariato fa parte dell'infrastruttura, i consoli onorari devono provvedere personalmente al salario del personale del segretariato<sup>51</sup>. Le uscite presentano pertanto differenze notevoli tra i consoli onorari, cosa di cui l'indennità forfetaria non tiene conto, così come non considera il fatto che il potere d'acquisto varia notevolmente da un Paese all'altro e che

<sup>49</sup> Solo otto consoli onorari ricevono un'indennità superiore e due ne percepiscono una leggermente inferiore, poiché la loro convenzione è precedente all'entrata in vigore dell'istruzione sui consoli onorari.

<sup>50</sup> Il CPA ha esaminato i regolamenti della Germania, della Danimarca, della Spagna, dell'Italia, della Norvegia, dei Paesi Bassi, del Regno Unito e del Belgio. Solo la Danimarca prevede un ammontare forfetario annuale come forma di indennità.

<sup>51</sup> Ci sono due eccezioni in cui la rappresentanza superiore retribuisce un assistente con un grado di occupazione a tempo parziale. Sono località con una presenza turistica straordinariamente elevata e quindi un numero elevato di richieste e casi di protezione consolari. In un caso l'assistente opera anche per altre istituzioni svizzere presenti nel medesimo luogo.

anche il carico di lavoro dei consoli onorari è fortemente disomogeneo. Nei casi esaminati, per esempio, l'onere lavorativo andava da un basso numero di richieste e di pratiche da sbrigare una volta ogni tanto fino a un'attività regolare corrispondente a un tasso di occupazione del 20–30 per cento<sup>52</sup>.

Sembra in generale che i consoli onorari non attribuiscono comunque importanza all'indennità. Nei colloqui con il CPA la maggior parte dei consoli onorari non vi ha praticamente fatto menzione. Per tutti è emerso chiaramente che l'esercizio del mandato non è dovuto a ragioni finanziarie, bensì a motivi quali patriottismo e legame con la Svizzera. Considerano un onore rappresentare la Svizzera e promuoverla all'estero, oltre che prestare aiuto ai cittadini svizzeri all'estero. In aggiunta a questi aspetti, nel quadro della valutazione del CDF sono emersi come importanti l'interesse verso le funzioni e la scoperta del mondo diplomatico. Quasi nessuno degli intervistati ha dichiarato che l'indennità finanziaria è stata uno dei motivi principali per l'accettazione del mandato di console onorario<sup>53</sup>.

### *Riquadro 3*

#### **Indennità: non un salario, ma una remunerazione simbolica**

Collegare l'indennità all'onere lavorativo effettivo attribuendole in tal modo il significato di un salario sarebbe contrario al carattere onorifico dell'attività. Si può ipotizzare che questo ridurrebbe la motivazione dei consoli onorari. Diversi studi di psicologia sociale mettono inoltre in luce il nesso tra motivazione intrinseca e motivazione estrinseca, nella quale rientrano gli incentivi finanziari<sup>54</sup> e concludono che le persone che esercitano un'attività da esse considerata intrinsecamente di valore sono spesso meno motivate se tale attività venisse retribuita. L'indennità finanziaria svaluta il loro impegno per uno scopo che considerano di valore e può di conseguenza minare la loro motivazione intrinseca<sup>55</sup>. In questa prospettiva è opportuno che l'indennità dei consoli onorari sia uguale per tutti e non sia legata all'onere lavorativo. Si sottolinea in tal modo il carattere simbolico della remunerazione.

Secondo l'istruzione sui consoli onorari (art. 29), le rappresentanze superiori possono versare a questi ultimi un'indennità supplementare per prestazioni straordinarie, entro i limiti del proprio budget. Dai colloqui condotti il CPA è venuto a conoscenza di un

<sup>52</sup> Il sondaggio del CDF (n. 1.3) ha concluso che i consoli onorari dedicano in media al proprio mandato un tempo che corrisponde a un grado di occupazione del 20 % (pag. 20). I casi di studio del CPA hanno invece mostrato che alcuni consoli onorari hanno un carico di lavoro molto ridotto. La media elevata rilevata dal CDF potrebbe essere dovuta al fatto che i consoli onorari con un grado di occupazione molto basso hanno tendenzialmente preso parte al sondaggio in numero minore rispetto a quelli che dedicano molto tempo al proprio mandato (hanno partecipato al sondaggio 158 consoli onorari su 196).

<sup>53</sup> Sondaggio CDF, risultati 2.2.2 e 2.3.

<sup>54</sup> Nell'articolo seguente è riportata una sintesi dei risultati: Sandel, Michael J. (2013): *Market Reasoning as Moral Reasoning: Why Economists Should Re-engage with Political Philosophy*. In: *Journal of Economic Perspectives*, 27/4, pagg. 121–140.

<sup>55</sup> Sandel (2013): pag. 135.

numero molto esiguo di indennità supplementari. Considerato il carattere onorifico e i fattori principali che motivano a svolgere il lavoro di console onorario, per il CPA è importante che le indennità supplementari rappresentino una chiara eccezione.

### **3.4 Vigilanza sui consoli onorari**

Questo sottocapitolo risponde alla quarta domanda: la vigilanza del DFAE sulle attività dei consoli onorari svizzeri all'estero è adeguata?

*Risposta:* il DFAE non svolge alcuna vigilanza sistematica sui consoli onorari svizzeri all'estero, i problemi sono tuttavia rari.

- Non vengono effettuate verifiche regolari dei consolati onorari, nemmeno in caso di rinnovo del mandato (n. 3.4.1).
- In caso di problemi il DFAE reagisce in maniera adeguata e discreta (n. 3.4.2).

#### **3.4.1 Una volta che i consoli onorari si sono insediati, difficilmente vengono svolte verifiche**

La vigilanza sui consoli onorari deve assicurare che agiscano nel quadro delle funzioni loro assegnate e che la reputazione della Svizzera sia tutelata. Secondo l'istruzione sui consoli onorari, questi devono consultare la rappresentanza superiore in caso di dubbi riguardo alla natura e alla portata delle loro attribuzioni e sono tenuti a segnalare a tale rappresentanza eventuali modifiche in ambito privato o professionale (art. 22 cpv. 3 e 4). Nei casi esaminati questo è sempre avvenuto. Dai colloqui con il CPA sono però emersi altri casi in cui i consoli onorari hanno omesso di segnalare modifiche importanti sopraggiunte nella propria vita privata o professionale. Nei casi esaminati dal CPA, le rappresentanze superiori non hanno quasi mai affrontato di propria iniziativa con i consoli onorari la questione di potenziali conflitti d'interesse. Le persone interpellate ritenevano che non fosse necessario. Sorge quindi l'interrogativo se i superiori si informino in misura sufficiente riguardo alle attività dei consoli onorari, soprattutto di quelli operanti in ambiti economici esposti a rischi elevati di corruzione, violazione dei diritti umani o problemi analoghi.

Un certo controllo periodico degli atti compiuti dai consoli onorari nell'esercizio delle loro funzioni avviene attraverso i loro rapporti annuali, il cui scopo però non è del tutto chiaro. Riguardo ai rapporti annuali non esistono né direttive né un modello proposto dal DFAE. Inoltre, i rapporti esaminati presentano un diverso livello di dettaglio e non sempre coprono tutti gli ambiti di attività dei consoli onorari in questione.

Il mandato dei consoli onorari svizzeri all'estero ha in genere una durata di quattro anni, dopodiché deve essere rinnovato (n. 2.3). In fase di proroga non è prevista una verifica sistematica dell'utilità del consolato onorario né dell'idoneità dei consoli onorari. Spetta alla rappresentanza superiore stabilire se sia auspicabile rinnovare il mandato. Questo attesta l'ampio margine di manovra di cui la rappresentanza superiore gode riguardo ai consoli onorari (n. 3.3.2). Dipende dall'ambasciatore oppure dal console generale decidere se, nel quadro della proroga del mandato, verificare nuova-

mente in che misura il consolato onorario rappresenti ancora un valore aggiunto e se la persona sia tuttora idonea all'esercizio di tali funzioni (n. 3.2.1 e 3.2.3).

Come mostrano i colloqui e gli esempi considerati, prima di rinnovare un mandato la rappresentanza superiore non svolge di regola particolari accertamenti. Se anche i consoli onorari sono d'accordo con la proroga, la rappresentanza superiore presenta una domanda alla direzione della DR. Tale domanda non deve essere motivata. La DR non effettua alcun controllo, ma considera l'approvazione della domanda come mera formalità. In determinati casi la direzione della DR ha acconsentito alla proroga dei mandati sebbene l'ambasciata nutrisse riserve e avesse intenzione di procedere a ulteriori accertamenti. Nel complesso sembra pertanto che, nell'ambito della proroga del mandato, non sia svolta alcuna verifica vera e propria. Considerato il basso livello di vigilanza, la verifica sistematica delle persone al momento della loro nomina assume quindi un'importanza ancora maggiore (n. 3.2.3).

### **3.4.2                    Nei casi problematici il DFAE reagisce in maniera adeguata e limita i danni alla reputazione**

In seguito ai colloqui e alle analisi documentali il CPA ha constatato solo pochi casi problematici. Nell'inchiesta internazionale menzionata al numero 1.1 non compaiono esempi di consoli onorari svizzeri all'estero. Nemmeno nella stampa svizzera sono riportati fatti di questo genere. Da ciò si desume che i casi problematici non sono nel complesso numerosi. Anche nei casi di studio e negli esempi il CPA non ha riscontrato elementi secondo cui i consoli onorari eserciterebbero la propria funzione prevalentemente per trarne vantaggi economici. Alcuni consoli onorari intervistati hanno spiegato che il proprio mandato li può favorire indirettamente, in particolare può conferire loro una certa legittimità o una valida posizione sociale grazie alla buona reputazione di cui gode la Svizzera. Tra i vantaggi gli intervistati hanno precisato che la carica può facilitare l'accesso alle autorità, a eventi o ambienti sociali riservati a gruppi ristretti. Secondo alcune dichiarazioni, tuttavia, il titolo di console onorario può avere anche un effetto dissuasivo a seconda delle situazioni e delle condizioni specifiche del Paese.

In caso di problemi con i consoli onorari svizzeri all'estero, il DFAE ha reagito con discrezione, come mostra l'analisi di tre esempi svolta dal CPA. I problemi emersi erano tra loro molto diversi. Nel primo caso si è trattato di accuse pubbliche di abuso sessuale commesso nell'ambiente di lavoro di un console onorario, il quale non è però stato accusato direttamente e la sua carica di console onorario non è stata menzionata nei media. In un secondo caso il console onorario è stato accusato di violenza domestica e ha omesso di informare la rappresentanza superiore in merito a tali accuse (mentre sarebbe stato tenuto a farlo ai sensi dell'art. 22 cpv. 4 dell'istruzione sui consoli onorari). In entrambi i casi il DFAE è riuscito a evitare danni alla reputazione della Svizzera: dopo essersi consultata internamente con la DR, la rappresentanza superiore ha cercato il dialogo con i consoli onorari interessati ed è riuscita a convincerli a dimettersi spontaneamente. Nell'ultimo esempio esaminato i media hanno riferito di possibili collegamenti tra le attività d'affari di un console onorario e i reati di frode fiscale e riciclaggio di denaro. Anche in questi casi il DFAE ha reagito prontamente. Dal momento che il console onorario non aveva intenzione di lasciare spontaneamente



la propria carica, il DFAE ha chiuso il consolato onorario adducendo che ne era venuta meno la necessità. Già in passato il DFAE si era interrogato in merito alla necessità di tale consolato onorario, senza tuttavia addivenire alla decisione di chiuderlo (v. anche n. 3.2.1). La chiusura ha permesso di evitare la revoca del mandato, che avrebbe potuto attirare un'attenzione negativa. Nei casi problematici la reazione del DFAE è pertanto stata adeguata.

## 4 Consolati onorari esteri in Svizzera

Il presente capitolo risponde alle tre domande di valutazione riguardo ai consolati onorari esteri in Svizzera. Per prima cosa vengono valutate le direttive del DFAE (n. 4.1), quindi i processi finalizzati allo stabilimento di consolati onorari esteri (n. 4.2) e infine la vigilanza da parte del DFAE (n. 4.3). Dal momento che il supporto fornito ai consoli onorari esteri è responsabilità del rispettivo Stato d'invio e non del DFAE (v. modello di analisi nella fig. 1), il CPA non ha esaminato questo aspetto diversamente da quanto fatto per i consolati onorari svizzeri all'estero.

### 4.1 Direttive del DFAE

Questa parte si occupa della prima domanda, vale a dire se le direttive del DFAE sui consolati onorari esteri in Svizzera sono conformi al diritto e chiare.

*Risposta:* le direttive del DFAE riguardo allo stabilimento di consolati onorari in Svizzera e l'ammissione dei consoli onorari esteri sono conformi al diritto e per la maggior parte chiare.

- I requisiti formulati dal DFAE sono per lo più chiari e conformi alla CVRC, ma non sono vincolanti (n. 4.1.1).
- I requisiti corrispondono nel complesso a quelli di altri Paesi, sebbene taluni Stati abbiano formulato direttive più severe per ridurre i rischi in relazione ai consoli onorari (n. 4.1.2).

#### 4.1.1 Le direttive sono conformi alla CVRC e sono formulate per lo più in modo chiaro, ma non sono vincolanti

Per precisare i principi generali statuiti dalla CVRC, lo Stato di residenza può emanare direttive applicabili ai consolati onorari presenti sul suo territorio. Esse consentono di assicurare in via preventiva che diritti e privilegi dei consoli onorari siano accordati solo se sussiste effettivamente la necessità di un consolato onorario in rappresentanza dello Stato d'invio e se la persona che deve assumere la carica di console onorario è affidabile e non presenta conflitti d'interesse che potrebbero danneggiare gli interessi nazionali dello Stato di residenza. Il DFAE ha pertanto formulato un elenco di «requi-

siti» per i consolati onorari esteri in Svizzera<sup>56</sup> (v. tab. 2, n. 2.4). Tali requisiti sono pubblicati sul sito Internet del DFAE e si rivolgono principalmente alle rappresentanze estere, al fine di creare trasparenza e sostenerle nelle fasi necessarie per lo stabilimento di un consolato onorario.

Le direttive della Svizzera relative ai consolati onorari esteri sono perfettamente conformi alla CVRC e la concretizzano nel quadro del margine di manovra giuridico esistente. Mentre in passato esisteva un'istruzione del DFAE concernente i consolati onorari esteri<sup>57</sup>, secondo le interviste condotte con la DDIP le direttive attuali non sono vincolanti. Il DFAE non è pertanto tenuto alla rigorosa applicazione di tali direttive e può concedere eccezioni (n. 4.2.3), purché siano rispettati i principi della non discriminazione (art. 72 CVRC) e della parità di trattamento.

Le direttive sono per la maggior parte chiare. L'analisi documentale ha mostrato che, in generale, le rappresentanze estere possono facilmente verificare se la loro domanda di stabilimento di un consolato e ammissione alla carica di console onorario soddisfa i requisiti (p. es. cittadinanza, membri di un'autorità esecutiva, legislativa o giudiziaria, residenza nella circoscrizione consolare). Alcuni requisiti sono però alquanto vaghi.

Il DFAE, per esempio, precisa le disposizioni dell'accordo di non intervento negli affari interni (art. 55 cpv. 1 CVRC) scrivendo sul proprio sito Internet che la nomina di membri di un'autorità federale o cantonale esecutiva, legislativa o giudiziaria è «soggetta a restrizioni», senza tuttavia precisare in cosa queste consistano. L'appartenenza a un organo comunale non è menzionata, sebbene dalle interviste con la DDIP emerga che l'appartenenza all'autorità esecutiva di un grande Comune potrebbe costituire un motivo di rifiuto. Tuttavia, secondo il personale dell'unità Protocollo del DFAE che ha preso parte alle interviste, l'elenco dei requisiti non è esaustivo. Non è inoltre chiaro come trattare il curriculum vitae e l'estratto del casellario giudiziale (v. anche n. 4.2.1).

In un punto i requisiti del DFAE sono molto severi: il dipartimento esige espressamente che la necessità oggettiva di un consolato onorario sia dimostrata sulla base di statistiche relative all'importanza della comunità straniera e delle relazioni commerciali, turistiche, culturali e scientifiche. È tuttavia poco probabile che siano disponibili dati su tutti questi aspetti, in particolare dati riferiti alle singole circoscrizioni consolari.

<sup>56</sup> Sito Internet DFAE «Arrivi in Svizzera».

<sup>57</sup> Istruzione del DFAE del 15 ott. 2004 sulle procedure concernenti l'apertura e il mantenimento di posti consolari diretti da funzionari consolari onorari. Tale istruzione, menzionata nei documenti esaminati dal CPA e rimasta in vigore almeno fino al 2012, non era nota alle persone intervistate dal CPA. Il CPA non è a conoscenza dei motivi che hanno portato alla sua abrogazione.

### 4.1.2 **I requisiti corrispondono per la gran parte a quelli di altri Paesi, ma alcuni Stati sono più severi**

Il CPA ha effettuato un confronto internazionale per verificare in che misura le direttive del DFAE sfruttano il margine di manovra giuridico della CVRC al fine di ridurre i rischi in relazione ai consoli onorari esteri in Svizzera (v. risultati dettagliati in all. 3). È bene notare che anche le direttive dei Paesi esaminati non sono vincolanti.

Sul proprio sito Internet il DFAE spiega che la Svizzera applica una politica restrittiva nell'ambito dei consolati onorari<sup>58</sup>. Nelle interviste effettuate, questa interpretazione è stata per lo più giustificata con il fatto che la Svizzera ammette solo un consolato onorario per ogni regione linguistica (anche se nella pratica esistono eccezioni a questo principio; n. 4.2.3). Dal confronto è emerso in primo luogo che le direttive del DFAE, in particolare le regole concernenti l'approvazione della sede e della circoscrizione consolare nonché la cittadinanza, corrispondono di principio a quelle dei Paesi esaminati. Anche le direttive concernenti la presentazione di un curriculum vitae e di un estratto del casellario giudiziale, la dimostrazione della necessità di un consolato onorario e l'obbligo di residenza nella circoscrizione consolare sono analoghe ai regolamenti vigenti in altri Paesi.

Alcuni Paesi, tuttavia, adottano direttive più severe per garantire che vengano stabiliti e mantenuti consolati onorari soltanto in presenza di una necessità oggettiva. Per esempio, Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda richiedono la descrizione delle funzioni e delle competenze dei consoli onorari e una stima del volume dei servizi consolari. Gli Stati Uniti chiedono persino che siano precisate le funzioni che i consoli onorari non sono autorizzati a esercitare. Inoltre, Francia e Belgio chiudono i consolati vacanti dopo un periodo rispettivamente di sei o dodici mesi. Per contro, oltre alla Svizzera solo la Francia chiede che la necessità oggettiva sia dimostrata sulla base di statistiche (anche se il requisito posto dalla Svizzera è difficilmente realizzabile e di conseguenza non viene applicato; n. 4.1.1 e 4.2.1).

Per quanto concerne l'ammissione delle persone alla carica di console onorario, alcuni Paesi impongono ulteriori criteri al fine di impedire che le persone nominate abusino del proprio status a scopi personali. Molti Paesi (Belgio, Islanda, Australia, Nuova Zelanda, Stati Uniti) esigono espressamente che le persone interessate abbiano una reputazione irreprensibile. Questa esigenza non compare sul sito Internet del DFAE ma, secondo gli intervistati, il dipartimento verifica anche la reputazione, in particolare sulla base del curriculum vitae e dell'estratto del casellario giudiziale. Contrariamente alla Danimarca e all'Islanda, però, non richiede che il casellario giudiziale sia pulito.

Le direttive relative al non intervento negli affari interni sono fondamentali per la tutela degli interessi nazionali. Alcuni Paesi (Belgio e Australia) chiedono quindi esplicitamente che le persone in questione non presentino conflitti d'interesse. Un gran numero di Paesi, come la Francia, la Danimarca e l'Islanda, esclude completamente l'ammissione di persone che sono membri di un'autorità esecutiva, legislativa o giudiziaria, mentre le direttive svizzere non sono al riguardo chiare (n. 4.1.1). Francia, Nuova Zelanda e Danimarca non ammettono inoltre che i consoli onorari possano

<sup>58</sup> Sito Internet DFAE «Arrivi in Svizzera».

essere funzionari dello Stato di residenza, condizione che invece non è prevista in Svizzera.

## 4.2 Stabilimento di consolati onorari

Questa parte si occupa della seconda domanda: il DFAE rispetta le direttive nell'ambito dello stabilimento di consolati onorari esteri in Svizzera? A questo proposito, il CPA si è occupato sia dello stabilimento di consolati onorari esteri sia dell'ammissione di candidati alla carica di console onorario.

*Risposta:* il DFAE rispetta solo in parte le basi che esso stesso ha formulato riguardo allo stabilimento di consolati onorari e all'ammissione di consoli onorari.

- Contrariamente a quanto previsto nei propri requisiti, il Protocollo del DFAE non richiede che sia dimostrata una necessità oggettiva (n. 4.2.1).
- Il Protocollo non precisa in maniera sufficiente come devono essere verificati i requisiti; per tale ragione non esiste una pratica omogenea (n. 4.2.2).
- Abbastanza spesso il DFAE accorda eccezioni ai propri requisiti al fine di non compromettere le relazioni bilaterali con gli Stati interessati (n. 4.2.3).

### 4.2.1 Il DFAE non richiede che sia dimostrata una necessità oggettiva

Per verificare il rispetto dei requisiti stabiliti dal DFAE (n. 4.1), il Protocollo del DFAE utilizza una lista di controllo che presenta campi da spuntare, date da inserire per ogni requisito verificato e una colonna per i risultati, nella quale viene spesso inserito un semplice «OK». La lista di controllo si compone di due parti, che riflettono la distinzione tra le direttive concernenti lo stabilimento di un consolato (art. 4 cpv. 1 CVRC) e quelle relative all'ammissione delle persone nominate (art. 10 cpv. 2 CVRC). Nella pratica, spesso le ambasciate estere sottopongono simultaneamente la domanda di stabilimento di un consolato onorario e la domanda di ammissione di una determinata persona. Ne consegue che, quasi sempre, il Protocollo unisce le due procedure per semplificare le comunicazioni con l'ambasciata estera e le consultazioni. In caso di rifiuto sorge un problema, in quanto il DFAE trasmette all'ambasciata una lettera, la cosiddetta nota, senza in essa precisare se il rifiuto riguarda il consolato o la persona. Sebbene tale modo di procedere sia conforme alla CVRC, secondo cui lo Stato di residenza non è tenuto a comunicare il motivo del rifiuto (art. 12 cpv. 2), una distinzione sarebbe comunque opportuna in vista di eventuali ulteriori domande da parte dell'ambasciata estera. Se infatti il rifiuto si riferisce esclusivamente alla persona proposta, si potrebbe quanto meno segnalare un consenso di fondo allo stabilimento di un consolato onorario, offrendo all'ambasciata estera la possibilità di proporre un'altra persona.

Il Protocollo ritiene che la verifica dei requisiti, che esso considera «formali» ma che, secondo il CPA, vanno ben oltre aspetti meramente formali, sia di propria competenza. Nella prima parte, che riguarda la domanda di stabilimento di un consolato

onorario, il Protocollo verifica la circoscrizione consolare, la sede del consolato in una capitale cantonale, il numero massimo di consolati per ogni regione linguistica e la dimostrazione della necessità. Riguardo a quest'ultimo punto, il sito Internet del DFAE riporta che la necessità oggettiva di nuovi consolati onorari o di un cambio di consoli onorari deve essere dimostrata sulla base di statistiche, cosa che, data la mancanza di dati, potrebbe essere di difficile attuazione nella pratica (n. 4.1.1)<sup>59</sup>. I testi analizzati dal CPA, nei quali le rappresentanze estere motivavano lo stabilimento di nuovi consolati onorari, erano nella stragrande maggioranza dei casi privi delle statistiche corrispondenti. Inoltre, le motivazioni addotte a dimostrazione della necessità di un consolato variavano quanto a pertinenza, lunghezza e talvolta erano molto vaghe. Anche l'importanza della comunità straniera o delle relazioni commerciali non era sempre descritta. Dalle interviste emerge che, nonostante l'esistenza di una disposizione corrispondente, il Protocollo non richiede alcuna statistica. Pur verificando in prima persona la plausibilità del bisogno, fa affidamento solo sul numero totale dei cittadini dello Stato d'invio presenti in Svizzera, senza fare riferimento ad altri indicatori. Secondo quanto dichiarato nelle interviste, in caso di cambio di consoli onorari il DFAE ritiene che l'assenza di dimostrazione della necessità oggettiva non sia un problema, dal momento che tale necessità sarebbe già stata verificata in fase di stabilimento del consolato, cosa che però non sempre avviene. In pratica, quindi, il requisito della dimostrazione oggettiva della necessità non è sempre rispettato.

La seconda parte della lista di controllo riguarda la verifica della persona proposta e include l'esame dei dati del sistema nazionale d'informazione visti ORBIS e del sistema di ricerca informatizzato di polizia RIPOL, del curriculum vitae, del luogo di dimora nella circoscrizione consolare, dell'estratto del casellario giudiziale e della cittadinanza. La lista di controllo non contiene indicazioni sulle modalità in base alle quali il Protocollo deve verificare il curriculum vitae e l'estratto del casellario giudiziale. Nella pratica, per esempio, una persona è stata rifiutata a causa di una grave violazione, mentre un'altra è stata ammessa nonostante un'infrazione alla legge sulla circolazione stradale (n. 4.3.2). Un'altra persona ancora è stata esclusa a causa di un'incompatibilità presente nella sua attività professionale, sebbene ciò non fosse direttamente previsto nei requisiti formulati (n. 4.1.2). Il Protocollo del DFAE dispone pertanto di un margine di manovra nell'esame delle domande.

Per ragioni di efficienza, il personale del Protocollo del DFAE inserisce nel sistema d'informazione Ordipro solamente i dati dei consoli onorari ammessi, sebbene sia possibile registrare anche le domande respinte e quelle pendenti. Per monitorare queste ultime, il Protocollo tiene un elenco separato di domande. Il CPA ha tuttavia constatato che questo elenco viene compilato in modo molto disomogeneo, motivo per cui è difficile avere una panoramica delle domande respinte e dei motivi di tali rifiuti. Il CPA ha tuttavia riscontrato che ciò non comporta ripercussioni negative sul disbrigo delle domande<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Sito Internet DFAE «Arrivi in Svizzera».

<sup>60</sup> DFAE (2024c): Elenco delle domande riguardanti posti consolari di carriera e consolati onorari. Tra il 2020 e il 2023 sono state accolte 26 delle 41 domande presentate, 6 non sono state esaminate ulteriormente, 5 sono state rifiutate, 3 ritirate e 1 era ancora pendente il 17 giu. 2024. Basandosi sull'elenco il CPA non è riuscito inizialmente a ricostruire lo stato di 6 domande ma l'ha potuto fare solo in seguito grazie a informazioni aggiuntive fornite dal DFAE.

## 4.2.2 Il rispetto dei requisiti è verificato in maniera disomogenea

Una volta terminata la verifica dei requisiti «formali» da parte del Protocollo, la lista di controllo prevede una consultazione di servizi esterni e interni al DFAE. Internamente, sono invitati a esprimere un parere i gruppi di coordinamento regionali della Segreteria di Stato del DFAE e la DDIP. Il Protocollo trasmette loro la propria valutazione preliminare, positiva o negativa, oltre a informazioni concernenti il futuro consolato onorario (p. es. circoscrizione consolare) e la persona candidata (CV, estratto del casellario giudiziale, qualora vi siano presenti iscrizioni). La nota della rappresentanza estera finalizzata a illustrare la necessità (n. 4.2.1) non fa parte delle informazioni trasmesse.

Nell'esame delle domande la DDIP si concentra sul rispetto del diritto internazionale applicabile, in particolare della CVRC. Verifica inoltre se il dossier contiene elementi non conformi ai requisiti previsti sul sito Internet del DFAE.

I gruppi di coordinamento regionali della Segreteria di Stato del DFAE vengono consultati in merito agli aspetti della domanda concernenti le relazioni bilaterali. Dal momento che ogni anno perviene in media circa una dozzina di domande e considerato che queste riguardano ciascuna solo una divisione regionale, le persone della Segreteria di Stato intervistate dal CPA avevano spesso esaminato una sola domanda dalla loro entrata in funzione. La poca chiarezza delle istruzioni del Protocollo comporta disomogeneità negli aspetti che vengono esaminati. Dalle interviste è emerso che alcuni gruppi di coordinamento regionali mettono in discussione la necessità del consolato o l'idoneità della persona candidata, mentre altri non lo fanno. Allo stesso modo, alcuni gruppi di coordinamento fanno affidamento esclusivamente sulle informazioni loro disponibili, mentre altri contattano sistematicamente l'ambasciata svizzera presente sul posto. Stando alle analisi di esempi di domande e alle interviste condotte, i gruppi di coordinamento regionali e la DDIP seguono in genere la valutazione preliminare fatta dal Protocollo. Se questa è negativa, i gruppi di coordinamento regionali esaminano le eventuali conseguenze politiche derivanti da un rigetto della domanda e può accadere che si pronuncino a favore di determinate eccezioni ai requisiti in ragione dell'importanza delle relazioni bilaterali (n. 4.2.3).

Per quanto concerne le consultazioni esterne al DFAE, in alcune l'obiettivo è formulato con chiarezza, ma non in tutte. Per esempio, se la persona proposta ha la cittadinanza svizzera, il Protocollo consulta l'esercito per verificare se, conformemente ai requisiti, è esonerata dall'obbligo di prestare servizio militare. Dal momento che lo Stato di residenza è responsabile della protezione delle stanze consolari (art. 59 CVRC), il Protocollo consulta anche fedpol. Questo ha stabilito che l'edificio della sede prevista per il consolato onorario sia sottoposto a un controllo di sicurezza, che viene effettuato dalla polizia cantonale competente. Il CPA ha constatato che, in alcuni casi, la polizia cantonale ha persino fatto visita alla persona proposta nei suoi locali adibiti a uso professionale. Le interviste hanno confermato che la prassi varia a seconda della polizia cantonale.

Il Protocollo consulta anche il Cantone nel quale sarà situato il consolato, per verificare se esistono disposizioni cantonali contrarie all'ammissione del console onorario.

Stando alle interviste, però, tali disposizioni cantonali non esistono. Inoltre, dal momento che il DFAE non fornisce istruzioni supplementari ai Cantoni, questi ultimi non sanno esattamente cosa verificare. A ciò si aggiunge anche che i Cantoni non vengono informati riguardo agli accertamenti già effettuati dal DFAE, con conseguenti disomogeneità e doppioni nella procedura. Dagli accertamenti effettuati presso i Cantoni in relazione ai quattro esempi di processo esaminati dal CPA è emerso che alcuni Cantoni considerano questi controlli come semplici formalità ed effettuano solamente verifiche superficiali, per esempio ricerche online sull'integrità della persona proposta, e consultano determinati registri solo in presenza di elementi sospetti. Altri Cantoni adottano un approccio più severo e prendono sistematicamente contatto con le autorità pubbliche come la polizia cantonale o il Comune, per raccogliere informazioni su eventuali delitti o ritardi nel pagamento delle imposte.

Per quanto concerne il non intervento negli affari interni, non è stabilito con chiarezza a chi compete verificare se la persona proposta è membro di un'autorità esecutiva, legislativa o giudiziaria a livello federale o cantonale. Il Protocollo e la DDIP eseguono questa verifica esclusivamente in base alle informazioni contenute nei CV. I Cantoni, a loro volta, non ricevono alcuna richiesta relativa allo svolgimento di questa verifica.

La lista di controllo contiene verifiche che non sono espressamente menzionate sul sito Internet del DFAE, tra cui la consultazione di fedpol e del servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). Questi forniscono però informazioni solo in presenza di elementi sospetti, cosa che avviene molto raramente stando a quanto appreso dal CPA. Alcuni dei collaboratori del DFAE che sono stati intervistati ritengono che non sarebbe opportuno rendere pubbliche sul sito Internet tutte le verifiche svolte internamente, poiché una tale prassi potrebbe suscitare domande e richieste di eccezioni da parte delle rappresentanze estere.

### **4.2.3 Il DFAE accorda frequenti eccezioni alle proprie direttive**

Il CPA ha constatato che il DFAE accorda frequenti eccezioni, tutte riferite allo stabilimento del consolato onorario, non alla persona proposta. Le eccezioni possono riguardare criteri meno importanti, come per esempio l'accettazione di un Comune limitrofo alla capitale cantonale come sede consolare. Regolarmente però queste eccezioni toccano anche requisiti più importanti, come quello di ammettere un solo consolato per ogni regione linguistica e che, secondo il DFAE, giustifica la politica restrittiva attuata dalla Svizzera in materia di ammissione (n. 4.1.2). Gli esempi esaminati dal CPA mostrano che queste eccezioni sono giustificate da una maggiore necessità di servizi consolari dovuta alla presenza in Svizzera di una grande comunità straniera dello Stato corrispondente (p. es. Francia) oppure da motivi di natura storica o politica. La Bielorussia, per esempio, ha beneficiato di un'eccezione allo scopo di favorire all'epoca la normalizzazione delle relazioni bilaterali; tale eccezione è comunque stata di breve durata. Con una presenza di soli 15 cittadini in Svizzera, il Principato di Monaco dispone di quattro consolati onorari, tre dei quali nella Svizzera tedesca. Dalle interviste emerge inoltre che quando nel 2023 al consolato onorario nel

Canton Ticino è stata assegnata una nuova persona, al DFAE non è stata messa in discussione la necessità di quattro consolati.

Nelle interviste condotte con il personale del DFAE, le ripercussioni negative che un rifiuto avrebbe avuto sulle relazioni bilaterali sono state addotte per giustificare le eccezioni accordate. Da questi colloqui è tuttavia emerso anche che il principio della reciprocità, secondo cui uno Stato conferisce diritti o vantaggi a un altro Stato solo se quest'ultimo gli concede gli stessi diritti e vantaggi, non si applica direttamente ai consolati onorari. Ciò significa che la Svizzera non è tenuta ad accettare lo stabilimento di un consolato onorario nel caso in cui essa stessa desiderasse gestire un consolato onorario nello Stato in questione. La rilevanza politica dei consolati onorari è troppo bassa per avere ripercussioni dirette sulle rappresentanze svizzere all'estero. Gli esempi mostrano comunque che, nel trattamento delle domande concernenti lo stabilimento di un consolato onorario in Svizzera presentate da Stati esteri, il DFAE attribuisce notevole importanza alle relazioni bilaterali.

I motivi politici per cui vengono accordate eccezioni possono inoltre evolvere o scomparire. Sul sito Internet del DFAE è precisato che il Dipartimento si riserva di valutare in qualsiasi momento la necessità di un consolato onorario. Secondo le interviste e i documenti analizzati dal CPA, in pratica questo non si è mai verificato. Anche se un consolato onorario resta chiuso per un periodo di tempo prolungato, il Protocollo considera l'eventuale riapertura come un cambio del console onorario e non ne verifica la necessità. Il DFAE ribadisce che negare il consenso al mantenimento di un consolato onorario potrebbe avere conseguenze negative sulle relazioni con lo Stato interessato. Per tale ragione le eccezioni accordate una volta non vengono più messe in discussione, il che può però generare disparità di trattamento da parte del DFAE verso gli Stati esteri.

### 4.3 Vigilanza sui consoli onorari

Questa parte riguarda la domanda sull'adeguatezza della vigilanza esercitata dal DFAE sui consoli onorari di Stati esteri in Svizzera.

*Risposta:* la vigilanza sui consoli onorari esteri in Svizzera è estremamente limitata e pertanto poco adeguata.

- Il DFAE si considera responsabile della vigilanza solo in misura molto limitata. Una volta rilasciato l'exequatur svolge pochissime verifiche e interviene solo se, in relazione al proprio mandato, i consoli onorari violano la legge (n. 4.3.1).
- Quando interviene, il DFAE lo fa con estrema moderazione – anche in casi di ripetuto abuso dello status di console onorario – per evitare ripercussioni negative sulle relazioni bilaterali con lo Stato in questione (n. 4.3.2).



### 4.3.1 **Il DFAE si considera responsabile della vigilanza solo in misura molto limitata**

Tutto il personale DFAE intervistato ha dichiarato che gli Stati d'invio sono i primi responsabili della vigilanza sui propri consoli onorari. Per quanto questo sia vero, secondo le informazioni pubblicate sul sito Internet del DFAE<sup>61</sup> il Protocollo ha comunque il compito di vigilare sul rispetto del regime dei privilegi e delle immunità previsto dalla CVRC, in particolare riguardo alle violazioni del diritto svizzero e alla lotta agli abusi. Il DFAE deve inoltre appurare che, in qualità di rappresentanti di Stati esteri, i consoli onorari non intervengano negli affari interni della Svizzera.

Una volta rilasciato l'exequatur, però, il DFAE prevede al massimo controlli del posto consolare e, in particolare in caso di cambio della sede del consolato onorario, verifica la protezione delle nuove stanze consolari (art. 59 CVRC). Per contro, nei suoi processi il DFAE non prevede alcun controllo dell'idoneità dei consoli onorari dopo la loro ammissione. Nella pratica, il DFAE rinnova le carte di legittimazione dei consoli onorari dopo cinque anni, dietro presentazione della copia del passaporto e in base ai dati presenti nei sistemi d'informazione ORBIS e RIPOL già consultati in sede di ammissione. Altri Paesi effettuano controlli più approfonditi. Gli Stati Uniti, per esempio, limitano la durata del mandato di console onorario a tre anni e vincolano la proroga alla presentazione di un CV aggiornato e di una nuova nota dello Stato d'invio che giustifichi l'attività del console onorario<sup>62</sup>. Nel complesso, il DFAE non utilizza il margine di manovra di cui dispone per effettuare controlli dopo il rilascio dell'exequatur.

Il DFAE è a conoscenza solo di alcuni casi concernenti comportamenti problematici di consoli onorari esteri in Svizzera, probabilmente anche perché ne apprende l'esistenza solo attraverso terzi. Dagli esempi esaminati dal CPA e dalle interviste è emerso da un lato che le autorità, come la polizia cantonale o i pubblici ministeri cantonali, talvolta si informano presso il DFAE riguardo all'estensione dell'immunità dei consoli onorari dopo che questi hanno violato il diritto. Gli esempi oggetto dell'indagine riguardavano prevalentemente infrazioni minori, come l'eccesso di velocità. Dall'altro succede che i media o le ONG chiedono al DFAE di prendere posizione rispetto a casi che considerano problematici. Infine, anche le ambasciate estere interessate trasmettono a volte informazioni al DFAE. Nella maggior parte dei casi, però, i consoli onorari in questione non sono già più in carica. Capita anche che il DFAE non sia a conoscenza di problemi esistenti. Il Protocollo del DFAE non era per esempio al corrente dei motivi che hanno indotto un console onorario implicato nello scandalo dei Pandora Papers a lasciare la propria carica<sup>63</sup>.

Il CPA ha inoltre constatato che il DFAE interpreta la propria competenza di vigilanza in maniera diversa in base al tipo di problema. Dalle analisi documentali e dalle inter-

<sup>61</sup> DFAE (sito Internet), Protocollo ([www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > DFAE > Organizzazione del DFAE > Segreteria di Stato > Protocollo [consultato il 20.1.2025]).

<sup>62</sup> U.S. Department of State (sito Internet): Honorary Consular Officers/Posts, [www.state.gov](http://www.state.gov) > Honorary Consular Officers/Posts (consultato l'8.1.2025).

<sup>63</sup> LRT (2021): Lithuanian honorary consul linked to Putin's inner circle, Pandora Papers reveal, [www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal](http://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal) (consultato il 6.12.2024).

viste è emerso che è alquanto improbabile che il DFAE si consideri responsabile quando si tratta di un comportamento riprovevole solo sul piano morale. Il DFAE interviene solo in caso di violazioni del diritto che presentano una relazione diretta con l'attività di console onorario. Questo approccio contrasta con la procedura di ammissione, nella quale la reputazione della persona candidata è invece un fattore decisivo. Il DFAE lascia dunque la responsabilità della vigilanza all'ambasciata estera, poiché ritiene che un eventuale danno all'immagine riguardi esclusivamente lo Stato d'invio, come illustrato nell'esempio del riquadro 4.

In caso di violazioni del diritto non correlate all'attività di console onorario, i consoli onorari non possono invocare l'immunità. Pertanto, il personale DFAE intervistato ritiene che non sia necessario intervenire in questi casi e dichiara che il DFAE verifica invece l'osservanza della CVRC. Tuttavia, non sempre è facile stabilire quando il comportamento dei consoli onorari costituisce una violazione della CVRC. Per esempio, i consoli onorari non devono intervenire negli affari interni dello Stato di residenza (art. 55 cpv. 1 CVRC), ma non è chiaro, per esempio, in che misura il finanziamento di una campagna elettorale rientri in questo tipo di divieto.

*Riquadro 4*

#### **Il DFAE si considera responsabile solo in misura molto limitata**

Nel mese di gennaio 2024 una ONG ha chiesto al DFAE di revocare immediatamente un console onorario rappresentante della Bielorussia in Svizzera. La ONG riteneva che la sua presenza e le sue dichiarazioni danneggiassero la reputazione della Svizzera. Le sue visite in Bielorussia, riportate dai media statali bielorussi, avrebbero dato l'impressione che si trattasse di un rappresentante ufficiale della Svizzera<sup>64</sup>. Inoltre, il console onorario era accusato di sfruttare la propria posizione per promuovere interessi d'affari in Bielorussia. La sua azienda era diventata uno dei principali fornitori di un'azienda statale bielorussa<sup>65</sup>. In questo contesto l'ONG ha sollevato anche accuse di corruzione<sup>66</sup>, che sono state riprese da diversi giornali svizzeri<sup>67</sup>.

In risposta alle accuse della ONG, il DFAE ha precisato che il console onorario era stato nominato dalla Bielorussia e che la sua ammissione era stata verificata

<sup>64</sup> Libereco (2024): Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status, <https://libereco.org> > Latest press releases > Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status (stato: 6.12.2024).

<sup>65</sup> Yanchur, Alina (2024): Accessible endoprotheses for all. Who profited in the turf battle following the «orthopedic surgeons case»? , Belarussian Investigative Center, [www.investigatebel.org](http://www.investigatebel.org) > Investigations > Accessible endoprotheses for all. Who profited in the turf battle following the «orthopedic surgeons' case»? (stato: 6.12.2024).

<sup>66</sup> Libereco (2024): Lettera da Libereco al DFAE del 26 gen. 2024.

<sup>67</sup> Odehnal, Bernhard (2024): Un Suisse fait de juteuses affaires avec l'État de Loukachenko, 24heures, [24heures.ch/bielorussie-les-juteuses-affaires-dun-suisse-avec-letat-de-loukachenko-921498834714](https://www.24heures.ch/bielorussie-les-juteuses-affaires-dun-suisse-avec-letat-de-loukachenko-921498834714) (stato: 6.12.2024).

Odehnal, Bernhard (2024): Ein Luzerner macht Millionengeschäfte mit Lukaschenkos Unrechtsstaat, Tagesanzeiger, [tagesanzeiger.ch/schweiz-belarus-luzerner-macht-millionengeschaeft-mit-lukaschenko-585775244839](https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz-belarus-luzerner-macht-millionengeschaeft-mit-lukaschenko-585775244839) (stato: 6.12.2024).

secondo le procedure standard<sup>68</sup>. Il Dipartimento ha inoltre precisato che la responsabilità sui consoli onorari compete allo Stato d'invio e che le autorità svizzere possono perseguire solamente eventuali violazioni del diritto svizzero. Il DFAE ha ritenuto che il comportamento scorretto contestato dall'ONG fosse di natura morale. Secondo i documenti ricevuti dal CPA, il Dipartimento non ha preso alcun contatto con l'ambasciata bielorusa in merito alla questione.

### 4.3.2 Quando il DFAE interviene, lo fa con molta moderazione

Dal momento che il DFAE ritiene di avere solamente una competenza molto limitata per vigilare sui consoli onorari (n. 4.3.1), il personale DFAE intervistato ha saputo indicare solo pochi casi problematici in cui sono stati coinvolti consoli onorari e per i quali è intervenuto il DFAE. Dei casi problematici esaminati dal CPA uno è stato menzionato in un'intervista e uno nei documenti ricevuti; i casi restanti sono emersi da una ricerca sui media.

Come interventi verso il personale consolare, la CVRC prevede la possibilità che lo Stato di residenza dichiari qualcuno «persona non grata» (art. 23 cpv. 1) o ne ritiri l'exequatur (art. 23 cpv. 2). Secondo le interviste, per riguardo alle relazioni bilaterali il DFAE privilegia la ricerca del dialogo con l'ambasciata estera in questione, prima di procedere con altri interventi. Questa ponderazione degli interessi è mostrata nel riquadro 5.

*Riquadro 5*

#### **Ponderazione degli interessi eseguita dal DFAE riguardo alle relazioni bilaterali**

Un caso problematico esaminato dal CPA ha riguardato un console onorario che aveva trasferito la propria residenza per rispettare il requisito previsto dal DFAE secondo cui il console onorario deve risiedere nella circoscrizione consolare. Una volta ricevuto l'exequatur, il console onorario ha riportato la residenza in un Paese confinante con la Svizzera. Il DFAE ha pertanto inviato una nota all'ambasciata estera in questione chiedendo che il console onorario ristabilisse la propria residenza in Svizzera entro un termine ragionevole. L'ambasciata ha giustificato il trasferimento di residenza facendo riferimento al principio della «doppia residenza», che tuttavia il diritto svizzero non riconosce.

Nelle discussioni interne al Dipartimento, alcuni servizi insistevano su un'interpretazione rigorosa dei requisiti per l'ammissione, mentre altri non volevano pregiudicare le relazioni bilaterali con il Paese interessato. Il DFAE ha infine deciso di mantenere il requisito secondo cui il console onorario deve avere residenza nella propria circoscrizione consolare in Svizzera.

<sup>68</sup> DFAE (2024b): Lettera del DFAE a Libereco del 2 feb. 2024.

Negli esempi esaminati dal CPA, gli interventi messi in atto dal DFAE sono avvenuti prevalentemente nella forma della nota. Secondo le persone interpellate, si tratta per lo più di problemi minori, come l'applicazione errata del logo CC sull'auto. In questi casi una nota sarebbe in genere sufficiente a far sì che i consoli onorari adeguino di conseguenza il proprio comportamento alle richieste del DFAE.

In casi più gravi e più urgenti, il Protocollo prevede che il DFAE può organizzare un incontro personale con l'ambasciatore del Paese interessato; per quanto a conoscenza del CPA, tali incontri non si sono mai verificati. Un caso esaminato dal CPA ha riguardato un console onorario che a più riprese ha invocato la propria immunità per evitare di pagare multe (v. riquadro 6).

### *Riquadro 6*

#### **Intervento del DFAE in caso di abuso dello status di console onorario**

Contrariamente ad altri Paesi, la Svizzera consente ai consoli onorari di applicare il logo «CC» sulla propria auto per segnalare alle autorità che il proprietario gode di determinate immunità. Nel 2012 il DFAE ha accettato la nomina di un console onorario nonostante nel suo casellario giudiziale fosse iscritta una violazione contro la legge sulla circolazione stradale. Successivamente, tale console onorario ha ricevuto diverse multe in vari Cantoni e ha invocato la propria immunità di console onorario. Dopo esserne venuto a conoscenza, il DFAE lo ha contattato direttamente per ribadire che esclusivamente l'ambasciata estera può far valere l'immunità dei consoli onorari, peraltro limitata agli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni. Tempo dopo al DFAE è stato comunicato che questo console onorario aveva continuato a invocare la propria immunità in casi analoghi. In risposta, il DFAE ha trasmesso all'ambasciata competente una nota nella quale rilevava che tale comportamento costituiva un abuso del suo status e invitava l'ambasciata a comunicare al console onorario che, in caso di inosservanza delle regole vigenti, sarebbero stati adottati provvedimenti. Il DFAE ha informato anche le autorità di perseguimento penale. All'epoca però alcune multe erano già state annullate, dal momento che la comunicazione del DFAE era pervenuta solo dopo la scadenza del termine di opposizione.

Le violazioni contro la legge sulla circolazione stradale e il ricorso all'immunità per eludere le multe sono proseguiti per diversi anni, fino a quando un pubblico ministero cantonale, previa autorizzazione del DFAE, ha avviato un'indagine penale. Questo fatto ha indotto il DFAE a chiedere all'ambasciata estera di organizzare un incontro con il console onorario. Il CPA non ha ricevuto maggiori informazioni sugli ulteriori passaggi compiuti dal DFAE.

Questo console onorario è stato coinvolto in altri problemi legali. Non è chiaro se, nel 2022, il mandato di console onorario sia stato revocato dall'ambasciata estera o se il console vi abbia rinunciato di propria iniziativa. In ogni caso, nulla indica che la cessazione sia stata l'esito di un intervento del DFAE.

Nel caso esaminato di reiterato abuso dello status di console onorario (riquadro 6) il CPA conclude che il DFAE non è intervenuto in misura sufficiente per risolvere il problema. Nel complesso, il DFAE fa ricorso alle proprie possibilità di intervento con molta moderazione per non compromettere le relazioni con gli altri Paesi.

## **5 Conclusioni**

### **5.1 Consolati onorari svizzeri all'estero**

Il CPA giunge alla conclusione che, nel complesso, la gestione dei consolati onorari svizzeri all'estero da parte del DFAE è adeguata. Il Dipartimento ha emanato un'istruzione chiara, ma mancano le direttive strategiche concernenti lo stabilimento di consolati onorari (n. 5.1.1). In fase di nomina il DFAE verifica se le persone sono idonee a rivestire la carica di console onorario, ma il controllo delle loro relazioni d'interesse avviene in maniera troppo poco sistematica (n. 5.1.2). I consoli onorari apprezzano il supporto ricevuto dai superiori, che varia comunque fortemente da una persona all'altra (n. 5.1.3). Nel complesso, i consolati onorari svizzeri all'estero assicurano una presenza meno costosa sul posto e generano valore aggiunto, ma non sostituiscono in maniera completa il posto consolare di carriera né una rappresentanza diplomatica (n. 5.1.4). In genere si registrano pochi casi problematici in cui sono coinvolti consoli onorari e, in caso di comportamento scorretto, il DFAE reagisce in maniera adeguata e discreta (n. 5.1.5).

#### **5.1.1 L'istruzione del DFAE è chiara, ma mancano direttive strategiche relative allo stabilimento di consolati onorari svizzeri**

Il DFAE ha emanato un'istruzione relativa ai consoli onorari, che precisa adeguatamente la convenzione internazionale pertinente (n. 3.1.1). Tale istruzione è generalmente rispettata, ma non di rado si deroga alla disposizione secondo cui le persone devono avere la cittadinanza svizzera (n. 3.2.2).

Le direttive strategiche sono invece del tutto mancanti. Il DFAE non ha definito quando lo stabilimento di consolati onorari debba essere considerato necessario e quando invece sia possibile farne a meno. Nelle strategie di politica estera i consolati onorari svizzeri all'estero non sono menzionati esplicitamente. Sebbene il progetto relativo alla nuova strategia consolare affronti questa tematica, nondimeno resta vero che anche lì mancano direttive chiare sui casi in cui stabilire consolati onorari svizzeri all'estero (n. 3.1.2). Nonostante questa lacuna presente nelle direttive strategiche, nella pratica i consolati onorari vengono per lo più stabiliti perché esiste un determinato bisogno. Si stenta invece a chiuderli anche laddove nel frattempo la necessità originaria è venuta a mancare. Mancano criteri in base ai quali si potrebbero giustificare decisioni di chiusura impopolari (n. 3.2.1).

### **5.1.2 Durante la nomina dei consoli onorari le relazioni d'interesse sono verificate in maniera troppo poco sistematica**

La rappresentanza svizzera all'estero alla quale è subordinato il consolato onorario ha il compito di esaminare l'idoneità dei candidati prima della loro nomina a consoli onorari. Al riguardo la DR ha definito processi e direttive uniformi, che in genere vengono rispettati. I candidati alla carica di console onorario non sono tuttavia tenuti a fornire informazioni sulle proprie relazioni d'interesse, come le partecipazioni in imprese o l'impegno in associazioni. Questo aspetto è problematico perché tali relazioni possono comportare danni alla reputazione o conflitti d'interesse con gli obiettivi di politica estera della Svizzera (n. 3.2.3).

Nel corso del mandato non è prevista alcuna verifica sistematica delle attività o dell'idoneità delle persone. Anche la proroga del mandato è una semplice formalità; quale istanza decisionale, la DR non effettua alcuna verifica (n. 3.4.1). È quindi ancora più importante verificare le persone al momento della nomina.

### **5.1.3 Il supporto e la direzione dei consoli onorari da parte dei relativi superiori sono nel complesso adeguati, ma dipendono fortemente dalle persone**

Non esistono vere e proprie direttive del DFAE riguardo al supporto e alla direzione dei consoli onorari. Di conseguenza, nella pratica i consoli onorari sono diretti e supportati in maniera molto disomogenea. Nel complesso, però, i consoli onorari danno un giudizio positivo del supporto che ricevono. Lo scambio personale con i superiori, in particolare con l'ambasciatore o il console generale, è importante per i consoli onorari come riconoscimento del proprio lavoro svolto a titolo onorifico. La frequenza e il contenuto dello scambio dipendono fortemente dall'interesse e dalle priorità politiche del superiore. In singoli casi i consoli onorari non hanno ricevuto una formazione adeguata alla loro carica o hanno dovuto sollecitare uno scambio periodico con i superiori. Attraverso una conferenza che si tiene ogni quattro anni, la DR cerca di offrire una piattaforma di scambio centrale tra superiori e consoli onorari, iniziativa che questi ultimi considerano come segno di stima. Per i consoli onorari tale stima è molto più importante dell'indennità finanziaria che, se venisse aumentata, rischierebbe di sminuire il valore dell'impegno volontario (n. 3.3.2 e 3.3.3).

### **5.1.4 I consolati onorari assicurano una presenza meno costosa sul posto, ma non sostituiscono un posto consolare di carriera né una rappresentanza diplomatica**

Quando una rappresentanza svizzera viene chiusa, capita che il DFAE stabilisca un consolato onorario per continuare a garantire una presenza sul posto. Ma i consolati onorari non possono sostituire un posto consolare di carriera né una rappresentanza diplomatica. Lo confermano anche i dati: negli ultimi 30 anni l'incremento dei con-

solati onorari svizzeri all'estero non è stato accompagnato da una diminuzione di queste rappresentanze (n. 3.1.2). Il motivo è che, da un lato, i consolati onorari svizzeri possiedono decisamente meno competenze in ambito consolare rispetto ai posti consolari di carriera. Dall'altro, per la tutela degli interessi hanno un peso politico molto più ridotto rispetto alle rappresentanze diplomatiche (n. 3.3.3).

Ciò nonostante, al DFAE nessuno mette in discussione il valore aggiunto dei consolati onorari come punti di contatto locali a basso costo nella rete esterna svizzera. A prescindere da alcune eccezioni rappresentate da consolati onorari che vengono mantenuti aperti anche quando non ne sussiste più la necessità, i consoli onorari offrono servizi concreti. In questo ambito hanno priorità diverse a seconda del contesto: alcuni consoli onorari sono in primo luogo un interlocutore per i cittadini svizzeri sul posto e forniscono sostegno nei casi di protezione consolare. Per altri, tra gli aspetti più importanti prevalgono la funzione di contatto con le autorità locali e il sostegno nei casi di crisi. Altri ancora rappresentano gli interessi svizzeri verso le imprese locali o il mondo scientifico. Nel complesso, i consolati onorari completano e alleggeriscono il lavoro dei posti consolari di carriera e delle rappresentanze diplomatiche della Svizzera (n. 3.3.3).

### **5.1.5 Nei pochi casi problematici il DFAE ha reagito in maniera adeguata e discreta**

I casi problematici nei quali sono coinvolti consoli onorari svizzeri all'estero sono in genere molto rari. In passato i casi problematici hanno riguardato in particolare questioni private che non avevano direttamente a che fare con l'esercizio della carica. Ogni volta il DFAE ha cercato rapidamente soluzioni improntate alla massima discrezione, riuscendo in tal modo a evitare danni alla reputazione della Svizzera (n. 3.4.2).

## **5.2 Consolati onorari esteri in Svizzera**

Il CPA conclude che il DFAE considera la propria responsabilità verso i consolati onorari esteri in Svizzera molto limitata e che in generale agisce con moderazione per riguardo alle relazioni politiche con gli altri Stati (n. 5.2.1). Le direttive del DFAE riguardo ai consolati onorari esteri sono in larga misura chiare, ma non sono vincolanti (n. 5.2.2) e nella pratica non vengono applicate in maniera sistematica (n. 5.2.3). Nei rari casi problematici in cui sono stati coinvolti consoli onorari esteri il DFAE ha reagito con esitazione (n. 5.2.4).

### **5.2.1 Per riguardo alle relazioni bilaterali, il DFAE utilizza il proprio margine di manovra con estrema moderazione**

Nell'esercizio della propria funzione, i consoli onorari esteri in Svizzera godono di determinati privilegi e immunità, che sono però limitati. Rientra pertanto nell'inten-

resse della Svizzera che gli Stati d'invio stabiliscano o mantengano aperti i consolati onorari sul territorio svizzero solo quando ne esiste una necessità effettiva. Inoltre, la persona nominata deve essere affidabile e, in veste di rappresentante ufficiale di un altro Stato, non deve intervenire negli affari interni della Svizzera. Assicurare il rispetto di quest'aspetto compete al DFAE, il quale ritiene tuttavia che la propria responsabilità verso i consolati onorari esteri sia molto limitata.

Oltre a ciò, il DFAE attribuisce grande importanza alle relazioni politiche con i vari Stati. In forza del principio di reciprocità, uno Stato conferisce diritti o vantaggi a un altro Stato solo se quest'ultimo gli concede gli stessi diritti e vantaggi. In realtà, nel caso dei consoli onorari la reciprocità non si applica direttamente, avendo essi un peso politico molto ridotto. Non è pertanto necessario che il DFAE accolga la domanda presentata da uno Stato estero che desidera stabilire un consolato onorario in Svizzera al fine di poter esso stesso disporre di una rappresentanza consolare nel Paese corrispondente. Ciò nonostante, per riguardo alle relazioni bilaterali con gli Stati d'invio il DFAE sfrutta in genere il suo margine di manovra con estrema moderazione (n. 4.2.3 e 4.3), come emerge anche negli ulteriori risultati della valutazione.

### **5.2.2 Le direttive del DFAE sono in larga misura chiare e analoghe a quelle vigenti in altri Paesi, ma non sono vincolanti**

Il DFAE ha formulato «requisiti» per i consolati onorari esteri, che risultano per lo più chiari e che sono sostanzialmente analoghi alle direttive stabilite da altri Paesi riguardo ai consolati onorari presenti sul loro territorio. Su taluni aspetti, tuttavia, alcuni Stati sono più severi: per valutare la necessità di un consolato onorario di cui è richiesta l'apertura, diversi Paesi chiedono informazioni più particolareggiate sul relativo campo di attività. Inoltre, per quanto concerne l'affidabilità dei candidati, alcuni Paesi chiedono esplicitamente che il loro casellario giudiziale sia pulito. Altri Stati prevedono direttive ancora più rigorose a tutela dei propri interessi nazionali e per impedire che i consoli onorari si intromettano eccessivamente in questioni interne. Questi ultimi rappresentano ufficialmente lo Stato d'invio, anche se sono eventualmente cittadini dello Stato di residenza. In definitiva, tuttavia, le direttive di tutti i Paesi presi in considerazione, come pure quelle della Svizzera, non sono giuridicamente vincolanti (n. 4.1.1 e 4.1.2), il che si riflette chiaramente anche nella loro applicazione (n. 5.2.3).

### **5.2.3 Le direttive del DFAE non sono applicate in maniera sistematica**

Nella pratica il DFAE non verifica in maniera sistematica se i requisiti che impone ai consolati onorari esteri sono soddisfatti. Nello specifico, invece di esigere, come previsto, che uno Stato d'invio dimostri la «necessità oggettiva» della presenza di un consolato onorario, talvolta il DFAE si accontenta di informazioni vaghe. Considerato che lo stabilimento di consolati onorari è associato a determinati privilegi, il CPA



ritiene in ogni caso importante procedere a un esame approfondito della necessità (n. 4.2.1).

Riguardo ad alcuni requisiti definiti dal DFAE, non è indicato con chiarezza chi ha il compito di verificarli e in che modo. In merito alle domande, vengono consultati diversi servizi del DFAE e dell'Amministrazione federale (p. es. fedpol e SIC) come pure i Cantoni nei quali è richiesta l'apertura di un consolato onorario. In questo ambito le istruzioni del DFAE non sono del tutto chiare e i controlli risultano di conseguenza disomogenei (n. 4.2.2).

Inoltre, in fase di stabilimento di consolati onorari il DFAE accorda regolarmente eccezioni ai propri requisiti al fine di non compromettere le relazioni bilaterali. Per tale ragione succede raramente che le domande di stabilimento o riassegnazione di consolati onorari siano respinte (n. 4.2.3).

#### **5.2.4                      Nei rari casi problematici il DFAE ha reagito con esitazione**

Il DFAE ritiene che competa agli Stati d'invio vigilare sui propri consoli onorari. Una volta che il DFAE ha ammesso una persona in qualità di console onorario, difficilmente svolge ulteriori verifiche. Il rinnovo della carta di legittimazione, per esempio, è in gran parte una semplice formalità. In generale, i casi problematici in cui sono coinvolti consoli onorari esteri in Svizzera sono pochi e il DFAE ne viene a conoscenza solo se informato da terzi. Il DFAE ritiene che la risoluzione dei problemi competa alla corrispondente ambasciata estera e alle autorità svizzere interessate (uffici delle contribuzioni, polizia, autorità di perseguimento penale). Tuttavia, queste ultime non sempre sono informate riguardo all'estensione delle immunità e dei privilegi dei consoli onorari (n. 4.3.1). Inoltre, da un caso problematico è emerso che, persino in presenza di un reiterato abuso dell'immunità da parte di un console onorario, il DFAE ha esitato molto a intervenire. Anche in caso di problemi l'intervento del DFAE è chiaramente orientato a evitare il più possibile di compromettere le relazioni con gli altri Stati (n. 4.3.2).

---

## Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
AVIS28	La Svizzera nel mondo del 2028
CCR	Centro consolare regionale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
CVRC	Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari
DC	Direzione consolare
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DR	Direzione delle risorse
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
fig.	figura
lett.	lettera
n.	numero
RS	Raccolta sistematica
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEPOS	Segreteria di Stato della politica di sicurezza
SES-DFAE	Segreteria di Stato del DFAE
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SPE	Strategia di politica estera
v.	vedi

## Bibliografia e documenti di riferimento

Australian Government – Department of Foreign Affairs and Trade (sito Internet): Guidelines for Honorary Consuls in Australia, [dfat.gov.au](http://dfat.gov.au) > About us > Publications > Corporate publications > Protocol Guidelines > 3. Diplomatic missions, consular posts and other representative offices > *Honorary Consul Guidelines* (stato: 8.1.2025).

CDF (2022a): Évaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger, [www.efk.admin.ch/it/](http://www.efk.admin.ch/it/) > Pubblicazioni > Rapporti > Relazioni con l'estero > *CDF-19404* (stato: 9.10.2024, *cit. come*: Valutazioni CDF).

CDF (2022b): Évaluation des services consulaires: Enquête auprès des consuls honoraires – Analisi dei risultati (documento di lavoro non pubblicato, *cit. come*: Sondaggio CDF).

DFAE (2000): Rapporto sulla politica estera 2000.

DFAE (2008): Lettera della Direzione delle risorse e della rete esterna alle rappresentanze svizzere del 28.4.2008 concernente modifiche nella gestione delle rappresentanze onorarie.

DFAE (2012): Rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura (Strategia di politica estera 2012–2015).

DFAE (2020): Strategia di politica estera 2020–2023.

DFAE (2021a): Linee guida sul personale locale del DFAE.

DFAE (2021b): Strategia Africa subsahariana 2021–2024.

DFAE (2021c): Istruzione del 1° gennaio 2021 concernente i posti consolari onorari e i rappresentanti consolari onorari (*cit. come*: Istruzione sui consoli onorari).

DFAE (2022): Scheda del processo operativo «Suche Honorarkonsularvertreter/in einleiten».

DFAE (2023a): Das Aussennetz – eine Standortbestimmung

DFAE (2023e): Codice di comportamento, 30.7.2018, aggiornato al 16.6.2023.

DFAE (2024a): Strategia di politica estera 2024–2027.

DFAE (2024b): Lettera del DFAE a Libereco del 2.2.2024.

DFAE (2024c): Elenco delle domande relative ai consolati di carriera e onorari.

DFAE (2024d): Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse du 11.6.2024.

DFAE (2024e): Strategia Sud-Est asiatico 2023–2026.

DFAE (2025): Parere del DFAE del 17.2.2025 sul progetto del presente rapporto.

DFAE (sito Internet), Protocollo ([www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > DFAE > Organizzazione del DFAE > Segreteria di Stato > *Protocollo* (stato: 20.1.2025).

DFAE (sito Internet): Arrivi in Svizzera, [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Politica estera > Diplomazia > Regime dei privilegi e delle immunità diplomatici e consolari in Svizzera > *Arrivi in Svizzera* (stato: 5.12.2024, *cit. come*: sito Internet DFAE «Arrivi in Svizzera»).

EDA (2023b): Scheda del processo operativo «Ernennung Honorarkonsularvertreterin durch Direktion DR».

EDA (2023c): Scheda del processo operativo «Honorarkonsularpersonal – Mandat erneuern».

EDA (2023d): Scheda del processo operativo «Vorgehen nach Ernennung des Honorarkonsularvertreter/in durch die Zentrale».

EDA (2023f): Scheda del processo operativo «Workflow Honorarkonsularposten errichten/schliessen».

Gouvernement de France – Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (sito Internet): Notice relative aux consuls honoraires en France, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr) > Le ministère et son réseau > Privilèges et immunités diplomatiques et consulaires > Informations complémentaires > Renseignements pratiques > Formulaires pour les diplomates étrangers > *Notice relative aux consuls honoraires* (stato: 8.1.2025).

Gouvernement de France – Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (sito Internet): Notice concernant l'ouverture d'un poste consulaire, [diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr) > Le ministère et son réseau > Privilèges et immunités diplomatiques et consulaires > Informations complémentaires > Renseignements pratiques > Formulaires pour les diplomates étrangers > *Notice concernant l'ouverture d'un poste consulaire* (stato: 8.1.2025).

Government of Iceland – Ministry for Foreign Affairs (sito Internet): Diplomatic Handbook, [www.government.is](http://www.government.is) > Ministries > Ministry for Foreign Affairs > Protocol > *Diplomatic Handbook* (stato: 8.1.2025).

Government of Netherlands – Ministry of Foreign affairs (sito Internet): Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts, [www.government.nl](http://www.government.nl) > Documents > *Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts* (stato: 8.1.2025).

Gruppo di lavoro AVIS28 (2019): La Svizzera nel mondo del 2028. Rapporto del gruppo di lavoro «La Svizzera nel mondo del 2028» all'attenzione del consigliere federale Ignazio Cassis.

International Consortium of Investigative Journalists (2022): Shadow Diplomats, [www.icij.org](http://www.icij.org) > Investigations > *Shadow Diplomats* (stato: 3.10.2024).

KD (2024): Stratégie consulaire 2025–2028, progetto, versione «Préavis» del 16.10.2024 (*cit. come*: Progetto di strategia consolare).

Libereco (2024): Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status, [libereco.org](http://libereco.org) > Latest press releases > *Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status* (stato: 6.12.2024).

Libereco (2024): Lettera da Libereco al DFAE del 26.1.2024.

LRT (2021): Lithuanian honorary consul linked to Putin's inner circle, Pandora Papers reveal, [lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal](http://lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal) (stato: 6.12.2024).

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (sito Internet): Guide for Diplomats in Denmark, [www.um.dk](http://www.um.dk) > About us > The Protocol Department > *Guide for Diplomats in Denmark* (stato: 8.1.2025).

New Zealand Foreign Affairs and Trade (sito Internet): Guidelines for the diplomatic and consular corps, [www.mfat.govt.nz](http://www.mfat.govt.nz) > Embassies > *Guidelines for the diplomatic and consular corps* (stato: 8.1.2025).

Royaume de Belgique – Service public fédéral – Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (sito Internet): Guide du Protocole Immunités et privilèges, [www.diplomatie.belgium.be](http://www.diplomatie.belgium.be) > Protocole > Guides du Protocole > *Guide du Protocole Immunités et privilèges* (stato: 8.1.2025).

Sandel, Michael J. (2013): Market Reasoning as Moral Reasoning: Why Economists Should Re-engage with Political Philosophy. In: *Journal of Economic Perspectives*, 27/4, pagg. 121–140.

U.S. Department of State (sito Internet): Honorary Consular Officers/Posts, [state.gov](http://state.gov) > Bureaus & Offices > Under Secretary for Management Office of Foreign Missions > Foreign Mission Member Accreditation/Notification > Key Topics – Accreditation > *Honorary Consular Officers/Posts* (stato: 8.1.2025).

Widmer, Paul (2014): *Diplomatie: ein Handbuch*. Verlag NZZ.

Yanchur, Alina (2024): Accessible endoprotheses for all. Who profited in the turf battle following the «orthopedic surgeons case»? , Belarussian Investigative Center, [www.investigatebel.org](http://www.investigatebel.org) > Investigations > *Accessible endoprotheses for all. Who profited in the turf battle following the «orthopedic surgeons' case»?*  (stato: 6.12.2024).

## Elenco delle persone interpellate

*Nell'elenco qui appresso è riportata la funzione ricoperta dalla persona in questione nel momento in cui è stata sentita dal CPA.*

### Centrale del DFAE

Aquillon, Aurèle	Collaboratore diplomatico Coordinamento regionale Europa occidentale, centrale e meridionale, SES-DFAE
Badrutt, Gian Andrea	Direttore supplente della Direzione delle risorse e capo del personale, DFAE
Baeriswyl, Dominique	Caposezione Privilegi e immunità, Protocollo, SES-DFAE
Billeter, Térance	Capo del Protocollo, SES-DFAE
Bischoff Staudenmann, Eva	Capo della sezione Consulenza RU Personale locale e personale onorario, Direzione delle risorse
Bleisch, Charlotte	Capo Coordinamento regionale America del Nord e centrale, SES-DFAE
Canton Pittella, Elisa	Capo Gruppo di revisione Rappresentanze, segreteria generale DFAE
Cavassini, Tania	Direttrice della Direzione delle risorse, DFAE
Federer, Wendelin	Collaboratore diplomatico Coordinamento regionale Africa orientale e australe, SES-DFAE
Grätz-Hoffmann, Jonas	Capodivisione a.i. Policy Planning, SES-DFAE
Hayoz, Justine	Collaboratrice diplomatica Coordinamento regionale Europa occidentale, centrale e meridionale, SES-DFAE
Heimgartner, Thomas	Capo Coordinamento regionale America del Sud, SES-DFAE
Hofer-Carbondier, Sylvie	Capo della sezione Diritto diplomatico e consolare, Direzione del diritto internazionale pubblico
Hürlimann, Sonja	Capo Relazioni bilaterali, Divisione Europa, SES-DFAE
Jakobovits, Ilan	Collaboratore diplomatico Coordinamento regionale Nord Africa, SES-DFAE
Mattei Russo, Anna	Capo Coordinamento regionale Asia del Sud-Est e Pacifico, SES-DFAE
Maurer, Tiffany	Giurista, Sezione Diritto diplomatico e consolare, Direzione del diritto internazionale pubblico
Natsch, Markus	Capo Stato maggiore, Direzione consolare, DFAE
Pellegrino, Simone	Specialista, Privilegi e immunità. Protocollo, SES-DFAE

---

Peneveyre, Muriel	Capo Eurasia, SES-DFAE
Rieder, Marina	Collaboratrice diplomatica Coordinamento regionale Europa dell'Est e Asia centrale, SES-DFAE
Schawalder Hassan, Linda	Capo Privilegi e immunità, SES-DFAE
Schneider, Daniela	Capo Consulenza RU, Personale DFAE
Singenberger, Judith	Caposezione supplente, Privilegi e immunità, DFAE
Steinegger, Ralph	Capo della sezione Consulenza RU Personale locale e personale onorario, Direzione delle risorse
Tinner, Ariane	Capo Coordinamento regionale Africa occidentale e centrale, SES-DFAE
Wasem, Julia	Specialista Personale onorario, Sezione Consulenza RU Personale locale e personale onorario, Direzione delle risorse
Wyler, Hubert	Capoprogetto Ordipro, Progetti e clienti, Direzione delle risorse

### **Capimissione e capiposto**

Brönnimann, Urs	Capoposto consolato generale Atlanta, SES-DFAE
Cicéron Bühler, Corinne	Capomissione ambasciata L'Aia, SES-DFAE
Marti, Nathalie	Capomissione ambasciata Oslo, SES-DFAE
Roduit, Gilles	Capomissione ambasciata Caracas, SES-DFAE
Sarott, Chasper	Capomissione ambasciata Kinshasa, SES-DFAE
Zehnder, Olivier	Capomissione ambasciata Giacarta, SES-DFAE

### **Capi servizi consolari e dirigenti d'esercizio**

Gaudichon, Jérémie	Dirigente d'esercizio ambasciata Kinshasa, SES-DFAE
Guex, Michel	Dirigente d'esercizio supplente ambasciata Caracas, SES-DFAE
Leuenberger, Andreas	Dirigente d'esercizio ambasciata L'Aia, SES-DFAE
Osterburg, Irene	Dirigente d'esercizio consolato generale Atlanta, SES-DFAE
Osterburg, Markus	Dirigente d'esercizio consolato generale Atlanta, SES-DFAE
Schmutz, Anaëck	Capo servizi consolari ambasciata Giacarta, SES-DFAE
Wenger, Pascal	Responsabile CCR Stoccolma, SES-DFAE

**Consoli onorari**

Buchli, Rico	Console onorario a Oklahoma
Burkhard, Kurt	Console onorario a Paramaribo
Fahrni, Hans	Console onorario a Libreville
Nutz, Gerhard	Console onorario a Bali
Schluép Pelinck, Alexandra	Console onorario ad Amsterdam
Steigen, Sonja	Console onorario a Tromsø

**Altre persone interpellate**

Aguirre, Vera	Capo, Foreigner Intelligence, SIC, DDPS
Baratti, Pierangela	Responsabile eventi, Comunicazione del Governo, Cancelleria di stato Cantone di Zurigo
Crémieux, Laurent	Esperto di valutazioni, Valutazioni, CDF
Gottardi, Renata	Assistente del responsabile, Segretariato del protocollo cantonale, Cancelleria di stato del Cantone Ticino
Gysel Oberbolz, Regula	Collaboratrice scientifica, Coordinamento relazioni estere, Cancelleria di stato, Cantone di Zurigo
Vodoz, François	Vicecancelliere, Cancelleria di stato, Cantone di Vaud
Waeber, Alexandre	Commissario, Commissariato Protezione persone ed edifici, Sicurezza persone ed edifici (SPO), fedpol
Zwahlen, Roger	Responsabile servizio specializzato Controlli di sicurezza relativi alle persone, SEPOS



*Allegato 1***Approccio della valutazione****Obiettivi della politica:**

Gli Stati desiderano difendere i propri interessi politici ed economici all'estero e curare le relazioni in ambito politico, economico, culturale e scientifico. Al tempo stesso, i cittadini residenti all'estero e i turisti devono poter fare affidamento su un interlocutore consolare e ricevere supporto dal proprio Stato, in particolare in caso di emergenza.

**Mezzi per raggiungerli:**

Oltre ai posti consolari di carriera e alle rappresentanze diplomatiche, i consolati onorari sono uno strumento utile per raggiungere i già menzionati obiettivi di politica estera. I consoli onorari curano una rete di relazioni sul posto, difendono gli interessi del proprio Stato d'invio e sono un interlocutore per tutti gli affari consolari. In caso di bisogno prestano supporto in loco. Operando a titolo onorifico, sono una presenza poco costosa.

**Oggetto della valutazione:**

La valutazione ha riguardato sia i consolati onorari della Svizzera all'estero sia i consolati onorari esteri in Svizzera, vale a dire il ruolo della Svizzera sia come Stato d'invio sia come Stato di residenza. Sono stati esaminati aspetti quali la chiarezza delle direttive, la loro osservanza, il supporto fornito ai consoli onorari e la vigilanza su di essi.

**Domande di valutazione:**

Le direttive legali e strategiche del DFAE sui consolati onorari svizzeri all'estero e i consolati onorari esteri in Svizzera sono conformi al diritto e chiare?

Il DFAE rispetta le direttive legali e strategiche nell'ambito dello stabilimento di consolati onorari in Svizzera e all'estero?

Il supporto fornito ai consolati onorari svizzeri all'estero è adeguato?

La vigilanza del DFAE sulle attività dei consoli onorari all'estero e in Svizzera è adeguata?

**Analisi effettuate:****Consoli onorari svizzeri all'estero:**

Analisi documentale  
Interviste  
Analisi statistiche

Analisi documentale  
Esempi di processo  
Interviste  
Casi di studio  
Analisi statistiche

Analisi documentale  
Interviste  
Casi di studio

Analisi documentale  
Esempi di processo  
Interviste  
Casi di studio

**Consoli onorari esteri in Svizzera:**

Analisi documentale  
Interviste

Analisi documentale  
Esempi di processo  
Interviste

–

Analisi documentale  
Esempi di processo  
Interviste

*Allegato 2***Criteri di valutazione: consolati onorari**

Criteri specifici	Elementi di apprezzamento
<b><i>Conformità al diritto e chiarezza delle direttive (domanda 1)</i></b>	
<i>Consolati onorari svizzeri all'estero</i>	
Istruzione conforme al diritto	L'istruzione del DFAE sui consoli onorari è conforme alle basi legali sovraordinate, segnatamente alla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (CVRC).
Istruzione chiara	L'istruzione del DFAE sui consoli onorari è comprensibile e concretizza la CVRC. Definisce lo scopo per il quale si possono stabilire consolati onorari svizzeri all'estero.
Strategie chiare	La tematica dei consolati onorari è trattata nelle strategie esistenti del DFAE; non sono presenti contraddizioni rispetto all'istruzione. Le strategie definiscono a quale scopo e in quale contesto si devono stabilire consolati onorari svizzeri all'estero e quale deve essere il loro valore aggiunto, tenendo conto dei rischi che l'istituzione di consolati onorari può comportare. Le strategie precisano in particolare in quali casi si devono stabilire consolati onorari invece di posti consolari di carriera e rappresentanze diplomatiche e anche nonostante la crescente digitalizzazione dei servizi consolari.
<i>Consolati onorari esteri in Svizzera</i>	
Requisiti conformi al diritto	I requisiti previsti dal DFAE relativi ai consolati onorari esteri sono conformi alla CVRC.
Requisiti chiari e orientati al rischio	I requisiti previsti dal DFAE sono comprensibili e concretizzano il margine di manovra legale della CVRC in maniera adeguata. Contribuiscono a ridurre al minimo i rischi principali in relazione ai consolati onorari esteri.
<b><i>Rispetto delle direttive nell'ambito dello stabilimento (domanda 2)</i></b>	
<i>Consolati onorari svizzeri all'estero</i>	
Osservanza dell'istruzione	L'istruzione sui consoli onorari è comprensibile; le persone interessate ne sono a conoscenza e la osservano. I processi sono conformi all'istruzione sui consoli onorari.
Verifica adeguata dei requisiti imposti ai consolati onorari	L'istruzione sui consoli onorari e i processi prevedono una verifica sistematica. Questa verifica viene effettivamente svolta dalle persone competenti. La decisione di procedere allo stabilimento, al mantenimento e alla chiusura è presa in modo mirato e in base a criteri.
Verifica adeguata dell'idoneità delle persone durante la nomina	L'istruzione sui consoli onorari e i processi prevedono che, nell'ambito della nomina di un console onorario, ne vengano verificate sistematicamente l'idoneità e le relazioni d'interesse. Tale verifica viene effettivamente svolta dalle persone competenti. La selezione dei consoli onorari avviene in base a criteri.

Criteria specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Consolati onorari esteri in Svizzera</i>	
Verifica adeguata dei requisiti imposti ai consolati onorari	Le direttive di processo prevedono una verifica adeguata in caso di stabilimento di consolati onorari. Nella pratica tale verifica viene eseguita come previsto. In caso di mancato rispetto dei requisiti, viene negato il consenso allo stabilimento.
Verifica adeguata dell'idoneità delle persone durante l'ammissione	Le direttive di processo prevedono una verifica adeguata dei consoli onorari al momento dell'ammissione. Nella pratica tale verifica viene eseguita come previsto. In caso di mancato rispetto dei requisiti, viene negata l'ammissione.
<b><i>Adeguatezza del supporto fornito ai consoli onorari (domanda 3)</i></b>	
<i>Consolati onorari svizzeri all'estero</i>	
Ripartizione adeguata delle competenze	È stabilito con chiarezza a chi è responsabile dei consoli onorari e per quali funzioni. In particolare, è definito in che misura il capomissione o la direzione del consolato sono responsabili per il supporto fornito ai consoli onorari. La ripartizione delle competenze e delle funzioni è considerata ragionevole.
Informazioni sufficienti ai consoli onorari	Le direttive definiscono come e quando i consoli onorari sono informati. I consoli onorari vengono informati nelle modalità previste e in misura sufficiente. Le funzioni dei consoli onorari sono definite in una convenzione e adeguate alle esigenze locali.
Regolarità e qualità del supporto fornito ai consoli onorari	I consoli onorari sono supportati e istruiti dalla rappresentanza superiore in misura adeguata. I consoli onorari si sentono valorizzati per il proprio lavoro.
<b><i>Adeguatezza della vigilanza sui consoli onorari (domanda 4)</i></b>	
<i>Consolati onorari svizzeri all'estero</i>	
Direttive adeguate	Riguardo alle attività private dei consoli onorari esistono direttive di cui le persone interessate sono a conoscenza.
Verifiche adeguate dopo l'exequatur	I processi prevedono verifiche regolari delle attività dei consoli onorari e dei potenziali conflitti d'interesse. Queste verifiche vengono effettivamente svolte. Gli atti compiuti dai consoli onorari nell'esercizio delle loro funzioni corrispondono a un bisogno concreto e non (solo) ai loro interessi personali.
Interventi adeguati al verificarsi di casi problematici	In presenza di conflitti d'interesse o di comportamenti scorretti da parte del console onorario, il DFAE/la persona gerarchicamente superiore reagisce immediatamente. Il problema viene risolto nel caso concreto. Gli interventi sono effettuati con discrezione al fine di evitare il più possibile di danneggiare la reputazione della Svizzera.
<i>Consolati onorari esteri in Svizzera</i>	
Verifiche adeguate dopo l'exequatur	I processi del DFAE prevedono verifiche da svolgere nel corso dei mandati. Il DFAE le esegue conformemente alle direttive e ottiene in tal modo indicazioni significative.
Intervento adeguato al verificarsi di casi problematici	Nel caso in cui i consoli onorari violano i propri obblighi, il DFAE reagisce con mezzi adeguati. Il problema viene risolto nel caso concreto, tenendo conto delle relazioni con l'altro Stato.

## Allegato 3

**Panoramica dei requisiti vigenti in altri Paesi<sup>69</sup>**

Tema (art. CVRC)	Requisiti ( <i>in corsivo: requisiti equivalenti a quelli previsti in Svizzera</i> )	Paese
Consenso allo stabilimento di un consolato (art. 4 cpv. 1)	<i>Dimostrazione della necessità</i>	Belgio, Paesi Bassi, Islanda, Australia, Nuova Zelanda
	<i>Dimostrazione della necessità sulla base di statistiche</i>	Francia
	Chiusura di consolati vacanti	Francia e USA (dopo 6 mesi) Belgio (dopo 12 mesi)
	Descrizione delle responsabilità, delle funzioni e dell'estensione dei servizi consolari	USA, Australia, Nuova Zelanda
	Descrizione delle funzioni non ammissibili	USA
	Considerazione del numero di consoli onorari nello Stato d'invio	Paesi Bassi
Approvazione della sede e della circoscrizione consolare (art. 4 cpv. 2)	<i>Sede consolare nella capitale del Dipartimento (sono ammesse eccezioni motivate)</i>	Francia
	<i>Sede nella circoscrizione consolare</i>	Francia
	<i>La circoscrizione consolare coincide con la circoscrizione amministrativa (provincia)</i>	Australia, Danimarca
	<i>Un consolato per ogni provincia o circoscrizione consolare</i>	Australia, Nuova Zelanda
Ammissione dei consoli onorari (art. 10 cpv. 2)	<i>Residenza nella circoscrizione consolare</i>	Danimarca, Paesi Bassi, Islanda, Francia, Nuova Zelanda
	<i>Presentazione di un curriculum vitae</i>	USA, Danimarca, Francia, Islanda, Paesi Bassi, Belgio, Nuova Zelanda, Australia
	<i>Presentazione di un estratto del casellario giudiziale</i>	Belgio, Paesi Bassi
	Limite d'età per l'ammissione	Paesi Bassi (70 anni), Belgio (80 anni)
	Limitazione della durata del mandato	USA (3 anni), Belgio e Australia (5 anni), Paesi Bassi (7 anni)

<sup>69</sup> La struttura segue l'analisi dei requisiti previsti dal DFAE (v. tab. 2, n. 2.4).

Tema (art. CVRC)	Requisiti ( <i>in corsivo: requisiti equivalenti a quelli previsti in Svizzera</i> )	Paese
	Numero massimo di rinnovi del mandato	Belgio, Paesi Bassi (una volta)
	Relazione con lo Stato d'invio	Islanda, Nuova Zelanda, USA
	Assenza di conflitti d'interesse	Belgio, Australia
	Estratto del casellario giudiziale pulito	Danimarca, Islanda
	Reputazione buona o irreprensibile	Belgio, Islanda, Australia, Nuova Zelanda, USA
	Solvibilità e nessun sussidio statale	Danimarca, Islanda
Nomina della medesima persona da parte di più Stati (art. 18)	Nessun accreditamento doppio	Austria, Nuova Zelanda
Cittadinanza (art. 22).	<i>Cittadinanza o permesso di dimora nello Stato di residenza</i>	<i>Australia, Nuova Zelanda, USA, Islanda, Francia</i>
	Cittadinanza dello Stato d'invio o dello Stato di residenza	Austria
Non intervento negli affari interni (art. 55 cpv. 1)	Non membro di una rappresentanza popolare	Danimarca, Islanda, Francia, Nuova Zelanda, USA
	Non dipendente statale	Nuova Zelanda, Francia, Danimarca

*Fonti:* Protocol Guidelines (Australia), Guidelines for Diplomatic and Consular Corps Resident in and accredited to New Zealand (Nuova Zelanda), Honorary Consular Officers/Posts (USA), Guide for diplomats in Denmark (Danimarca), Vademecum – Immunités et privilèges (Belgio), Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts (Paesi Bassi), Diplomatic Handbook (Islanda), Notice relative aux consuls honoraires en France (Francia).

## **Impressum**

### **Realizzazione della valutazione**

Dr. Simone Ledermann, CPA (direzione del progetto)

Damaris Hohler, CPA (collaborazione scientifica)

Daniel Salamanca, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. Luzia Helfer, CPA (collaborazione scientifica)

### **Ringraziamenti**

*Il CPA ringrazia il DFAE per i documenti e i dati messi a disposizione, così come per le informazioni e spiegazioni fornite. I suoi ringraziamenti vanno anche a tutte le persone che hanno partecipato ai colloqui e che hanno fornito chiarimenti.*

### **Contatto**

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch/it/cpa](http://www.parlament.ch/it/cpa)

*Lingua originale del rapporto: tedesco (francese: n. 2.4 e 4)*