



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# STRATEGIA CONSOLARE

2026–2029

STRATEGIA DI  
POLITICA ESTERA  
2024-2027



STRATEGIA  
CONSOLARE  
2026-2029

# Prefazione

Sul palcoscenico diplomatico, gli affari consolari restano spesso nell'ombra: niente trattati che richiamano l'attenzione, niente foto storiche. E, tuttavia, non esiste nulla di più concreto, nulla di più vicino alle cittadine e ai cittadini.

Se una connazionale smarrisce il suo documento di viaggio all'estero, se capita un incidente al di fuori dei nostri confini nazionali, se un pensionato svizzero necessita di informazioni nel suo Paese di residenza, non sono i vertici diplomatici che intervengono, ma i nostri consolati.

Da quando ho assunto la mia funzione, ho potuto constatare come, in tutti i continenti, i servizi consolari costituiscano l'interfaccia umana tra lo Stato e le persone. Con rigore e discrezione, incarnano l'impegno della Svizzera a favore dei suoi 826 700 concittadini e concittadine che risiedono all'estero – un numero equivalente agli abitanti di tutto il Cantone di Vaud.

Per me è sempre un grande piacere incontrare le Svizzere e gli Svizzeri all'estero: coloro che ci vivono e chi è solo di passaggio, in occasione di una festa del 1º agosto, in una scuola svizzera, o anche ascoltando le testimonianze di una «Swiss business community» dinamica e lucida.

Da oltre due secoli, sono i consolati a fare le veci dello Stato là dove non c'è. Storicamente queste rappresentanze precedono le ambasciate permanenti. Molto prima della diplomazia da salotto, infatti, vi era già una diplomazia dei moli d'attracco e delle compagnie commerciali, quella dei consoli incaricati di proteggere viaggiatori, commercianti e famiglie espatriate. Questa tradizione continua oggi con mezzi moderni, ma con la stessa vocazione: **servire**.

La strategia che avete tra le mani costituisce una **prima assoluta**. Essa mette ordine, indica una direzione da seguire e stabilisce una serie di priorità. Nasce da una convinzione semplice: in un mondo più incerto, più mobile e più digitale dobbiamo anticipare, servire e rispondere sempre meglio alle esigenze delle persone.



La strategia riafferma un principio fondamentale, ovvero la **responsabilità individuale**, fulcro della legge sugli Svizzeri all'estero. Inoltre ci ricorda che l'azione consolare costituisce una **politica di interesse pubblico**, al servizio delle persone, certo, ma anche strumentale alla reputazione, alla credibilità e all'influenza della Svizzera nel mondo.

Oltre a fornire orientamenti chiari, obiettivi precisi e strumenti concreti, questo documento segue soprattutto un filo conduttore essenziale: **quello di una Svizzera che non dimentica nessuno**, ovunque si trovi.

Buona lettura!

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Cass".

Ignazio Cassis  
Consigliere federale  
Capo del Dipartimento federale  
degli affari esteri DFAE

# Compendio

In un mondo in profonda trasformazione, segnato dal ritorno della guerra in Europa, dall'erosione dell'ordine multilaterale e dalla frammentazione delle alleanze, l'azione consolare acquisisce una **rinnovata importanza**. Anche la pandemia di COVID-19 ha evidenziato la necessità di risposte rapide e coordinate di fronte alle crisi. Che si tratti di assistere le nostre concittadine e i nostri concittadini, di offrire servizi amministrativi o di trattare domande di visto, l'azione consolare rimane uno strumento cruciale della presenza svizzera all'estero.

Questa prima **strategia consolare** della Confederazione risponde a tali sfide con chiarezza e coerenza, fissando priorità precise e adeguate alle esigenze dei gruppi interessati e mirando ad attuarle in maniera efficace. Fondata sui principi della responsabilità individuale e della sussidiarietà sanciti dagli articoli 5 e 42 della legge sugli Svizzeri all'estero (LSEst), rappresenta una tappa importante nell'evoluzione della nostra politica consolare al servizio delle cittadine e dei cittadini svizzeri. Come stabilito dall'articolo 8 LSEst, essa costituisce una declinazione tematica degli obiettivi di politica estera definiti nella Strategia di politica estera 2024–2027.

Ogni anno, le nostre concittadine e i nostri concittadini effettuano **oltre 12 milioni di viaggi** con almeno un pernottamento al di fuori dei confini nazionali; inoltre **826 700 Svizzere e Svizzeri** risiedono all'estero. Le rappresentanze hanno ultimamente trattato **circa 700 000 domande di visto all'anno**. In un contesto mondiale frammentato, in cui le aspettative delle cittadine e dei cittadini crescono e in cui le responsabilità sono condivise tra molteplici attori federali, cantonali e privati, diventa fondamentale articolare l'azione consolare in modo coerente. La presente strategia offre un quadro di riferimento chiaro, incentrato su **quattro priorità tematiche**: la prevenzione, la protezione e l'aiuto d'emergenza, i servizi amministrativi nonché la gestione delle domande di visto.

1. **La prevenzione** intende rafforzare la responsabilità individuale delle Svizzere e degli Svizzeri che si recano o risiedono all'estero mediante una comunicazione previdente, informazioni mirate e strumenti digitali. Occorre accrescere il livello di preparazione prima di ogni partenza al fine di limitare per quanto possibile il **ricorso sussidiario** all'intervento dello Stato.

2. **La protezione e l'aiuto d'emergenza** costituiscono aspetti essenziali dell'azione consolare, che opera in maniera rapida e mirata a favore delle nostre concittadine e dei nostri concittadini confrontati a **situazioni critiche** come incidenti, decessi, detenzioni, rimpatri, crisi di sicurezza o catastrofi naturali. Su questo fronte occorre intervenire in modo ancora più efficace grazie a cooperazioni specifiche e dispositivi operativi costantemente ottimizzati.

3. **I servizi amministrativi** si occupano di mansioni quali la registrazione delle cittadine e dei cittadini svizzeri e dei loro diritti politici, il rilascio di documenti d'identità (passaporto e carta d'identità svizzera) e la gestione di documenti di stato civile o di atti notarili, cercando di rendere le relative procedure più accessibili, semplici e rapide. Conformemente al principio **«digital first»**, questi servizi vanno modernizzati con l'ausilio della digitalizzazione e di tecnologie innovative.

4. **La gestione delle domande di visto** costituisce la quarta priorità tematica della presente strategia. Rilasciati dai nostri consolati, i visti consentono alle cittadine e ai cittadini stranieri di entrare in territorio svizzero. L'obiettivo è **ottimizzare le procedure** rendendole più rapide ed efficienti, garantendo al tempo stesso un controllo rigoroso per quanto riguarda la sicurezza nazionale e dello spazio Schengen, nel rispetto delle disposizioni legali in materia.

La presente strategia consolare declina, nell'ambito specifico dei servizi alla popolazione, i principi della Strategia di politica estera 2024–2027. Traducendone gli orientamenti in iniziative concrete, essa costituisce una **bussola** per tutti gli attori coinvolti tesa a rafforzare la **coerenza** dell'operato della Svizzera all'estero. La sua attuazione si fonda su una stretta collaborazione con i partner internazionali, le autorità locali e le comunità svizzere all'estero, finalizzata ad ottimizzarne l'efficacia garantendo al tempo stesso un uso oculato delle risorse grazie alle **sinergie** e all'**innovazione**.

# Sommario

---

<b>1. Introduzione</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>2. Contesto</b>	<b>7</b>
2.1 Un po' di storia	7
2.2 Dinamiche riscontrate	9
<hr/>	
<b>3. Basi</b>	<b>14</b>
3.1 Missione	14
3.2 Coerenza	14
3.3 Partner per l'attuazione	15
3.4 Strumenti	16
<hr/>	
<b>4. Priorità tematiche</b>	<b>19</b>
4.1 Prevenzione	19
4.2 Protezione e aiuto d'emergenza	22
4.3 Servizi amministrativi	24
4.4 Gestione delle domande di visto	26
<hr/>	
<b>5. Visione 2035</b>	<b>30</b>
<hr/>	
<b>6. Attuazione e controllo</b>	<b>31</b>
<hr/>	
<b>7. Mappa sinottica</b>	<b>33</b>
Mappa con le rappresentanze	33
<hr/>	
<b>8. Allegati</b>	<b>34</b>
8.1 Elenco delle abbreviazioni	34
8.2 Glossario	35

# 1. Introduzione

Storicamente, i servizi consolari hanno sempre costituito una pietra angolare della politica estera svizzera. In particolare dall'inizio del XIX secolo in poi hanno sostenuto l'economia svizzera facilitando gli scambi commerciali e l'emigrazione delle nostre e dei nostri connazionali all'estero. Nel corso dei secoli, la comunità svizzera all'estero si è fortemente evoluta sotto il profilo numerico e della composizione sociale, soprattutto in funzione della situazione economica del Paese.

Pari a 207 000 persone nel 1950, la comunità delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero da allora è fortemente cresciuta, raggiungendo 580 936 unità nel 2000. Al 31 dicembre 2024 essa contava 826 700 persone: in altre parole, oggi più di un decimo della popolazione svizzera vive all'estero.

Parallelamente allo sviluppo di questa comunità, a partire dal 2000 le autorità pubbliche hanno creato un quadro giuridico e istituzionale volto a precisare, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e responsabilità individuale, i diritti e i doveri delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero.

Entrata in vigore nel 2015, la legge sugli Svizzeri all'estero (LSEst, RS 195.1) ha accorpato diversi testi legali e modernizzato la base giuridica dell'assistenza alla Quinta Svizzera fornita dalla Confederazione al fine di introdurre il principio della responsabilità individuale. Questo lavoro legislativo è stato preceduto dal raggruppamento dei servizi in seno alla Direzione consolare (DC) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), un nuovo ufficio federale incaricato di svolgere la funzione di «sportello unico» per le Svizzere e gli Svizzeri all'estero. La LSEst ha anche rafforzato la collaborazione tra la Confederazione e le istituzioni che rappresentano gli interessi della comunità svizzera all'estero.

L'azione consolare della Svizzera mira a garantire servizi a 826 700 connazionali residenti all'estero nonché a fornire un'assistenza sussidiaria alle Svizzere e agli Svizzeri in viaggio. Inoltre contribuisce alla sicurezza delle frontiere e dello spazio Schengen, preservando al tempo stesso l'attrattiva turistica ed economica della Svizzera nel quadro della politica dei visti. La rete consolare svizzera rappresenta anche un'interlocutrice preziosa per gli organi dell'Amministrazione federale e le autorità cantonali, che possono avvalersi del suo sostegno in vari ambiti.

I continui salti tecnologici, i profondi cambiamenti sociali e i rivolgimenti geopolitici che caratterizzano la nostra epoca influenzano anche la vita delle concittadine e dei concittadini all'estero. Conformemente all'articolo 8 LSEst, nel definire la propria strategia di politica estera il Consiglio federale tiene pertanto conto anche degli interessi delle persone e delle istituzioni svizzere all'estero.

In qualità di strategia tematica subordinata alla strategia di politica estera, la Strategia consolare 2026–2029 propone perciò una riflessione proiettata verso il futuro, volta a inquadrare e priorizzare in maniera coerente gli interventi della Confederazione in questo importante ambito, che impegna risorse presso più 160 rappresentanze sparse nei cinque continenti e genera ogni anno emolumenti pari a oltre 50 milioni di franchi.

## 2. Contesto

### 2.1 Un po' di storia

#### La Svizzera – terra di emigrazione

L'emigrazione della popolazione svizzera svolse un ruolo di primissimo piano dalla metà del XVI secolo fino al XX secolo. La pressione demografica, la miseria, la mancanza di lavoro – e, fino al XVIII secolo, anche il servizio mercenario – erano tra i principali fattori all'origine di questo fenomeno, particolarmente intenso in occasione di crisi economiche e guerre. I suoi protagonisti sono da sempre eterogenei così come le sue forme, che già allora spaziavano dalle attività economiche e commerciali nei Paesi limitrofi all'emigrazione agricola oltremare.

Dagli anni Cinquanta del secolo scorso, la migrazione ha subito una profonda trasformazione e accelerazione. Generalmente, non si va più via dalla Svizzera in maniera definitiva; i flussi sono diventati circolari: infatti, se ogni anno quasi

30 000 compatriote e compatrioti lasciano la Svizzera, oltre 20 000 vi fanno invece ritorno. Oggi questa migrazione è dovuta a ragioni professionali o familiari ed è agevolata dagli accordi di libera circolazione con l'Unione europea (UE), che ospita il 64 per cento delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero. Il prezzo degli alloggi e il costo della vita negli agglomerati di Ginevra e Basilea e nel Cantone Ticino favoriscono inoltre i trasferimenti nelle zone limitrofe d'oltreconfine. Infine si registra un'emigrazione crescente di pensionate e pensionati verso l'Europa del Sud e determinati Paesi extraeuropei (Thailandia, Brasile, Sudafrica).

Se una parte delle Svizzere e degli Svizzeri residenti all'estero è emigrata recentemente, la maggioranza di essi è nata oltreconfine. Il carattere eterogeneo di tale comunità è pertanto dettato anche dalla presenza di generazioni di discendenti dei primi emigrati che magari non hanno mai vissuto in Svizzera.



Figura 1: Cittadine e cittadini svizzeri all'estero, quota disaggregata per continente di residenza nel 2024.

© Ufficio federale di statistica (UFS) – Statistica degli Svizzeri all'estero.

## Evoluzione dei servizi consolari

Inizialmente i compiti diplomatici spettavano alla Dieta federale e ai Cantoni, che inviavano regolarmente rappresentanti all'estero. La Repubblica elvetica segnò quindi un punto di svolta negli affari esteri della Confederazione: la prima legazione svizzera aprì i battenti il 27 aprile 1798 a Parigi; il 20 dicembre dello stesso anno fu istituito il primo consolato a Bordeaux<sup>1</sup>. In seguito, la rete consolare si sviluppò rapidamente con la nomina di consoli onorari a Marsiglia, Genova, Nantes e Trieste. I primi consolati svizzeri furono creati soprattutto nelle principali città portuali e commerciali europee e americane. Il loro ruolo si limitava inizialmente alla protezione degli interessi commerciali svizzeri e all'assistenza ai mercanti svizzeri all'estero. Lo sviluppo della presenza diplomatica permanente fu invece più lento, dato che la Dieta federale preferiva l'invio di delegazioni a rappresentanze stabili.

Con la Costituzione federale del 1848, tutto il servizio consolare passò alla Confederazione e ricevette una struttura organizzativa più rigida. Nel 1851 venne adottato il «Regolamento per i consoli svizzeri», poi rivisto nel 1875 su proposta diretta dell'Assemblea federale. Durante la crisi economica del 1888, contestualmente alla quale fu istituito l'Ufficio federale dell'emigrazione, i consolati estesero il loro sostegno alle Svizzere e agli Svizzeri emigrati; negli anni successivi, la rete consolare continuò ad ampliarsi con oltre 40 nuove sedi fino al 1910.

Nuovi impulsi per ripensare l'organizzazione della rete di rappresentanze all'estero scaturirono dalla Prima guerra mondiale. Durante il conflitto, le legazioni e i consolati furono sommersi da richieste d'aiuto. Nel 1915 il Consiglio federale assunse la rappresentanza degli interessi di alcuni Paesi amici, il che comportò un aumento del personale del servizio estero. A volte le legazioni e i consolati si occuparono anche di visitare i campi di prigionieri di guerra e internati. Nel 1919 venne così adottato un nuovo regolamento consolare, poi rivisto nel 1923, che creò per la prima volta un servizio consolare nel vero senso della parola. La funzione e lo stato delle rappresentanze e del loro personale furono regolamentati per la prima volta a livello internazionale con la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, tuttora in vigore.

Nel 1966 il Popolo svizzero accettò l'articolo 45<sup>bis</sup> della Costituzione federale del 1874<sup>2</sup>, che attribuì alla Confederazione la facoltà di promuovere le relazioni delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero tra loro e con la patria e di sostenere le istituzioni necessarie a questo scopo. Nel 1976 tale articolo venne integrato con una legge federale finalizzata a rafforzare la presenza svizzera all'estero e a rendere più efficace la cooperazione tra tutte le organizzazioni attive in quest'ambito. Dal 1977 le Svizzere e gli Svizzeri all'estero

dispongono dei diritti politici a livello federale, che possono esercitare per corrispondenza dal 1992. Nel 2015 è infine entrata in vigore la LSEst.

Gli ultimi 15 anni sono stati tra l'altro caratterizzati da una profonda riorganizzazione dei servizi consolari. Per contenere i costi, numerose sezioni consolari, soprattutto in Europa, sono state chiuse e i relativi servizi regionalizzati. Parallelamente sono state promosse le collaborazioni con altri attori per sfruttare le sinergie; lo sviluppo dei primi strumenti digitali ha inoltre facilitato l'accesso alle prestazioni consolari.

## Contributi delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero

Testimonianze dell'emigrazione svizzera si trovano nel mondo intero e nei settori più disparati. L'architetto e scultore ticinese Pietro Antonio Solari (1445–1493) lavorò alle mura del Cremlino a Mosca, il vodese Alexandre Émile Jean Yersin (1863–1943) nel 1894 scoprì l'agente patogeno della peste nell'odierno Vietnam. Bertha Lutz (1894–1976), nipote di emigrati svizzeri in Brasile, si affermò in quel Paese come erpetologa e rinomata esponente politica, tanto che dal 2002 il Senato federale del Brasile conferisce un diploma intitolato a suo nome a chi si distingue particolarmente nella difesa dei diritti delle donne. Numerosi nomi di città nel continente americano richiamano poi con fierezza le origini delle comunità fondatrici, come Geneva negli Stati Uniti o Nova Friburgo in Brasile. Tracce della Svizzera non si riscontrano unicamente nell'architettura, nella scienza o nella toponomia, ma anche nell'assetto istituzionale di altri Paesi: membri delle comunità svizzere riproposero infatti anche elementi dell'ordinamento svizzero nei loro Paesi ospiti, come testimoniano la Costituzione australiana o il Codice civile turco. Il ritorno in patria di 25 000 emigrati abili al servizio militare durante la Prima guerra mondiale fu un atto degno di nota che rafforzò le relazioni con la Quinta Svizzera e contribuì alla fondazione dell'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE) nel 1916. Più in generale, mediante il loro apporto alle società di accoglienza, le Svizzere e gli Svizzeri all'estero contribuiscono all'influenza della Svizzera al di là dei confini nazionali trasmettendone i valori nelle loro attività quotidiane.

1 Rapporto «*Les Suisses dans le vaste monde*», pubblicato dalla Nuova società elvetica nel 1931, pag. 15 segg.

2 Nella Costituzione federale attuale del 18 apr. 1999, in vigore dal 1º gen. 2000, tale disposizione è sancita dall'art. 40.

## 2.2 Dinamiche riscontrate

Se il quadro giuridico che disciplina i servizi consolari è rimasto pressoché invariato dalla conclusione della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari nel 1963, da allora numerosi sviluppi a livello sociale e tecnologico hanno influito su tali servizi.

### Crisi più frequenti, tra conflitti persistenti e squilibri climatici

Secondo l'Istituto di ricerca sulla pace di Oslo, nel 2024 a livello globale si contavano 61 conflitti armati, ossia il numero più alto dal 1946. Il principale teatro bellico era l'Africa (28 conflitti), seguita da Asia (17), Medio Oriente (10), Europa (3) e dal continente americano (2).

I cambiamenti climatici influiscono in misura considerevole sul numero di catastrofi e fenomeni meteorologici estremi che colpiscono il pianeta. Inondazioni, tempeste, roghi, incendi boschivi e terremoti si moltiplicano, interessando con sempre maggiore frequenza le mete del turismo svizzero e provocando un aumento delle domande di assistenza.

Questi fenomeni hanno anche un impatto crescente sulle comunità svizzere all'estero e su viaggiatrici e viaggiatori che si aspettano un sostegno da parte delle autorità svizzere. Negli ultimi anni, la sicurezza delle Svizzere e degli Svizzeri è peggiorata notevolmente in Israele, nel Territorio palestinese occupato, in Libano, in Sudan, ad Haiti e in Niger. Gli eventi climatici estremi dell'estate 2023 hanno per giunta flagellato numerose regioni del mondo e interessato anche migliaia di compatrioti e compatrioti in viaggio.

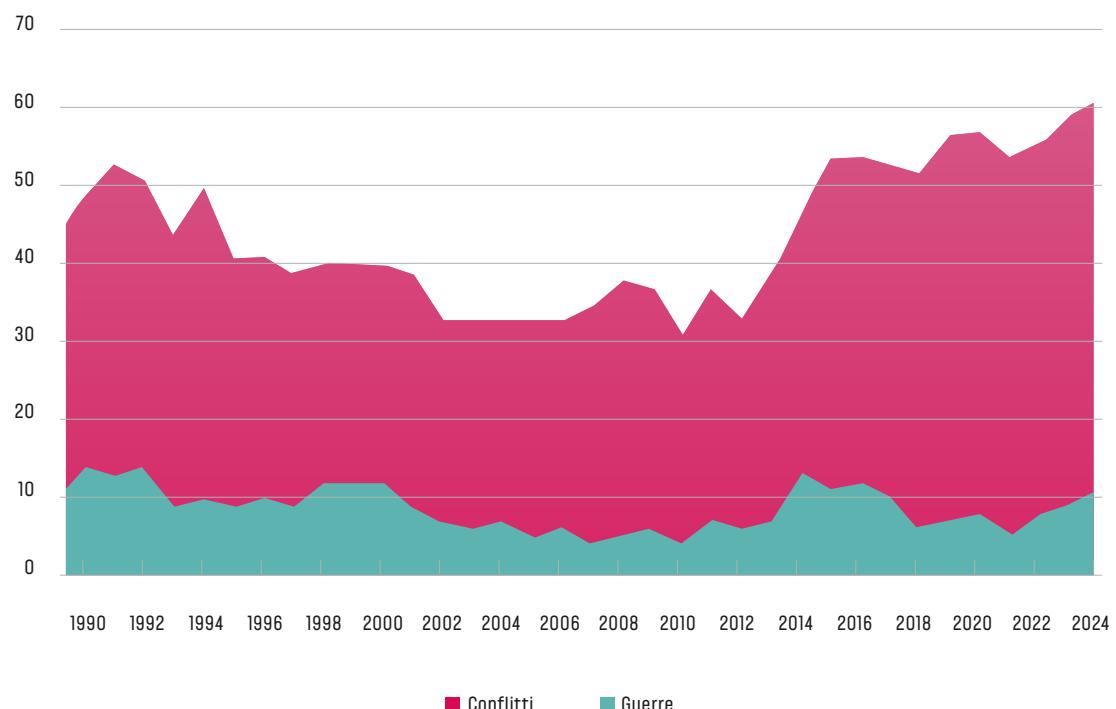


Figura 2: Numero di conflitti e di guerre, 1989–2024.

Fonte: UCDP/PRI Armed Conflict Dataset and UCDP Battle-Related Deaths Dataset (Pettersson et al., 2025).

## Crescita della Quinta Svizzera, dovuta soprattutto agli ultrasessantacinquenni

La comunità svizzera all'estero è in continua espansione, aumentando in media dell'1,7 per cento all'anno. Nell'arco di una generazione<sup>3</sup> è così cresciuta di un terzo. Mentre le partenze delle persone con meno di 40 anni sono rallentate, dal 2017 si registra un'impennata del numero di ultrasessantacinquenni che hanno deciso di lasciare la Svizzera: nel 2024, in questa fascia d'età l'aumento è stato del 4,2 per cento<sup>4</sup>, ossia più del doppio rispetto alla media.

3 25 anni.

4 UST – [Statistica](#) degli Svizzeri all'estero 2024.



Figura 3: Numero delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero, 1850–2024. UST e HSSO – [Statistique historique de la Suisse](#), E28 ed E29.

## Evoluzione accelerata delle aspettative, dei comportamenti e dei modelli sociali

La società svizzera è decisamente multiculturale, come testimonia il fatto che nel 2023 il 36 per cento di chi risiedeva in Svizzera era nato all'estero<sup>5</sup>. L'evoluzione sociale di questi ultimi anni si è così tradotta in un aumento della quota di persone in possesso di più nazionalità e della percentuale di matrimoni misti. Al tempo stesso, il 75 per cento delle cittadine e dei cittadini svizzeri domiciliati all'estero ha una cittadinanza plurima.

Anche il numero dei viaggi internazionali è cresciuto notevolmente, come dimostra l'aumento del 55 per cento dei passeggeri transitati dagli aeroporti svizzeri tra il 2000 e il 2023. Ogni anno, la popolazione svizzera compie quasi 12 milioni di viaggi con pernottamenti all'estero<sup>6</sup>. Nel contempo sono raddoppiati i viaggi extraeuropei. È mutato pure il modo di prenotare questi soggiorni fuori dai confini nazionali: ormai le relative operazioni vengono perlopiù effettuate direttamente in Internet senza ricorrere ad agenzie di viaggio. Questo cambiamento comporta un bisogno specifico in materia di informazione per garantire che le viaggiatrici e i viaggiatori possano beneficiare di consigli pertinenti

Ancora poco diffuso fino a una quindicina di anni fa, il nomadismo digitale coinvolge oggi oltre 35 milioni di persone a livello globale. Questo fenomeno, reso possibile dalla diffusione del telelavoro, designa coloro che lavorano e al tempo stesso viaggiano per il mondo. Anche la mobilità internazionale degli studenti è notevolmente cresciuta nell'ultimo ventennio.

Questa evoluzione della società, della mobilità e delle forme di consumo turistico influisce in misura significativa sulla complessità dei servizi offerti e accresce il fabbisogno di prestazioni di assistenza.

5 UST – Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) e Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP).

6 UST – [Statistica](#) sul numero di viaggi per persona, 2019–2023.

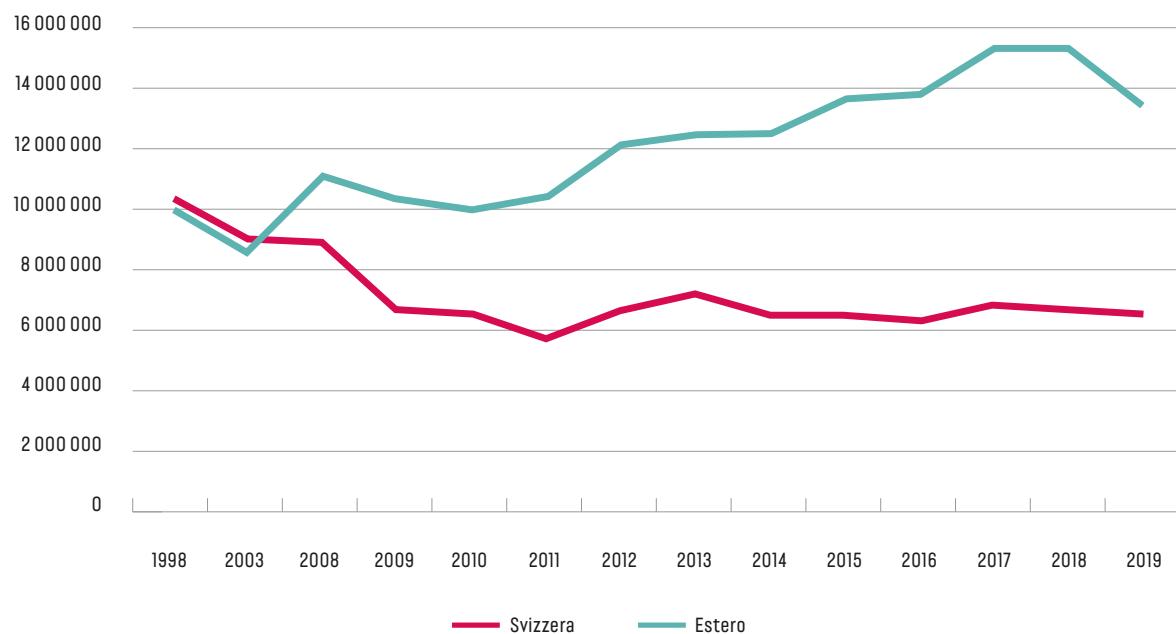


Figura 4: Destinazione dei viaggi con pernottamenti effettuati da persone residenti in Svizzera.

## Crescita del numero di turisti provenienti da Paesi soggetti all'obbligo del visto

Negli ultimi due decenni, alcune economie asiatiche e medio-orientali hanno conosciuto un importante sviluppo, che si è tradotto in un aumento del potere d'acquisto per diverse decine di milioni di persone nei Paesi in questione. Le domande di visti turistici presentate ai consolati in Cina, in India, nei Paesi del Sud-Est asiatico e nei Paesi del Golfo sono così cresciute in misura significativa.

Il numero di domande di visto trattate dai consolati dei Paesi Schengen è salito da 11,3 milioni nel 2009 a oltre 16,9 milioni nel 2019<sup>7</sup>. Per far fronte a questo afflusso di turisti, i Paesi europei hanno delegato determinati compiti amministrativi legati alla procedura di visto a fornitori privati di servizi, moltiplicando così le città in cui le relative domande possono essere presentate.

Dopo il forte calo dovuto alle restrizioni sanitarie, negli ultimi anni le domande di visto sono tornate a crescere. La Svizzera non fa eccezione a questa tendenza, come testimonia il notevole aumento delle domande pervenute ai suoi consolati dopo il crollo legato alla pandemia. Nel 2024, il numero di domande trattate dalle rappresentanze svizzere all'estero ha così superato il livello prepandemico, e la tendenza prosegue.

<sup>7</sup> Gli anni dal 2020 al 2023 sono condizionati dalla pandemia di COVID-19 e dunque non sono rappresentativi.



Figura 5: Domande di visto per soggiorni di breve durata trattate dai consolati svizzeri.

## Rafforzamento dei partenariati

Occuparsi efficacemente di tutte le emergenze nei quattro angoli del globo e fornire ovunque servizi consolari avrebbe un costo che pochi Paesi sono in grado di coprire. Per far fronte a questa sfida, numerosi attori cercano di intensificare la collaborazione reciproca.

Nell'ambito dei **visti**, la legislazione Schengen permette agli Stati membri e associati di rappresentarsi a vicenda. Questa cooperazione tende a intensificarsi in quanto consente una maggiore efficienza (evitando di mantenere in vita sezioni visti troppo piccole) e, al tempo stesso, di mettere a disposizione un'ampia rete di rappresentanze a chi necessita di un visto Schengen. La Svizzera ha concluso 57 accordi in base ai quali si fa rappresentare, e 64 accordi di rappresentanza di altri Stati. Oltre ad agevolare l'accesso e dunque giovare alla Ginevra internazionale, tale cooperazione favorisce anche l'economia e il turismo.

Pure nell'ambito dei **servizi e dell'assistenza** alle persone si registra un interesse crescente degli Stati a collaborare. Si tratta di una tendenza piuttosto marcata a livello europeo dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. Altri Stati come il Canada e l'Australia, i Paesi nordici e quelli del Benelux hanno intensificato le cooperazioni consolari. La Svizzera ha concluso un accordo sulla collaborazione in materia di affari consolari con l'Austria e coopera in maniera regolare e informale con Paesi che condividono approcci simili per quanto riguarda il modo di affrontare e gestire crisi e condurre operazioni di salvataggio (organizzazioni di rimpatri, evacuazioni COVID-19 ecc.).

La **cooperazione con altri attori svizzeri** è stata intensificata per migliorare l'efficienza dell'azione pubblica. La possibilità offerta dal 2010 alle Svizzere e agli Svizzeri all'estero di presentare una richiesta di documenti d'identità (passaporto e carta d'identità svizzeri) non solo alla rappresentanza dove sono iscritti, ma anche presso i servizi cantonali competenti in Svizzera, ne è un esempio, così come lo sviluppo di misure di comunicazione congiunte da parte dell'OSE, del DFAE, di swissinfo e Soliswiss.

## Trasformazione digitale

La trasformazione digitale dell'ultimo quarto di secolo ha cambiato notevolmente il modo in cui le rappresentanze svizzere interagiscono con l'utenza e rivoluzionato l'accesso alle informazioni come pure la velocità della loro trasmissione. Un evento occorso in Asia la mattina può finire sulle prime pagine dei media europei pochi minuti dopo.

Grazie agli identificatori biometrici e agli sportelli online, il progresso tecnologico ha pure permesso di accrescere la sicurezza dei documenti e dei visti nonché di facilitare l'accesso a determinati servizi. Al tempo stesso, questa trasformazione richiede però investimenti continui nelle infrastrutture e nelle risorse umane al fine di garantire la sicurezza, l'affidabilità e la rapidità delle reti informatiche delle rappresentanze consolari.

Anche l'intelligenza artificiale sta infine avendo un impatto significativo sui servizi amministrativi offerti alle cittadine e ai cittadini. Se le numerose questioni legali ancora in sospeso ne frenano l'adozione in ambito pubblico, il settore privato trova quasi quotidianamente nuovi modi per utilizzare questa tecnologia, la cui diffusione democratica su ampia scala comporta comunque anche nuovi rischi («deepfake», falsificazione di documenti ecc.), sia per i fornitori che per i beneficiari dei servizi consolari.

# 3. Basi

## 3.1 Missione

Come ricordato in precedenza al numero 2.1 «Un po' di storia», la Svizzera ha maturato molto presto la consapevolezza della necessità di servizi consolari efficaci ed efficienti. Nel corso degli anni, il diritto sia internazionale che nazionale ne hanno precisato e formalizzato il mandato.

A livello internazionale, la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, entrata in vigore nel 1967 e ratificata a oggi da oltre 180 Paesi, disciplina in maniera esaustiva i servizi consolari e le condizioni di esercizio delle funzioni consolari.

Sul piano nazionale, nel 1966 è stata introdotta una disposizione costituzionale specifica relativa alle Svizzere e agli Svizzeri dell'estero, che attribuiva alla Confederazione la facoltà di promuovere le relazioni di questi ultimi tra loro e con la madrepatria. Tale dettato costituzionale è stato in seguito tradotto in vari articoli di legge, poi accorpati nel 2015 nella LSEst. Questa legge disciplina le misure di assistenza, di messa in rete e di informazione delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero, i loro diritti politici, l'aiuto sociale che può essere loro concesso, la protezione consolare, gli altri servizi amministrativi nonché il sostegno a specifiche istituzioni.

### Responsabilità individuale e sussidiarietà come principi cardine

Per la LSEst, un **principio fondamentale** dei rapporti tra la Confederazione e le persone a cui può garantire diritti o concedere un aiuto è la **responsabilità individuale** (art. 5 LSEst). In altre parole, il legislatore si aspetta che chiunque prepara e svolge un soggiorno all'estero oppure esercita un'attività all'estero ne risponda in prima persona, si comporti in funzione dei rischi e tenti di far fronte a eventuali difficoltà con i propri mezzi. In linea di massima, la Confederazione può pertanto sostenere persone all'estero soltanto se esse non sono in grado o non possono essere ragionevolmente tenute ad assumere la tutela dei propri interessi da sole o con l'aiuto di terzi (sussidiarietà, art. 42 LSEst). Inoltre **non sussiste alcun diritto alla protezione consolare**: si tratta infatti di una disposizione potestativa. La Confederazione può per esempio rifiutare di prestare assistenza se vi è il rischio che ciò sia pregiudizievole agli interessi in materia di politica estera della Confederazione, se la persona interessata ha dato prova di negligenza o se tale aiuto mette in pericolo altre persone, e in particolare il personale del DFAE (art. 43 LSEst). Inoltre, salvo disposizioni contrarie **i servizi consolari sono a pagamento** (art. 60 LSEst).

Mediante varie misure, la Confederazione aiuta innanzitutto le Svizzere e gli Svizzeri all'estero ad assumersi le proprie responsabilità e a prevenire così il più presto possibile il rischio di dover ricorrere all'aiuto di terzi o, a titolo sussidiario, della Confederazione.

### Beneficiari dei servizi consolari

I servizi consolari sono principalmente forniti alle persone di nazionalità svizzera, ma anche alle cittadine e ai cittadini del Liechtenstein sulla base degli accordi internazionali in materia. Di alcuni servizi consolari possono beneficiare anche i rifugiati riconosciuti e gli apolidi riconosciuti (art. 39 LSEst).

### Servizi specifici per le persone straniere

Le rappresentanze svizzere forniscono anche servizi nell'ambito dei visti, contribuendo così alla sicurezza delle frontiere e facilitando nel contempo l'entrata in Svizzera di determinate categorie importanti per gli interessi nazionali della Confederazione. Che si tratti di persone desiderose di stabilirsi in Svizzera o intenzionate a recarsi a Ginevra per una conferenza, di turisti attratti dalle bellezze del nostro Paese o di clienti di imprese esportatrici svizzere, la procedura di domanda del visto costituisce spesso il primo contatto con l'Amministrazione federale.

Le rappresentanze all'estero prestano per giunta vari servizi in collaborazione con altre autorità federali e cantonali nel quadro delle procedure di riconciliazione familiare o di naturalizzazione, del riconoscimento di atti di stato civile stranieri o della trasmissione di decisioni amministrative o giudiziarie.

## 3.2 Coerenza

In virtù dell'articolo 54 Cost., la direzione della politica estera compete al Consiglio federale.

Al giorno d'oggi, numerose questioni di politica interna assumono anche una dimensione internazionale, ragione per cui il Consiglio federale dal 2012 adotta sistematicamente una **strategia di politica estera**. Una prima strategia strutturata è stata adottata nel 2000–2003 in un contesto di europeizzazione seguito alla fine della Guerra fredda. La strategia 2020–2023 ha segnato un punto di svolta, seguendo per la prima volta una logica di «coerenza dell'azione esterna» tramite strategie tematiche e geografiche subordinate. La strategia 2024–2027 si riallaccia a questo modello, fungendo

da bussola aggiornata per la politica estera svizzera per un periodo di quattro anni e definendo priorità e obiettivi in un mondo sempre meno globale, meno influenzato dagli ideali occidentali e meno democratico. Inoltre definisce in che modo la Svizzera intende preservare la sua sicurezza, prospettiva e indipendenza di fronte a queste sfide.

La politica estera è una politica di difesa degli interessi. Nel definire la propria strategia di politica estera, il Consiglio federale tiene pertanto conto della difesa degli interessi delle persone e delle istituzioni svizzere all'estero, così come previsto dall'articolo 8 LSEst. È in quest'ottica che, con la presente strategia consolare, il Consiglio federale ha adottato una declinazione tematica della strategia di politica estera.

Questa strategia tematica si inserisce nella logica di «sportello unico» sancita dall'articolo 7 LSEst. In un settore in cui numerose prestazioni fornite all'estero competono a diversi dipartimenti e autorità, una strategia consolare permette infatti al Consiglio federale di definire una visione e un quadro coerente nonché di stabilire priorità chiare in chiave futura.

La Confederazione è consapevole dell'importanza cruciale dei servizi consolari quale strumento della politica estera: spesso proprio un'offerta di servizi efficace e funzionale costituisce un fattore decisivo per raggiungere obiettivi sovraordinati nell'ambito della diplomazia, della difesa degli interessi, della promozione delle esportazioni, dei partenariati bilaterali e multilaterali e dei buoni uffici. A tale proposito va per esempio menzionato il ruolo di Paese ospite della Svizzera nel quadro della Ginevra internazionale, ruolo che può assumere soltanto se una procedura di rilascio del visto efficace consente a esponenti del mondo politico, economico, scientifico e delle organizzazioni non governative (ONG) provenienti dai quattro angoli del globo di entrare facilmente in Svizzera.

Servizi consolari efficienti offrono un valore aggiunto a tutti gli Svizzeri e le Svizzere, indipendentemente dal fatto che risiedano dentro o fuori i confini nazionali. Nei limiti dei principi di responsabilità individuale e di sussidiarietà, essi devono poter contare su un sostegno concreto ed efficace. In fin dei conti, la politica estera ha dunque sempre anche implicazioni di politica interna.

### 3.3 Partner per l'attuazione

L'eterogeneità delle prestazioni fornite alle cittadine e ai cittadini e dei contesti in cui si inserisce l'azione consolare rende necessaria la collaborazione con vari partner.

#### Autorità

Per le Svizzere e gli Svizzeri all'estero, i servizi consolari rappresentano l'equivalente di un'amministrazione comunale o cantonale: svolgono infatti tutta una serie di funzioni tra cui la registrazione di eventi di stato civile, il rilascio di

autorizzazioni, l'accompagnamento e la gestione di procedure (naturalizzazioni, adozioni, matrimoni, ricongiungimenti familiari), l'evasione di richieste di documenti d'identità (passaporto e carta d'identità svizzera) e via dicendo. I servizi consolari supportano anche le autorità comunali e cantonali nella tenuta dei registri (registri elettorali, AVS) o nella trasmissione di decisioni alle persone interessate. Queste prestazioni sono fornite in stretta collaborazione con altre autorità. Che si tratti per esempio di diritti politici (Cancelleria federale), di migrazione (Segreteria di Stato della migrazione [SEM] e Cantoni), o di servizi agli abitanti (Comuni), la gamma degli attori coinvolti è molto ampia.

La trasformazione digitale implica l'integrazione di un numero crescente di applicazioni nell'ambiente informatico della Confederazione. Ciò presuppone un'assidua collaborazione con l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), l'Amministrazione digitale Svizzera (ADS), l'Incarnato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) e la Cancelleria federale nonché un coordinamento minuzioso con tutte le autorità coinvolte.

#### Istituzioni sostenute dalla Confederazione

La messa in rete, l'informazione e la rappresentanza degli interessi delle comunità svizzere all'estero non sono una prerogativa esclusiva del DFAE, ma rientrano anche tra le attività di istituzioni private, sostenute finanziariamente dalla Confederazione conformemente alla LSEst. Questo impegno complementare crea sinergie importanti con la Svizzera ufficiale. I termini della collaborazione e del sostegno finanziario sono formalizzati in maniera tale da privilegiare la complementarità piuttosto che la concorrenza tra le varie istituzioni. A questo proposito occorre menzionare in particolare l'**OSE**, che riunisce oltre 600 club e associazioni attive al di fuori dei confini nazionali e si fa portavoce delle istanze della Quinta Svizzera nei confronti del Parlamento. Altre istituzioni, come per esempio la Fondazione per i giovani svizzeri all'estero (FGSE) e la Fondazione Piazza degli Svizzeri all'estero a Brunnen, si occupano in maniera più specifica di ambiti particolari. Per quanto riguarda la protezione consolare all'estero, esistono numerose società di beneficenza svizzere che contribuiscono direttamente al sostegno delle persone in difficoltà. Un'assidua collaborazione sussiste anche con **Svizzera Turismo**, in particolare nell'ambito dei visti.

#### Partner privati

Esistono diverse collaborazioni con istituzioni indipendenti in un'ottica di partenariato pubblico-privato (PPP). Ciò significa che i partner ritengono che l'interesse comune a intensificare i rapporti sia sufficientemente importante in sé. Tale approccio riguarda in particolare l'ambito della protezione consolare e coinvolge istituzioni che lavorano nel campo della prevenzione o del sostegno (Guardia aerea svizzera di soccorso [Rega], Touring Club Svizzero [TCS], Servizio sociale internazionale).

Nell'ambito dei visti, dal 2013 la Svizzera esternalizza alcuni compiti legati al processo di registrazione e trattamento delle domande: tale soluzione, finanziata direttamente dai richiedenti, ha consentito alla rete esterna di sgravarsi di compiti amministrativi e di concentrarsi sulle decisioni formali, che ricadono sotto la sua esclusiva competenza. Questa collaborazione permette inoltre di moltiplicare il numero di località in cui è possibile depositare domande e di estendere la copertura geografica, il che riduce gli spostamenti e facilita la procedura di visto per chi presenta una domanda.

## Collaborazione internazionale

Fattori quali la mobilità internazionale, la presenza all'estero di concittadine e concittadini soggetti a regole e leggi di Stati esteri, destinazioni turistiche che attirano visitatori da tutto il mondo, una base comune (Convenzione di Vienna), reti esterne attive sul territorio di Paesi sovrani e comunità di interessi (Schengen) rendono indispensabile la collaborazione internazionale in ambito consolare.

Il DFAE attribuisce pertanto grande importanza al dialogo e alla cooperazione con i servizi consolari esteri. Una collaborazione formale vige da alcuni anni con l'Austria, mentre con altri Stati sono in corso discussioni in tal senso: l'obiettivo principale è offrire un'assistenza più capillare alle persone in situazioni di crisi che necessitano del rapido intervento di una rappresentanza estera in uno Stato in cui una delle due parti non dispone di rappresentanze. Tale prassi consente di estendere l'area geografica dell'offerta di prestazioni.

In parallelo si svolgono regolarmente consultazioni consolari con Stati che attraggono molti turisti o in cui vive una considerevole comunità svizzera. Simili colloqui permettono di affrontare direttamente questioni e problemi che toccano concretamente le nostre concittadine e i nostri concittadini presenti nei Paesi in questione e, nei limiti del possibile, di individuare soluzioni e vie d'intervento. Incontri di questo genere concorrono peraltro in modo diretto allo sviluppo generale delle relazioni bilaterali della Svizzera con i Paesi interessati.

Infine, per quanto riguarda i visti, il sistema Schengen rappresenta, come già menzionato, un quadro favorevole alla collaborazione internazionale, nell'interesse della Svizzera e di chi visita il nostro Paese. Se quindi la Svizzera non dispone di servizi consolari in un certo Paese, è possibile incaricare un altro Stato Schengen di occuparsi delle domande di visto di competenza della Svizzera e, in questo modo, garantire un servizio di prossimità. In uno spirito di reciprocità tra Stati partner, la Svizzera svolge a sua volta il medesimo compito per altri Paesi membri dello spazio Schengen.

## 3.4 Strumenti

I servizi consolari sono forniti all'estero per conto di autorità ubicate in Svizzera. L'offerta di tali servizi, indipendentemente dal fatto che avvenga in maniera digitale, ibrida o a diretto contatto con l'utenza, si fonda su quattro pilastri: una rete di rappresentanze professionali e onorarie, strumenti digitali, una struttura centrale a Berna e team locali che possono essere distaccati sul campo.

### Rappresentanze professionali e onorarie all'estero

La Svizzera dispone attualmente (stato: 2025) di una rete di oltre 160 rappresentanze professionali, 91 delle quali offrono la totalità dei servizi consolari al pubblico (inclusi il rilascio di visti e i servizi amministrativi). Tali rappresentanze sono coadiuvate da più di 200 consolati onorari. Nel capitolo 7 figura una rappresentazione cartografica di questa rete.

Al fine di **garantire una presenza capillare nel mondo** e un'assistenza efficiente alle Svizzere e agli Svizzeri, dovunque essi si trovino, le 91 rappresentanze preposte agli affari consolari collaborano strettamente con le rappresentanze che non dispongono di una sezione consolare nonché con i **consolati onorari** accreditati della loro circoscrizione, che possono essere incaricati all'occorrenza. In questo modo, un numero considerevole di rappresentanze è in grado di fornire prestazioni di assistenza (rilascio di documenti provvisori, visita a concittadine e concittadini in carcere, interventi presso le autorità locali ecc.) e un sostegno in caso di crisi.

I centri consolari sono anche dotati di **attrezzature mobili**, grazie alle quali possono distaccare regolarmente e in modo mirato del personale sul territorio per incontrare comunità svizzere discoste o essere presenti in occasione di grandi eventi (p. es. Giochi olimpici) che attirano numerosi connazionali, i quali potrebbero avere bisogno di assistenza.

## Consolati onorari

Oltre alle ambasciate e ai consolati generali, la Svizzera dispone di una fitta rete di consolati onorari, diretti a titolo volontario da una o un console onorario. Il personale onorario non è direttamente impiegato dal DFAE e fa capo alla rappresentanza di riferimento.

Le e i consoli onorari dispongono di una rete di contatti sul posto e conoscono bene le specificità economiche, culturali e politiche locali. Grazie a tali prerogative, offrono un sostegno prezioso alle rappresentanze di riferimento, specialmente e in primo luogo nell'ambito della **difesa degli interessi**. Oltre a intrattenere contatti con le comunità svizzere presenti in loco, d'intesa con le rappresentanze competenti forniscono assistenza alle cittadine e ai cittadini svizzeri di passaggio o residenti nei rispettivi Paesi. Quando compatriote o compatrioti si trovano in una situazione di emergenza, per esempio perché necessitano di protezione consolare o a causa di una calamità di vasta portata, essi assistono infine sul posto la rappresentanza competente.

L'istituzione di un posto consolare onorario avviene in funzione dell'interesse preponderante del servizio, delle priorità politiche, economiche, turistiche, commerciali e culturali della Svizzera nonché dell'importanza della comunità svizzera locale. Quando si tratta di aprire o chiudere un consolato onorario, gli interessi svizzeri **nel contesto locale** costituiscono il fattore determinante.

In un'ottica di pianificazione strategica delle risorse e dei compiti, le rappresentanze di riferimento (in genere le ambasciate) sono chiamate a **valutare regolarmente** l'utilità di una presenza consolare onoraria nella propria circoscrizione. Tale valutazione si fonda su una serie di domande chiave (l'elenco di seguito non è esaustivo) per esaminare il contributo potenziale del posto in questione alla difesa degli interessi svizzeri.

- a) La console onoraria o il console onorario offre un valore aggiunto, in particolare per quanto concerne le **relazioni** con le autorità locali e gli ambienti culturali, scientifici ed economici?
- b) Contribuisce a fornire **informazioni** pertinenti e di prima mano sul contesto locale a vantaggio della Svizzera, delle sue aziende e delle sue organizzazioni?
- c) Agevola l'**accesso ai responsabili decisionali** per le delegazioni ufficiali svizzere in campo politico, economico e scientifico?
- d) È in grado di **sostenere efficacemente** e in modo mirato la rappresentanza di riferimento in determinati compiti consolari previsti dalla LSEst (protezione consolare, gestione di crisi, prevenzione, legami con la comunità svizzera locale)?
- e) In caso di crescita della comunità svizzera all'estero o di aumento dei turisti svizzeri, una rete locale adeguata consente di offrire un'**assistenza alla circoscrizione interessata** più efficace di quella garantita dalla sola rappresentanza di riferimento?

Le analisi condotte dalle rappresentanze di riferimento permettono alla Centrale di valutare l'apertura, il mantenimento o la chiusura di

un consolato onorario. Fondata per quanto possibile su **esigenze documentate**, questa valutazione è completata da una consultazione interna al fine di garantire la **coerenza** con gli obiettivi e le strategie della Confederazione. All'occorrenza, una proposta in merito è in seguito sottoposta per decisione al capo del DFAE.

Le candidate e i candidati a un mandato di console onorario devono ormai dichiarare sistematicamente le proprie **relazioni d'interesse** private e professionali. In caso di nomina, conformemente al codice di comportamento del DFAE, sono tenuti a evitare qualsiasi **conflitto d'interessi** e a segnalare tutti i casi presunti o accertati alla rappresentanza superiore. Tali relazioni devono essere riesaminate regolarmente, al più tardi al momento del rinnovo del mandato.

## Strumenti digitali

La strategia Svizzera digitale si basa sul principio **«digital first»**. Anche il DFAE adotta in via prioritaria soluzioni digitali quando ciò risulta possibile e pertinente. In futuro, numerosi servizi amministrativi saranno disponibili tramite una piattaforma elettronica (sportello virtuale) attualmente in fase di sviluppo. Analogamente, nell'ambito della comunicazione e della prevenzione si ricorre innanzitutto a strumenti digitali: applicazioni moderne consentono infatti già di registrare i propri spostamenti e di ricevere allerte o informazioni specifiche sulle attività delle rappresentanze.

La digitalizzazione resta tuttavia **limitata in due ambiti**: l'identificazione biometrica necessaria per numerose prestazioni (rilascio di passaporti e visti) richiede in effetti ancora una presenza fisica, così come l'assistenza in occasione di avversità personali o crisi che coinvolgono un numero cospicuo di connazionali. Gli strumenti digitali facilitano ad ogni modo il coordinamento tra gli attori, l'accesso rapido alle informazioni o la trasmissione mirata delle stesse alle persone interessate.

In un contesto caratterizzato da bisogni crescenti, lo sviluppo dell'**amministrazione digitale** mira a ridurre gli oneri amministrativi, a liberare risorse per l'assistenza d'emergenza e a migliorare l'accessibilità dei servizi per gli utenti che risiedono lontano dalle rappresentanze. Al tempo stesso, tale sviluppo richiede **sforzi costanti** per garantire la velocità, l'affidabilità e la sicurezza di un ambiente digitale sempre più esposto a minacce.

## Una struttura professionale presso la Centrale

La **DC** del DFAE, con sede a Berna, sostiene attivamente la rete di rappresentanze svizzere all'estero fornendo le basi operative, le risorse digitali e le linee guida necessarie per un'erogazione efficiente dei servizi consolari. Assistete direttamente le sezioni consolari, assicura la circolazione fluida delle informazioni e coordina gli scambi tra le autorità svizzere ed estere e i partner internazionali.

La DC gestisce inoltre la **Helpline DFAE**, raggiungibile 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, che funge da primo interlocutore per le domande del pubblico relative ai servizi consolari e garantisce il servizio d'emergenza delle rappresentanze al di fuori degli orari di lavoro.

La DC assume un ruolo chiave nella **gestione delle crisi** all'estero assicurando la prevenzione (tramite i Consigli di viaggio), la preparazione (tramite la formazione del personale) e l'intervento. Il suo Centro di gestione delle crisi (**KMZ**) prepara le rappresentanze a far fronte a situazioni critiche e le assiste direttamente in caso di conflitti, catastrofi o altre calamità di vasta portata. Inoltre, per conto della Centrale, coordina i mezzi impiegati dalla Confederazione. Grazie al Pool d'intervento del DFAE, è in grado di mobilitare rapidamente risorse mirate in funzione delle esigenze in termini di sostegno alle rappresentanze e alle istituzioni in loco.

### Risorse umane

Nel 2024, nelle sue 164 rappresentanze all'estero il DFAE impiegava 3883 equivalenti a tempo pieno (ETP)<sup>8</sup>. Il 15 per cento delle risorse umane delle rappresentanze era preposto alla fornitura di servizi consolari. Il 30 per cento di queste persone disponeva di un contratto di lavoro basato sul diritto svizzero, mentre il restante 70 per cento risultava assunto localmente.

Le collaboratrici e i collaboratori assunti sulla base del diritto svizzero sono in linea di principio trasferibili e cambiano il loro luogo di impiego ogni quattro anni. Nelle rappresentanze di piccole e medie dimensioni, esercitano diverse funzioni e

vantano profili professionali versatili. Inquadrati nella carriera consolare, le specialiste e gli specialisti e i quadri forniscono servizi consolari (protezione consolare, servizi alla popolazione, comunicazione con le comunità svizzere), si occupano della gestione amministrativa delle rappresentanze (immobili, finanze, personale ecc.) e predispongono dispositivi di sicurezza e di gestione delle crisi. Nelle piccole ambasciate e nei consolati generali, svolgono pure compiti nell'ambito della promozione economica e culturale o della comunicazione.

Le collaboratrici e i collaboratori assunti secondo il diritto locale svolgono un ruolo essenziale grazie alla loro conoscenza delle lingue e del contesto del posto. Le loro mansioni, perlopiù amministrative e di supporto, di regola non implicano decisioni che rientrano tra le attività sovrane (come p. es. il rilascio o il rifiuto di un visto), le quali rimangono prerogativa del personale trasferibile.

La diversità degli impieghi e dei compiti si riflette nella **varietà dei profili consolari**, accomunati però da una grande capacità di adattamento, dalla padronanza di varie lingue e dall'impegno al servizio delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero. Le rotazioni regolari e la rapida evoluzione del mestiere richiedono la formazione continua del personale. La digitalizzazione dei servizi impone maggiori competenze in quest'ambito, mentre l'aumento dei compiti di protezione e di aiuto d'emergenza rende necessarie figure in grado di gestire con empatia situazioni di forte vulnerabilità.

8 Effettivo medio nel 2024.

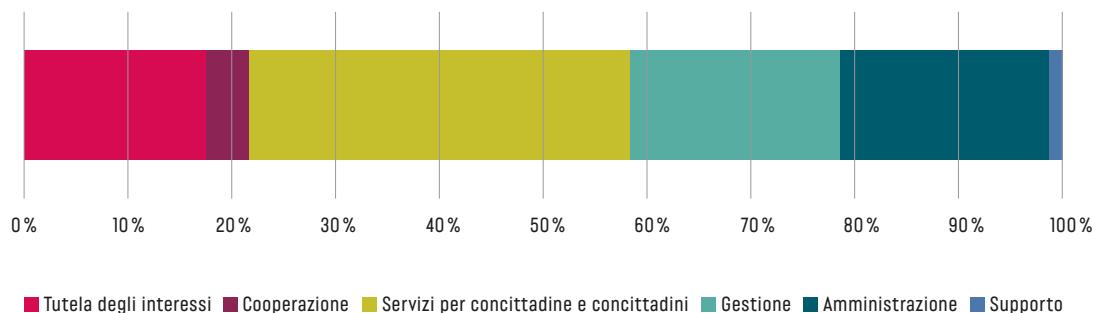


Figura 6: Compiti svolti dal personale consolare trasferibile all'estero (compresi i Servizi generali).

Fonte: Catalogo dei compiti del DFAE 2024.

# 4. Priorità tematiche

Da quanto esposto in precedenza emerge che i servizi consolari evolvono in un contesto sempre più complesso e segnato da crisi, attenzione mediatica e trasformazioni sociali, ma anche da fenomeni quali la digitalizzazione, l'intelligenza artificiale e la mobilità internazionale. L'utenza non cessa di aumentare, e ciò sullo sfondo di forti vincoli di bilancio. Occorre pertanto ridefinire i contorni del settore consolare e le relative priorità rispondendo a un interrogativo cruciale: **quali prestazioni offrire, in quali luoghi, attraverso quali canali e con quali obiettivi?**

Le soluzioni attuali, frutto di prassi consolidate negli anni, non vanno messe radicalmente in discussione, ma occorre comunque **anticipare gli sviluppi** in atto per mantenere gli aspetti validi e provvedere ad aggiornamenti laddove necessario. Si tratta in particolare di trovare il giusto equilibrio tra **automazione** dei servizi da un lato e salvaguardia dei **legami umani** dall'altro. Scopo della digitalizzazione è ottimizzare i processi al fine di liberare risorse per le situazioni in cui l'interazione personale risulta indispensabile.

Infine, questo indirizzo strategico si inserisce in un obiettivo politico chiaro: fare in modo che l'azione consolare generi un **reale valore aggiunto per la collettività** offrendo un sostegno sussidiario alle nostre concittadine e ai nostri concittadini, rafforzando l'attrattiva della Svizzera come polo turistico, scientifico ed economico e promuovendo la visibilità della Ginevra internazionale. La presente strategia consente di individuare quattro priorità tematiche che serviranno da filo conduttore per gli sviluppi necessari e attesi nei prossimi anni.

## 4.1 Prevenzione

«Chiunque prepara e svolge un soggiorno all'estero oppure esercita un'attività all'estero ne risponde in prima persona»: con queste parole, il legislatore erge la responsabilità individuale a principio fondamentale delle relazioni della Confederazione con le Svizzere e gli Svizzeri all'estero (art. 5 LSEst). La Confederazione può offrire un sostegno all'estero soltanto se le persone bisognose di assistenza non sono più in grado di tutelare i propri interessi da sole o con l'aiuto di terzi (sussidiarietà, art. 42 LSEst).

Se da un lato non è possibile eliminare tutti i rischi legati a un soggiorno all'estero, dall'altro l'adozione di determinate misure permette di **ridurne la probabilità** e le conseguenze. In media la Confederazione interviene solo ogni 2600 soggiorni all'estero, il che testimonia chiaramente il buon livello di preparazione e di responsabilità delle nostre e dei nostri connazionali. Di fronte all'aumento dei viaggi extraeuropei

e alla moltiplicazione delle crisi, è tuttavia indispensabile rafforzare le misure di prevenzione per limitare gli interventi d'emergenza e i relativi costi, sia per i diretti interessati che per le finanze pubbliche.

In ossequio all'obbligo di informare sancito dall'articolo 10 LSEst, la Confederazione mette a disposizione un **ampio ventaglio di informazioni** utili a coloro che viaggiano o si stabiliscono all'estero sotto forma di consigli di viaggio per 176 destinazioni, raccomandazioni sanitarie (tramite [healthytravel.ch](http://healthytravel.ch)) e guide pratiche per espatriate ed espatriati. Il fatto che tali informazioni figurino tra i contenuti **più visitati dell'Amministrazione federale** ne conferma la pertinenza e l'utilità. In un contesto caratterizzato dall'invecchiamento crescente della comunità svizzera all'estero, la prevenzione include anche la sensibilizzazione a questioni previdenziali quali l'accesso alle cure, la presa a carico in caso di perdita di autonomia o le misure in caso di decesso. Si tratta di situazioni che devono essere pianificate in anticipo facendo leva sull'informazione e sulla responsabilità individuale.

### Obiettivo P1 – Promuovere la responsabilità individuale

Le tecnologie dell'informazione hanno rivoluzionato l'industria turistica e il numero di viaggi prenotati direttamente è cresciuto negli ultimi decenni: oggi il 68 per cento dei viaggi viene prenotato senza ricorrere a un'agenzia o a un tour operator; solo un viaggio su cinque è riservato presso un'agenzia viaggi fisica. Ne consegue che gran parte dei turisti non beneficia più dei consigli degli agenti di viaggio e nemmeno del supporto di un agente del tour operator presso la destinazione vacanziera. Un'altra tendenza illustrata nel numero 2.1 è l'aumento dei viaggi extraeuropei, spesso anche verso destinazioni che possono comportare maggiori difficoltà. Queste tendenze influiscono negativamente sul grado di preparazione delle persone, sul livello di rischio e sulle aspettative. Tale contesto spiega l'interesse della Confederazione a rafforzare le misure di prevenzione, a informare meglio le persone sulle precauzioni generali da adottare, a raggagliarle su determinati rischi specifici nonché a richiamare l'attenzione sui limiti dell'intervento dello Stato.

#### Misure

1. Trasmettere informazioni specifiche e pertinenti alle cittadine e ai cittadini, per esempio in occasione del rilascio di documenti d'identità.
2. Avviare partenariati con i principali attori del settore turistico e fornire informazioni specifiche ai media alla vigilia delle alte stagioni turistiche.
3. Accrescere la visibilità dei Consigli di viaggio sui social media del DFAE e dei suoi partner.
4. Sfruttare la rete di consolati onorari e le organizzazioni svizzere all'estero (OSE, associazioni mantello, club svizzeri, delegati del Consiglio degli Svizzeri all'estero) per la diffusione di informazioni ufficiali.

### Obiettivo P2 – Promuovere l'utilizzo di strumenti di prevenzione digitali

Oggi molti dei nostri e delle nostre connazionali in viaggio sono più mobili e si spostano sovente lungo itinerari isolati lontani dal turismo di massa. È in occasione di questo tipo di viaggi – ma non solo – che le situazioni possono evolvere rapidamente. Se sopraggiunge un'emergenza in un contesto del genere, è fondamentale disporre di strumenti per la trasmissione di comunicazioni mirate, in modo tale che i servizi della Confederazione possano tracciare un quadro d'insieme preciso della situazione e valutare correttamente l'entità e le priorità dell'intervento dello Stato.

L'applicazione mobile Travel Admin, utilizzata nel 2024 da oltre 98 000 persone, offre un valore aggiunto a chi viaggia. Fornisce informazioni specifiche sui rischi legati al Paese visitato, agevola la comunicazione con le rappresentanze e permette di contattare i numeri di emergenza locali. In caso di eventi di vasta portata, le viaggiatrici e i viaggiatori possono essere informati rapidamente dal DFAE e adeguare di conseguenza i loro comportamenti. La pandemia di COVID-19 e le numerose crisi hanno dimostrato l'utilità di questo strumento, che va sviluppato e pubblicizzato costantemente per sfruttarne appieno le potenzialità.

#### Misure

1. Promuovere l'utilizzo dell'applicazione Travel Admin.
2. Adeguare le funzionalità degli strumenti digitali in base all'evoluzione delle esigenze.

## Obiettivo P3 – Rafforzare le competenze per far fronte a eventi straordinari

La frequenza, la durata e la complessità delle crisi (catastrofi naturali, conflitti, attentati, incidenti ecc.) sono in aumento. Di fronte a eventi imprevedibili, le rappresentanze svizzere all'estero devono essere in grado di continuare a svolgere le proprie funzioni, di mobilitare rapidamente le risorse necessarie e di attuare misure efficaci. Ciò richiede competenze specifiche per quanto concerne l'anticipazione dei rischi, la gestione di operazioni in contesti difficili, il mantenimento della capacità operativa e la comunicazione adeguata con le persone interessate e l'opinione pubblica. Si tratta di capacità che non si improvvisano, ma devono essere acquisite e affinate con formazioni regolari ed esercizi di simulazione.

Per far fronte in maniera efficace a crisi di vasta portata che coinvolgono cittadine e cittadini svizzeri all'estero, il DFAE deve essere pronto a mobilitare rapidamente risorse disponibili in seno all'Amministrazione federale (DFAE e altri dipartimenti). Ciò può implicare la riassegnazione temporanea di personale all'interno della rete esterna o della Centrale o il ricorso a specialiste e specialisti di altri dipartimenti. A tale scopo, la DC può fare affidamento su una riserva di personale volontario (hotline, Pool d'intervento) pronto a prestare supporto. A seconda della natura e dell'ubicazione della crisi, anche le e i consoli onorari possono offrire un contributo prezioso grazie alla loro conoscenza approfondita della realtà locale.

### Misure

1. Sfruttare le competenze disponibili in seno all'Amministrazione federale, in particolare presso il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport [DDPS] per anticipare e seguire le crisi.
2. Formare e assistere il personale delle rappresentanze svizzere per garantire la continuità dei servizi consolari, anche in condizioni difficili.
3. Garantire un'offerta diversificata di formazioni concernenti la gestione di crisi (corsi, moduli digitali, webinar, missioni).
4. Mettere a disposizione delle rappresentanze una raccolta di esercitazioni in materia da svolgere autonomamente.

## Obiettivo P4 – Informare in modo mirato le persone che si trasferiscono all'estero dopo il pensionamento

Dalla statistica degli Svizzeri all'estero per il 2024 emerge che il 23,9 per cento di essi ha più di 64 anni. Questa fascia d'età registra inoltre un tasso di crescita del 4,2 per cento all'anno, a fronte di una crescita media dell'insieme della comunità svizzera all'estero pari all'1,6 per cento<sup>9</sup>.

Contrariamente alle persone che emigrano per ragioni familiari o accademiche, le persone che lasciano la Svizzera una volta raggiunta l'età di pensionamento spesso dispongono di minori informazioni e sostegno. Un espatrio solleva numerose questioni di natura bancaria, fiscale, assicurativa o legate al diritto di soggiorno che, se non affrontate con il dovuto anticipo, possono mettere in difficoltà i diretti interessati e generare costi per la collettività. A tale proposito, nel 2023 è stata lanciata una campagna di prevenzione specifica. Gli sforzi in tal senso saranno intensificati tra il 2026 e il 2029 in collaborazione con le istituzioni partner allo scopo di ottimizzare l'impatto delle misure di prevenzione.

### Misure

1. Potenziare i canali d'informazione rivolti alle pensionate e ai pensionati in procinto di lasciare la Svizzera.
2. Intensificare la collaborazione con l'OSE e con partner quali Pro Senectute per diffondere informazioni mirate e pertinenti.

9 [Statistica](#) degli Svizzeri all'estero 2024.

## 4.2 Protezione e aiuto d'emergenza

Malgrado una buona preparazione e un comportamento responsabile, può capitare che concittadine e concittadini si ritrovino in una situazione di emergenza all'estero in cui non sono più in grado di tutelare i propri interessi da soli o con l'aiuto di persone vicine. Se la grande maggioranza dei soggiorni si svolge senza problemi, la Confederazione deve comunque intervenire in media per una o un connazionale su 2600 all'estero.

Le prestazioni fornite dalla Confederazione alle Svizzere e agli Svizzeri all'estero in situazioni di emergenza possono assumere diverse forme, tra cui l'assistenza generale in caso di malattia o infortunio, il rilascio urgente di documenti sostitutivi, la protezione consolare a seguito di una detenzione, la collaborazione con le autorità locali in occasione di rapimenti, l'informazione dei familiari o il disbrigo di pratiche in caso di decesso, l'erogazione di prestiti d'emergenza rimborsabili per consentire il ritorno in Svizzera o la concessione di un aiuto sociale. La Svizzera può inoltre partecipare a operazioni di soccorso per agevolare il trasferimento organizzato di persone durante situazioni di crisi all'estero.

Per essere efficace, l'assistenza consolare necessita di una presenza umana il più possibile in prossimità degli eventi per mantenere i contatti con i diretti interessati e attivare le risorse locali. Essa si avvale di collaboratrici e collaboratori esperti e, in numerosi casi, di personale specializzato in diversi ambiti, il cui intervento va coordinato in maniera ottimale. Anche la flessibilità del dispositivo risulta essenziale.

Le tendenze illustrate nel numero 2.2 lasciano presagire un aumento delle persone che ricorreranno al sostegno della Confederazione. L'interesse dell'opinione pubblica per queste prestazioni resta peraltro elevato, dato che l'assistenza consolare interviene in momenti critici e in contesti spesso difficili. Le aspettative sono chiare: occorre agire in maniera rapida ed efficace prestando attenzione al fattore umano.

Come conferma l'eco mediatica di molti casi, la protezione consolare rappresenta un biglietto da visita dell'operato della Confederazione all'estero, il che giustifica l'investimento di mezzi adeguati a tale scopo.

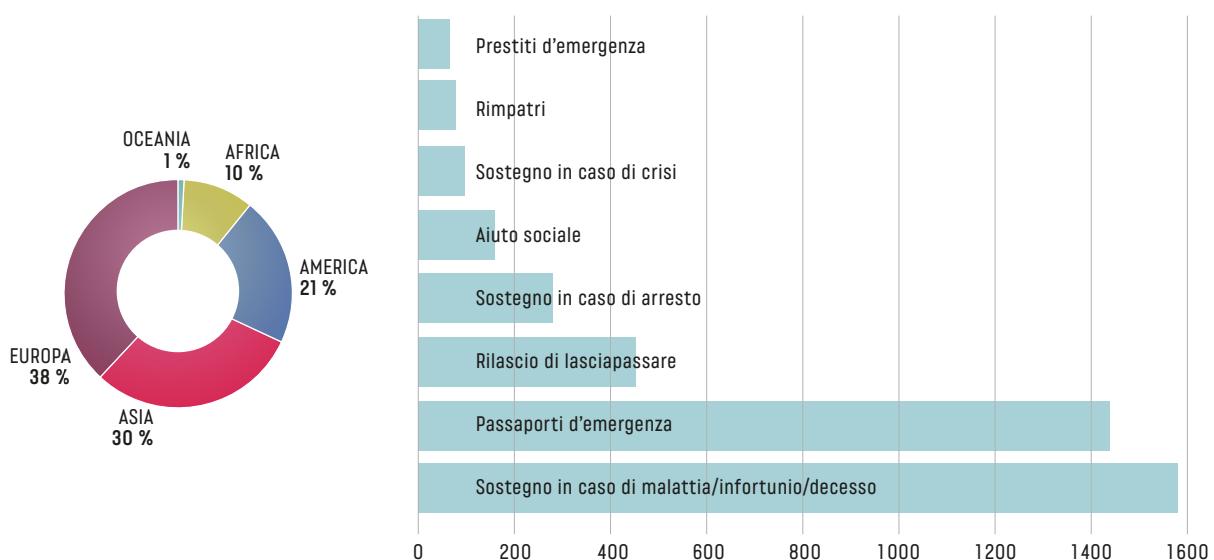


Figura 7: Prestazioni nell'ambito della protezione e dell'aiuto d'emergenza fornite a cittadine e cittadini nel 2024 e ripartizione per continente.

### Obiettivo A1 – Rafforzare la cooperazione internazionale

Per garantire l'efficacia dei servizi consolari in caso di crisi, è fondamentale poter valutare rapidamente la situazione e contattare le persone interessate e le autorità locali. Laddove presente, la rete esterna della Svizzera permette di soddisfare la maggior parte dei bisogni, mentre la sua assenza in determinate aree ne limita l'azione, soprattutto per l'impossibilità di fare affidamento su contatti preesistenti. Per colmare queste lacune, è utile concludere accordi di cooperazione con altri Stati, le cui reti sono spesso complementari. Ciò consente di agire più efficacemente senza costi aggiuntivi. In caso di crisi di vasta portata, solo la collaborazione multilaterale permette di ricorrere a mezzi pesanti (come gli aerei da trasporto militare) e di rispondere alle aspettative.

#### Misure

1. Aumentare il numero di partenariati consolari.
2. Intensificare gli scambi consolari con i Paesi individuati nelle declinazioni regionali della Strategia di politica estera 2024–2027.
3. Sviluppare una rete di contatti con i centri di gestione delle crisi degli Stati partner e partecipare a gruppi multinazionali informali.

### Obiettivo A2 – Sviluppare le competenze delle e dei consoli onorari

A complemento della sua rete di rappresentanze, la Svizzera dispone di oltre 200 consolati onorari. Radicati nel contesto locale, questi ultimi dispongono di una vasta rete di contatti e sostengono l'operato della Confederazione a titolo gratuito. Oltre alla loro missione principale di rappresentanza, possono fornire un sostegno prezioso e vicino ai bisogni delle nostre concittadine e dei nostri concittadini. In alcune aree dove la rete professionale è poco capillare e le richieste di assistenza sono ricorrenti, l'adeguamento mirato dei loro compiti consentirebbe di accrescere l'efficienza e la tempestività dell'azione consolare.

#### Misure

1. Individuare i bisogni specifici e adeguare in modo mirato i compiti di alcuni consolati onorari.
2. Predisporre apposite misure di formazione, di sostegno e di accompagnamento per i consolati onorari.

### Obiettivo A3 – Aggiornare gli strumenti

L'assistenza all'estero si fonda sulla Helpline DFAE, un centralino gratuito, accessibile 24 ore su 24 nel mondo intero, che funge da interlocutore unico per le domande relative ai servizi consolari. Considerato l'aumento costante delle sollecitazioni, l'automazione del trattamento delle domande semplici consentirebbe di concentrare le risorse umane sui casi complessi. Il ricorso progressivo all'intelligenza artificiale agevolerà questa trasformazione.

Le crisi recenti hanno messo in evidenza la variabilità dei dati e il notevole dispendio di tempo necessario per il loro trattamento. Ai fini di una maggiore efficienza, è fondamentale potenziare i portali che consentono all'utenza di gestire autonomamente i propri dati e ottimizzare i sistemi per l'elaborazione e l'incrocio delle informazioni.

Se in circostanze normali il volume delle domande è relativamente stabile, nei momenti di crisi può capitare di dover far fronte a un picco di richieste in poche ore. Siccome è molto difficile mobilitare con scarso preavviso un numero sufficiente di collaboratrici e collaboratori formati, è necessario sviluppare soluzioni tecnologiche per accrescere questa capacità di risposta.

#### Misure

1. Automatizzare il trattamento delle domande semplici grazie a soluzioni digitali e all'intelligenza artificiale.
2. Modernizzare gli strumenti interni del DFAE (EDAssist+, KMZdigital) per migliorare la collaborazione.
3. Accrescere la capacità di risposta della Helpline DFAE in situazioni di crisi.

## Obiettivo A4 – Intensificare la collaborazione con gli attori svizzeri

I casi particolarmente complessi di protezione consolare e di aiuto sociale che richiedono una presa a carico pluridisciplinare sono in aumento. In caso di sequestro di minori da parte di un genitore, di rimpatrio di persone incapaci di discernimento o di rimpatrio sanitario, è in effetti necessario ricorrere a un'estesa rete di specialiste e specialisti. In questo contesto, la cooperazione con le autorità di protezione dei minori e degli adulti, la polizia, il Servizio sociale internazionale, la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale ma anche con le assicurazioni, la Rega e il TCS ha assunto un ruolo essenziale. Tale cooperazione andrà sviluppata anche in futuro, nel rispetto delle specificità e dei mandati di ciascun attore.

### Misure

1. Prevedere, in caso di assoluta necessità, una partecipazione mirata a operazioni di salvataggio.
2. Rafforzare la collaborazione con le istituzioni dell'azione sociale.
3. Rafforzare la collaborazione con i servizi di assistenza pubblici e privati.

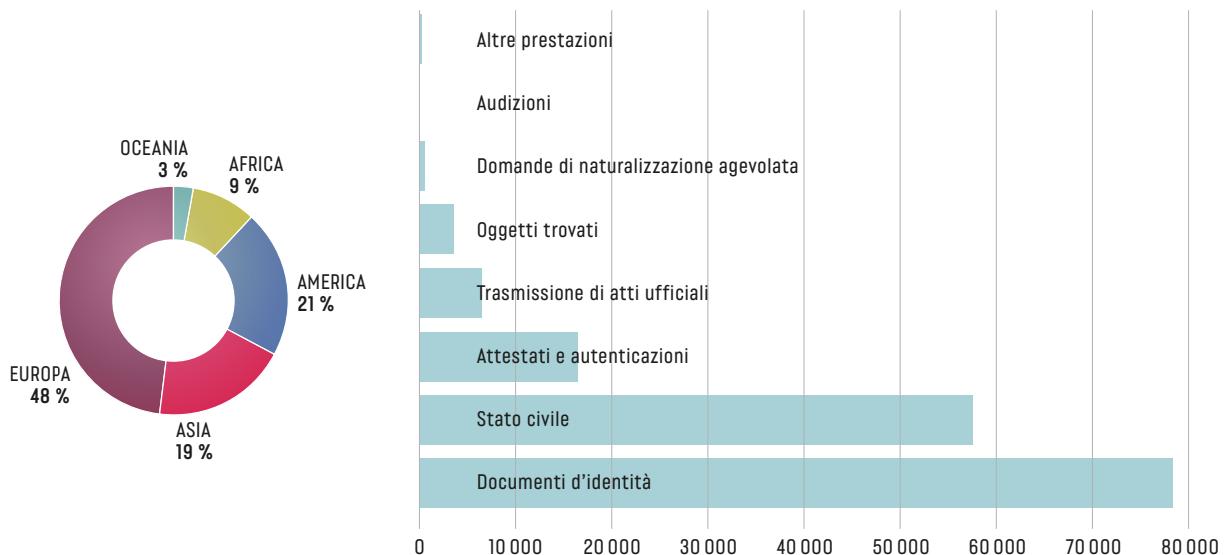
## 4.3 Servizi amministrativi

826 700 cittadine e cittadini svizzeri all'estero ricorrono regolarmente ai servizi delle rappresentanze, che forniscono per certi versi prestazioni simili a quelle di un'amministrazione comunale. Con una crescita pari a circa l'1,7 per cento all'anno, il loro numero supererà il milione nel 2036.

Il 36,29 per cento delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero con più di 18 anni, vale a dire 240 298 persone, ha chiesto l'iscrizione nei registri elettorali. Per consentire l'esercizio dei diritti politici a queste persone, è quindi necessario che i registri elettorali siano sempre aggiornati e che lo scambio di informazioni utili in materia di iscrizione, disiscrizione o cambiamento di indirizzo<sup>10</sup> tra le rappresentanze svizzere e i Cantoni competenti sia rapido e sicuro.

La strategia Svizzera digitale dà la priorità alle soluzioni digitali. Ciò corrisponde anche agli auspici dell'OSE, che sollecita lo sviluppo dell'amministrazione digitale.

10 Ogni anno si contano oltre 200 000 cambiamenti di indirizzo.



### Obiettivo C1 – Sviluppare l'amministrazione digitale

Nel 2024 sono stati prestati oltre 365 000 servizi consolari di natura amministrativa. Il loro numero è in costante aumento, in corrispondenza con la crescita della comunità svizzera all'estero. Introdotto nel 2016, il portale online del DFAE ha consentito di accrescere l'offerta digitale, di effettuare elettronicamente tutte le procedure di notifica (arrivi, partenze, cambiamenti di indirizzo, iscrizione nei registri elettorali) e di facilitare l'ordinazione di determinati documenti.

La digitalizzazione dei dossier delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero proseguirà, in particolare mediante l'introduzione di un sistema di prenotazione online degli appuntamenti laddove non sia ancora disponibile. Il portale attuale sarà sostituito entro il 2027 nel quadro del progetto «Hub consolare». Ben più di un semplice aggiornamento, questo nuovo sistema consentirà di digitalizzare un maggior numero di procedure e di processi di lavoro, soprattutto nell'ambito prioritario dello stato civile. La piattaforma sarà concepita per facilitare gli scambi, in particolare con le autorità cantonali e comunali.

#### Misure

1. Digitalizzare i nuovi dossier personali delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero entro il 2025.
2. Rendere operativo l'«Hub consolare» entro il 2027.
3. Digitalizzare le procedure nell'ambito dello stato civile.
4. Sviluppare interfacce standardizzate per agevolare gli scambi con le autorità cantonali e comunali.

### Obiettivo C2 – Rafforzare il legame tra le Svizzere e gli Svizzeri all'estero e la Svizzera

Conformemente all'articolo 9 LSEst, la Confederazione cura i contatti con la comunità svizzera all'estero e con le istituzioni che promuovono le relazioni delle concittadine e dei concittadini all'estero tra loro. Le centinaia di associazioni e club svizzeri attivi oltre i confini nazionali costituiscono un pilastro della presenza svizzera nel mondo e sono interlocutori privilegiati per la rete consolare. L'OSE, che riunisce gran parte di queste associazioni e si rivolge a tutti gli Svizzeri e le Svizzere all'estero con la rivista «Schweizer Revue» (equivalente della «Gazzetta Svizzera», dedicata a chi risiede in Italia) e con i suoi ulteriori canali di informazione, rappresenta pertanto un partner di riferimento per il DFAE.

Ciò detto, questa base associativa aggrega solo una minoranza di una popolazione estremamente mobile: nel 2023, quasi una concittadina o un concittadino all'estero su quattro ha infatti cambiato indirizzo. La migrazione è inoltre diventata

circolare, dato che gli espatri sono meno definitivi rispetto al passato. Mantenere i contatti con una popolazione molto mobile e ultraconnessa è diventato più difficile e richiede approcci innovativi e dinamici. Il successo dell'applicazione «SwissInTouch», premiata due volte in occasione dei «Best of Swiss Apps Awards» nel 2023, testimonia che le alternative alla comunicazione classica rispondono a un'esigenza reale.

Al tempo stesso, fare in modo che i 172 437 giovani con meno di 18 anni si interessino alla Svizzera e mantengano un legame con il loro Paese è particolarmente importante affinché conoscano i loro diritti, i loro obblighi nonché le opportunità di studio e di lavoro in Svizzera. Di regola poliglote e dotate di una buona formazione, queste persone rappresentano in prospettiva una risorsa potenziale di manodopera, che però è molto difficile da intercettare.

La Confederazione sovvenziona diverse organizzazioni al fine di promuovere le relazioni reciproche tra le Svizzere e gli Svizzeri all'estero. Si adoperano in tal senso swissinfo, l'OSE, educationsuisse, la FGSE e numerosi altri organismi.

In veste di «sportello unico», la DC del DFAE promuove le sinergie e mira a intensificare la collaborazione tra i diversi attori.

#### Misure

1. Sostenere l'OSE, soprattutto supportando l'elezione diretta delle delegate e dei delegati al Consiglio degli Svizzeri all'estero.
2. In collaborazione con organizzazioni partner, divulgare informazioni rivolte alle giovani Svizzere e ai giovani Svizzeri all'estero.
3. Promuovere i canali d'informazione digitali («SwissInTouch») e interattivi (webinar in seno alla Centrale, alla rete estera e alle rappresentanze onorarie).
4. Rafforzare le sinergie tra partner per consolidare i legami tra la Svizzera e le concittadine e i concittadini residenti all'estero.

## Obiettivo C3 – Assicurare una presenza fisica flessibile

Specialmente in Europa, la regionalizzazione dei servizi consolari ha accresciuto la distanza tra le rappresentanze e l'utenza. Per mantenere un legame diretto e rispondere in maniera pragmatica a determinate richieste, i centri consolari regionali e le sezioni consolari distaccano regolarmente del personale sul territorio della loro circoscrizione. Tali visite permettono di incontrare il pubblico e di rinsaldare i legami con le autorità locali, le associazioni e le rappresentanze onorarie. L'impiego di strumenti portatili per il rilevamento dei dati biometrici di concittadine e concittadini che desiderano rinnovare i propri documenti d'identità completa l'ampia gamma di servizi amministrativi offerti direttamente sul posto.

### Misure

1. Continuare a organizzare visite consolari in funzione dei bisogni delle circoscrizioni.
1. Garantire una presenza consolare in occasione di grandi eventi sportivi o culturali.
1. Coinvolgere regolarmente le e i consoli onorari negli scambi con le comunità svizzere e adeguare all'occorrenza il loro mandato.

## Obiettivo C4 – Mirare alla copertura dei costi dei servizi

In virtù dell'ordinanza generale sugli emolumenti (OgeEm; RS 172.041.1) e di diverse ordinanze specifiche, nel 2024 le rappresentanze svizzere hanno riscosso quasi 55 milioni di franchi di emolumenti. Da diversi anni, tali introiti crescono costantemente visto l'aumento continuo dei servizi offerti. Conformemente all'articolo 2 OgeEm, chi domanda una prestazione od occasiona una decisione deve pagare un emolumento, che va calcolato tenendo conto dei costi effettivi e il cui provetto non deve eccedere i costi dell'unità amministrativa (personale, infrastruttura, materiali). Nel quadro di una trasformazione digitale che modifica al tempo stesso la natura e il costo dei servizi, occorre assicurarsi che gli emolumenti rimangano conformi ai requisiti legali.

### Misure

1. Effettuare un'analisi della copertura dei costi dei servizi consolari in vista di un eventuale adeguamento degli emolumenti.

## 4.4 Gestione delle domande di visto

L'esame delle domande di visto e il rilascio di visti costituiscono servizi consolari importanti che contribuiscono alla sicurezza interna e a quella dello spazio Schengen. Al tempo stesso, i consolati devono tenere conto degli interessi del settore turistico, delle industrie d'esportazione e degli istituti di ricerca e formazione. La gestione dei visti è anche cruciale per snellire il più possibile l'iter burocratico per accedere alla Ginevra internazionale.

Dal 2008 la Svizzera è associata allo spazio Schengen, attualmente composto da 29 Stati europei. Per far fronte alle sfide crescenti in materia migratoria e di sicurezza, dal 2015 l'Unione europea ha promosso numerose iniziative per rafforzare il controllo delle frontiere esterne e lottare contro la migrazione irregolare. Tali sforzi hanno portato alla messa in atto di progetti informatici di vasta portata volti a modernizzare la gestione delle frontiere. Diretti dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), questi progetti saranno sviluppati a ritmo sostenuto nei prossimi anni con il sostegno del DFAE, in particolare per quanto riguarda la loro implementazione all'estero.

Entro il 2028–2029, l'ambito dei visti sarà confrontato a varie sfide, tra cui la crescita dei flussi migratori, la moltiplicazione delle minacce alla sicurezza pubblica, le frequenti riforme dello spazio Schengen e l'impatto dello sviluppo tecnologico sui processi operativi. Queste tendenze, correlate a quelle illustrate al numero 2.2, avranno ripercussioni significative sui servizi consolari.

Tale settore riveste anche un'importanza economica notevole: l'emolumento di 90 euro per ogni domanda di visto nel 2024<sup>11</sup> ha infatti generato introiti per la Confederazione pari a oltre 47 milioni di franchi. Occorre tuttavia sottolineare che queste entrate non coprono i costi dei servizi erogati dalla Svizzera in materia di visti.

<sup>11</sup> Gli introiti sono inizialmente accreditati al DFAE. La SEM incassa una percentuale sugli emolumenti dei visti (per un totale di circa fr. 4,2 mil. nel 2024) e finanzia i costi legati alla manutenzione e allo sviluppo dei sistemi informatici.

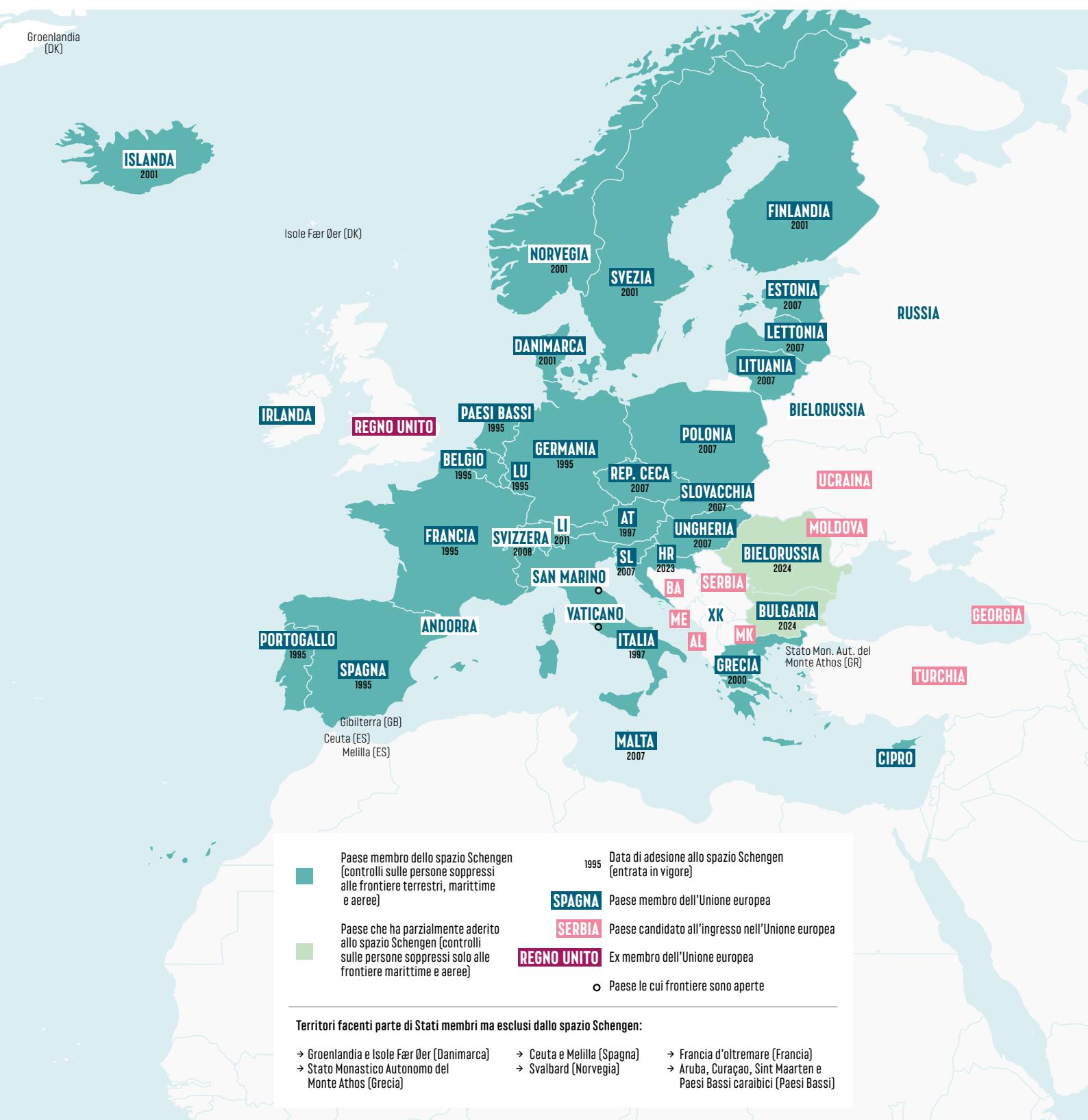


Figura 9: Lo spazio Schengen nel 2024. Fonte: [diploweb.com](http://diploweb.com).

## Obiettivi

### Obiettivo V1 – Collaborare strettamente a progetti di trasformazione

L'ambito dei visti subirà una trasformazione profonda nei prossimi anni. Anche se il quadro generale è disciplinato a livello degli organi di governance Schengen («decision making»), la Svizzera in qualità di Paese associato ha la possibilità di far sentire la propria voce («decision shaping»). Alla luce del suo ruolo di operatore del sistema, è quindi fondamentale che la rete consolare segnali le specificità locali e che queste ultime vengano attivamente tenute in considerazione nei progetti di trasformazione.

#### Misure

1. Istituire un programma di formazione continua e di gestione dei cambiamenti, a cura delle autorità competenti, per il personale preposto ai visti all'estero.
2. Garantire che i progetti di trasformazione tengano debitamente conto delle specificità della rete esterna e delle esigenze dell'utenza finale.
3. Informare in modo chiaro e proattivo i gruppi target all'estero in merito agli sviluppi futuri.

### Obiettivo V2 – Mettere in atto il bando di concorso 2025–2030 in materia di esternalizzazione

L'esternalizzazione dei compiti che non rientrano tra le attività sovrane (accoglienza, ricezione delle domande, rilevamento dei dati biometrici, incasso degli emolumenti) consente di sgravare le rappresentanze svizzere di certe mansioni amministrative e di migliorare la qualità dell'accoglienza. Il servizio dei visti dell'Ambasciata di Svizzera a Nuova Delhi raccoglie per esempio le domande presentate presso 13 centri gestiti da un fornitore esterno di servizi, il quale però non influisce in alcun modo sulle decisioni in materia, che restano prerogativa del personale consolare qualificato.

Il 3 settembre 2024, la Svizzera ha indetto un bando di concorso per il periodo 2025–2030, contestualmente al quale il ricorso a fornitori esterni di servizi è stato esteso a un maggior numero di rappresentanze. In alcune regioni, tali fornitori sono per giunta cambiati, il che comporta sfide notevoli in materia di formazione, gestione e monitoraggio.

#### Misure

1. Formare e accompagnare il personale nella gestione operativa in seno alle rappresentanze.
2. Assicurare il controllo della qualità e il monitoraggio regolare dei servizi forniti.

### Obiettivo V3 – Programmi specifici per facilitare le procedure di visto Schengen

La Svizzera è una meta privilegiata per numerosi turisti provenienti da Paesi soggetti all'obbligo del visto. Accoglie anche persone invitate nel quadro di partenariati economici, scambi scientifici e conferenze ufficiali, in particolare nel contesto della Ginevra internazionale.

Ogni anno, le visitatrici e i visitatori soggetti all'obbligo del visto generano introiti di diversi miliardi di franchi per l'economia svizzera, soprattutto negli ambiti del turismo, dei trasporti e dei servizi. Per molte persone, il primo contatto con l'Amministrazione federale è rappresentato dalla procedura di visto, che deve risultare sicura ma anche veicolare l'immagine di una Svizzera efficiente e accogliente.

Nei limiti delle regolamentazioni nazionali e Schengen, è dunque nell'interesse della Confederazione disporre di processi il più possibile snelli in materia.

#### Misure

1. Sviluppare procedure specifiche per determinati gruppi prioritari nel rispetto delle normative Schengen.
2. Predisporre programmi di accesso agevolato alla procedura di visto in stretta collaborazione con Svizzera Turismo e nel rispetto delle normative Schengen.

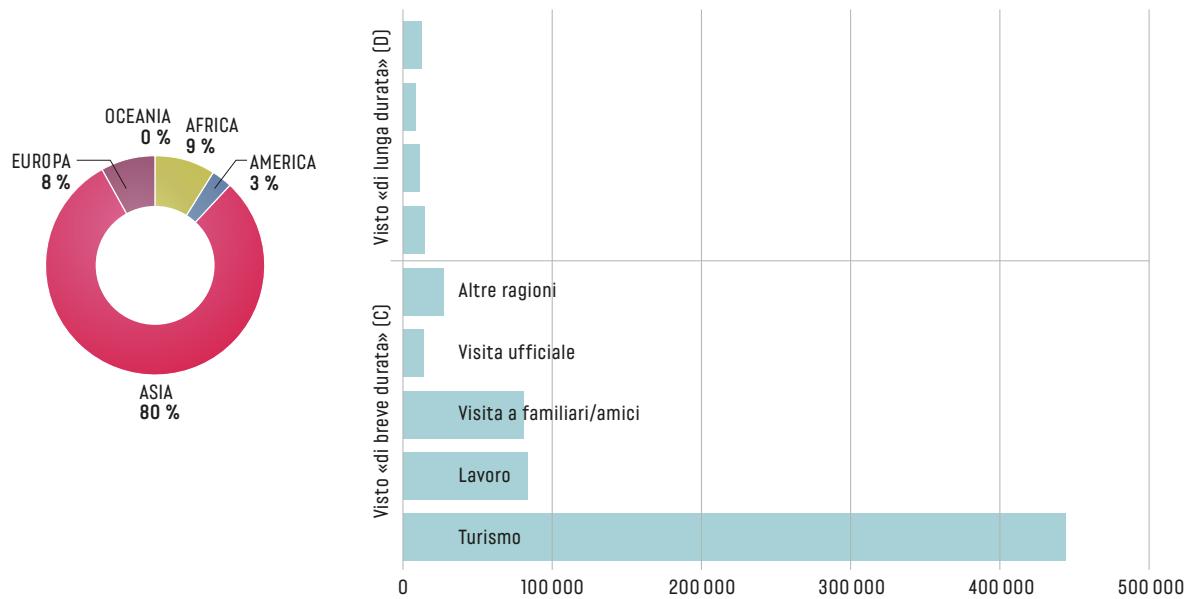


Figura 10: Ripartizione dei visti per scopo principale del viaggio («main purpose») e per continente.

#### Obiettivo V4 – Ottimizzare il trattamento delle domande di visto nazionale

Alcune categorie di visto nazionale di lunga durata richiedono verifiche specifiche nei Paesi di provenienza delle persone richiedenti, soprattutto in materia di sicurezza, mentre altre coinvolgono le autorità cantonali preposte alla migrazione, allo stato civile o al mercato del lavoro. È nell'interesse di tutte le parti in causa che le relative procedure si svolgano nel modo più rapido, sicuro ed efficiente possibile, soprattutto grazie alla digitalizzazione di alcune operazioni.

##### Misure

1. Ottimizzare i processi di trattamento dei visti nazionali nel quadro del gruppo di controllo visti (SEM, DC, Associazione dei servizi cantonali di migrazione [ASM]).
2. Accrescere la capacità di trattamento e di reazione in caso di aumento significativo del volume di domande.

#### Obiettivo V5 – Intensificare la collaborazione con gli attori dello spazio Schengen

Siccome non è efficiente disporre di una sezione visti in ogni Paese del mondo, la Svizzera si avvale regolarmente di accordi di rappresentanza con altri Paesi membri dello spazio Schengen. Attualmente si contano 64 accordi in base ai quali la Svizzera rappresenta altri Paesi, e 57 che consentono alla Svizzera di essere rappresentata. Questo sistema fondato sulla reciprocità favorisce la cooperazione e un dispendio equilibrato delle risorse, ottimizza le sinergie, garantisce una dimensione minima delle sezioni visti e limita gli spostamenti delle persone richiedenti. Oltre a contribuire a un trattamento più efficiente delle domande, tale collaborazione migliora anche il servizio offerto all'utenza.

##### Misure

1. Aggiornare costantemente il sistema di rappresentanza Schengen per garantire una presenza capillare a livello mondiale.

# 5. Visione 2035

## Perché guardare oltre il 2029?

La presente strategia traccia una rotta fino al 2029. Di fronte agli sviluppi geopolitici, tecnologici e sociali, è tuttavia fondamentale anticipare le sfide a lungo termine con cui l'ambito consolare dovrà fare i conti all'orizzonte del 2035.

Le tensioni internazionali, la progressione della mobilità mondiale, l'invecchiamento della comunità svizzera all'estero e la rapida evoluzione delle tecnologie (in particolare dell'intelligenza artificiale) impongono un adeguamento costante. Un divario crescente tra settore pubblico e privato sul fronte della trasformazione digitale e quadri giuridici divenuti obsoleti potrebbero limitare la capacità d'azione. È quindi importante individuare sin d'ora gli adeguamenti necessari.

La presente strategia pone le basi di questa trasformazione. Le scelte operate da qui al 2029 in materia di digitalizzazione, cooperazione, specializzazione e formazione condizioneranno la capacità del sistema consolare di essere all'altezza delle esigenze del 2035.

## Un'accelerazione tecnologica da inquadrare

L'introduzione dell'identità elettronica (Id-e), prevista dal 2026, e la creazione di un'infrastruttura di fiducia consentiranno di offrire un maggior numero di servizi consolari online. Ad essi si aggiungerà un servizio di verifica dell'identità in loco per l'ottenimento di un'Id-e, pensato per le cittadine e i cittadini iscritti che hanno rinunciato al processo di emissione online. L'intelligenza artificiale e i processi automatizzati garantiranno una maggiore efficienza, consentiranno di far fronte all'aumento dei bisogni e, al tempo stesso, permetteranno al personale di concentrarsi sui casi più complessi.

Contestualmente occorre garantire la sicurezza dei sistemi e una gestione responsabile dei dati. Poiché le competenze del personale dovranno stare al passo dei cambiamenti, la formazione continua assumerà un ruolo cruciale. Grazie allo sviluppo di competenze trasversali inerenti alla gestione di crisi, alla sfera digitale e alla comunicazione interculturale, sarà possibile rafforzare la resilienza della rete consolare. Già da oggi è pertanto necessario prevedere i profili da formare e impiegare.

## Una professione con un rinnovato accento sul fattore umano

Paradossalmente, la digitalizzazione offrirà maggiore visibilità alla funzione consolare. Mentre l'ambito amministrativo sarà in larga misura automatizzato, l'assistenza resterà saldamente legata all'intervento umano: aiutare una persona in difficoltà, organizzare un rimpatrio, sostenere una famiglia ecc. sono infatti situazioni che richiedono empatia, vicinanza e prontezza. Le aspettative dell'opinione pubblica in relazione all'aiuto d'emergenza continueranno a crescere, così come la necessità di una presenza flessibile e disponibile.

In un mondo più instabile, l'attività consolare rinsalda anche la fiducia nei confronti dello Stato. La sua efficacia, la sua disponibilità e la sua chiarezza nei momenti critici rafforzano non solo la sicurezza individuale, ma anche la coesione e la legittimità dell'azione pubblica all'estero.

Le competenze richieste evolveranno di conseguenza: si tratta pertanto di anticipare questi cambiamenti adeguando sin d'ora sia i profili reclutati, sia i processi di formazione.

## Cooperazioni da rafforzare

Le sfide dell'ambito consolare sono comuni a molti Paesi alle prese con ristrettezze di bilancio che rendono difficile l'espansione delle reti esterne. Occorrerà dunque fare leva su cooperazioni bilaterali, condivisioni di infrastrutture e accordi di rappresentanza. Parallelamente, partenariati con attori privati specializzati, in particolare nei settori dei rimpatri, dell'assistenza medica e della sicurezza, contribuiranno a rafforzare la capacità operativa in maniera rapida e a costi minori. Questa specializzazione crescente permetterà a ogni attore pubblico e privato di operare nei settori in cui il suo contributo risulta più prezioso, in un'ottica di complementarietà e di efficienza collettiva.

## Prevenzione e responsabilità individuale

Infine, di fronte alla complessità crescente del contesto, la prevenzione e l'informazione continueranno a costituire delle priorità assolute. La responsabilità individuale, già oggi principio cardine della LSEst, acquisirà un'importanza ancora maggiore: è anche grazie all'autonomia dell'utenza, infatti, che l'azione consolare potrà restare mirata, reattiva e sostenibile.

# 6. Attuazione e controllo

La Strategia consolare 2026–2029 della Confederazione è incentrata su quattro priorità tematiche, per ognuna delle quali definisce una serie di obiettivi e misure. La sua messa in atto sarà coordinata dalla DC del DFAE, che riveste il ruolo di «sportello unico» ai sensi dell'articolo 7 LSEst, e dagli altri uffici federali e organizzazioni interessate.

La qualità dei servizi offerti e la conformità delle operazioni sono analizzate nel quadro di audit regolari effettuati sul posto e a Berna dalla Divisione Revisione interna DFAE. La DC del DFAE dispone altresì di un cockpit statistico che le consente di analizzare l'evoluzione delle varie prestazioni, degli introiti e di altri indicatori importanti al fine di apportare all'occorrenza i correttivi necessari.

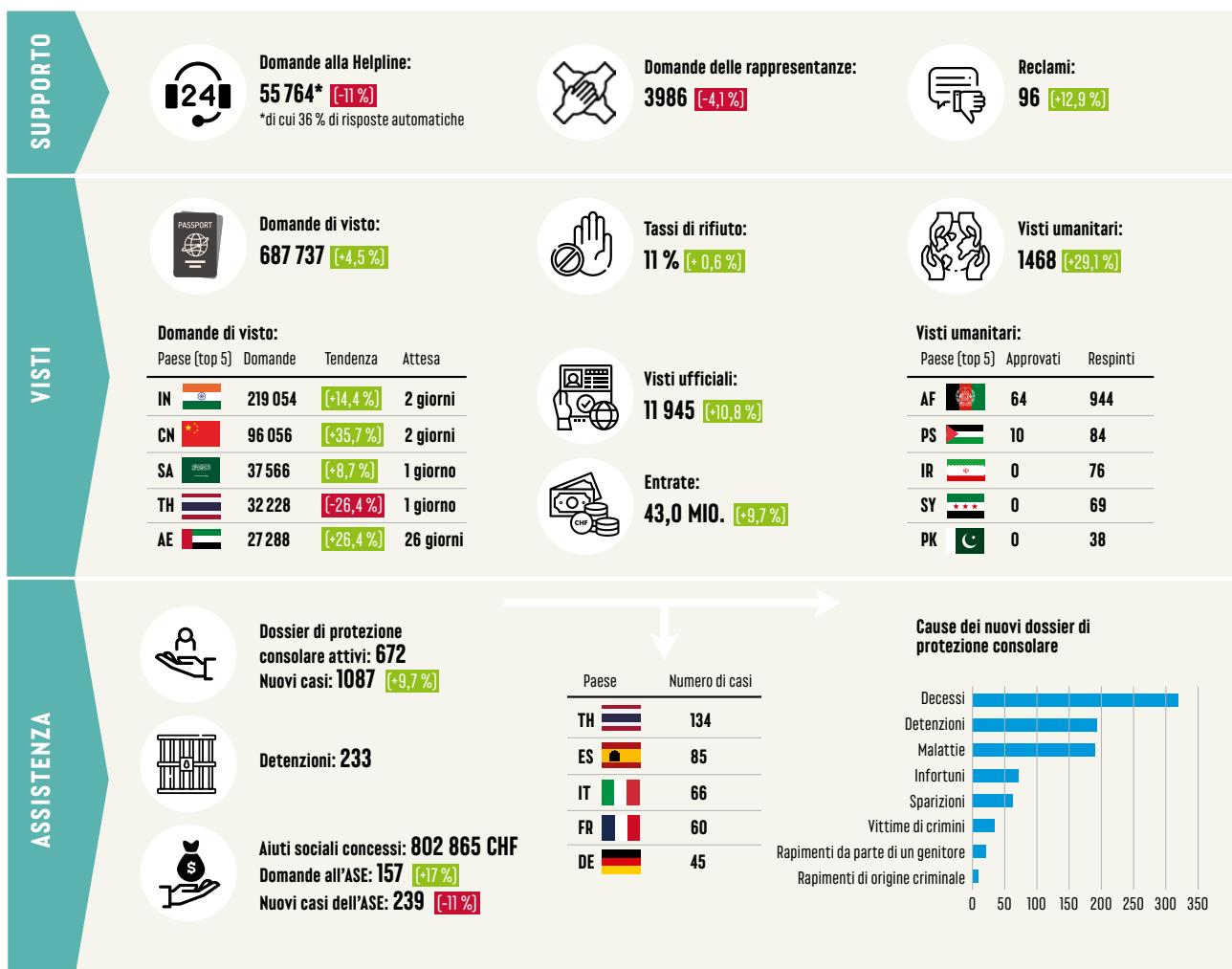


Figura 11: Cockpit statistico della DC del DFAE, quarta edizione 2024<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La DC allestisce ogni trimestre un cockpit statistico che riporta le cifre più importanti in relazione ai suoi servizi («year to date» / da inizio anno). Le percentuali nella tabella corrispondono all'evoluzione rispetto ai dati dello stesso periodo dell'anno precedente.

Determinati indicatori e informazioni contestuali chiave relativi all'ambito consolare figurano anche ogni anno nei messaggi concernenti il preventivo e il consuntivo della Confederazione (gruppi di prestazioni 2 «Direzione della politica estera» e 3 «Rete esterna»).

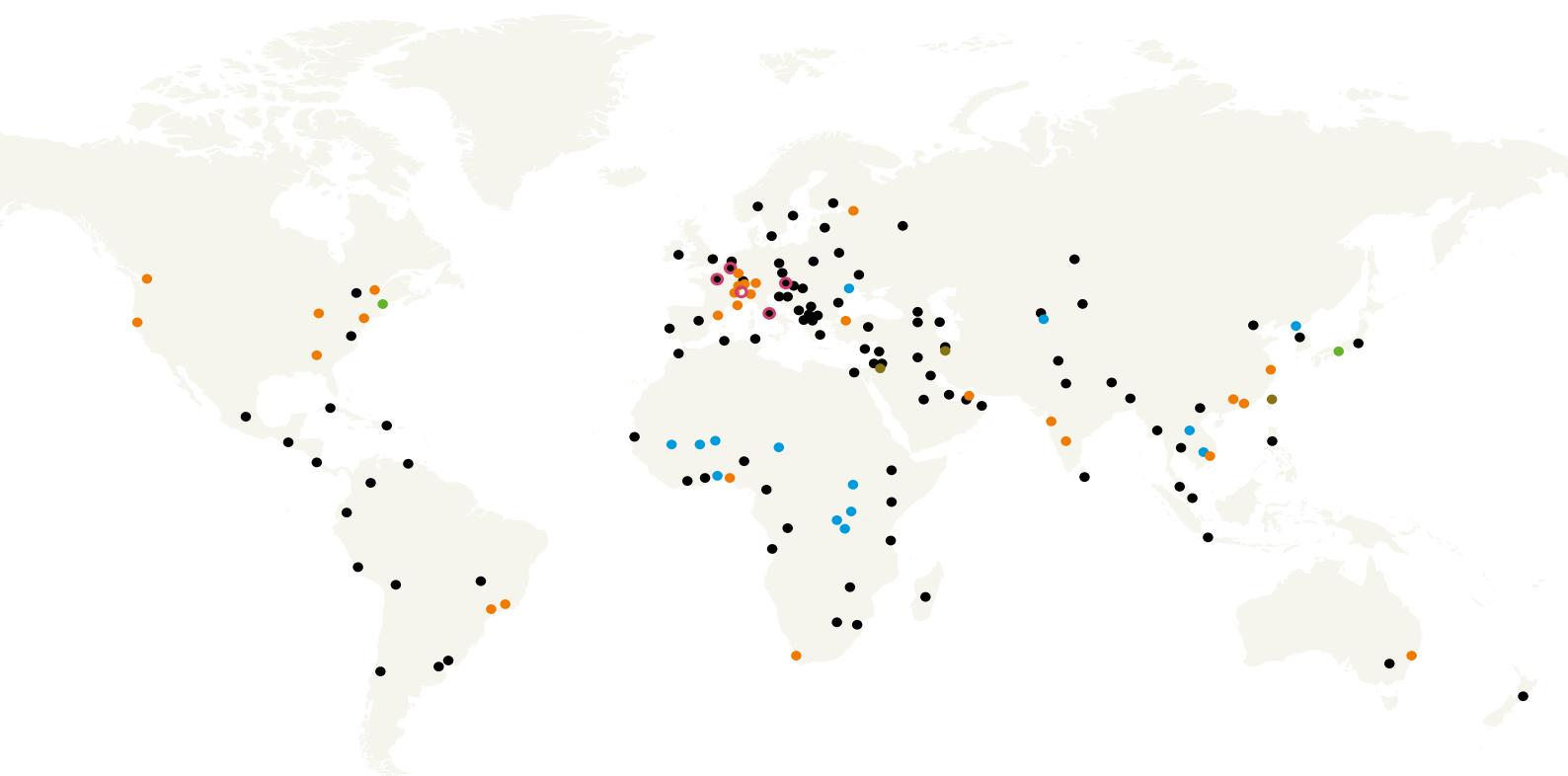
La presente strategia ha individuato quattro priorità tematiche, vale a dire «prevenzione» (ridurre gli interventi dello Stato in rapporto al numero delle Svizzere e degli Svizzeri all'estero), «protezione e aiuto d'emergenza» (accrescere l'efficacia dei servizi di protezione consolare), «servizi amministrativi» (aumentare l'efficienza delle prestazioni) e «gestione delle domande di visto» (migliorare la gestione di quest'ambito dalle molteplici implicazioni).

Priorità tematica	Numero di obiettivi	Numero di misure	Pagina
Prevenzione	4	12	19
Protezione e aiuto d'emergenza	4	11	22
Servizi amministrativi	4	12	24
Gestione delle domande di visto	5	10	26

Per ognuna di queste priorità tematiche, il capitolo 4 definisce obiettivi e misure che la DC del DFAE provvederà a monitorare e a integrare nei propri obiettivi annuali: pertanto saranno oggetto di un controllo regolare a livello di Direzione e di Dipartimento. Il Consiglio federale verrà informato sullo stato di attuazione dei diversi obiettivi e misure nel quadro di un bilancio intermedio («mid-term review») all'inizio del 2028.

# 7. Mappa sinottica

## Mappa con le rappresentanze



### RETE DELLE RAPPRESENTANZE DELLA SVIZZERA

- Ambasciate [103]
- Consolati generali [28]
- Consolati [2]
- Missioni permanenti ONU/OI [12]
- Uffici di cooperazione [14]
- Altre rappresentanze [3]

\*07/2025

# 8. Allegati

## 8.1 Elenco delle abbreviazioni

ADS	Amministrazione digitale Svizzera
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
Cost.	Costituzione federale
DC	Direzione consolare
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
ETP	Equivalente a tempo pieno
fedpol	Ufficio federale di polizia
FGSE	Fondazione per i giovani svizzeri all'estero
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
KMZ	Centro di gestione delle crisi
LSEst	Legge sugli Svizzeri all'estero
OgeEm	Ordinanza generale sugli emolumenti
ONG	Organizzazione non governativa
OSE	Organizzazione degli Svizzeri all'estero
PPP	Partenariato pubblico-privato
Rega	Guardia aerea svizzera di soccorso
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
TCS	Touring Club Svizzero
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UST	Ufficio federale di statistica

## 8.2 Glossario

Un [glossario](#) costantemente aggiornato dei concetti principali di politica estera è disponibile sul sito Internet del DFAE. Il glossario intende contribuire a una maggiore comprensione dei termini più diffusi.



## Colophon

Editore:

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE  
3003 Berna  
[www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch)

Data di pubblicazione:

19.12.2025

Impaginazione:

Sezione Progetti, Comunicazione DFAE

Foto di copertina:

© Keystone

Mappe:

La rappresentazione dei confini e l'uso dei nomi e delle denominazioni sulle mappe non implicano alcun riconoscimento o accettazione ufficiale da parte della Svizzera.

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese e inglese e può essere scaricata all'indirizzo [www.eda.admin.ch/strategie](http://www.eda.admin.ch/strategie)

Berna, 2025 / © DFAE

