

Ad alcuni suoi interrogativi tuttavia la Commissione non ha ottenuto risposta. Mentre sulla base delle informazioni ricevute finora non ha identificato problemi nella trasmissione di informazioni fra la rete esterna e la Centrale del DFAE, la sottocommissione competente intende sapere come gli uffici federali coinvolti (segnatamente l'UFSP) abbiano trattato le informazioni delle rappresentanze svizzere all'estero e, se del caso, come gli uffici competenti se ne siano generalmente serviti, se queste informazioni fossero pertinenti e, se del caso, come abbiano influenzato il processo decisionale. Al momento della redazione del presente rapporto la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N non aveva ancora ricevuto la risposta dell'UFSP a questi interrogativi; l'attesa risposta sarà integrata nell'analisi. Finora non è dato di sapere neanche in che misura le informazioni fornite dalla rete esterna del DFAE abbiano aiutato l'UFSP a valutare la pandemia e a prendere provvedimenti appropriati.

4.5.2 Prestazioni di sostegno del DFAE

Nell'ambito dei suoi accertamenti sulla gestione della pandemia di COVID-19 da parte delle autorità federali la CdG-S ha esaminato il sostegno fornito dal DFAE ai viaggiatori domiciliati in Svizzera¹⁸⁵ rimasti bloccati all'estero e agli Svizzeri che vivono all'estero. La Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S, competente in questo ambito, si è innanzitutto intrattenuta su questa tematica con il consigliere federale Ignazio Cassis, capo del DFAE, prima di sentire alcuni rappresentanti della Direzione consolare (DC) e del KMZ.

La DC è l'interlocutore principale per tutte le questioni relative ai servizi consolari. Assiste la rete delle rappresentanze svizzere all'estero (ambasciate e consolati) e gestisce la Helpline DFAE. Durante la crisi di COVID-19 il KMZ era responsabile non soltanto della direzione e del coordinamento della cellula di crisi del DFAE, ma anche del rimpatrio organizzato dalla Confederazione.

La legge sugli Svizzeri all'estero (LSEst)¹⁸⁶ disciplina gli obblighi della Confederazione nei confronti degli Svizzeri all'estero nonché i diritti e doveri di questi ultimi. L'articolo 5 stabilisce il principio della responsabilità individuale. Il DFAE può aiutare persone all'estero, qualora non si possa pretendere che esse trovino l'aiuto necessario con i propri mezzi o qualora non siano in grado di farlo (per esempio grazie all'assistenza disponibile sul posto o alla loro assicurazione viaggi). «La protezione consolare e l'assistenza del DFAE entrano in gioco soltanto quando le persone in causa hanno fatto tutto il possibile a livello organizzativo e finanziario per superare le difficoltà da sole. Non sussiste alcun diritto all'assistenza della Confederazione.»¹⁸⁷ La Sottocommissione è stata informata che, in seguito all'apparizione della pandemia di COVID-19, le rappresentanze svizzere all'estero, ma anche la Centrale a Berna,

¹⁸⁵ L'espressione «viaggiatori svizzeri», utilizzata di seguito nel presente rapporto, designa sia i cittadini svizzeri sia le persone domiciliate in Svizzera.

¹⁸⁶ Legge federale del 26 settembre 2014 concernente persone e istituzioni svizzere all'estero (Legge sugli Svizzeri all'estero, LSEst; RS 195.1).

¹⁸⁷ DFAE: Aiuto all'estero www.dfae.admin.ch > Consigli di viaggio & rappresentanze > Informazioni generali di viaggio > Aiuto all'estero (stato 30 ottobre 2020).

erano state confrontate ad aspettative da parte dei viaggiatori rimasti bloccati all'estero e dei loro parenti in Svizzera più elevate rispetto a quanto impone la legge.

Quando il 16 marzo 2020 ha dichiarato lo stato di situazione straordinaria in Svizzera, il Consiglio federale ha ingiunto ai viaggiatori di rientrare in Svizzera sia perché sempre più voli erano annullati ed era difficile sapere fino a quando i viaggiatori sarebbero potuti rientrare ancora con i propri mezzi, sia perché non si voleva sovraccaricare i sistemi sanitari degli altri Paesi con viaggiatori svizzeri malati¹⁸⁸.

Conformemente al principio della responsabilità individuale in un primo tempo i viaggiatori sono stati invitati a rientrare con i propri mezzi. Le rappresentanze sul posto li hanno aiutati nella ricerca di posti sui voli ancora disponibili. Parallelamente la rete esterna si è preparata a fornire il proprio sostegno ai viaggiatori che non erano più in grado di rientrare con i propri mezzi. Le rappresentanze all'estero hanno svolto compiti importanti nel quadro dei rimpatri, fornendo informazioni sul posto e negoziando con le autorità locali l'ottenimento di autorizzazioni in vista del rimpatrio. Erano inoltre le interlocutrici dei viaggiatori e, in caso di necessità, hanno fornito loro prestiti d'emergenza. Anche le circa 210 rappresentanze onorarie hanno rivestito un ruolo essenziale. Hanno sostenuto le rappresentanze ufficiali del DFAE grazie alle buone relazioni che intrattengono con le autorità locali e i rappresentanti degli ambienti economici, commerciali e culturali. D'altronde con il sostegno delle loro reti fungono da intermediarie nella gestione delle crisi o nei casi di protezione consolare. Le rappresentanze onorarie hanno garantito la trasmissione di informazioni e fornito aiuto, in particolare nei territori discosti in cui la Svizzera non dispone di una rappresentanza ufficiale¹⁸⁹.

L'operazione di rimpatrio è stata ufficialmente avviata il 22 marzo ed è durata circa cinque settimane. Complessivamente il DFAE ha organizzato 35 voli di rimpatrio, quattro bus speciali inviati a Bruxelles, Vienna e Parigi, 21 voli di corrispondenza e 47 trasporti in bus laddove i viaggiatori non potevano raggiungere un aeroporto internazionale. In totale 7255 viaggiatori sono stati rimpatriati in Svizzera. Oltre ai viaggiatori svizzeri sono state trasportate anche persone residenti nei Paesi vicini. Già in gennaio la Francia ha organizzato le prime operazioni di rimpatrio di viaggiatori bloccati in Cina¹⁹⁰. Circa 3000 viaggiatori svizzeri sono stati rimpatriati da Stati terzi. Una gran parte dei rimpatri è stata effettuata dall'Asia. Il costo dell'operazione di rimpatrio è costata in totale circa 10 milioni di franchi. La Confederazione ha anticipato i fondi per il finanziamento dei voli così da garantire un rimpatrio tempestivo. Fin dall'inizio, comunque, è stato comunicato che i passeggeri avrebbero dovuto partecipare alle spese di trasporto. Inoltre i passeggeri dovevano consegnare una dichiarazione con la quale si dichiaravano d'accordo di partecipare ai costi. I voli sono stati fatturati ai

¹⁸⁸ Gli svizzeri in viaggio all'estero devono registrarsi sulla «Travel Admin App», comunicato stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2020.

¹⁸⁹ Verbale della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 19 agosto 2020

¹⁹⁰ Verbale della conferenza straordinaria dei direttori dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione del 31 gennaio 2020.

passaggeri sotto forma di importi forfettari stabiliti in funzione della distanza percorsa¹⁹¹. Al momento della redazione del presente rapporto la maggior parte delle fatture era stata pagata¹⁹².

La Commissione ha preso atto del fatto che il DFAE sta valutando l'introduzione di un sistema che obblighi i passeggeri a riservare e a pagare in anticipo direttamente il loro biglietto d'aereo. La fatturazione dei biglietti d'aereo a posteriori e i relativi compiti hanno comportato una procedura che ha richiesto molte risorse e che occorre semplificare¹⁹³. D'altro canto la fatturazione dei costi di trasporto ha suscitato diversi interrogativi, in particolare per il fatto che alcuni Paesi membri dell'UE e in particolare i Paesi vicini hanno applicato tariffe meno elevate, ciò che ha suscitato incomprensioni in alcuni viaggiatori¹⁹⁴.

La Commissione capisce che determinate decisioni hanno dovuto essere prese rapidamente. Sarebbe comunque auspicabile che in futuro per casi del genere si migliori il coordinamento con i Paesi vicini. La Commissione condivide il fatto che il DFAE desideri fare tesoro di questa esperienza per affrontare analoghe situazioni future. Sostiene inoltre gli sforzi intrapresi dal DFAE per integrare maggiormente gli uffici interessati (come l'UFSP, la SEM e fedpol) e i partner (come le compagnie aeree, le organizzazioni degli operatori turistici, la polizia aeroportuale) così da garantire che tutti gli attori interessati siano coinvolti nell'operazione di rimpatrio¹⁹⁵.

La Commissione ritiene tuttavia che occorra esaminare se, sulla base delle esperienze maturate, non sia il caso di definire procedure comuni e di attribuire determinati ruoli nell'eventualità di una nuova crisi. La sottocommissione competente tornerà su questa tematica nel quadro della sua inchiesta sulla gestione della crisi presso il DFAE.

L'applicazione Travel Admin è uno strumento importante che permette di avere una panoramica delle persone che si trovano all'estero. Il DFAE ha invitato i viaggiatori a registrare i loro viaggi e i luoghi di soggiorno nell'applicazione, in modo da poter condividere con esso le informazioni in caso di emergenza. Anche se l'applicazione esiste ed è utilizzata da parecchio tempo¹⁹⁶, la pandemia di COVID-19 è stata un vero e proprio test per questo strumento. Malgrado qualche difetto il DFAE ritiene che l'applicazione abbia superato la prova. Le lacune rilevate sono state colmate e una nuova versione dell'applicazione è stata lanciata nell'autunno 2020¹⁹⁷.

Anche la Helpline DFAE ha rappresentato uno strumento importante nella gestione della pandemia. Messa in servizio nel 2011 è lo sportello unico per tutto ciò che riguarda i servizi consolari. All'inizio della crisi di COVID-19 è servita da sportello

¹⁹¹ EDA-Krisenmanagement COVID-19, Lessons Learned: Erkenntnisse Erste Phase der Krisenbewältigung (Januar bis Mai 2020), rapporto del 17 agosto 2020 destinato al capo del Dipartimento (soltanto in tedesco, di seguito: rapporto Lessons learned).

¹⁹² Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 26 ottobre 2020; delle 7183 fatture emesse nel corso dell'estate 2020, 6268 erano state pagate all'11 gennaio 2021.

¹⁹³ Rapporto Lessons learned.

¹⁹⁴ Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 19 agosto 2020.

¹⁹⁵ Rapporto Lessons learned.

¹⁹⁶ È l'applicazione che ha sostituito *itineris*.

¹⁹⁷ Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 19 agosto 2020.

d'informazione generale sulla pandemia. Prima che le infoline dell'UFSP (per questioni legate alla salute) e della SEM (per questioni legate alla migrazione e all'entrata nel territorio) fossero operative, la Helpline DFAE ha risposto a tutte le domande concernenti la pandemia di COVID-19, ciò che ha provocato a breve termine una saturazione della linea. Per questa ragione l'organico è aumentato dalle 13 persone in situazione normale a 100 persone con un sistema a turni. Il rafforzamento dell'organico ha potuto essere effettuato internamente: collaboratori di altre direzioni meno sollecitate sono state assegnati alla helpline¹⁹⁸.

In caso di crisi è fondamentale comunicare con rapidità e chiarezza. Sulla base del rapporto *Lessons learned* il DFAE ha analizzato gli insegnamenti maturati durante la prima fase di gestione della crisi, compresi quelli inerenti la comunicazione interna ed esterna. Tenuto conto di questi insegnamenti è stato deciso in particolare di analizzare la prassi per quanto attiene ai consigli di viaggio. La Commissione è favorevole a questa analisi e a tempo debito prenderà atto del risultato.

Il DFAE è abituato a reagire alle crisi che scoppiano all'estero. La pandemia di COVID-19, che ha colpito simultaneamente tutto il mondo, ha tuttavia rappresentato una sfida completamente nuova. La Sottocommissione riconosce il ruolo della Centrale del DFAE e delle rappresentanze svizzere all'estero ufficiali nonché dei consolati onorari nel sostenere i viaggiatori svizzeri e gli Svizzeri all'estero. In breve tempo hanno allestito in modo professionale la più grande operazione di rimpatrio mai organizzata finora, mentre i collaboratori dovevano fare i conti con le restrizioni locali in tutti i Paesi. Nel contempo i collaboratori del DFAE hanno fornito servizi che hanno superato quelli previsti dal mandato legale.

La Commissione ritiene che, dal profilo dell'alta vigilanza, nell'immediato non si impongano misure particolari e si riserva il diritto di tornare su determinati aspetti concernenti le prestazioni di sostegno del DFAE nel quadro dei suoi accertamenti sulla gestione della pandemia di COVID-19 da parte delle autorità federali.

4.6 DDPS

4.6.1 Ruolo della Farmacia dell'esercito

Nel quadro dei suoi accertamenti sulla gestione della crisi di COVID-19 da parte delle autorità federali la CdG-N ha esaminato il ruolo della Farmacia dell'esercito. A tal fine la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N, competente in materia, ha sentito il capo dell'esercito (CEs) e alcuni rappresentanti della Segreteria generale del DDPS. Ha anche sentito alcuni rappresentanti della task force incaricata di coordinare gli acquisti del DDPS e della Farmacia dell'esercito e ha chiesto informazioni per scritto. Ha esaminato in particolare il modo in cui la Farmacia dell'esercito ha assolto il proprio mandato ampliato, come ha gestito gli acquisti di materiale sanitario (mascherine, disinfettanti, respiratori ecc.) e quali misure ha adottato per garantire l'approvvigionamento dell'esercito e del sistema sanitario. Le prime conclusioni dei lavori effettuati finora sono presentate di seguito.

¹⁹⁸ Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 19 agosto 2020.