



Consolati onorari

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

dell'11 novembre 2025

L'essenziale in breve

I consolati onorari sono rappresentanze consolari dirette da un console onorario a titolo onorifico. I consoli onorari svizzeri non sono chiamati a svolgere tutte le funzioni delle rappresentanze di carriera e dispongono peraltro soltanto di privilegi e immunità limitati. Completano la rete di rappresentanze estere della Svizzera e svolgono funzioni di sostegno come intrattenere relazioni con le autorità locali, mantenere i contatti con la comunità degli Svizzeri all'estero sul posto e fornire assistenza a cittadini svizzeri che si trovano in una situazione d'emergenza (d'intesa con la rappresentanza superiore). La loro nomina comporta tuttavia il rischio di danneggiare la reputazione del Paese rappresentato. Alcuni anni fa un'inchiesta internazionale ha portato alla luce diversi casi problematici. Inoltre, il numero di consoli onorari svizzeri ha registrato un incremento costante. Dal 1990 è quasi raddoppiato.

Date queste premesse, nel mese di gennaio 2024 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dei consolati onorari. La sottocommissione competente DFAE/DDPS della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di incaricare il CPA di indagare su come il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) gestisce i consolati onorari svizzeri all'estero ma anche i consolati onorari esteri in Svizzera.

Dalla valutazione del CPA è in particolare emerso che i consoli onorari svizzeri all'estero offrono un valore aggiunto e che il DFAE fornisce loro un supporto nel complesso adeguato anche se il supporto e la direzione dipendono fortemente dal superiore, per esempio dall'ambasciatore svizzero presente nello Stato di residenza. L'istruzione del DFAE concernente i consoli onorari svizzeri all'estero è chiara, tuttavia secondo la CdG-S occorre farla maggiormente conoscere a tutti i collaboratori delle rappresentanze svizzere competenti per i consoli onorari. Per nominare i consoli onorari le rappresentanze si attengono alle direttive del DFAE, ma verificano le relazioni d'interesse in modo troppo poco sistematico. A questo proposito la CdG-S raccomanda che in futuro si proceda a una verifica sistematica delle relazioni d'interesse e dei potenziali conflitti d'interesse. Nei casi problematici il DFAE ha reagito in modo adeguato.

Ciò che manca sono chiare direttive strategiche per la nomina di consoli onorari svizzeri all'estero, con ripercussioni su diversi aspetti che vanno dall'apertura alla chiusura dei consolati onorari. È quanto ha stabilito il CPA basandosi tra l'altro

sull'allora progetto di nuova strategia consolare del Consiglio federale. Sulla base della valutazione del CPA la CdG-S giunge alla conclusione che il DFAE dovrebbe soprattutto elaborare una chiara base strategica per la nomina dei consoli onorari. Una strategia ben concepita consentirebbe in futuro anche di meglio valutare l'utilità di nuovi consoli e consolati onorari e di chiudere più rapidamente i consolati onorari esistenti che non sono più nell'interesse della Svizzera. Il Consiglio federale adotterà presumibilmente la strategia consolare 2026–2029 poco dopo la pubblicazione del presente rapporto. La CdG-S ne esaminerà le innovazioni e il valore aggiunto quando tratterà il parere del Consiglio federale sul suo rapporto.

Nei confronti dei consolati onorari esteri in Svizzera, il DFAE considera di avere una responsabilità molto limitata e sfrutta il suo margine di manovra con estrema moderazione per riguardo alle relazioni bilaterali con gli Stati d'invio. Il DFAE stesso non applica in modo coerente le sue direttive concernenti i consolati onorari esteri in Svizzera e le competenze delle varie autorità federali e cantonali non sono sempre chiare. Vi sono stati anche casi in cui il DFAE avrebbe dovuto reagire con maggior determinazione a problemi emersi con consoli onorari esteri in Svizzera. La CdG-S chiede che il DFAE strutturi in modo più rigoroso i processi di ammissione dei consoli onorari esteri, coinvolgendo tutte le autorità implicate e che in caso di problemi agisca in modo proattivo.

Rapporto

1. Introduzione

1.1 Situazione iniziale

I consolati onorari sono consolati diretti a titolo onorifico¹ da persone private – appunto i consoli onorari – su mandato di uno Stato. In genere i consoli onorari esercitano il mandato in aggiunta a un'altra occupazione professionale. Diversamente dai consoli di carriera, i consoli onorari non devono obbligatoriamente avere la cittadinanza dello Stato d'invio. Nella maggior parte dei casi la loro competenza non copre l'intero territorio dello Stato di residenza, ma soltanto una parte (circoscrizione consolare). Intrattengono solo occasionalmente relazioni diplomatiche con il governo nazionale e il loro compito consiste principalmente nel curare il contatto con le autorità della propria circoscrizione consolare. I consoli onorari non sostituiscono completamente le rappresentanze di carriera, dato che spesso hanno solo competenze limitate, non possiedono una formazione formale e non hanno lo stesso peso politico. La Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963² sulle relazioni consolari (di seguito CVRC), che anche la Svizzera ha sottoscritto, disciplina le funzioni, gli obblighi e i diritti dei consolati onorari. Diversamente dai consoli di carriera, ai consoli onorari sono accordati solo diritti e privilegi limitati: l'esenzione³ dall'imposta si applica solo al reddito proveniente dalle attività ufficiali; l'immunità giurisdizionale copre solo gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ufficiali e non quelle private; i locali di un consolato onorario non sono inviolabili, ma lo sono soltanto i documenti consolari che vengono conservati separati dai documenti privati; ai famigliari non sono concessi privilegi e immunità.

I consolati onorari completano la rete di rappresentanze estere della Svizzera e svolgono funzioni di sostegno come intrattenere relazioni con le autorità locali, mantenere i contatti con la comunità degli Svizzeri all'estero sul posto e fornire assistenza a cittadini svizzeri che si trovano in una situazione d'emergenza (d'intesa con la rappresentanza superiore). Dato che rappresentano la Svizzera, la loro nomina può comportare un rischio per la reputazione del nostro Paese.

Alcuni anni fa un'inchiesta internazionale ha portato alla luce diversi casi problematici (affari di dubbia natura e anche reati), che riguardavano tra l'altro anche consoli onorari esteri in Svizzera.

Nel caso dei consoli onorari svizzeri all'estero il rischio è quello di danneggiare la reputazione della Svizzera. Inoltre, il numero di consoli onorari svizzeri ha registrato

¹ A titolo onorifico non significa per forza a titolo gratuito: è lo Stato d'invio che decide se il console onorario riceve un'indennità.

² **RS 0.191.02.**

un incremento costante. Dal 1990 è quasi raddoppiato³. La Svizzera è attualmente presente con 224 consolati onorari in un totale di 105 Stati⁴, mentre in Svizzera sono rappresentati 65 Stati con un totale di 122 consolati onorari⁵.

Alla luce di questa situazione, nel mese di gennaio 2024 le CdG hanno incaricato il CPA di eseguire una valutazione sui consolati onorari. La sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG-S ha deciso di incaricare il CPA di indagare sia sui consolati onorari svizzeri all'estero sia sui consolati onorari esteri in Svizzera.

1.2 Oggetto dell'inchiesta e metodologia

La CdG-S ha incaricato il CPA di rispondere alle seguenti domande nel quadro di un'inchiesta:

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

Per rispondere alle domande il CPA ha analizzato diversi documenti (basi legali e altre direttive, strategie a diversi livelli e norme procedurali del DFAE) oltre che esempi di processi (processi concreti presso il DFAE e gestione di quattro casi problematici). Il CPA ha esaminato tra l'altro anche il progetto di strategia consolare del 16 ottobre 2024 – che inizialmente il Consiglio federale intendeva adottare nel primo semestre del 2025 – e ha intervistato 47 persone. Inoltre ha valutato i *consolati onorari svizzeri all'estero* sulla base di sei casi di studio e di analisi statistiche (sull'evoluzione dei consolati onorari e su caratteristiche quali la nazionalità e le lingue). Riguardo ai *consolati onorari esteri in Svizzera*, il CPA ha inoltre effettuato un raffronto internazionale dei requisiti statali per la loro ammissione. Il CPA ha concluso il suo lavoro con la valutazione del 5 giugno 2025⁶ all'attenzione della CdG-S.

La CdG-S ha analizzato i risultati della valutazione. Con il presente rapporto valuta tali risultati e formula raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale laddove ritiene che sia necessario intervenire. La CdG-S ha adottato il rapporto l'11 novembre 2025 e lo ha sottoposto per parere al Consiglio federale. La CdG-S ha inoltre deciso di pubblicare il presente rapporto assieme a quello del CPA.

Prima dell'adozione del rapporto da parte della CdG-S, il DFAE è stato interpellato nell'ambito di una consultazione. Le sue risposte sono state prese in considerazione nel presente rapporto, laddove la CdG-S l'abbia ritenuto opportuno.

³ Consolati onorari, Valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 5 giu. 2025, (qui di seguito valutazione del CPA), n. 3.1.2

⁴ Stato: ottobre 2024; valutazione del CPA, n. 2.3

⁵ Stato: giugno 2024; valutazione del CPA, n. 2.4

⁶ Valutazione del CPA

La CdG-S prenderà atto e analizzerà la strategia consolare 2026–2029, che il Consiglio federale adotterà presumibilmente poco dopo la pubblicazione del presente rapporto, quando tratterà il parere del Consiglio federale sul suo rapporto (v. anche n. 4).

2. Consolati onorari svizzeri all'estero: constatazioni e raccomandazioni

2.1 Istruzione del DFAE sui consolati onorari

2.1.1 Costatazioni del CPA

Il CPA giunge alla conclusione che l'istruzione del 1° gennaio 2021 del DFAE concernente i posti consolari onorari e i rappresentanti consolari onorari (di seguito Istruzione sui consoli onorari) è conforme alla pertinente convenzione internazionale, la CVRC, e la concretizza in modo adeguato. Il CPA ritiene che quest'istruzione sia in genere rispettata, ma ha anche constatato che in un quarto dei casi si deroga alla disposizione secondo cui i consoli onorari devono avere la cittadinanza svizzera. È il caso sia di Paesi con una piccola comunità di svizzeri all'estero ma anche di molti Paesi europei dove è più difficile capire perché non si sia tenuto maggiormente conto del criterio della cittadinanza svizzera nella scelta del console onorario.

Sulla base dei suoi casi di studio il CPA ha constatato che l'istruzione è considerata chiara dai collaboratori chiamati ad applicarla. Le competenze relative al supporto da fornire ai consoli onorari sono formulate in modo un po' complicato per i non addetti ai lavori ma nella pratica risultano chiare e adeguate. Il CPA deplora tuttavia il fatto che l'istruzione non sia conosciuta da tutti i collaboratori delle rappresentanze svizzere competenti per i consoli onorari.

2.1.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S constata che l'istruzione sui consoli onorari costituisce per il DFAE uno strumento adeguato. Tuttavia raccomanda al Dipartimento di adoperarsi affinché sia maggiormente conosciuta dai collaboratori delle rappresentanze svizzere competenti per i consoli onorari. In questo modo si potrebbe contribuire anche a far sì che il criterio della cittadinanza svizzera nella nomina dei consoli onorari sia maggiormente rispettato, un obiettivo auspicabile dato che secondo la valutazione del CPA con questo requisito si mira a ridurre il rischio che i consoli onorari rappresentino interessi diversi da quelli della Svizzera.

Raccomandazione 1 – Far conoscere maggiormente l'istruzione sui consoli onorari

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di adottare misure affinché l'istruzione sui consoli onorari sia conosciuta da tutti i collaboratori competenti.

2.2 Processi del DFAE

Di seguito vengono esaminati i processi del DFAE per la nomina e il supporto dei consoli onorari e i processi di vigilanza sui consoli onorari.

2.2.1 Costatazioni del CPA

Nomina

Il CPA constata che le esigenze formali che il DFAE deve verificare al momento della nomina di consoli onorari sono definite chiaramente. Rimangono invece talvolta vaghe le esigenze che devono soddisfare i consoli onorari, in particolare per quanto concerne le loro attività private. I consoli onorari devono semplicemente confermare per scritto che non esercitano alcuna carica politica o consolare ufficiale per un altro Paese. Di conseguenza, secondo il CPA le relazioni d'interesse sono prese in considerazione in modo troppo poco sistematico al momento della nomina, con conseguenti rischi per la reputazione della Svizzera.

Vigilanza

Una verifica sistematica delle attività e dell'idoneità della persona non è prevista neppure durante il mandato. I rapporti annuali dei consoli onorari non sottostanno ad alcuna direttiva e il loro scopo non sarebbe chiaro. La proroga del mandato, che solitamente avviene dopo quattro anni, sarebbe un atto puramente formale.

Il CPA sottolinea però anche che nel complesso non ci sono molti casi problematici e che nei casi concreti il DFAE interviene con discrezione e in modo adeguato in modo da ridurre al minimo i potenziali rischi di danneggiare la reputazione della Svizzera.

Supporto

Il CPA ha valutato le direttive disponibili riguardo al supporto e alla direzione dei consoli onorari e, mediante interviste e documenti, ha stabilito in che modo vengono messe in pratica. Ha constatato che non vi sono pressoché direttive su questi aspetti. I compiti specifici dei consoli onorari – che secondo le direttive vanno definiti in una convenzione conclusa con i consoli onorari – vengono nella maggior parte dei casi ripresi in toto dal lungo elenco di funzioni del modello standard del DFAE.

Il CPA constata inoltre che il supporto e la direzione dei consoli onorari dipendono fortemente dai superiori, concretamente dall'ambasciatore o dal console generale. Dalle interviste condotte dal CPA è comunque emerso che le rappresentanze superiori ma anche gli stessi consoli onorari hanno espresso una valutazione positiva sul supporto fornito a questi ultimi. I consoli onorari interpellati si sono inoltre detti soddisfatti dello scambio d'informazioni.

Il CPA constata altresì che l'onere a carico del DFAE per quanto riguarda il supporto e la direzione deve essere soppesato tenendo conto del valore aggiunto concreto apportato dai consoli onorari.

2.2.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S prende atto con soddisfazione che sia le rappresentanze superiori sia gli stessi consoli onorari si esprimono in modo positivo sul supporto fornito a questi ultimi. Tenuto conto dei contesti molto diversi nei quali la Svizzera impiega consoli onorari e degli altrettanto diversi compiti che la Svizzera affida loro, la Commissione ritiene ragionevole l'approccio pragmatico finora adottato in materia di supporto. Tuttavia, considera che questo aspetto potrebbe essere maggiormente fondato su direttive strategiche, che però non esistono ancora. Torneremo su questo punto nel numero 2.3.

La CdG-S critica invece il fatto che le relazioni d'interesse dei candidati ai posti di console onorario siano valutate in modo troppo poco sistematico. Le attività private presentano potenziali conflitti d'interesse. Secondo la valutazione del CPA il carattere onorifico dell'attività di console onorario garantisce un elevato grado di identificazione con questa funzione, ma implica anche che dal punto di vista finanziario il console onorario dipenda dalla sua attività privata. Le attività private dei consoli onorari possono dare origine a potenziali conflitti d'interesse, che potrebbero costituire un rischio per la reputazione della Svizzera e danneggiare la credibilità della rappresentanza dei suoi interessi.

La Commissione giunge pertanto alla conclusione che sarebbe opportuno chiarire sistematicamente le relazioni d'interesse per limitare i rischi per la reputazione della Svizzera. Come scrive il CPA, esistono per esempio strumenti utili nelle basi per il controllo di sicurezza relativo alle persone della Confederazione, che potrebbero essere impiegati per analogia per chiarire sistematicamente le relazioni d'interesse dei consoli onorari.

La Commissione è inoltre del parere che l'indicazione delle relazioni d'interesse non dovrebbe essere richiesta e verificata dal DFAE soltanto al momento della nomina ma anche a scadenze regolari. Oltre che in occasione della nomina, eventuali conflitti d'interesse andrebbero chiariti al più tardi dopo quattro anni, in occasione della proroga del mandato.

Raccomandazione 2 – Verifica sistematica delle relazioni d'interesse e di potenziali conflitti d'interesse

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di adoperarsi affinché si proceda a una verifica sistematica delle relazioni d'interesse e dei potenziali conflitti d'interesse al momento della nomina di consoli onorari e tale verifica venga ripetuta a intervalli di tempo adeguati.

2.3 Direttive strategiche

2.3.1 Costatazioni del CPA

Dopo aver analizzato le direttive e le strategie esistenti⁷ il CPA constata che mancano chiare direttive strategiche relative all'importanza e allo stabilimento di consolati onorari. Questa lacuna non viene colmata neppure nella versione del 16 ottobre 2024 del progetto di strategia consolare per gli anni 2025-2028.

Il CPA afferma che, pur menzionando i consoli onorari e i loro principali compiti, la strategia consolare per gli anni 2025-2028, che al momento della valutazione era allo stadio di progetto, non contiene alcuna direttiva sulla loro nomina. Fra gli obiettivi citati dalla strategia figura l'estensione delle competenze dei consoli onorari, ma senza che vengano descritti gli scopi concreti o le misure necessarie a tal fine. Anche l'istruzione sui consoli onorari, che secondo il CPA era considerata una base strategica da numerose persone intervistate, non contiene alcuna indicazione riguardo ai casi in cui sia opportuno stabilire un consolato onorario (e non un posto consolare di carriera) e quando sia invece meglio rinunciarvi.

Il CPA non è inoltre riuscito a cogliere una chiara strategia nell'aumento dei consoli onorari svizzeri all'estero, che dal 1990 sono praticamente raddoppiati (oggi sono oltre 200).

Il CPA osserva inoltre che in genere i consolati onorari vengono aperti principalmente per rispondere a un bisogno. Nei casi che ha esaminato, il bisogno addotto dalle rappresentanze superiori era perlopiù motivato. Ciononostante il CPA constata che non vi sia alcuna strategia chiara per aprire consolati onorari, il che si rifletterebbe anche nel diverso livello di qualità delle relative richieste. Le lettere che dovrebbero motivare la proposta di nomina di un console onorario sono estremamente eterogenee, sia nella forma che nella sostanza.

Il CPA giunge alla stessa conclusione per quanto concerne la chiusura dei consolati onorari: anche in questo caso mancano direttive strategiche, ossia criteri per verificare e motivare il bisogno di tenere aperto un consolato onorario, oppure per decidere che sia più opportuno chiuderlo. La conseguenza della mancanza di direttive strategiche è la seguente: anche nei casi in cui non vi sia più il bisogno o persino se il posto è rimasto vacante a lungo, si stenta a chiudere i consolati onorari. Il CPA ipotizza che questa reticenza a chiudere possa essere ricondotta a un certo timore di offendere i consoli onorari che esercitano a titolo onorifico.

⁷ Il CPA ha in particolare tenuto conto della documentazione seguente (per una panoramica completa si veda la bibliografia e i documenti di riferimento riportati nel rapporto di valutazione del CPA): istruzioni sui consoli onorari, strategie di politica estera, Visione per la politica estera della Svizzera 2028, strategie geografiche (p. es. Strategia Sud-Est asiatico, Strategia Africa subsahariana), progetto di strategia consolare per gli anni 2025–2028 (stato: 16.10.2024)

2.3.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S ritiene che la constatazione relativa alla mancanza di direttive strategiche costituisca l'elemento centrale della valutazione del CPA. Senza direttive strategiche non è possibile soppesare il valore aggiunto che apportano i consolati onorari e i rischi che comportano, non solo nel caso di nuove aperture di consolati onorari o di nomine di nuovi consolati onorari, ma anche nel momento in cui vanno prese decisioni relative al mantenimento o alla chiusura di consolati onorari esistenti. La valutazione del CPA ha dimostrato che, agli occhi dei servizi superiori, i consolati onorari apportano un evidente valore aggiunto, ma non possono sostituirsi alle rappresentanze di carriera e il supporto loro fornito comporta degli oneri.

La Commissione ritiene che lo strumento dei consolati onorari sia nel complesso adeguato e non lo rimette in discussione in quanto tale. Reputa tuttavia urgente che lo stabilimento di consolati onorari si fondi su solide basi strategiche, affinché gli interessi della Svizzera all'estero siano rappresentati al meglio tenendo conto di tutti i vantaggi e gli svantaggi e affinché il DFAE possa assicurare un'adeguata gestione dei rischi. Questo modo di procedere è tanto più urgente se si considera che nella sua valutazione il CPA non ha trovato alcuna spiegazione chiara per il forte aumento del numero di consolati onorari svizzeri all'estero a partire dal 1990.

Disporre di direttive strategiche sarebbe utile anche per il supporto mirato ai consolati onorari (cfr. n. 2.2.2).

La CdG-S prenderà atto e analizzerà la strategia consolare 2026–2029, che verrà presumibilmente adottata dal Consiglio federale poco dopo la pubblicazione del presente rapporto, quando tratterà il parere del Consiglio federale sul suo rapporto.

Raccomandazione 3 – Elaborare direttive strategiche per la nomina di consolati onorari svizzeri

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di elaborare, tenendo conto degli strumenti strategici già esistenti, direttive strategiche sulla nomina di consolati onorari. Tali direttive dovranno disciplinare in particolare gli aspetti concernenti l'apertura di un consolato onorario e la nomina di un console onorario, nonché la chiusura di un consolato onorario o la destituzione di un console onorario. Dovranno inoltre consentire di far sì che il supporto ai consolati onorari sia maggiormente e più uniformemente incentrato sugli obiettivi strategici.

3. Consolati onorari esteri in Svizzera: constatazioni e raccomandazioni

3.1 Direttive del DFAE

3.1.1 Costatazioni del CPA

Il CPA giunge alla conclusione che le direttive del DFAE sull'apertura di consolati onorari esteri in Svizzera e sull'ammissione di consoli onorari esteri siano conformi al diritto e perlopiù chiare, anche se non comportano alcun vincolo. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, il CPA constata che neanche negli altri Stati esaminati le direttive in questo ambito sono vincolanti.

Il raffronto internazionale delle direttive consente anche al CPA di formulare alcune affermazioni riguardo al contenuto: le direttive del DFAE corrispondono per la maggior parte a quelle di altri Paesi, fermo restando che taluni Stati dispongono di direttive più severe per evitare possibili conflitti d'interesse e per comprovare il bisogno di un consolato onorario.

Il CPA ha messo a confronto le direttive svizzere con quelle di altri Paesi. Inoltre ha esaminato l'applicazione delle direttive svizzere da parte delle autorità svizzere (constatando diverse lacune, v. n. 3.2). Non ha tuttavia potuto esaminare l'applicazione delle direttive estere nei rispettivi Stati.

3.1.2 Valutazione della CdG-S

La Commissione prende atto che le direttive del DFAE sui consolati onorari esteri in Svizzera sono conformi al diritto anche se, come negli Stati messi a confronto, non sono vincolanti. Vi sono inoltre Stati che, su taluni punti, dispongono di direttive più severe per i consoli onorari esteri. Secondo la valutazione del CPA non è tuttavia dato sapere in che modo gli altri Stati applichino nella pratica le loro direttive. Con le sue raccomandazioni, la Commissione non si riferisce quindi alle raccomandazioni svizzere in sé, che corrispondono perlopiù a quelle degli altri Stati, ma alla loro applicazione concreta. Come illustrato nel numero 3.2.2, la Commissione ravvisa diversi punti su cui è possibile far leva per ridurre al minimo i rischi per la reputazione della Svizzera.

3.2 Processi relativi all'ammissione e alla vigilanza di consolati onorari esteri in Svizzeri

3.2.1 Costatazioni del CPA

Il CPA fa presente che nella prassi il DFAE non esamina in modo coerente se le sue direttive sui consolati onorari esteri sono adempite. La verifica si ridurrebbe a un esame superficiale dell'effettivo bisogno di disporre del consolato onorario da parte dello Stato d'invio. Spesso il DFAE derogherebbe alle sue direttive e raramente respingerebbe le domande di aprire consolati onorari esteri, al fine di non compromettere le relazioni bilaterali con gli Stati di invio.

Il CPA constata inoltre che non è del tutto chiaro da parte di chi e in che modo determinate direttive dovrebbero essere verificate. I principali servizi coinvolti sono i seguenti:

- Protocollo del DFAE
- Gruppi di coordinamento regionale della Segreteria di Stato del DFAE
- Direzione del diritto internazionale
- Fedpol
- Cantoni nei quali è richiesta l'apertura del consolato onorario
- Servizio delle attività informative della Confederazione

La valutazione del CPA mostra che non sempre i servizi sopraelencati sanno con esattezza in cosa consistono i mandati o le domande di accertamento che il Protocollo sottopone loro sulla base di una lista di controllo. In alcuni casi non sanno cosa devono chiarire o su quali basi o con quali strumenti e quindi quanto approfonditamente debbano procedere a un accertamento. Succede inoltre che si verifichino delle sovrapposizioni fra i vari servizi coinvolti. Da ultimo, secondo il CPA il Protocollo del DFAE non registrerebbe in modo uniforme le domande degli Stati esteri di aprire un consolato onorario.

Il CPA constata essenzialmente che, per riguardo alle relazioni bilaterali, il DFAE utilizza il proprio margine di manovra con estrema moderazione. In questo ambito, il DFAE interpreta il suo ruolo in modo molto restrittivo e rinuncia praticamente a qualsiasi tipo di vigilanza non appena la nomina è avvenuta.

Da ultimo il CPA rileva anche che, nei rari casi problematici, il DFAE ha reagito con esitazione, consentendo per esempio a un console onorario straniero di non essere punito per una violazione della legge sulla circolazione stradale. Secondo il CPA, l'esitazione del DFAE è da ricondurre anche al fatto che, secondo il DFAE, la responsabilità ricade sull'ambasciata dello Stato d'invio nonché sulle competenti autorità svizzere (uffici di tassazione, polizia, autorità di perseguimento penale).

3.2.2 Valutazione della CdG-S

Come già menzionato nel numero 3.1, le direttive del DFAE sui consoli onorari esteri in Svizzera sono conformi al diritto. Per la CdG-S è inoltre chiaro che nell'interazione

con i consoli onorari esteri e nel loro trattamento occorre dar prova di tatto diplomatico e tenere adeguatamente conto delle relazioni bilaterali con lo Stato d'invio. La Commissione ravvisa tuttavia due punti nei quali la prassi del DFAE potrebbe essere più efficace al fine di tutelare gli interessi della Svizzera e di prevenire danni alla sua reputazione.

Anzitutto la Commissione ritiene che i processi delle autorità svizzere per l'apertura di consolati onorari esteri e l'ammissione di consoli onorari esteri debbano essere impostati con maggior coerenza. Come esposto nel numero 3.2.1 la Commissione considera che le direttive del DFAE siano adeguate ma che l'applicazione possa essere migliorata. Si dice sorpresa del fatto che non tutte le autorità interessate siano in chiaro sul loro ruolo e i loro compiti a questo riguardo. Di conseguenza la CdG-S rivolge la seguente raccomandazione al Consiglio federale:

Raccomandazione 4 – Processi chiari in relazione ai consolati onorari esteri in Svizzera

La Commissione raccomanda al Consiglio federale, con il coinvolgimento di tutti i servizi interessati, di chiarire e trasporre in pratica con coerenza le responsabilità e i processi relativi all'apertura di consolati onorari esteri in Svizzera e all'ammissione di consoli onorari esteri in Svizzera.

In secondo luogo, la Commissione valuta che il DFAE abbia reagito in modo troppo esitante nei pochi casi problematici in cui erano coinvolti consoli onorari esteri. Anche a questo riguardo parte della responsabilità sarebbe da ricercare nella parziale mancanza di processi. La Commissione ritiene che le autorità coinvolte dovrebbero concordare, sotto la direzione del DFAE, chi deve notificare cosa, a chi e in quali situazioni. Soprattutto in caso di violazioni contro l'ordinamento giuridico svizzero le autorità competenti dovrebbero procedere con maggior determinazione contro i consoli onorari esteri coinvolti. Inoltre occorre tenere conto anche di qualsiasi comportamento che danneggi la reputazione e non solo delle violazioni direttamente correlate alla funzione di console onorario. Date le implicazioni sul piano diplomatico di questi provvedimenti, la CdG-S non ha alcun dubbio che il DFAE debba assumere un ruolo più proattivo di quanto fatto finora.

Raccomandazione 5 – Gestione adeguata dei casi problematici che coinvolgono consoli onorari esteri in Svizzera

La Commissione raccomanda al Consiglio federale, al fine di tutelare la Svizzera da danni alla reputazione, di attivarsi in modo proattivo e tempestivo in caso di violazioni del diritto o di comportamenti che danneggiano la reputazione da parte di consoli onorari esteri in Svizzera. A tal fine il DFAE è chiamato a chiarire anche i processi e le responsabilità delle autorità coinvolte qualora si presentino casi problematici.

Considerata la situazione mondiale attuale, che in Svizzera si caratterizza con un elevato rischio di spionaggio⁸, formulando le raccomandazioni 4 e 5 la Commissione vuole imprimere una svolta al modo in cui le autorità concepiscono il loro ruolo e sono consapevoli delle loro responsabilità.

4. Conclusioni e seguito dei lavori

La Commissione riconosce il valore aggiunto dei consoli onorari svizzeri all'estero come pure la buona qualità del supporto che i servizi superiori forniscono loro. I consoli onorari s'impegnano in modo significativo a favore degli interessi della Svizzera all'estero e lo fanno a titolo onorifico. Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-S si è fatta un'idea essenzialmente positiva degli strumenti di cui dispone il DFAE riguardo ai *consolati onorari svizzeri all'estero*. L'istruzione del DFAE è uno strumento adeguato, che occorre tuttavia far maggiormente conoscere ai collaboratori coinvolti al fine di promuovere al meglio gli interessi della Svizzera. I processi relativi ai consoli onorari svizzeri all'estero devono essere migliorati con un esame sistematico dei potenziali conflitti d'interesse al momento della nomina e con successive verifiche periodiche. La Commissione chiede principalmente che siano elaborate direttive strategiche chiare e complete sulla nomina di consoli onorari svizzeri all'estero. In assenza di tali direttive non è possibile eseguire una valutazione dell'utilità e dei costi e quest'aspetto è tanto più importante se si considera che i consoli onorari non possono sostituire una rappresentanza di carriera. La Commissione analizzerà in che misura la strategia consolare 2026–2029, che verrà presumibilmente pubblicata a breve dal Consiglio federale, affronta questa problematica quando tratterà il parere del Consiglio federale sul presente rapporto. Come menzionato al numero 1.2 la valutazione del CPA, sulla quale poggia il presente rapporto, si era basata sul progetto di strategia consolare del 16 ottobre 2024.

Per quanto concerne la gestione dei *consoli onorari esteri* in Svizzera, la Commissione ritiene nel complesso che il DFAE debba interpretare il suo ruolo in modo più proattivo. Ciò che occorre soprattutto chiarire e trasporre in pratica con coerenza sono le responsabilità e i processi delle diverse autorità federali e cantonali.

Vista l'esigenza di ottimizzazione illustrata, la CdG-S rivolge le cinque raccomandazioni di cui sopra al Consiglio federale. Lo scopo è di giungere a una strategia più chiara sullo stabilimento di consolati onorari svizzeri all'estero e, sia nel caso di consoli onorari svizzeri all'estero che in caso di consoli onorari esteri in Svizzera, a processi più efficaci e adeguati da parte delle autorità interessate. In questo modo si vuole promuovere con ancora maggior efficacia gli interessi della Svizzera all'estero e ridurre al minimo il rischio di danni alla sua reputazione. La Commissione è dell'idea che il DFAE possa sfruttare maggiormente il suo margine di manovra, pur continuando a tenere adeguatamente conto delle relazioni bilaterali con gli altri Stati.

⁸ «La sicurezza della Svizzera 2025», Rapporto sulla situazione del SIC del 2 lug 2025, pag. 62-65.

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esprimere, entro il 15 febbraio 2026, un parere sia sulle constatazioni e raccomandazioni del presente rapporto sia sul rapporto di valutazione del CPA; chiede inoltre di comunicarle con quali misure ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni. Invita il Consiglio federale a indicare, nell'ambito del suo parere, in che misura la sua strategia consolare colma le lacune rilevate dalla Commissione.

11 novembre 2025

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Charles Juillard

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della sottocommissione DFAE
/DDPS, Josef Dittli

Il segretario della sottocommissione
DFAE/DDPS, Mirdin Gnägi

Elenco delle abbreviazioni

DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
CVRC	Convenzione di Vienna del 24 apr. 1963 sulle relazioni consolari; RS 0.191.02