

11.446

**Iniziativa parlamentare
per una legge sugli Svizzeri all'estero**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio degli Stati**

del 27 gennaio 2014

Onorevole presidente,
Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale concernente persone e istituzioni svizzere all'estero, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

27 gennaio 2014

In nome della Commissione:

La presidente, Verena Diener Lenz

Compendio

Alla fine del 2013 la comunità degli Svizzeri all'estero contava 732 183 persone. Il fatto che i loro rapporti giuridici con la Svizzera siano disciplinati da diversi testi di legge non è più soddisfacente, anche solo in considerazione dell'importanza numerica di questo gruppo, che ha conosciuto una crescita imponente. Il presente progetto di legge federale concernente persone e istituzioni svizzere all'estero (legge sugli Svizzeri all'estero, LSEst) riunisce le diverse disposizioni riguardanti gli Svizzeri all'estero in un testo unico, chiaro e coerente. La LSEst disciplina le misure atte ad assistere e a collegare tra loro gli Svizzeri all'estero, i loro diritti politici, l'aiuto sociale che può essere loro accordato nonché la trasmissione della formazione svizzera all'estero. Il raggruppamento di queste disposizioni in un'unica legge consente una visione d'insieme dei diritti e dei doveri degli Svizzeri all'estero, dei servizi loro offerti dalla Confederazione e della collaborazione con le organizzazioni che tutelano i loro interessi.

La LSEst offre dunque una premessa ottimale per una coerente politica della Confederazione nei confronti degli Svizzeri all'estero. Questa unità d'intenti si manifesta già nel fatto che al DFAE è assegnato per legge il ruolo di interlocutore centrale per gli Svizzeri all'estero. Lo «sportello unico» rappresenta un'esigenza primaria per i cittadini svizzeri all'estero.

Non solo è cresciuto il numero degli Svizzeri che vivono durevolmente all'estero, ma in generale è aumentata anche la mobilità internazionale. Sempre più Svizzeri soggiornano temporaneamente all'estero per le vacanze, per seguire una formazione o per motivi professionali. La LSEst deve pertanto ampliare la prospettiva, disciplinando non solo i rapporti tra la Svizzera e i cittadini registrati come Svizzeri all'estero, ma più in generale anche quelli con le persone e le istituzioni svizzere all'estero. La protezione e i servizi consolari, di cui possono usufruire tutte le persone fisiche o giuridiche all'estero, sono oggi oggetto soltanto di un regolamento. Integrando queste disposizioni in una legge, alle attività delle autorità elvetiche sul territorio nazionale e all'estero è riconosciuta la necessaria base legale.

Il raggruppamento delle disposizioni relative agli Svizzeri che soggiornano in permanenza o provvisoriamente all'estero consente di precisare alcuni principi della Confederazione nei suoi rapporti con questo gruppo di persone. È fondamentale il principio della responsabilità individuale, secondo il quale chiunque prepari e svolga un soggiorno all'estero oppure eserciti un'attività all'estero è responsabile in prima persona. Ciò implica, tra l'altro, che la protezione consolare non è un diritto e che le autorità agiscono solo a titolo sussidiario, ossia quando la persona ha esaurito le risorse di cui dispone per risolvere il problema.

Indice

Compendio	1724
1 Genesi	1727
1.1 Iniziativa parlamentare Lombardi (11.446) e altri interventi	1727
1.2 Situazione iniziale	1728
1.3 Risultati della procedura di consultazione	1730
2 Punti essenziali del progetto	1732
3 Commento ai singoli articoli	1733
3.1 Titolo primo: Disposizioni generali	1733
3.2 Titolo 2: Svizzeri all'estero	1739
3.2.1 Capitolo 1: Rete di contatti e informazioni	1739
3.2.2 Capitolo 2: Registro degli Svizzeri all'estero	1741
3.2.3 Capitolo 3: Diritti politici	1744
3.2.4 Capitolo 4: Aiuto sociale	1748
3.2.4.1 Sezione 1: Principio e misure preventive	1750
3.2.4.2 Sezione 2: Condizioni per ottenere l'aiuto sociale	1751
3.2.4.3 Sezione 3: Prestazioni di aiuto sociale	1752
3.2.4.4 Sezione 4: Procedura	1753
3.2.4.5 Sezione 5: Restituzione	1753
3.2.4.6 Sezione 6: Ripartizione delle spese	1754
3.2.5 Capitolo 5: Sostegno alle istituzioni a favore degli Svizzeri all'estero	1755
3.3 Titolo 3: Trasmissione della formazione svizzera all'estero	1756
3.4 Titolo 4: Protezione consolare e altri servizi consolari a favore delle persone all'estero	1756
3.4.1 Capitolo 1: Protezione consolare	1756
3.4.1.1 Sezione 1: Condizioni	1756
3.4.1.2 Sezione 2: Sussidiarietà, limitazione e responsabilità della Confederazione	1759
3.4.1.3 Sezione 3: Aiuti	1760
3.4.2 Capitolo 2: Altri servizi consolari a favore di persone all'estero	1764
3.4.2.1 Sezione 1: Servizi consolari del DFAE	1764
3.4.2.2 Sezione 2: Servizi consolari di competenza di altri dipartimenti	1765
3.5 Titolo 5: Finanziamento, emolumenti e rimborso delle spese	1767
3.6 Titolo 6: Disposizioni finali	1769
4 Allegato	1772
4.1 Abrogazione del diritto vigente	1772
4.2 Modifica delle leggi federali	1774

5	Ripercussioni	1776
5.1	Ripercussioni a carattere finanziario e a livello di personale	1776
5.2	Attuabilità	1777
6	Rapporto con il diritto europeo	1777
7	Aspetti giuridici	1777
7.1	Costituzionalità e legalità	1777
7.2	Delega di competenze legislative	1778
7.3	Forma dell'atto	1778
Legge federale concernente persone e istituzioni svizzere all'estero (Legge sugli Svizzeri all'estero, LSEst) (Progetto)		1779

Rapporto

1 Genesi

1.1 Iniziativa parlamentare Lombardi (11.446) e altri interventi

Nell'iniziativa parlamentare «Per una legge sugli Svizzeri all'estero» (11.446), depositata il 15 giugno 2011 dal consigliere agli Stati Filippo Lombardi (PPD, TI), è stata sottolineata la necessità di una strategia globale della Confederazione nella politica riguardante gli Svizzeri all'estero. L'iniziativa parlamentare chiede che sia emanata una legge attuativa dell'articolo 40 della Costituzione federale, che deve contribuire allo sviluppo di una strategia globale della Confederazione in materia di Svizzeri all'estero, definire i loro diritti e doveri, garantire loro l'informazione, sfruttare la loro rete di contatti, promuoverne la rappresentanza politica e assegnare a un dipartimento la competenza della politica che li riguarda. L'iniziativa parlamentare chiede anche di garantire la presenza internazionale della Svizzera e, in particolare, di promuovere le scuole svizzere all'estero. Il 12 gennaio 2012 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 9 voti a favore e 3 contrari. La CIP del Consiglio nazionale ha approvato questa decisione il 23 febbraio 2012 con 13 voti favorevoli, 9 contrari e un'astensione. Il 3 aprile 2012 la CIP del Consiglio degli Stati ha costituito una sottocommissione con l'incarico di elaborare un progetto di testo. Dopo averlo esaminato, il 13 maggio 2013 la CIP del Consiglio degli Stati ha approvato un progetto preliminare di testo da porre in consultazione. Dopo aver valutato le proposte emerse dalla procedura di consultazione e aver rielaborato l'atto, il 27 gennaio 2014 la Commissione ha approvato il presente progetto all'unanimità e l'ha sottoposto alla Camera.

L'iniziativa parlamentare (11.446) si rifà ad altre azioni. Il 7 ottobre 2004 il Consiglio degli Stati aveva adottato il postulato Lombardi «La Quinta Svizzera come legame con il mondo» (04.3571) che incaricava il Consiglio federale di definire un rapporto globale sull'importanza degli Svizzeri all'estero, di cui doveva essere in particolare sottolineato il contributo all'economia svizzera. Nel rapporto, sottoposto all'Assemblea federale il 18 giugno 2010, il Consiglio federale ha constatato che non era possibile fornire indicazioni statisticamente fondate in merito. Confermava comunque l'importanza della sempre più numerosa comunità di Svizzeri all'estero e ricordava che per loro erano stati creati diversi strumenti, per quanto poco conosciuti perché distribuiti in diversi testi, la cui attuazione spetta a differenti dipartimenti, a seconda della materia trattata. Nel rapporto il Consiglio federale si chiedeva pertanto se non fosse opportuno promuovere una politica coerente in questo ambito, da un lato emanando una legge sugli Svizzeri all'estero, dall'altro rafforzando il servizio degli Svizzeri all'estero in seno al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), che potenzierebbe quindi il suo ruolo di «sportello unico». Ciò favorirebbe anche un dibattito politico sulle relazioni tra la Confederazione e la comunità degli Svizzeri all'estero. Con l'adozione della mozione Bruntschwig Graf «Coordinamento dei servizi amministrativi destinati agli Svizzeri all'estero» (Mo. 11.3203) del 17 marzo 2011, le Camere federali hanno ribadito l'esigenza di miglioramenti in questo ambito. Hanno incaricato il Consiglio federale di garantire un lavoro coordinato da parte degli uffici federali competenti per gli Svizzeri all'estero e che i loro servizi fossero

forniti tramite uno sportello unico, in parte concentrandoli presso un unico servizio competente in materia, in parte migliorando il coordinamento tra i servizi responsabili.

Anche la comunità degli Svizzeri all'estero si è espressa a favore di una legge. L'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE) chiede alla Confederazione di sviluppare la sua politica in materia. Il Consiglio degli Svizzeri all'estero, organo direttivo dell'OSE noto anche come Parlamento della Quinta Svizzera, ha varato una risoluzione in tal senso (Lucerna, 2009) e ha elaborato una bozza di testo (San Gallo, 2010). La Confederazione considera l'OSE un interlocutore importante che rappresenta gli interessi generali degli Svizzeri all'estero nei confronti delle autorità, del Parlamento e dell'opinione pubblica nel Paese.

1.2 Situazione iniziale

Nel 1966 il Popolo e gli Stati hanno adottato il nuovo articolo 45^{bis} della Costituzione (sostituito dall'articolo 40 della Costituzione federale (Cost.) del 18 aprile 1999) che assegna alla Confederazione il compito di promuovere le relazioni degli Svizzeri all'estero tra loro e con la Svizzera. In adempimento del mandato costituzionale la Confederazione ha emanato diverse leggi e ordinanze, riguardanti tra l'altro la tassa d'esenzione dal servizio militare, l'esercizio dei diritti politici dall'estero, l'aiuto sociale ai cittadini svizzeri all'estero e il sostegno delle scuole svizzere all'estero.

Dall'introduzione dell'articolo 45^{bis} vCost. il numero degli Svizzeri domiciliati all'estero è notevolmente aumentato: se allora il gruppo comprendeva 280 000 persone, a fine 2012 se ne contavano 715 000.

Numero degli Svizzeri senza i residenti nel Liechtenstein

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Totale degli Svizzeri all'estero	598 943	623 057	645 010	672 592	691 500	712 116
Quota di Svizzeri all'estero senza altra nazionalità (%)	29,59 %	28,96 %	28,67 %	27,85 %	27,36 %	26,96 %
Quota di Svizzeri all'estero con più nazionalità (%)	70,41 %	71,04 %	71,33 %	72,15 %	72,64 %	73,04 %

Spiegazioni

Nella tabella non sono compresi gli Svizzeri all'estero residenti nel Principato del Liechtenstein (circa 3000 nel 2012). In mancanza di una rappresentanza a Vaduz, la Svizzera non svolge un proprio censimento e i dati rilevati dall'Ufficio di statistica del Principato non comprendono gli Svizzeri che possiedono anche la nazionalità del Liechtenstein.

Nello stesso periodo è aumentata anche la mobilità internazionale degli Svizzeri che per diversi motivi soggiornano temporaneamente all'estero. Secondo l'Ufficio federale di statistica, circa dieci milioni di viaggi all'estero (con almeno un pernottamento) sono stati intrapresi dalla popolazione residente in Svizzera nel 2010. Di conseguenza si sono moltiplicati i ricorsi al DFAE e alle rappresentanze per usufruire dei servizi consolari, in particolare della protezione consolare.

Il DFAE e le rappresentanze della Svizzera all'estero svolgono già oggi numerosi compiti a favore degli Svizzeri all'estero e di altri cittadini svizzeri che si trovano al di fuori dei confini nazionali. Nell'ultimo decennio la Confederazione ha completato la sua gamma di strumenti di prevenzione e protezione dotando il DFAE di un Centro di gestione delle crisi che si occupa di tutelare la vita e l'incolumità dei cittadini svizzeri all'estero. Il 15 maggio 2011 il Consiglio federale ha inoltre creato la Direzione consolare (DC), che estende l'offerta di prestazioni del DFAE al fine di ottimizzare il servizio pubblico. A riprova della sua ferma volontà di proseguire per questa strada, nel rapporto del 21 febbraio 2012 sulla strategia di politica estera 2012–2015 il Consiglio federale ha definito come prioritario il sostegno ai cittadini svizzeri residenti o in viaggio all'estero.

La DC gestisce la Helpline del DFAE¹, operativa 24 ore su 24, 7 giorni su 7, e consente ai viaggiatori svizzeri di registrarsi su Itineris², affinché le rappresentanze possano contattarli in caso di necessità. Nel 2012 alla DC è stato accorpato un servizio di consulenza all'emigrazione e al rimpatrio, in precedenza amministrato dal DFGP (Ufficio federale della migrazione).

Negli ultimi decenni hanno potuto essere rinsaldati diversi diritti degli Svizzeri all'estero, basti menzionare i diritti politici. Agli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto è stata concessa la possibilità di partecipare per corrispondenza alle elezioni e votazioni federali (senza restrizioni dal 1992). Circa 132 000 di loro, ossia un quarto circa di tutti gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto, sono iscritti in un catalogo elettorale degli Svizzeri all'estero³. Questo ambito è disciplinato dalla legge federale del 19 dicembre 1975⁴ sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (di seguito: LDPSE).

Nell'ambito dell'istruzione scolastica le misure di sostegno sono state ancorate nella legge federale del 4 ottobre 1974 concernente l'aiuto alle scuole svizzere all'estero, sostituita dalla legge federale del 9 ottobre 1987⁵ concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani svizzeri all'estero (LISE), a sua volta posta in revisione nel 2012.

All'aiuto sociale agli Svizzeri all'estero è stata conferita una base giuridica nella legge federale del 21 marzo 1973⁶ sull'aiuto sociale e i prestiti ai cittadini svizzeri all'estero (LAPE).

Il regolamento del 24 novembre 1967⁷ del servizio diplomatico e consolare svizzero (di seguito: regolamento) contiene norme relative ai servizi consolari forniti, compresa la protezione consolare. Il regolamento, nella misura in cui contempla disposizioni che stabiliscono regole di diritto, è direttamente assimilabile a un'ordinanza fondata sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. Questo tipo di ordinanza deve avere una

1 Linea telefonica del DFAE, che funge da interlocutore e fornisce informazioni 24 ore su 24 concernenti i consigli di viaggio, Itineris, la protezione consolare e altri servizi consolari nonché la vita all'estero.

2 Portale per la registrazione online degli Svizzeri in viaggio all'estero (soggiorni di breve durata). In una situazione di crisi le persone registrate possono essere più facilmente localizzate e contattate dal DFAE.

3 Secondo le indicazioni della Cancelleria federale, erano iscritti 136 156 Svizzeri all'estero in occasione della votazione popolare federale del 24 novembre 2013.

4 RS 161.5

5 RS 418.0

6 RS 852.1

7 RS 191.1

durata limitata. Conformemente all'articolo 7c della legge del 21 marzo 1997⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), entrato in vigore il 1° maggio 2011, deve essere creata una base legale per il contenuto dell'ordinanza entro quattro anni.

Nel complesso la Confederazione opera su diversi fronti a favore degli Svizzeri all'estero, sottolineando il loro valore come elemento di congiunzione tra la Svizzera e il mondo. Occorre tuttavia constatare che le norme in materia sono distribuite tra diverse leggi e che il sostegno è assicurato da vari dipartimenti, il che non trasmette l'immagine di una politica coerente da parte del Consiglio federale. La LSEst sopprime a queste lacune. Ancorare in una legge federale numerosi servizi consolari del DFAE e delle rappresentanze come sancito dall'articolo 164 Cost. contribuisce a una maggiore coerenza.

Dal confronto con gli Stati che, come la Svizzera, contano un numero significativo di cittadini all'estero emerge che nessuno di essi si è dotato di un testo di legge con l'approccio integrato che caratterizza la LSEst. Per quanto riguarda in particolare i servizi consolari, occorre citare la Germania, che nel mese di settembre 1974 ha emanato la legge concernente gli agenti consolari, i loro compiti e le loro competenze, e il Belgio, il cui governo ha sottoposto al Parlamento, nel mese di maggio 2013, il progetto del primo Code Consulaire del Paese.

1.3 Risultati della procedura di consultazione

Nell'ambito della consultazione svoltasi da metà maggio a fine agosto 2013, alla CIP del Consiglio degli Stati sono pervenuti 46 pareri. Quasi tutti i Cantoni, cinque dei partiti politici rappresentati in seno all'Assemblea federale e diverse organizzazioni interessate, tra cui l'Organizzazione degli Svizzeri all'estero, hanno espresso la loro opinione. La maggior parte dei Cantoni e dei partiti considera positivamente il progetto, soprattutto per quel che riguarda l'obiettivo di raggruppare nella legge gli atti normativi esistenti, consentendo così agli Svizzeri all'estero di avere una visione d'insieme più comprensibile dei propri diritti e doveri nonché delle prestazioni della Confederazione. Hanno ottenuto consensi anche il principio della responsabilità individuale, il vasto campo di applicazione personale (inclusione del soggiorno provvisorio all'estero) e l'istituzione dello «sportello unico». I Cantoni commentano soprattutto il disciplinamento dell'aiuto sociale e sollevano obiezioni in merito a singole disposizioni. I partiti politici e le organizzazioni interessate rilevano alcune lacune nel progetto, soprattutto in relazione al disciplinamento dell'iscrizione degli Svizzeri all'estero e alla loro informazione nonché in merito alle relazioni della Confederazione con la rappresentanza organizzata. Critiche fondamentali sono state espresse da parte del Cantone di Turgovia (al principio di un atto che riguarda persone), dal Cantone del Vallese (il raggruppamento di diverse leggi complica l'attuazione) e dell'UDC che vincola l'entrata in materia a determinate condizioni (rifiuto di nuovi diritti e sussidi della Confederazione). Il PS e l'OSE auspicano che sia rafforzato l'impegno della Confederazione previsto nelle disposizioni relative all'informazione e alla cooperazione con le organizzazioni di rappresentanza degli interessi degli Svizzeri all'estero (OSE e Consiglio degli Svizzeri all'estero).

I partecipanti alla consultazione si occupano in modo più dettagliato di alcune questioni particolari. Per quanto concerne l'iscrizione, un Cantone ritiene positiva la soluzione prevista dal progetto (facoltatività dell'iscrizione), mentre un altro, tre partiti e l'OSE preferirebbero la determinazione dell'obbligo giuridico di annunciarsi. In materia di diritti politici molti Cantoni approvano le disposizioni che adeguano in alcuni punti il diritto vigente (semplificazione delle norme di determinazione del Comune di voto, rinuncia all'obbligo del rinnovo periodico dell'iscrizione) e accolgono con favore il progetto anche come alternativa alla modifica adottata nel 2011 della legge vigente. Tre partiti chiedono che venga presa in esame una normativa speciale di determinazione del Comune di voto per gli Svizzeri all'estero che vivono in prossimità del confine svizzero. Alcuni partecipanti chiedono che la legge ponga il voto elettronico sullo stesso piano degli altri canali di voto. In materia di assistenza sociale i Cantoni presentano varie proposte, in particolare per evitare possibili mancanze di base legale per questa attività della Confederazione. La rinuncia della Confederazione a coprire determinate spese di assistenza sociale dei Cantoni al ritorno in Svizzera di persone aventi diritto viene approvata da un Cantone, ma respinta da 18 che presentano in parte argomenti di ordine pratico e finanziario (trasferimento degli oneri ai Cantoni) e in parte ragioni di principio (riferimento all'applicazione del principio del domicilio di cui all'articolo 115 Cost.).

L'OSE esorta il legislatore a illustrare meglio le direttive valide per la Confederazione per quel che riguarda la collaborazione con l'organizzazione (risp. con le istituzioni di rappresentanza) e alla sua consultazione. Il PS si dichiara favorevole a trasformare il Consiglio degli Svizzeri all'estero in organo, i cui delegati verrebbero nominati in suffragio diretto e segreto e che diventerebbe un organo consultivo della Confederazione. L'UDC è contrario che il Consiglio degli Svizzeri all'estero e l'OSE siano menzionati nella LSEst.

Il PPD e l'UDC sostengono l'integrazione della legge federale sulla trasmissione della formazione svizzera all'estero (in revisione) nella LSEst, mentre il PS e l'OSE preferiscono appoggiare una legge separata per questo oggetto.

Soltanto un parere si riferisce alla modifica del diritto vigente. La società cooperativa Soliswiss si oppone all'abrogazione, proposta dal decreto federale, concernente la garanzia di copertura a Soliswiss da parte della Confederazione. Secondo il PS e l'OSE sarebbe indicato aggiungere alla LSEst una disposizione che garantisca agli Svizzeri all'estero l'adesione all'assicurazione facoltativa AVS/AI in caso di mancanza di soluzioni previdenziali locali adeguate; il PLR International suggerisce tale disposizione con possibilità d'adesione più restrittiva. Il PS e l'OSE propongono un articolo che vieti la discriminazione di una persona a causa del suo domicilio (in Svizzera o all'estero).

La Commissione ha esaminato le richieste espresse nel corso della consultazione e ne integra alcune nel progetto di legge. È ritornata sul principio di prevedere per gli Svizzeri all'estero l'iscrizione facoltativa e considera adesso come nel diritto vigente l'obbligo di annuncio (art. 11). È inoltre stata accolta la promozione dello scambio tra e con i giovani Svizzeri all'estero (art. 9). La richiesta di fissare in modo più preciso nella legge la collaborazione tra la Confederazione e l'OSE è stata accolta con una proposta di minoranza. Inoltre, in base alla procedura di consultazione, sono stati forniti nel presente rapporto alcuni chiarimenti.

Non è stato possibile tenere conto di altre richieste. La Commissione ha stabilito che la Confederazione non deve più coprire determinate spese di assistenza sociale dei Cantoni al ritorno in Svizzera di persone aventi diritto. Questo corrisponde alla logica del sistema di perequazione finanziaria secondo cui le competenze dei diversi livelli statali non vengono confuse. I Cantoni sono competenti per l'aiuto sociale. Nell'esercizio del diritto di voto non bisogna prediligere gli Svizzeri all'estero rispetto agli Svizzeri residenti in patria. Non è stato perciò possibile considerare altre proposte su ulteriori agevolazioni riguardo all'esercizio del diritto di voto degli Svizzeri all'estero.

2 Puntii essenziali del progetto

Con l'emanazione della LSEst la Confederazione conferma la propria volontà di compiere un passo avanti nell'adempimento del mandato costituzionale di cui all'articolo 40 Cost. Con questa legge la Confederazione crea il quadro giuridico all'interno del quale sviluppare soluzioni lungimiranti, in risposta alle esigenze in evoluzione della comunità degli Svizzeri all'estero. La LSEst fornisce una visione d'insieme dei diritti e dei doveri, dei servizi e delle misure di sostegno da parte della Confederazione, condizione indispensabile per una coerente strategia della Confederazione nei confronti di persone svizzere all'estero. Non vengono sanciti nuovi diritti per gli Svizzeri all'estero, che sono tenuti ad annunciare se stessi e le persone che rappresentano ai sensi del CC e a garantire che i propri dati e quelli delle persone iscritte siano corretti e aggiornati. Il sostegno fornito dalla Confederazione nell'ambito dell'aiuto sociale non viene esteso, bensì limitato agli Svizzeri all'estero (cfr. n. 3.2.4). Tutto ciò sottolinea il ruolo centrale che la LSEst attribuisce alla responsabilità individuale.

La legge disciplina in prevalenza i servizi della Confederazione forniti a persone svizzere all'estero, ossia che risiedono, soggiornano temporaneamente o svolgono un'attività al di fuori della Svizzera. Regolamenta inoltre il sostegno a istituzioni che tutelano gli interessi degli Svizzeri all'estero. La LSEst risponde anche alla sempre più pressante esigenza di un quadro normativo nell'ambito dei servizi consolari e, in particolare, della protezione consolare.

Il titolo secondo si occupa delle questioni concernenti gli Svizzeri all'estero.

In considerazione dell'importanza della formazione svizzera, il titolo terzo è dedicato alla sua trasmissione all'estero. Oltre che sul già citato articolo 40 Cost. esso si fonda giuridicamente sull'articolo 69 Cost. che autorizza la Confederazione a sostenere attività culturali d'interesse nazionale (cfr. n. 3.3).

Il titolo quarto ha come oggetto la regolamentazione della protezione consolare e di altri servizi consolari della Confederazione. Oltre agli Svizzeri all'estero, altri cittadini svizzeri all'estero possono ricorrere alla protezione consolare, nonché le persone fisiche (e i loro familiari) che la Svizzera è tenuta a proteggere. La Confederazione è autorizzata ad accordare la protezione consolare anche alle persone giuridiche che hanno un legame sufficientemente stretto con la Svizzera e operano all'estero. Tre principi generali della Confederazione devono essere sottolineati nell'ambito della protezione consolare: nessuno ha diritto alla protezione consolare; la Confederazione si aspetta che durante il soggiorno all'estero le persone si assumano le pro-

prie responsabilità; infine, le autorità svolgono un ruolo sussidiario, ossia intervengono solo dopo che la persona in questione ha esaurito le risorse a sua disposizione.

Per presentare in un unico pacchetto i servizi della Confederazione e le condizioni alle quali sono prestati, la LSEst ingloba diverse leggi federali esistenti su oggetti specifici. Con la sua entrata in vigore sono abrogate tre leggi federali che disciplinano questioni specifiche agli Svizzeri all'estero: la LDPSE e la LAPE nonché la legge federale sulla trasmissione della formazione svizzera all'estero. Le ordinanze sulle leggi abrogate sono assimilate nell'ordinanza sulla LSEst. Quest'ultima e la sua ordinanza sostituiscono inoltre il regolamento e l'ordinanza del 26 febbraio 2003⁹ concernente il sostegno finanziario alle istituzioni degli Svizzeri all'estero, creando la necessaria base giuridica sancita dall'articolo 164 Cost. per queste disposizioni. I principi dell'assegnazione dei sussidi secondo il diritto vigente vengono ripresi nella LSEst. In riferimento all'esercizio dei diritti politici (titolo secondo, capitolo 3), la Confederazione potrà corrispondere ai Cantoni o anche a terzi contributi unici per l'adozione di misure come lo sviluppo di sistemi elettronici che servono ad agevolare l'esercizio dei diritti politici degli Svizzeri all'estero.

3 **Commento ai singoli articoli**

3.1 **Titolo primo: Disposizioni generali**

Art. 1 **Oggetto**

Le persone e le istituzioni svizzere all'estero costituiscono la ragione d'essere e l'oggetto della LSEst. In tale ambito sono disciplinati soprattutto i servizi e l'aiuto da parte della Confederazione. La legge contempla, da un lato, i servizi alle persone svizzere che si sono stabilite all'estero, chiamati Svizzeri all'estero (capoverso 1 lettera a). Dall'altro definisce i servizi consolari cui possono ricorrere non solo gli Svizzeri all'estero, ma anche gli Svizzeri che soggiornano temporaneamente all'estero (capoverso 1 lettera c). I servizi consolari possono essere erogati anche a persone giuridiche e persone per le quali la Svizzera assume una funzione di protezione (cfr. n. 3.4.1.1). Le attività della Confederazione disciplinate nel titolo terzo mirano in egual misura a promuovere giovani svizzeri all'estero e a trasmettere la formazione e la cultura svizzere nello Stato ospite; tali scopi sono segnatamente perseguiti tramite le scuole svizzere sovvenzionate. Si tratta pertanto di una legge che non riguarda esclusivamente gli Svizzeri all'estero, ma anche le persone e le istituzioni svizzere all'estero.

La nuova legge non si limita tuttavia soltanto ai servizi. Al titolo secondo sono ad esempio disciplinati i diritti e i doveri degli Svizzeri all'estero nonché le misure di sostegno e di promozione adottate dalla Confederazione a favore di determinate istituzioni.

Come specificato al capoverso 2, la LSEst non disciplina la protezione diplomatica, ossia la rappresentanza di interessi nazionali della Svizzera presso lo Stato ospite; questo tipo di protezione con il quale la Svizzera fa valere il proprio diritto viene concesso mediante decisione del Consiglio federale.

Il capoverso 3 precisa il principio costituzionale che impone alla Confederazione e ai Cantoni di rispettare il diritto internazionale (art. 5 cpv. 4 Cost.). Il principale accordo internazionale da osservare nell'ambito della presente legge è la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963¹⁰ sulle relazioni consolari. Fra i trattati bilaterali si citino le convenzioni sulla rappresentanza degli interessi del Liechtenstein negli Stati terzi. Il Principato del Liechtenstein, che in Austria e in Belgio assicura le funzioni consolari con una propria rappresentanza, ha stipulato accordi con la Svizzera in virtù dei quali quest'ultima rappresenta gli interessi delle persone fisiche e giuridiche del Principato del Liechtenstein negli altri Stati. Lo scambio di lettere del 21 e 24 ottobre 1919 prevede che le rappresentanze svizzere assicurino servizi consolari ai cittadini del Liechtenstein su un'area geografica più vasta possibile. In seguito ad accordi successivi, la Svizzera svolge determinate mansioni consolari per i cittadini del Liechtenstein anche in Germania e negli Stati Uniti, sebbene il Principato del Liechtenstein abbia aperto sue rappresentanze a Berlino e a Washington.

A titolo d'esempio, può inoltre essere menzionato l'accordo bilaterale del 1979 tra la Svizzera e l'Austria sulla collaborazione in materia consolare. Nell'ambito dell'integrazione europea è da sottolineare l'accordo del 1999 tra la Confederazione svizzera, da un parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone. La Svizzera intende stipulare altri accordi di cooperazione consolare.

Art. 2 Scopo

Questo articolo si rifà all'articolo 40 Cost., con il quale la Confederazione è incaricata di promuovere le relazioni degli Svizzeri all'estero tra loro e con la Svizzera. Il disciplinamento dei diritti e doveri di cui godono le persone svizzere all'estero, nonché le prestazioni e le misure a loro favore, riguardano in particolare l'esercizio dei diritti politici e l'aiuto sociale. Aggiungendo all'articolo il compito, di cui all'articolo 40 Cost., di facilitare la mobilità internazionale degli Svizzeri, il legislatore riconosce che la mobilità internazionale, rispettosa delle leggi svizzere e di quelle dello Stato ospite, rappresenta un vantaggio per il nostro Paese. La Confederazione è tenuta a eliminare il più possibile gli ostacoli alla mobilità. Qualificare la mobilità come internazionale significa sottolineare una prospettiva integrata, che contempla la partenza dalla Svizzera così come il rimpatrio. Sono sempre più numerosi gli Svizzeri che migrano da uno Stato all'altro, a differenza delle epoche in cui l'emigrazione aveva un carattere definitivo. L'obiettivo di migliorare la mobilità è perseguito, ad esempio, mediante i numerosi accordi internazionali che la Svizzera stipula con altri Stati o con l'Unione europea, tra cui quello sulla libera circolazione delle persone. La LSEst si occupa anche di disciplinare i servizi a favore delle persone svizzere all'estero, precisandone le condizioni e i limiti. Si prefigge inoltre di trasmettere la formazione e la cultura svizzere all'estero, di promuovere la formazione dei giovani svizzeri all'estero e di rinforzare le loro relazioni con la Svizzera. È necessario trasmettere cognizioni sulla Svizzera ad altri bambini e giovani all'estero.

¹⁰ RS 0.191.02

Art. 3 Definizioni

La LSEst pone lo status di *Svizzero all'estero* su una nuova base. Nel diritto vigente manca una definizione a priori. Le definizioni contenute nelle diverse leggi federali si inseriscono in prospettive differenti e presentano divergenze, ad esempio tra la legge sui diritti politici e quella sull'aiuto sociale. La LSEst stabilisce una definizione unitaria, indipendente da criteri temporali (secondo l'articolo 12 del regolamento una persona deve soggiornare almeno dodici mesi all'estero per essere qualificata come Svizzero all'estero). Gli Svizzeri all'estero ai sensi della LSEst sono i cittadini svizzeri che non sono domiciliati in Svizzera e si sono annunciati presso una rappresentanza svizzera.

In merito al domicilio occorre precisare che gli Svizzeri all'estero possono non essere mai stati domiciliati in Svizzera oppure, in caso di espatrio, hanno notificato la propria partenza all'ultimo Comune di domicilio senza iscriversi a un altro Comune in Svizzera. Per domicilio, di cui alla lettera a, si intende il domicilio civile. Tale nozione è differente da quella degli altri domicili come il domicilio assistenziale e il domicilio fiscale. Come altre disposizioni della LSEst (art. 11 cpv. 1, 14 cpv. 1 lett. a, 18 cpv. 1 e 62 cpv. 3), anche l'articolo 3 lettera a si riferisce al domicilio come definito nell'articolo 23 del Codice civile¹¹.

Gli Svizzeri all'estero fanno parte della categoria più ampia delle persone fisiche svizzere all'estero.

Il registro degli Svizzeri all'estero (RSE) comprende il sistema elettronico d'informazione VERA¹² e i documenti cartacei necessari per svolgere le funzioni consolari necessarie alle persone menzionate all'articolo 4 della legge federale sul trattamento di dati personali in seno al DFAE¹³ (cfr. anche n. 3.2.2, commento all'articolo 11 relativo al campo d'applicazione individuale). Il RSE sostituisce il registro d'immatricolazione di cui all'articolo 11 capoverso 1 del regolamento.

Lo Stato ospite è lo Stato estero sul cui territorio una rappresentanza svizzera può svolgere mansioni consolari. Quest'ultima può essere stabilita nello Stato ospite oppure svolgere le funzioni consolari da un altro Stato, a condizione che lo Stato ospite non vi si opponga (cfr. articolo 7 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari). Ad esempio centri consolari regionali possono fornire servizi consolari in diversi Stati ospite. A seconda del contesto, la nozione di Stato ospite definisce anche lo Stato nel quale una persona fisica soggiorni in permanenza o temporaneamente oppure si sia stabilita una persona giuridica. Nell'ambito della trasmissione della formazione svizzera il concetto di Stato ospite corrisponde a quello di Paese di residenza quale utilizzato nel messaggio del Consiglio federale del 9 giugno 2013 relativo alla legge federale sulla trasmissione della formazione svizzera all'estero (cfr. n. 3.3).

Le rappresentanze svizzere che non svolgono funzioni consolari (ad esempio la Missione della Svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles o le Nazioni Unite a New York) non rientrano nella definizione di *rappresentanza* ai sensi della presente legge.

¹¹ RS 210

¹² Ordinanza del 7 giugno 2004 sulla gestione in rete dei dati relativi agli Svizzeri all'estero (Ordinanza VERA), RS 235.22.

¹³ Legge federale del 24 marzo 2000 sul trattamento di dati personali in seno al Dipartimento federale degli affari esteri, RS 235.2.

Art. 4 Disposizioni legislative dello Stato ospite

L'articolo 4 stabilisce che le autorità e le rappresentanze svizzere devono rispettare le disposizioni legislative dello Stato ospite nello svolgimento della loro attività, secondo quanto stabilito dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. Affinché la LSEst offra un testo di riferimento completo, è importante menzionare esplicitamente questo principio, oltre all'obbligo dell'osservanza del diritto internazionale, e far comprendere bene all'opinione pubblica che, in virtù della presente legge, le autorità elvetiche sono tenute ad attenersi non solo alla legislazione svizzera, ma anche a quella dello Stato ospite, il che limita l'offerta di servizi. La legge tedesca sui servizi consolari contiene tra l'altro un testo analogo all'articolo 1 capoverso 3.

Art. 5 Responsabilità individuale

Gli Svizzeri che si recano all'estero per soggiornarvi temporaneamente o in permanenza sono tenuti ad assumersi la responsabilità individuale, impegnandosi a evitare i rischi qualora abbiano alternative a disposizione e, in caso di pericolo, ad affrontare le difficoltà e le loro ripercussioni con le proprie forze. Il comportamento del singolo e i servizi della Confederazione sono collegati. Le autorità svolgono in modo più efficace i propri compiti, in particolare nell'ambito della protezione consolare, se possono contare sulla disponibilità dei cittadini ad assumersi le proprie responsabilità. Ecco perché la LSEst ricorre alla nozione di responsabilità individuale rifacendosi all'articolo 6 Cost. In questo contesto la responsabilità dello Stato è a carattere sussidiario. La Commissione riconosce dunque alla responsabilità individuale un ruolo prioritario nella mobilità internazionale, che caratterizza l'inizio di questo XXI secolo. Gli Svizzeri sfruttano ampiamente le possibilità offerte da tale mobilità per soggiorni di breve durata, per seguire formazioni e svolgere attività professionali oppure per emigrare.

Per quanto riguarda i soggiorni all'estero, la responsabilità individuale comprende la responsabilità per se stessi, quella condivisa per i propri familiari, ad esempio i figli che viaggiano insieme, nonché quella nei confronti della collettività: dimostra senso di responsabilità chi limita i rischi per la propria persona durante i soggiorni all'estero. Ciò può riguardare il comportamento assunto nel viaggio, oppure la sicurezza del proprio sostentamento e la previdenza per la vecchiaia e la malattia della persona residente. Spesso la responsabilità nei confronti di se stessi e quella nei confronti della collettività sono strettamente collegate. Nell'ottica dell'interesse generale dà prova di responsabilità colui che evita rischi inutili per non causare ad altri spese sotto forma di assistenza consolare o aiuto sociale. Se le persone che soggiornano all'estero si assumessero generalmente le proprie responsabilità, sarebbe possibile evitare gran parte delle situazioni che richiedono interventi talora onerosi da parte della Confederazione.

La responsabilità individuale di una persona svizzera all'estero implica il rispetto delle leggi dello Stato ospite e delle istruzioni emanate dalle autorità locali; inoltre può avere sfaccettature diverse a seconda delle situazioni. Nel caso di un soggiorno di durata limitata all'estero, esige dalla persona che si informi degli attuali rischi, limiti i pericoli con la scelta delle destinazioni, dei luoghi di transito e del proprio comportamento sul posto e stipuli assicurazioni private con una copertura adeguata (cassa malati o assicurazione viaggi). La persona che si reca temporaneamente all'estero può registrare i propri dati su Itineris (portale online del DFAE), consen-

tendo così alla rappresentanza competente di mettersi rapidamente in contatto con lei in situazioni di emergenza. Nel caso di una persona residente all'estero, invece, altri aspetti diventano prioritari, tra cui l'osservanza delle disposizioni di legge o delle direttive e raccomandazioni che vengono emanate dalle autorità locali in caso per esempio di eventi particolari. Gli Svizzeri all'estero che hanno un legame più stretto con lo Stato ospite, diventato il polo principale della loro vita, danno prova di responsabilità individuale garantendo a lungo termine il proprio sostentamento, stipulando un'assicurazione malattia e assicurando la previdenza per la vecchiaia (eventualmente con l'assicurazione facoltativa per la vecchiaia e i superstiti).

Art. 6 Raccomandazioni

Il DFAE può pubblicare informazioni aggiornate sui potenziali pericoli e, in generale, sul comportamento da adottare nelle diverse situazioni durante i soggiorni all'estero. Nel portale del DFAE chi è interessato a un viaggio o chi si mette in viaggio può consultare i consigli di viaggio, che contengono un'analisi dei rischi ed eventuali raccomandazioni di misure preventive formulate dagli uffici di diversi dipartimenti. Queste informazioni possono servire a titolo preventivo o come istruzioni da seguire in uno stato d'emergenza. Per quanto riguarda le situazioni di crisi, l'articolo 65 capoverso 3 (cfr. n. 3.4.1.3) precisa che le persone svizzere all'estero sono tenute ad osservare le raccomandazioni del DFAE in materia di sicurezza, in particolare i consigli di viaggio e altre comunicazioni trasmesse a una cerchia ristretta di destinatari, tra cui i messaggi elettronici (ad es. SMS), inviate da una rappresentanza o dalla Helpline del DFAE a persone che si trovano in zone di rischio. L'articolo 60 capoverso 2 lettera c stabilisce che la Confederazione può limitare la protezione consolare se non vengono osservate le raccomandazioni e l'articolo 61 capoverso 2 solleva la Confederazione da ogni responsabilità per quanto riguarda le raccomandazioni pubblicate.

In virtù dell'articolo 6 il DFAE è autorizzato a informare l'opinione pubblica nell'ambito delle sue attività correnti, ma anche, ad esempio, con campagne di sensibilizzazione nei media e nelle fiere specializzate per esortare a osservare i consigli di viaggio.

Art. 7 «Sportello unico»

Lo «sportello unico» contemplato dal presente articolo è un elemento importante dell'impegno della Confederazione a favore di una politica coerente e integrata nei confronti degli Svizzeri all'estero. Consente all'Amministrazione federale di offrire servizi commisurati alle esigenze ai sensi della LSEst. È uno strumento del servizio pubblico.

La mozione Brunschwig Graf (Mo 11.3203) sottolinea la necessità di uno «sportello unico»¹⁴. Nella stessa ottica l'iniziativa parlamentare Lombardi (11.446) chiede di assegnare a un dipartimento la responsabilità della politica riguardante gli Svizzeri all'estero. Negli ultimi decenni si sono intensificate le transazioni tra i servizi dell'Amministrazione federale in Svizzera e le rappresentanze ed è cresciuta l'esigenza di uno scambio reciproco di dati e di supporto. Questa tendenza, che potrebbe continuare, scaturisce dalla sempre maggiore mobilità internazionale. È

¹⁴ Questa mozione chiedeva la centralizzazione dei servizi presso un solo ufficio federale competente per gli Svizzeri all'estero.

dunque incontrovertibile l'interesse della Confederazione per uno «sportello unico» efficiente.

Così come le Camere federali, anche il Consiglio federale si è impegnato per uno «sportello unico». Nel mese di maggio 2011 ha creato in seno al DFAE la Direzione consolare (DC) che eroga servizi consolari efficaci e pratici e collabora a tal fine con altri uffici dell'Amministrazione federale, con organi cantonali e partner stranieri¹⁵. Il compito della DC coincide in gran parte con la molteplicità delle funzioni dello «sportello unico» a favore degli Svizzeri all'estero e di altre persone e istituzioni svizzere¹⁶ all'estero. Lo «sportello unico» riceve richieste di informazioni di ogni genere, informa gli utenti, offre loro consulenza e li indirizza al servizio competente. La Direzione, in qualità di servizio centrale, è il centro di servizi e l'interlocutore principale dell'Amministrazione federale per le autorità cantonali che si occupano delle questioni concernenti la legge (rispondendo così a una richiesta specifica della mozione 11.3203). All'interno dell'Amministrazione federale lo «sportello unico» è l'interlocutore principale delle istituzioni che tutelano gli interessi degli Svizzeri all'estero, in particolare dell'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE). Assicura inoltre il coordinamento delle questioni che competono ad altri dipartimenti.

Il capoverso 2 implica che lo «sportello unico» riunisce le due componenti del DFAE, ossia la DC come servizio centrale e la rete di rappresentanze che comprende le ambasciate e i consolati generali con la propria circoscrizione consolare, nonché i centri consolari regionali. In materia di protezione consolare la Confederazione può ricorrere anche alle altre rappresentanze svizzere dotate di personale di carriera e ai circa duecento consolati onorari. Queste componenti sono utilizzate in base alle proprie prerogative: competenze specialistiche della DC, vicinanza geografica delle rappresentanze alle persone. La Confederazione s'impegna dunque a realizzare i sistemi e i portali informatici dell'e-government per avvicinare al cittadino l'attività dell'Amministrazione federale con lo «sportello unico».

Il capoverso 2, precisando che la fornitura di servizi consolari spetta *di norma* alle rappresentanze, lascia al DFAE la possibilità di stipulare convenzioni internazionali in virtù delle quali le funzioni consolari per le persone svizzere all'estero possono essere svolte anche dalle rappresentanze di Stati partner. Alcuni servizi sono assicurati anche da altri organi ufficiali, con il coordinamento del DFAE. Al Consiglio federale si chiede di dotare la rete di rappresentanze delle risorse necessarie per rispondere adeguatamente alle esigenze dei servizi consolari.

Grazie alle funzioni dello «sportello unico», considerate in tutta la loro molteplicità, la DC ha la visione d'insieme di tutte le questioni che riguardano le persone svizzere all'estero. Può così coadiuvare il Consiglio federale per formulare la strategia di politica estera, considerando gli interessi degli Svizzeri all'estero, e impostare la sua politica nel quadro della presente legge.

Art. 8 Strategia di politica estera

Nella definizione della sua strategia di politica estera il Consiglio federale tiene conto anche degli interessi delle persone svizzere, compresi gli Svizzeri all'estero, e

¹⁵ Ordinanza del 20 aprile 2011 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE), RS 172.211.1.

¹⁶ Qui sono comprese le istituzioni in senso lato, a differenza della definizione più specifica del termine di cui all'art. 38 cpv. 1 LSEst.

delle istituzioni all'estero. In particolare deve proseguire sulla strada tracciata nella sua strategia di politica estera 2012–2015¹⁷, i cui assi portanti sono completati dall'aiuto ai cittadini svizzeri che risiedono o viaggiano all'estero, per rispondere alle crescenti esigenze di mobilità della popolazione svizzera.

Nell'ambito della sua politica il Consiglio federale determina come rispondere a queste esigenze.

3.2 Titolo secondo: Svizzeri all'estero

3.2.1 Capitolo 1: Rete di contatti e informazioni

Il capitolo 1 raggruppa le misure con le quali la Confederazione contribuisce ad attuare condizioni quadro adeguate per rafforzare i legami degli Svizzeri all'estero tra loro e con il proprio Paese. I pilastri portanti di questi interventi sono l'assistenza, la rete di contatti e l'informazione.

Art. 9 Rete di contatti

In virtù di questo articolo le rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere sono tenute a promuovere in modo adeguato gli Svizzeri all'estero nonché le loro associazioni e istituzioni locali. Il capoverso 1 precisa che gli Svizzeri all'estero dispongono di una preziosa rete di contatti che è possibile mettere a frutto realizzando cooperazioni con le rappresentanze. Già nel 2004 il postulato Lombardi (04.3571) chiedeva che questa rete di contatti fosse meglio valorizzata. I capimissione e capiposto dispongono di un margine di manovra nell'attuazione. Tale collaborazione comporta vantaggi per entrambe le parti, in particolare per quanto riguarda l'accesso agli organi decisionali dello Stato ospite. I diplomati delle scuole svizzere costituiscono per le rappresentanze un importante anello di congiunzione nella cura delle relazioni e nella tutela degli interessi nello Stato ospite. Secondo l'articolo 53 le scuole riconosciute collaborano con le rappresentanze.

Il capoverso 2 sancisce che gli uffici federali in Svizzera sono tenuti a curare i contatti con le istituzioni che lavorano alla realizzazione dell'obiettivo di cui all'articolo 40 Cost. Non formula alcun diritto al sostegno finanziario.

Il capoverso 3 stabilisce il promovimento dello scambio dei giovani Svizzeri all'estero tra loro e con la Svizzera in una disposizione specifica, così come è stato chiesto nel corso della consultazione. Secondo il diritto vigente, la Confederazione, visto l'articolo 7a capoverso 2 sugli aiuti finanziari della legge federale su diritti politici degli Svizzeri all'estero (LDPSE), sostiene le istituzioni che si impegnano per il promovimento dei giovani Svizzeri all'estero, come è il caso per esempio dell'offerta di campi di vacanza del Servizio giovani dell'OSE o dei campi organizzati dalla Fondazione per i giovani svizzeri all'estero (FGSE). L'OSE sostiene inoltre i membri di questo gruppo di destinatari, come per esempio coloro che vogliono familiarizzarsi con il settore della formazione in Svizzera o vogliono vivere in Svizzera presso una famiglia ospite per un breve soggiorno. I giovani di cui al capoverso 3 sono i fanciulli a partire dall'età della scuola dell'infanzia e i giovani

¹⁷ Rapporto del Consiglio federale del 21 febbraio 2012 sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura.

fino al compimento dei 25 anni d'età, in conformità al gruppo destinatario della legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche¹⁸. Visto l'articolo 38, la LSEst sancisce questa provata attività per cui vengono offerti contributi attraverso l'OSE ed altre istituzioni.

Art. 10 Informazione

La LSEst estende le attività d'informazione della Confederazione rispetto a quanto previsto dalla LDPSE (art. 7a cpv. 2 lett. b e cpv. 3). Alla stregua dei compatrioti che vivono nel territorio nazionale, gli Svizzeri all'estero devono essere ufficialmente informati dei loro diritti e doveri e avere accesso alle informazioni che agevolano loro la partecipazione alla vita politica del Paese.

La Confederazione divulga informazioni a carattere ufficiale su questioni di rilievo riguardanti gli Svizzeri all'estero attraverso i media che si rivolgono agli Svizzeri all'estero, in particolare sulle pagine riservate della «Revue Suisse» («Gazzetta Svizzera» in Italia) (cfr. n. 3.2.5, commento all'articolo 38). Altre fonti di informazioni ufficiali sono rappresentate, tra l'altro, dalla «Guida per gli Svizzeri all'estero» e dalle comunicazioni periodiche diffuse dalle rappresentanze (newsletter elettroniche). Per quanto riguarda i diritti politici, gli articoli 10a, 11 e 34 della legge federale del 17 dicembre 1976¹⁹ sui diritti politici affidano alla Confederazione il compito generale d'informazione degli elettori residenti sul territorio nazionale o all'estero in vista di elezioni o votazioni federali. Ulteriori informazioni su proposte di Cantoni e Comuni o, in caso di elezioni del Consiglio nazionale, su questioni riguardanti unicamente alcune circoscrizioni elettorali vengono fornite secondo il diritto cantonale (secondo il principio di cui all'art. 15).

Oltre alle informazioni ufficiali, gli Svizzeri all'estero ricevono da istituti indipendenti molteplici ed equilibrate informazioni che li aiutano a formarsi liberamente una propria opinione politica. La Confederazione sostiene finanziariamente questa offerta nell'ambito del suo mandato di servizio pubblico. Nella legge federale del 24 marzo 2006²⁰ sulla radiotelevisione (LRTV) il mandato conferito dalla Confederazione contempla anche la creazione di un legame più stretto tra gli Svizzeri all'estero e la loro patria. A questo proposito si possono citare le offerte online della Società svizzera di radiotelevisione (SRG SSR) all'estero e il suo portale multimediale internazionale Swissinfo. Nel complesso l'accesso a un'informazione di base sulla Svizzera è dunque garantito in tutto il mondo grazie alle attuali infrastrutture aperte TI e di trasmissione (con radio e cavo). Inserendo nella LSEst questo mandato nell'ambito dell'informazione ai cittadini, la Confederazione consolida le relazioni degli Svizzeri all'estero con il loro Paese.

La Confederazione e i responsabili dei media sfruttano le possibilità delle nuove tecnologie dell'informazione di uso corrente. La LSEst non cita alcun mezzo di comunicazione di massa con la sua denominazione attuale al fine di lasciare alla Confederazione e agli editori un sufficiente margine di manovra per adottare cambiamenti, a condizione che non tocchino la sostanza della disposizione.

¹⁸ Legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (LPAG), art. 4, RS **446.1**.

¹⁹ RS **161.1**

²⁰ RS **784.40**, art. 24 lett. c

In riconoscimento dell'esigenza di una visione d'insieme delle basi legali riguardanti gli Svizzeri all'estero, lo «sportello unico» può proporre una serie di link con i relativi testi di legge. Questa offerta online si concentra sulle normative rilevanti per la visione d'insieme, ma non comprende tutti gli atti normativi pertinenti.

3.2.2 **Capitolo 2: Registro degli Svizzeri all'estero**

Art. 11 Iscrizione al registro degli Svizzeri all'estero

L'iscrizione al registro degli Svizzeri all'estero (RSE) è legata a determinate condizioni oggettive (cittadinanza svizzera e domicilio in un Paese che non sia la Svizzera). Secondo il capoverso 1 la persona che adempie tali condizioni è tenuta ad annunciarsi presso la rappresentanza competente. Il motivo del suo annuncio può essere la partenza dalla Svizzera in caso di espatrio oppure il raggiungimento della maggiore età, nel caso in cui la persona in questione non abbia mai vissuto in Svizzera. Tale norma funge da esortazione, poiché il suo mancato rispetto non dà adito a sanzioni che potrebbero essere pronunciate o inflitte nella pratica. L'annunciarsi è l'espressione della responsabilità che il singolo ha nei confronti della Svizzera che garantisce i diritti ai suoi cittadini.

È nell'interesse dell'individuo essere iscritto all'RSE e provvedere a far aggiornare i dati. L'iscrizione permette di mantenere più facilmente i legami con la Svizzera. Le persone che non hanno l'esercizio dei diritti civili vengono annunciate dalle persone designate a rappresentarle ai sensi del CC (detentore della patria potestà, curatore). L'annuncio dei minorenni può essere inteso come espressione della responsabilità nei loro confronti: potranno infatti mantenere la cittadinanza svizzera grazie all'iscrizione al registro, più precisamente con la presentazione del certificato di nascita²¹. Anche per lo Stato è un vantaggio che il maggior numero di cittadini all'estero sia rilevato a fini amministrativi. La Confederazione s'impegna per esempio a fornire loro informazioni diversificate e rilevarli statisticamente. Il costante sviluppo del numero di persone iscritte presso le rappresentanze fa ritenere adeguata la regolamentazione esistente. La Commissione quindi si discosta dal principio della facoltatività dell'annuncio preso in considerazione inizialmente e risponde così alle critiche riguardanti questo aspetto emerse durante la consultazione.

L'iscrizione all'RSE facilita l'accesso tempestivo ed efficace a diversi servizi. Anche le persone non iscritte all'RSE possono rivendicare determinati servizi, ma devono prevedere tempi più lunghi per ottenerli. Per ogni servizio erogato le autorità devono procedere a verificare l'identità e la nazionalità, così come sarebbe successo al momento dell'annuncio. Inoltre la LSEst pone come requisito l'iscrizione all'RSE per esercitare i diritti politici all'estero, per ricevere aiuto sociale e per godere delle misure di promozione previste a favore dei giovani cittadini svizzeri all'estero secondo l'articolo 9 capoverso 3. Nelle situazioni di crisi la rappresentanza competente può mettersi rapidamente in contatto con la persona iscritta. I cittadini si sentono così non solo obbligati ma anche stimolati ad annunciarsi all'RSE. Nel capoverso 2 il Consiglio federale viene incaricato di prevedere deroghe per i casi in cui è

²¹ Possono essere registrati anche i congiunti della persona avente diritto, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Legge federale del 24 marzo 2000 sul trattamento di dati personali in seno al Dipartimento federale degli affari esteri, RS 235.2, art. 4 cpv. 1 e 2.

urgente fornire un aiuto sociale, deroghe che precisa mediante ordinanza. Il Consiglio federale deve garantire che l'aiuto sociale per le persone in situazione di bisogno miri prioritariamente a garantire loro un'esistenza dignitosa. Nel caso in cui si richieda un'azione urgente, l'efficacia di tale azione non può essere ostacolata dal processo amministrativo. Le rappresentanze uniformano tale principio all'obbligo di annunciarsi di cui al capoverso 1, avviando la procedura contemporaneamente alla concessione di aiuto immediato o subito dopo (questo vale tra l'altro anche per la procedura di richiesta di cui agli art. 32 e 33).

L'immatricolazione è attualmente oggetto degli articoli 11–14 del regolamento. L'articolo 12 sancisce l'obbligo di immatricolazione il cui enunciato centrale verrà assunto e fissato a livello di legge. In riferimento alle altre modalità, dalla redazione del regolamento la situazione è notevolmente cambiata, in particolare con l'avvento dell'informatica. Nell'ambito della strategia di e-government è stato lanciato un progetto per sostituire il VERA (cfr. n. 3.1, commento all'art. 3) con un moderno portale a disposizione delle autorità competenti e degli utenti. La LSEst introduce una nuova visione del sistema d'informazione VERA che sarà finalizzato non più al controllo, bensì all'offerta di servizi da parte delle autorità. L'opinione pubblica sarà messa a conoscenza dell'obbligo dell'annuncio e dei vantaggi dell'iscrizione all'RSE per esempio con un dépliant allegato a ogni passaporto rilasciato e con una comunicazione agli utenti dello «sportello unico», nonché in particolare tramite la Helpline del DFAE.

Art. 12 Annuncio

Il capoverso 1 precisa che l'annuncio avviene presso la rappresentanza competente.

Ai sensi del capoverso 2 la competenza dipende dalla circoscrizione consolare nel quale la persona è domiciliata. L'attribuzione della persona a un'unica rappresentanza garantisce che nessuno abbia contemporaneamente il domicilio o la residenza abituale in più luoghi. Questo principio è ancorato nella legge per le persone residenti in Svizzera (art. 23 cpv. 2 CC²²). In materia di diritto privato vale anche per l'estero (art. 20 cpv. 2 della legge federale del 18 dicembre 1987²³ sul diritto internazionale privato, LDIP).

Secondo il capoverso 2 il Consiglio federale può prevedere eccezioni alla norma del domicilio come criterio per determinare la rappresentanza competente. Questa clausola di deroga è necessaria per garantire la regolare attribuzione amministrativa di ogni avente diritto, tanto più che la definizione di Svizzero all'estero si limita alla mancanza di un domicilio in Svizzera. A titolo d'esempio, se una persona soggiorna all'estero senza un domicilio fisso (ad es. se fa il giro del mondo), l'indirizzo per il recapito della corrispondenza può essere decisivo nella determinazione della rappresentanza competente. La clausola di deroga è necessaria, come dimostra chiaramente anche l'esempio dei cittadini svizzeri domiciliati nel Principato del Liechtenstein: essi non devono annunciarsi presso una rappresentanza, bensì all'amministrazione del Cantone di San Gallo, che emette i loro documenti d'identità e alla quale possono comunicare la propria volontà di esercitare i diritti politici ai sensi dell'articolo 18 LSEst.

²² RS 210

²³ RS 291

Il capoverso 3 disciplina la conferma dell'iscrizione in seguito al raggiungimento della maggiore età. Le rappresentanze continuano a seguire la prassi attuale invitando i cittadini minorenni a confermare l'iscrizione all'RSE possibilmente già prima del raggiungimento della maggiore età, affinché possano annunciarsi il prima possibile per l'iscrizione al catalogo elettorale ed esercitare i diritti politici immediatamente dopo il raggiungimento della maggiore età.

In virtù del capoverso 4 i Comuni ai quali un cittadino svizzero annuncia la sua partenza all'estero sono tenuti a darne notifica al DFAE allo scopo consentire un miglior monitoraggio dell'emigrazione. Questa disposizione deve da un lato creare una simmetria con l'articolo 13 capoverso 3 secondo cui i Comuni svizzeri sono tenuti a notificare al DFAE tutti gli annunci di cittadini svizzeri che rimpatriano. Dall'altro, unitamente all'articolo 13 capoverso 3, pone la base legale che consente di migliorare gli scambi di dati personali tra i registri dei Comuni svizzeri e il registro degli Svizzeri all'estero conformemente agli obiettivi della Strategia di e-government Svizzera del 2007. Questi scambi servono al trattamento elettronico delle prestazioni e aiutano così le amministrazioni a svolgere efficacemente le loro mansioni, nel rispetto delle esigenze dei cittadini.

Art. 13 Comunicazione di cambiamenti

Ai sensi del capoverso 1 gli iscritti al registro degli Svizzeri all'estero sono tenuti a comunicare eventuali cambiamenti delle informazioni fornite al momento dell'annuncio. Il cambiamento di domicilio all'estero riveste una particolare importanza in merito poiché può comportare che un'altra rappresentanza sia competente per la persona in questione.

Il capoverso 2 precisa che il passaggio a una diversa rappresentanza incaricata della tenuta del registro in seguito a un cambiamento di domicilio non sia oneroso per la persona iscritta all'RSE. A quest'ultima basta comunicare, al momento della partenza o dell'arrivo, la propria volontà di rimanere iscritta al registro e i suoi dati saranno trasferiti sulla corrispondente piattaforma presso il nuovo domicilio. La procedura di trasferimento è stata dunque semplificata rispetto al passato, agevolando la mobilità internazionale degli Svizzeri all'estero.

Il capoverso 3 disciplina l'acquisizione del domicilio in Svizzera, che ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 lettera a (cfr. più avanti) comporta la cancellazione dall'RSE. Qui non si tratta di un trasferimento all'estero, bensì di un ritorno (che comprende il rimpatrio nel caso degli Svizzeri all'estero di seconda generazione e oltre, che non sono espatriati personalmente).

Secondo il capoverso 3 il Comune presso il quale il cittadino svizzero si annuncia è tenuto a segnalare il fatto al DFAE per migliorare la gestione dei rimpatri e delle immigrazioni degli Svizzeri all'estero. Ciò consente alla rappresentanza di cancellare la persona in questione e di informare il Comune di voto del domicilio acquisito in Svizzera.

Art. 14 Cancellazione dal registro e distruzione dei dati

Come l'articolo 14 del regolamento, anche la LSEst prevede all'articolo 14 i casi che comportano la cancellazione dall'RSE (cpv. 1 lett. a-f). Per cancellazione in questo capitolo si intende la disattivazione dei dati personali nell'RSE. La Confede-

razione può continuare a utilizzare tali dati (prima che siano distrutti ai sensi del cpv. 2) nell'ambito delle funzioni consolari e a fini statistici.

In questo contesto, nel capoverso 1 lettere e–f è specificata in proposito l'assenza di notizie in base a diversi criteri: non esiste l'indirizzo segnalato al momento dell'iscrizione, la persona non vive all'indirizzo indicato (per la rappresentanza vale il criterio che la corrispondenza sia stata rinviata al mittente per tre volte consecutive per mancato recapito) oppure è dichiarata scomparsa (l'eventuale dichiarazione di scomparsa emanata dalle autorità dello Stato ospite deve essere riconosciuta dall'autorità svizzera competente).

Occorre distinguere tra la cancellazione e la distruzione dei dati, alla quale la Confederazione procede conformemente al capoverso 3 osservando i termini di legge e altre prescrizioni, precisate a livello di ordinanza.

3.2.3 **Capitolo 3: Diritti politici**

La Confederazione disciplina l'esercizio dei diritti politici in materia federale e i Cantoni in materia cantonale e comunale (articolo 39 Cost.). Secondo il diritto vigente gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto, iscritti presso un Comune di voto in Svizzera, possono partecipare alle elezioni e alle votazioni deponendo personalmente la scheda nell'urna o per corrispondenza. È ammesso anche il voto elettronico a condizione che il Cantone ne preveda la possibilità e il Consiglio federale l'abbia approvata. Dal 1975, anno dell'entrata in vigore della legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero (LDPSE), il numero dei cittadini svizzeri che esercitano i propri diritti politici dall'estero è continuamente aumentato fino a raggiungere circa 132 000 persone nel mese di marzo 2013. Il contenuto della LDPSE è stato in gran parte recepito nella LSEst. Alcune disposizioni sono state modificate al fine di renderle più moderne e più chiare. Sono previste novità in particolare negli articoli 18, 19 e 21 (vedi sotto, commento all'articolo corrispondente).

Art. 15 Diritto applicabile

Dal punto di vista del contenuto, l'articolo 15 corrisponde all'articolo 7 della LDPSE. Al capoverso 2 fa riferimento ai diritti politici degli Svizzeri all'estero in materia cantonale e comunale. Il diritto cantonale è determinante per l'elezione dei consiglieri agli Stati. Secondo quanto sancito dall'articolo 150 capoverso 3 Cost., il diritto federale non può costringere i Cantoni a consentire agli Svizzeri all'estero di partecipare alle elezioni per il Consiglio degli Stati.

Art. 16 Estensione

L'articolo 16 riprende l'articolo 3 LDPSE leggermente riformulato a livello redazionale.

Art. 17 Esclusione dal diritto di voto

Ai sensi dell'articolo 17, che sostituisce l'articolo 4 LDPSE, la curatela generale costituisce motivo d'esclusione dal diritto di voto. Il termine «interdette», che continua a essere utilizzato nell'articolo 136 Cost., è oggi sostituito a livello di legge dalla moderna nozione di «curatela generale». Una persona può essere esclusa dal

diritto di voto anche in virtù di una decisione ai sensi del diritto straniero. Tuttavia una misura di protezione degli adulti disposta all'estero può valere come motivo di esclusione dal diritto di voto in Svizzera a condizione che avrebbe potuto essere pronunciata anche in virtù del diritto svizzero rispettivamente è riconosciuta dalla competente autorità elvetica. In tal modo è possibile impedire l'esclusione dal diritto di voto decisa secondo il diritto straniero, ma non contemplata dal diritto svizzero²⁴. Una misura di protezione degli adulti, emanata da un'autorità competente di uno Stato firmatario della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, conclusa all'Aia il 13 gennaio 2000²⁵, è in linea di principio direttamente riconosciuta dalla Svizzera, che ha ratificato la Convenzione. È probabile che le misure di esclusione in applicazione dell'articolo 17 lettera b saranno rare.

Art. 18 Esercizio del diritto di voto

L'articolo 18 semplifica la determinazione del Comune di voto (cfr. commento all'art. 19 più sotto), che in virtù del diritto vigente può essere liberamente scelto tra un precedente Comune di domicilio e il/un Comune d'origine. Per la redazione del presente articolo è stata determinante l'idea che la posizione degli Svizzeri all'estero deve essere identica a quella dell'elettore residente sul territorio nazionale: gli Svizzeri all'estero non devono essere privilegiati rispetto agli Svizzeri in patria, che non sono liberi di scegliere dove esercitare i diritti politici. I cittadini residenti in Svizzera esercitano il proprio diritto di voto nel Comune di domicilio, mentre gli Svizzeri all'estero sono iscritti al catalogo elettorale del Comune del loro ultimo domicilio in Svizzera oppure, nel caso in cui l'avente diritto di voto non abbia mai avuto il domicilio in Svizzera, nel catalogo elettorale del Comune d'origine. Se esistono più Comuni d'origine, la persona indica al momento dell'iscrizione in quale di questi Comuni vorrebbe esercitare il proprio diritto di voto. In questo caso il Comune di voto non può più essere successivamente cambiato.

L'avvicinamento tra i diritti degli Svizzeri all'estero e i diritti di quelli residenti in Svizzera relativamente alla scelta del Comune di voto e al domicilio politico, nonché l'esclusione di cambiamenti a iscrizione avvenuta servono ad evitare casi di doppio voto a causa della doppia iscrizione. In seguito a questa riformulazione l'articolo 5a capoverso 2 LDPSE non deve essere trasposto nella LSEst.

Il capoverso 3 disciplina le forme di partecipazione al voto. La votazione può avvenire per corrispondenza o deponendo personalmente la scheda nell'urna (trasposizione dell'art. 1 LDPSE). Inoltre stabilisce la possibilità del voto elettronico nel quadro delle disposizioni. Il capoverso 4 precisa che per le elezioni e le votazioni federali gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto e iscritti al catalogo elettorale possono esprimere il proprio voto elettronicamente nei Cantoni che prevedono tale possibilità. Quest'ultimo è oggi possibile a titolo sperimentale, ma non è generalizzato. Come viene sancito oltre che nella LSEst anche nell'articolo 8a della legge federale sui diritti politici, la Confederazione può autorizzare, d'intesa con i Cantoni e i Comuni interessati, la sperimentazione del voto elettronico (cfr. commento all'articolo 21). In ogni caso oggi il voto elettronico non è ancora un diritto.

²⁴ Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 3 marzo 1975 all'Assemblea federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero, FF 1975 I 1281 1249 s.
²⁵ RS 0.211.232.1

Una minoranza della Commissione non vorrebbe menzionare nella legge la possibilità del voto elettronico. Poiché il voto elettronico non è ancora possibile ovunque, con l'indicazione di tale possibilità potrebbero essere destinate false speranze. Inoltre la sperimentazione del voto elettronico sarebbe disciplinata in modo sufficiente nell'articolo 8a della legge federale sui diritti politici.

Art. 19 e 20 Iscrizione e radiazione nel catalogo elettorale

Gli articoli 19 e 20, che recepiscono gli articoli 5a e 5b LDPSE, definiscono i principi dell'esercizio dei diritti politici e le procedure amministrative concernenti la tenuta del catalogo elettorale. Le disposizioni precisano i diritti e garantiscono la tenuta efficace del catalogo elettorale.

L'articolo 19 disciplina l'iscrizione e la radiazione nel catalogo elettorale. Il Comune di voto di cui al capoverso 1, che riprende l'articolo 5 della LDPSE, è il Comune svizzero nel quale lo Svizzero all'estero avente diritto di voto esercita i suoi diritti politici. È inteso il Comune di voto vero e proprio o il servizio incaricato della tenuta del catalogo elettorale in virtù della legislazione cantonale. In alcuni Cantoni, in cui il catalogo elettorale degli Svizzeri all'estero è gestito a livello cantonale, il Comune di voto è per esempio un ufficio elettorale del Cantone per gli Svizzeri all'estero.

La volontà degli Svizzeri all'estero di esercitare in Svizzera i propri diritti politici è manifestata con la notifica al Comune di voto tramite la rappresentanza competente. La notifica di cui al capoverso 1 e la cancellazione di cui al capoverso 2 devono avvenire in forma scritta.

La radiazione dal catalogo elettorale può essere richiesta dalla persona iscritta oppure può avvenire d'ufficio se si verifica uno dei motivi menzionati nell'articolo. Tra questi si annovera l'assenza di notizie, che per la tenuta del catalogo elettorale ha una certa rilevanza pratica. Il rinvio contrassegnato come non recapitabile per tre volte consecutive del materiale di voto spedito all'indirizzo indicato dallo Svizzero all'estero è un motivo sufficiente per la radiazione (nel caso del rinvio al mittente della posta non recapitata non si fa alcuna distinzione tra gli scrutini cantonali, comunali e federali). Come praticato finora, la rappresentanza competente deve effettuare, su richiesta di un Comune di voto, determinati accertamenti sulla permanenza e sull'indirizzo della persona avente diritto di voto interessata. Inoltre deve informare il Comune di voto sulla radiazione della persona dal registro degli Svizzeri all'estero (come previsto dall'art. 14); in questo caso il Comune di voto è tenuto alla cancellazione dei dati presenti nel catalogo elettorale.

Estendendo la procedura di rinnovo dell'iscrizione, che è stata così semplificata per gli Svizzeri all'estero, il 17 giugno 2011²⁶ le Camere federali hanno manifestato la propria volontà di incoraggiare la partecipazione degli Svizzeri all'estero alla vita politica della Svizzera. La regola allora decisa, secondo la quale ogni partecipazione a una votazione o elezione valeva come rinnovo dell'iscrizione, comporta un notevole aumento del lavoro amministrativo per i Cantoni e i Comuni. La LSEst propone dunque una semplificazione nell'interesse degli Svizzeri all'estero, ma anche dei Cantoni e dei Comuni in qualità di autorità competenti della tenuta del catalogo elettorale. Nel quadro di una revisione del sistema concernente il catalogo elettorale si propone di rinunciare alla reinscrizione obbligatoria ogni quattro anni al catalogo

²⁶ FF 2011 4331

elettorale. Agli Svizzeri all'estero è invece riconosciuta la possibilità di comunicare in qualunque momento la rinuncia all'esercizio dei propri diritti, con conseguente radiazione dal catalogo elettorale. La rinuncia può essere revocata in qualunque momento. Le autorità competenti possono utilizzare diversi strumenti (schede informative, «*Revue Suisse*») per comunicare agli Svizzeri all'estero che non vogliono più esercitare i propri diritti politici la possibilità di farsi radiare dal catalogo elettorale. Questa disposizione non compromette la diffusione del ricorso al voto elettronico.

La misura di cancellazione dei dati nel catalogo elettorale viene precisata dal diritto cantonale (per esempio, in caso di disponibilità di durata definita, tale misura corrisponde a una disattivazione dei dati).

Nell'articolo 20 la LSEst riprende l'articolo 5b della LDPSE. Qualunque sia il sistema adottato, rimarrà sempre un certo numero di persone nei cataloghi elettorali, che non soddisfano più i requisiti dell'iscrizione. Le autorità si sforzano di limitare il più possibile questi casi con le condizioni previste all'articolo 20 sulla tenuta del catalogo elettorale e ricorrendo allo scambio di informazioni tra i Comuni e il DFAE, come previsto dall'articolo 19 capoverso 4.

Art. 21 Misure di promozione

Secondo l'articolo 7a capoverso 2 LDPSE la Confederazione può promuovere misure adottate dalle organizzazioni e dalle istituzioni che sostengono gli Svizzeri all'estero nell'esercizio dei loro diritti politici. L'articolo 21 allarga la cerchia degli aventi diritto a sussidi. La Confederazione può ora sostenere nei limiti dei crediti stanziati le misure di altri attori, in particolare dei Cantoni. Rimangono possibili contributi a istituzioni degli Svizzeri all'estero, come definito nell'articolo 38 della LSEst. Questa facoltà di finanziare nuovi beneficiari può rivelarsi opportuna ad es. nello sviluppo di sistemi tecnici di voto elettronico via Internet, in grado di facilitare l'esercizio del diritto di voto all'estero. L'esercizio dei diritti politici può essere notevolmente agevolato con il ricorso al voto elettronico, in considerazione delle difficoltà concrete tuttora implicate dal voto per corrispondenza. Nel rapporto del Consiglio federale del 2006 sul voto elettronico, di cui il Parlamento ha preso atto, viene stabilito che gli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto rappresentano nell'ambito dell'introduzione a tappe del voto elettronico un gruppo destinatario prioritario²⁷. Il voto elettronico è stato inserito come progetto prioritario nella strategia e-government del 2007. La Confederazione si è posta concretamente l'obiettivo di offrire alla grande maggioranza degli Svizzeri all'estero la possibilità di votare elettronicamente alle elezioni del Consiglio nazionale del 2015. Tuttavia la divisione delle competenze in materia di diritti politici lascia ai Cantoni la libertà di decidere se e quando introdurre il voto elettronico. Altri ambiti, in cui la Confederazione può accordare il proprio sostegno, riguardano la promozione della partecipazione elettronica alle votazioni federali e la futura introduzione della raccolta elettronica di firma (*e-collecting*), ossia la raccolta e la deposizione elettronica delle firme per iniziative, referendum, petizioni o candidature al Consiglio nazionale. Attraverso i provvedimenti di sostegno di cui all'articolo 21 la Confederazione promuove l'ulteriore sviluppo (ma non l'esercizio) di sistemi del genere e concede inoltre sostegni a titolo di aiuti unici. Poiché tali sostegni non superano complessivamente i

²⁷ Cfr. il [secondo] rapporto del Consiglio federale del 31 maggio 2006 sui progetti pilota in materia di voto elettronico, 06.056, FF **2006** 5015.

20 milioni di franchi svizzeri, il freno alle spese non è applicabile a questa nuova fattispecie di promozione (cfr. n. 5.1).

3.2.4 Capitolo 4: Aiuto sociale

La Confederazione concede l'aiuto sociale agli Svizzeri all'estero che vivono in condizioni di indigenza soltanto se hanno esaurito tutte le possibilità di provvedere sufficientemente alla loro sussistenza, con mezzi propri, con contributi privati (familiari) o con aiuti dello Stato ospite (art. 24). L'aiuto sociale della Confederazione incoraggia l'indipendenza economica e personale nonché l'integrazione sociale e professionale; deve inoltre rafforzare la responsabilità individuale. Per indigenza si intende la mancanza di indipendenza economica, che dà diritto all'aiuto sociale. Quest'ultimo è soggetto all'obbligo di restituzione, così come avviene in Svizzera, una volta che la situazione economica si è stabilizzata e uno standard di vita adeguato è stato raggiunto (art. 35).

La legge federale del 21 marzo 1973²⁸ sull'aiuto sociale e i prestiti ai cittadini svizzeri all'estero (LAPE) ha sinora costituito la base giuridica di questo aiuto sociale. La LAPE viene trasposta nella LSEst con poche modifiche.

La seguente tabella contiene i dati sulle prestazioni accordate dalla Confederazione come aiuto sociale ai cittadini svizzeri all'estero. Da un lato la Confederazione versa aiuti finanziari a persone che possiedono esclusivamente la nazionalità svizzera e a persone con più nazionalità, a condizione che la nazionalità svizzera sia preponderante (cfr. riga superiore della seguente tabella). D'altro canto la Confederazione rimborsa ai Cantoni le spese dell'aiuto sociale versato nei primi tre mesi a coloro che rimpatriano (art. 3 LAPE), cfr. seconda riga della tabella.

Aiuto sociale versato all'estero e rimborso ai Cantoni per l'aiuto sociale accordato agli Svizzeri all'estero che rimpatriano:

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Prestazioni versate a cittadini svizzeri	4 455 409	3 276 074	3 660 064	2 019 359	1 994 876	1 603 769
Rimborso ai Cantoni	2 426 260	3 129 171	2 199 801	1 755 323	1 802 932	2 023 510
Totale	6 881 669	6 405 245	5 859 865	3 774 682	3 797 808	3 627 279

Spiegazioni

I dati sono espressi in franchi svizzeri.

Gli oneri finanziari non sono registrati separatamente per le persone che possiedono solo la nazionalità svizzera e per quelli che hanno più nazionalità. Nel 2011 il numero di questi ultimi rappresentava il 73 per cento dei cittadini svizzeri immatricolati (cfr. anche il punto 1.2). L'aiuto sociale versato a ogni categoria deve aggirarsi sullo stesso ordine di grandezza.

A titolo di confronto: nel 2011 la città di Zurigo, che conta 390 082 abitanti, ha versato 188 milioni di franchi svizzeri netti come aiuto sociale. Nello stesso anno, secondo la statistica, si contavano 703 640 persone immatricolate come Svizzeri all'estero.

Numero di dossier e numero stimato dei beneficiari dell'aiuto sociale

Cifre indicate: casi (dossier)/numero stimato di persone ²⁹	2006	2008	2010	2012
Aiuto all'estero (cfr. più sopra: prestazioni versate ai cittadini svizzeri)	583/875	437/656	331/497	307/461
Aiuto ai rimpatriati (cfr. più sopra: rimborsi ai Cantoni per i primi tre mesi)	544/816	457/686	562/843	504/756

La LAPE è in gran parte trasposta nella LSEst senza cambiamenti sostanziali. Le poche modifiche sono state tuttavia ritenute necessarie per adeguarsi alle nuove circostanze ed esigenze. I principali interventi a livello di contenuto rispetto alla LAPE riguardano i seguenti punti:

- i cittadini svizzeri, domiciliati in Svizzera ma residenti all'estero da più di tre mesi, non ricevono aiuto sociale all'estero, ma possono chiedere al massimo un prestito d'emergenza;
- l'aiuto sociale versato dai Cantoni nei tre mesi successivi al rimpatrio di uno Svizzero all'estero non viene più rimborsato dalla Confederazione, in coerenza applicazione del criterio del domicilio di cui all'articolo 115 Cost.³⁰;
- possono fundamentalmente beneficiare dell'aiuto sociale gli Svizzeri all'estero iscritti all'RSE. Il Consiglio federale deve tuttavia prevedere una deroga per i casi in cui è urgente fornire un aiuto sociale al fine di impedire situazioni di estrema gravità (cfr. n. 3.2.2).

Secondo la LSEst una persona all'estero che si trovi in una situazione d'emergenza di breve durata, indipendentemente che sia facoltosa o meno, se ha il domicilio in Svizzera ed è stata meno di 3 mesi all'estero, non riceve più un aiuto sociale, bensì un prestito d'emergenza nell'ambito della protezione consolare (art. 64). I prestiti d'emergenza devono essere restituiti entro 60 giorni³¹.

- I prestiti d'emergenza possono essere esplicitamente limitati o rifiutati se la persona in questione ha dato prova di negligenza (ad esempio non osservando le raccomandazioni della Confederazione) oppure ha abusato di precedenti aiuti (art. 60 cpv. 2 lett. c e d);
- mentre l'aiuto sociale è accordato a persone con più nazionalità soltanto se la nazionalità svizzera è predominante, la protezione consolare non effettua questa distinzione. La LSEst riconosce così la possibilità del prestito d'emergenza a una cerchia allargata di persone.

Occorre segnalare che non è ripreso nella LSEst il diritto vigente sul rimborso da parte della Confederazione dell'aiuto sociale fornito da Cantoni. Secondo la LAPE la Confederazione assume le spese dell'aiuto sociale sostenute da un Cantone per tre mesi al massimo a partire dalla data del rimpatrio di un cittadino svizzero³². Tale regola non è più giustificata oggi, in quanto tutti i Cantoni si sono ormai dotati di

²⁹ In base ai valori empirici il numero stimato delle persone è calcolato moltiplicando per 1,5 il numero dei casi (dossier).

³⁰ Con lo stesso intento, nella primavera 2013 l'Assemblea federale ha adottato la revisione della legge federale sull'assistenza (RS **851.1**) che abolisce l'indennizzo obbligatorio dei Cantoni d'origine ai Cantoni di domicilio e di residenza (FF **2012** 8477).

³¹ Art. 32 cpv. 2 OAPE, RS **852.11**

³² Art. 3, 16 e 24 cpv. 2 LAPE

una legislazione moderna in materia. Ciò e la legge federale sull'assistenza offrono i presupposti per assicurare l'esistenza e per risolvere eventuali problemi nell'ambito di competenze. L'aiuto sociale a favore dei cittadini svizzeri domiciliati in Svizzera spetta in linea di principio ai Cantoni. Il rimborso delle spese da parte della Confederazione appare oggi in contraddizione con le norme di competenza in materia. Queste disposizioni non sono dunque recepite nella presente legge.

I rimborsi versati ogni anno dalla Confederazione ai Cantoni conformemente alla LAPE oscillano all'interno di una determinata fascia. Ammontavano a 1,6 milioni di franchi nel 2009, 1,8 milioni nel 2010, 1,7 milioni nel 2011 e 1,9 milioni nel 2012. L'esperienza insegna che alcuni Cantoni sono più toccati di altri. Le spese più elevate per i rimpatriati riguardano i Cantoni di Zurigo (2011: 335 000 franchi, 2012: 595 000 franchi), Vaud (2011: 233 000 franchi, 2012: 217 000 franchi) e Ginevra (2011: 272 000 franchi, 2012: 216 000 franchi). La nuova regolamentazione comporterà dunque un certo aumento delle spese di aiuto sociale soprattutto in questi Cantoni.

3.2.4.1 Sezione 1: Principio e misure preventive

Art. 22 Principio

L'articolo 22 definisce il diritto di domanda di prestazioni di aiuto sociale. Diversamente dalle disposizioni degli articoli 1 e 2 LAPE, tale diritto è limitato sostanzialmente agli Svizzeri all'estero. La LAPE comprende i cittadini svizzeri che soggiornano all'estero per oltre tre mesi, ma che hanno mantenuto il domicilio in Svizzera. Secondo la LSEst questa cerchia di persone non ha più diritto a priori all'aiuto, anche se si devono prevedere deroghe. In situazioni di estrema difficoltà i cittadini svizzeri domiciliati in Svizzera che soggiornano temporaneamente all'estero ricevono i prestiti d'emergenza di cui all'articolo 64. La Commissione ritiene appropriato il requisito dell'iscrizione all'RSE, di cui all'articolo 11 capoverso 2, per i cittadini non aventi domicilio in Svizzera. Chi richiede l'aiuto sociale della Confederazione desidera instaurare un legame solido con la Svizzera, pertanto è lecito attendersi che lo manifesti annunciandosi per l'iscrizione all'RSE. Gli Svizzeri all'estero possono ricevere aiuto sociale dalla Confederazione anche nel caso in cui si trovino in una situazione di difficoltà durante il soggiorno temporaneo in Svizzera. A tal riguardo la prassi vigente fondata sull'articolo 25 capoverso 2 OAPE viene ripresa nella LSEst.

L'articolo 11 capoverso 2 LSEst autorizza il Consiglio federale a prevedere deroghe all'obbligo di annunciarsi per i casi in cui è urgente fornire un aiuto sociale. L'annuncio al fine di iscrizione al registro degli Svizzeri all'estero (RSE) deve essere eseguito in modo flessibile nel rispetto del principio dell'aiuto sociale, in base al quale in situazioni d'emergenza la garanzia dell'esistenza dignitosa costituisce l'obiettivo prioritario (cfr. n. 3.2.2). Sinora il 40 per cento delle richieste riguardava cittadini non immatricolati. Nei casi urgenti deve rimanere possibile concedere aiuto immediato a queste persone, anche se non si sono annunciate.

Art. 23 Misure preventive

Questo articolo corrisponde all'articolo 4 capoverso 1 LAPE. La precisazione «in casi speciali» limita la competenza della Confederazione. La Confederazione può, in casi speciali, prendere o appoggiare provvedimenti atti a proteggere gli Svizzeri all'estero da un'indigenza imminente. A complemento dell'articolo 22, che disciplina la competenza della Confederazione nei casi in cui la persona si trova già nell'indigenza, l'articolo 23 offre la base giuridica per le misure a carattere preventivo. La rispettiva disposizione nell'ordinanza della LAPE (OAPE) trova rara applicazione³³. Ai sensi dell'articolo 23 la Confederazione può, ad esempio, sensibilizzare su particolari rischi, tra l'altro di carattere sanitario, adottare misure di protezione a favore della famiglia e dell'infanzia e aiutare nella ricerca di un lavoro e nell'integrazione di persone handicappate.

Nella versione tedesca del progetto di legge il termine «Not» è stato sostituito da «Bedürftigkeit» per sottolineare che qui non si tratta di un'emergenza temporanea (contemplata dall'articolo 64), bensì di una condizione economica fondamentalemente precaria a medio o lungo termine, che rischia di far cadere una persona nell'indigenza.

3.2.4.2 Sezione 2: Condizioni per ottenere l'aiuto sociale

Art. 24 Sussidiarietà

Come per l'aiuto sociale in Svizzera, l'aiuto sociale concesso ai cittadini svizzeri all'estero sottostà al principio della sussidiarietà, in base al quale è accordato soltanto se chi lo richiede non può più provvedere sufficientemente o tempestivamente alla propria sussistenza con mezzi e risorse propri o con l'aiuto di terzi (assicurazioni, familiari, Stato ospite). Come previsto dall'articolo 328 CC, ad intervalli regolari si accerta che i familiari in linea diretta ascendente o discendente non dispongano delle risorse necessarie per sostenere il loro congiunto. Il regolare controllo della situazione dei beneficiari e delle prestazioni da parte delle rappresentanze è volto ad assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà.

Art. 25 Pluricittadinanza

Questo articolo riprende l'articolo 6 LAPE sostituendo il termine di «doppi cittadini» con «pluricittadinanza», perché esistono anche persone con tre o più nazionalità. Nella determinazione della nazionalità preponderante si continua a seguire la prassi corrente di una valutazione generale. In particolare sono osservati i seguenti criteri: la persona si è attivamente impegnata per ottenere la nazionalità svizzera? In quale Stato e in quale ambiente familiare la persona ha trascorso i periodi più significativi della sua infanzia e giovinezza? Dove vive la sua famiglia? Da quanto tempo la persona vive nello Stato ospite? Ha richiesto l'iscrizione all'RSE? I principali criteri sono esplicitamente menzionati nell'articolo 2 OAPE. Questa prassi, convalidata nell'ambito della plurinazionalità, deve essere mantenuta.

³³ OAPE art. 3, RS 852.11

Art. 26 Motivi di esclusione

Rimangono invariati i motivi di esclusione di cui all'articolo 7 LAPE. La Confederazione può rifiutare o revocare l'aiuto sociale se il richiedente ha leso gravemente interessi pubblici svizzeri, se ha tentato di ottenere aiuto sociale facendo scientemente dichiarazioni inesatte o incomplete, se si è rifiutato di fornire informazioni oppure ne ha ostacolato l'ottenimento, se non ha adempiuto le condizioni o gli oneri impostigli, non ha fatto quanto si sarebbe potuto pretendere per migliorare la propria situazione e ha utilizzato abusivamente le prestazioni perceptive.

3.2.4.3 Sezione 3: Prestazioni di aiuto sociale

Art. 27 Genere ed entità

L'articolo 8 LAPE è modificato dal punto di vista redazionale e ripreso in forma più sintetica.

Art. 28 Condizioni e oneri

L'articolo 9 LAPE è ripreso senza cambiamenti.

Art. 29 Cessione e costituzione in pegno

La presente disposizione, che riprende con modifiche di carattere redazionale il contenuto dell'articolo 10 LAPE, intende evitare l'uso dell'aiuto sociale per uno scopo diverso da quello previsto. In caso di infrazione, la Confederazione è autorizzata a rifiutare altre prestazioni (cfr. art. 26 LSEst) e a chiedere la restituzione degli importi già versati. Nella prassi non sono comunque noti casi di cessione o costituzione in pegno vietata.

Art. 30 Rimpatrio

L'articolo riprende integralmente il contenuto dell'articolo 11 LAPE ed è stato riformulato solo dal punto di vista redazionale. Con il presente articolo il rimpatrio è assimilato all'immigrazione. La disposizione si applica agli Svizzeri all'estero di seconda generazione e oltre, ossia anche a coloro che non sono emigrati dalla Svizzera personalmente.

Art. 31 Spese di sepoltura

Il contenuto della presente disposizione corrisponde a quello dell'articolo 12 LAPE; sono proposte modifiche a carattere redazionale.

Se un cittadino svizzero muore all'estero, si può porre la domanda di chi deve farsi carico delle spese di sepoltura. Anche qui si applica il principio della sussidiarietà. Le spese di sepoltura sono assunte dall'aiuto sociale della Confederazione solo se non possono essere pagate con la successione, dai familiari o dallo Stato ospite del defunto.

È prioritario dare una sepoltura decente e salvaguardare la dignità del defunto. Ciò implica anche che la sepoltura non sia inutilmente rinviata, pertanto l'accertamento della solvibilità e della disponibilità a pagare delle persone che potrebbero farsi

carico di queste spese è dunque solo sommario, spesso svolto a posteriori a causa delle circostanze.

3.2.4.4 Sezione 4: Procedura

Art. 32 Richiesta

Il contenuto di questa disposizione corrisponde a quello dell'articolo 13 LAPE; si propone una modifica a livello redazionale, precisando tra l'altro che gli Svizzeri all'estero definiti all'articolo 3 lettera a LSEst possono percepire l'aiuto sociale.

I cittadini svizzeri all'estero possono presentare la richiesta di aiuto alla rappresentanza, che li consiglierà, consegnerà loro i moduli necessari e procederà a un primo esame dei documenti. La rappresentanza trasmetterà quindi la richiesta, accompagnata da un rapporto, alla Direzione consolare del DFAE.

Art. 33 Decisione

A parte una modifica di carattere redazionale, il contenuto del presente articolo corrisponde all'articolo 14 LAPE. L'articolo 14 capoverso 4 LAPE può essere omissso perché si limita a ripetere principi generali del diritto procedurale.

L'istanza decisionale è, in linea di principio, la Direzione consolare. Se una richiesta è approvata, la rappresentanza è invitata a versare la somma accordata. In caso di rifiuto totale o parziale, la decisione è formalmente comunicata al richiedente e può essere impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale.

Le decisioni, adottate in casi urgenti dalle rappresentanze o previa autorizzazione della Direzione consolare ai sensi dei capoversi 2 e 3 del presente articolo, possono essere prima oggetto di un ricorso al DFAE (cfr. art. 79 cpv. 2 LSEst).

Art. 34 Collaborazione delle società di soccorso

La presente disposizione riprende il contenuto dell'articolo 15 LAPE; è proposta soltanto una modifica di carattere redazionale. Può succedere che le società di soccorso forniscano un aiuto prezioso sul posto (ad esempio prestando aiuti finanziari di modesta entità o in natura, visitando le persone sole, accertando la situazione sociale su richiesta della rappresentanza). È dunque giustificato menzionare il loro aiuto nella legge, soprattutto se la Confederazione le sostiene finanziariamente (cfr. art. 38 del presente progetto).

3.2.4.5 Sezione 5: Restituzione

Art. 35 Obbligo di restituzione

Il presente articolo riprende l'articolo 19 LAPE senza modifiche sostanziali. Ogni anno le restituzioni rappresentano complessivamente il 10–15 per cento delle spese lorde. Le prestazioni di aiuto sociale fornite dalla Confederazione devono in linea di principio essere restituite se sono soddisfatte determinate condizioni.

Gli aiuti all'istruzione di cui al capoverso 2, ricevuti dopo il raggiungimento della maggiore età nell'ambito dell'aiuto sociale, sono destinati a finanziare una formazione che migliori le possibilità della persona in questione di provvedere autonomamente al proprio sostentamento.

L'obbligo di restituzione riguarda il beneficiario dell'aiuto sociale. Se il beneficiario muore e lascia un bene in eredità (ad es. un immobile), ai sensi del capoverso 4 i suoi eredi sono tenuti alla restituzione entro i limiti della successione. Simili circostanze si verificano piuttosto raramente.

	2006	2008	2010	2012
Totale dell'aiuto sociale versato dalla Confederazione e restituito: prestazioni rimborsate per beneficiari all'estero, rimborso ai Cantoni per gli aiuti versati ai rimpatriati (primi tre mesi)	462 180	663 755	347 649	443 510

Spiegazioni

I dati sono espressi in franchi svizzeri.

Sono indicati soltanto i totali, ossia le somme restituite dai beneficiari all'estero direttamente alla Confederazione e il rimborso delle spese sostenute dai Cantoni per gli aiuti versati ai rimpatriati nei primi tre mesi non figurano separatamente nelle statistiche.

Art. 36 Durata dell'obbligo di restituzione e crediti senza interessi

L'articolo 20 LAPE è stato riformulato a livello redazionale. L'aiuto sociale deve essere in linea di principio restituito se la situazione economica della persona in questione si è stabilizzata o è migliorata. Tuttavia i beneficiari dell'aiuto sociale devono poter guardare al futuro senza ostacoli. Il progetto di legge prevede dunque che, normalmente, la restituzione di una prestazione di aiuto sociale possa essere richiesta solo nei primi dieci anni dalla concessione.

L'ammontare degli importi restituiti oscillano da un anno all'altro. Dal 2009 al 2012 è stato rimborsato all'Ufficio federale di giustizia, che è competente in materia, il 12,9 per cento dei versamenti effettuati.

3.2.4.6 Sezione 6: Ripartizione delle spese

Art. 37

Il capoverso 1 riprende il contenuto dell'articolo 21 capoverso 1 della LAPE. Per la delimitazione delle competenze in materia finanziaria della Confederazione e dei Cantoni si vedano le considerazioni al numero 3.2.4.

Ai sensi del capoverso 2, se è stata stipulata una convenzione d'assistenza con un altro Stato, in virtù della quale lo Stato ospite può chiedere alla Svizzera la restituzione dell'aiuto sociale erogato a cittadini svizzeri, il rimborso spetta al Cantone d'origine della persona in questione.

Art. 38

Il capoverso 1 del presente articolo sostituisce specifiche disposizioni di due leggi federali, più precisamente l'articolo 7a LDPSE³⁴ e l'articolo 4 LAPE. La Confederazione mantiene dunque il sostegno concesso alle istituzioni in Svizzera e all'estero e previsto dalle suindicate leggi federali, nelle quali tali sovvenzioni hanno il carattere di aiuto finanziario con finalità specifiche. Appare dunque opportuno che siano disciplinate da un'unica disposizione, formulata apertamente.

Alcune di queste istituzioni hanno sede in Svizzera (Organizzazione degli Svizzeri all'estero, il Servizio giovani dell'OSE, inoltre la Fondazione per i giovani svizzeri all'estero ed *educationsuisse*), altre all'estero. Tra queste ultime si annoverano numerose associazioni svizzere, tra cui quella del Principato del Liechtenstein, le società di soccorso di cui all'articolo 34 LSEst. Le scuole svizzere all'estero sono disciplinate nel titolo terzo.

Il capoverso 2 definisce i rapporti tra la Confederazione e l'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE). Questa fondazione era parte della Nuova società elvetica che ha difeso gli interessi degli Svizzeri all'estero sin dall'epoca della prima guerra mondiale. Da tempo l'OSE è riconosciuta come rappresentante incontrastata degli interessi della comunità degli Svizzeri all'estero nei confronti delle autorità elvetiche. Gli organi principali della fondazione sono il Consiglio degli Svizzeri all'estero e la Segreteria. L'OSE è sostenuta dalle associazioni svizzere e dalle organizzazioni mantello, che devono essere riconosciute da essa; attualmente esistono circa 750 associazioni svizzere nel mondo. L'OSE riunisce organizzazioni indipendenti, di cui coniuga le forze al suo interno, pertanto può essere considerata un'organizzazione federativa.

Non è previsto che la Confederazione possa regolamentare l'OSE, che è un organismo di diritto privato. La legge la menziona per la sua importanza come organizzazione di tutela degli interessi e come partner della Confederazione, che offre determinati servizi tramite la sua Segreteria. Il sostegno finanziario a favore dell'OSE è disciplinato dal 7 dicembre 2011 nell'ambito di una convenzione sulle prestazioni tra il DFAE (Direzione consolare) e la stessa OSE. Grazie a una stretta collaborazione che contempla incontri periodici, i partner s'impegnano a cercare e attuare soluzioni comuni in grado di rispondere alle esigenze della comunità degli Svizzeri all'estero. La pubblicazione della *«Revue Suisse»* a cura dell'OSE è retta da contratti stipulati tra quest'ultima e il DFAE ed è normalmente diffusa in formato elettronico. L'informazione della comunità degli Svizzeri all'estero è menzionata al capoverso 2 come una delle finalità degli aiuti finanziari concessi dalla Confederazione, a riprova dell'importanza che quest'ultima le riconosce. A causa del suo rilevante significato, il promovimento dello scambio dei giovani Svizzeri all'estero tra loro e con la Svizzera viene inoltre stabilito in una disposizione distinta (art. 9 cpv. 3).

Una minoranza della Commissione, insieme a una parte dei partecipanti alla consultazione, ritiene che l'importanza dell'OSE nel progetto di legge venga espressa in modo insufficiente. Propone una disposizione secondo la quale la collaborazione tra

³⁴ RS 161.5. L'ordinanza concernente il sostegno finanziario alle istituzioni degli Svizzeri all'estero, RS 195.11, deve essere sostituita da un'ordinanza della LSEst.

la Confederazione e l'OSE venga definita in modo più preciso a livello di legge. Inoltre anche il Consiglio degli Svizzeri all'estero deve essere menzionato consentendo di fissare alcuni requisiti minimi riguardanti l'elezione dei membri di questo organo.

3.3 Titolo terzo: Trasmissione della formazione svizzera all'estero

Nell'estate del 2012 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sul progetto di legge federale relativo alla formazione svizzera all'estero. Nel giugno 2013 ha sottoposto all'Assemblea federale il messaggio relativo alla legge federale sulla trasmissione della formazione svizzera all'estero (13.052) che dovrebbe sostituire la legge federale concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani svizzeri all'estero (LISE). La CIP-S ha proposto di integrare come titolo terzo della LSEst la versione del progetto di legge succitata scaturita dalla discussione nel Consiglio dei Stati durante la sessione invernale 2013. Poiché in Parlamento le deliberazioni sul dossier 13.052 proseguono speditamente, è probabile che la legge potrà essere votata durante la sessione primaverile 2014, al più tardi comunque durante quella estiva 2014. Il progetto LSEst in quel momento sarà presumibilmente in esame presso la seconda Camera, di modo che la versione della legge sulla formazione svizzera all'estero approvata dalle Camere potrà essere integrata nella LSEst in coerenza con l'obiettivo di riunire gli atti normativi concernenti le persone e le istituzioni svizzere all'estero in un'unica legge e consentire dunque una visione d'insieme dei diritti e dei doveri previsti nonché dei servizi e del sostegno della Confederazione. Questo cambiamento non influisce sulla competenza materiale concernente i dibattiti delle Camere federali e sull'applicazione nell'Amministrazione. Per le spiegazioni riguardanti il titolo terzo della LSEst si rimanda al messaggio del 7 giugno 2013³⁵ concernente la legge federale sulla trasmissione della formazione svizzera all'estero.

3.4 Titolo quarto: Protezione consolare e altri servizi consolari a favore delle persone all'estero

3.4.1 Capitolo 1: Protezione consolare

3.4.1.1 Sezione 1: Condizioni

Art. 56 Persone fisiche

Le disposizioni del capitolo 1 si applicano agli Svizzeri all'estero e ai cittadini svizzeri che soggiornano all'estero. Riguardano altresì le persone per le quali la Svizzera assume funzioni di protezione, ad esempio coloro che ha riconosciuto come rifugiati e apolidi. Alcune disposizioni concernono inoltre i familiari di cittadini svizzeri all'estero.

La concessione della protezione consolare agli Svizzeri all'estero è di solito limitata alle situazioni d'emergenza, che si verificano al di fuori dello Stato ospite. In caso di

³⁵ 13.052, FF 2013 4517

decesso di uno Svizzero all'estero nel suo Stato ospite, la Confederazione presuppone che, finché era ancora in vita, il defunto abbia adottato le disposizioni necessarie affinché i suoi familiari e conoscenti possano svolgere le formalità direttamente con le autorità. In questi casi non accorda pertanto la protezione consolare.

La protezione consolare della Confederazione può essere concessa in determinati casi tramite i familiari della persona in questione, specialmente se quest'ultima non può assumere il ruolo di interlocutore. In particolare l'articolo 62 capoverso 3 (cfr. n. 3.4.1.3 più sotto) obbliga la Confederazione a informare i familiari dei decessi di cui giunge a conoscenza. Nelle situazioni di crisi l'aiuto può essere concesso non solo alle persone svizzere, ma anche ai loro familiari.

Il capoverso 2 si riferisce alla pluricittadinanza nell'ottica della protezione consolare accordata in egual modo dalle rappresentanze ai cittadini, indipendentemente dal fatto che abbiano solo la nazionalità svizzera o più nazionalità. In un crescente numero di Stati è ammessa la pluricittadinanza delle persone fisiche e questa prassi si adegua a tale realtà. Tra gli Svizzeri all'estero sono sempre più numerosi coloro che hanno due o più nazionalità; nel 2013 rappresentavano il 73 per cento del totale. Nell'esercizio della protezione consolare le emergenze costringono le rappresentanze e il DFAE ad agire rapidamente, evitando lungaggini burocratiche, e a procedere alle verifiche amministrative solo a posteriori. In questo ambito si giustifica il principio della parità di trattamento.

Il capoverso 3 precisa il caso in cui un altro Stato, di cui la persona possiede la nazionalità, oltre a quella svizzera, le fornisce già assistenza. In tale circostanza la Confederazione interviene solo in casi debitamente giustificati e d'intesa con questo Stato terzo. Alle persone che oltre alla nazionalità svizzera possiedono anche quella dello Stato ospite nel quale si trovano in difficoltà, la Confederazione può accordare la protezione consolare se il suddetto Stato non vi si oppone.

La nazionalità straniera non è verificata né considerata in base agli stessi criteri per la protezione consolare e l'aiuto sociale, in considerazione della differente natura delle rispettive prestazioni fornite (cfr. n. 3.2.3.2, commento all'art. 25).

Art. 57 Persone giuridiche

Sulla scia del processo di globalizzazione in atto, numerose aziende, associazioni e fondazioni operano oggi in tutto il mondo. D'altro canto il quadro politico e giuridico di molti Paesi si differenzia da quello della Svizzera. L'arbitrarietà, le illecite restrizioni statali alla libera concorrenza o la limitazione dei diritti di proprietà espongono le aziende a notevoli difficoltà in alcuni Stati. Per questo motivo la Confederazione stessa ha interesse a sostenere le persone giuridiche svizzere trattate in modo non conforme al diritto da uno Stato ospite.

La protezione consolare non riguarda soltanto le imprese svizzere a scopo di lucro in senso stretto, ma anche le società di persone, le associazioni e le fondazioni svizzere che svolgono, ad esempio, attività umanitarie all'estero. La nozione di «persona giuridica» deve essere dunque interpretata ai sensi dell'articolo 52 CC e non come corporazione o istituto di diritto pubblico o privato. Le persone giuridiche che hanno scopi illeciti o immorali non conseguono il diritto alla personalità.

In linea di principio possono beneficiare della protezione consolare tutte le persone giuridiche che hanno un legame sufficientemente stretto con la Svizzera, il che non avviene, ad esempio, nel caso delle cosiddette «società bucalettere». In primo luogo

si intendono le persone giuridiche che sono costituite in Svizzera e hanno la sede della loro amministrazione effettiva in Svizzera, riconoscibile da alcuni elementi: sedute periodiche della direzione e del consiglio di amministrazione, organico, collegamenti telefonici e del fax utilizzati nei contatti con terzi e oneri effettivamente sostenuti per l'affitto, le spese accessorie e la manutenzione.

A titolo sussidiario la protezione consolare può essere accordata anche alle persone giuridiche all'estero se sono controllate da cittadini svizzeri secondo i criteri suindicati. Il capoverso 3 dell'articolo definisce che cosa si intenda per controllo, rifacendosi in gran parte all'articolo 963 CO (nuovo), che a sua volta definisce il principio del controllo³⁶. A differenza dell'articolo 963 CO, il capoverso 3 lettere a e b rinuncia consapevolmente alla possibilità indiretta di esercitare un'influenza da parte dei cittadini svizzeri, perché questi casi sono praticamente sconosciuti nelle imprese all'estero. Gli aventi diritto economico che chiedono la protezione consolare devono poter dimostrare di esercitare un controllo diretto.

Una persona fisica o giuridica (che può essere anche una società di persone) ha dunque il controllo di una società solo se dispone della maggioranza dei voti nel relativo organo supremo (l'assemblea generale nel caso di una società anonima). Il controllo è dato anche quando una persona fisica o un'impresa ha direttamente la facoltà di nominare o di revocare la maggioranza dei membri dell'organo supremo di direzione o di amministrazione (il consiglio di amministrazione per una società anonima) o se può esercitare un'influenza predominante in virtù degli statuti, dell'atto di fondazione, di un contratto (ad es. patto parasociale, società di persone) o di strumenti analoghi.

Occorre osservare che attualmente la teoria del controllo non costituisce una norma del diritto internazionale nell'ambito della protezione diplomatica e consolare. In mancanza di un trattato internazionale in materia (ad es. un accordo sulla protezione degli investimenti) è quasi impossibile far valere la teoria del controllo davanti alla giustizia. Uno Stato ospite potrebbe dunque opporsi a quella che interpreterebbe come un'ingerenza in virtù della teoria del controllo.

La decisione sull'effettiva concessione della protezione consolare alle persone giuridiche spetta dunque alle autorità e può essere rifiutata appellandosi in particolare ai motivi citati all'articolo 60 capoverso 2 LSEst. Gli interessi di politica estera della Confederazione rappresenteranno un importante criterio ai fini della valutazione in merito.

Occorre infine distinguere tra la concessione della protezione consolare a favore delle persone giuridiche e la promozione economica e delle esportazioni delle imprese svizzere. L'attuazione della legge federale del 6 ottobre 2000³⁷ sulla promozione delle esportazioni spetta al DEFR (SECO) e – in virtù di una convenzione sulle prestazioni con la Confederazione – di Switzerland Global Enterprise (ex OSEC). Il fatto di avere ricevuto un aiuto nell'ambito della promozione delle esportazioni può tuttavia dimostrare che l'impresa risponde ai criteri del marchio «Svizzera» (swissness) e che ha un legame sufficientemente stretto con la Svizzera per beneficiare della protezione consolare.

³⁶ Messaggio del 21 dicembre 2007 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (FF 2008 1321–1542; commento all'art. 963 P-CO, FF 2008 1450 segg.); FF 2012 59.

³⁷ RS 946.14

Art. 58 Protezione di interessi di terzi

La Svizzera può tutelare gli interessi di uno Stato in un altro Stato, qualora questi due Stati abbiano interrotto le relazioni consolari e diplomatiche o se per altri motivi, ad es. questioni di risorse, affida alla Svizzera il compito di fornire servizi consolari commisurati alle esigenze (cfr. n. 3.1, commento all'art. 1 cpv. 3 su Liechtenstein e Austria). La portata dei servizi accordati ai cittadini dello Stato in questione non può superare quella che la Svizzera offre ai propri cittadini (cpv. 2).

Il Consiglio federale può assicurare la tutela degli interessi dei cittadini di altri Stati in generale sulla base di un trattato internazionale, in merito al quale è abilitato a deliberare (cfr. n. 3.6, commento all'art. 81 cpv. 3). Il trattato implica un mandato di potenza protettrice se è stato stipulato in seguito alla rottura delle relazioni diplomatiche e consolari. I mandati di potenza protettrice possono contemplare funzioni consolari e diplomatiche da parte del personale svizzero (rappresentanza degli interessi degli Stati Uniti in Iran) oppure del personale dello Stato rappresentato dalla Svizzera (rappresentanza reciproca degli interessi tra Cuba e Stati Uniti nonché tra Georgia e Russia). L'esecuzione di simili mandati giova agli interessi di politica estera della Svizzera.

3.4.1.2 Sezione 2: Sussidiarietà, limitazione e responsabilità della Confederazione

Art. 59 Sussidiarietà

Il DFAE e le rappresentanze sono abilitate a concedere una protezione consolare a chi all'estero si trova in una situazione d'emergenza oppure deve difendere i propri interessi e non può essere ragionevolmente tenuto a farlo oppure non è in grado di farlo con le proprie forze o con l'aiuto di terzi (ad es. familiari, assicurazione, servizi privati di assistenza). La persona in difficoltà adotta tutte le misure che è lecito attendersi a livello organizzativo e finanziario per superare la situazione d'emergenza conformemente al principio della responsabilità individuale. La Confederazione interviene fornendo protezione a titolo sussidiario quando la persona in questione ha esaurito i mezzi di cui dispone per superare le difficoltà.

Art. 60 Limitazione della protezione consolare

Nessuno può far valere il diritto alla protezione consolare. In questo ambito il principio ispiratore riguarda la responsabilità individuale. Per ragioni di chiarezza il capoverso 2 elenca quattro motivi che possono giustificare una limitazione della protezione consolare nell'applicazione della presente legge e sottolinea così che la Confederazione soppesa in ogni caso i pro e i contro della concessione della protezione consolare rispetto ad altri interessi e beni giuridici e può rifiutare o limitare il proprio aiuto.

Le ragioni indicate sono di diversa natura. La prima consiste nel rischio che l'aiuto sia pregiudizievole agli interessi di politica estera della Svizzera. Una formulazione simile, meno restrittiva («portare pregiudizio agli interessi generali della Confederazione») figura all'articolo 16 capoverso 4 del regolamento da abrogare. La seconda ragione riguarda il rischio di mettere in pericolo altre persone che, su mandato della Confederazione, forniscono protezione consolare alla persona che chiede aiuto (ad

esempio in caso di una cattura di ostaggi o in una situazione di crisi). Gli altri due motivi si riferiscono al comportamento della persona in questione: il terzo riguarda il caso in cui essa non dimostra la necessaria vigilanza provocando la situazione che solleva la questione della protezione. Qui non si tratta della violazione di un obbligo legale, bensì di una mancanza a livello di responsabilità individuale. Il quarto motivo tratta il caso in cui sia dimostrato che la persona in questione ha abusato di precedenti aiuti. Secondo la formulazione dell'articolo 16 il regolamento presuppone che il richiedente sia venuto gravemente meno ai propri doveri di cittadino svizzero. Con l'articolo 60 il legislatore vuole non solo mantenere la possibilità di limitare la protezione consolare, ma anche adottare una linea più severa e ottenere un effetto preventivo.

L'articolo 16 capoverso 4 del regolamento esclude la possibilità che la protezione consolare possa essere negata o limitata nelle circostanze in cui siano in pericolo la vita e l'integrità corporale dell'interessato. La LSEst recepisce questa riserva al capoverso 3, intendendo un pericolo manifesto o presunto per la vita e un grave pregiudizio alla salute.

Qualunque limitazione della protezione consolare deve rispettare il principio della proporzionalità (cfr. art. 5 cpv. 2 Cost.).

Art. 61 Responsabilità della Confederazione

La responsabilità della Confederazione è disciplinata dalla legge del 14 marzo 1958³⁸ sulla responsabilità (LResp). L'articolo 61 esclude in particolare la responsabilità della Confederazione per raccomandazioni pubblicate e aiuti forniti. La Confederazione non risponde altresì delle conseguenze che la persona può subire se non osserva le raccomandazioni della Confederazione o dà prova di negligenza in altro modo.

3.4.1.3 Sezione 3: Aiuti

La protezione consolare concessa dal DFAE ai sensi degli articoli 62 e 63 registra nell'ultimo decennio un notevole aumento, contrassegnato da forti fluttuazioni. In proposito è possibile distinguere tra i casi più complessi, che richiedono la collaborazione tra le rappresentanze e la Direzione consolare di Berna (numero di dossier aperti, cfr. tabella seguente), dai casi che le rappresentanze possono trattare autonomamente (in questa categoria si annoverano 972 dossier elaborati nel 2012). Nei casi più complessi i dossier possono essere in gran parte chiusi nell'anno in cui sono stati aperti, ma circa 200 casi, in particolare di detenzione, richiedono diversi anni di lavoro.

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Nuovi dossier aperti	737	513	497	470	897	985

Spiegazione

Chiunque sia interessato dalla protezione consolare è calcolato come un caso (un dossier per persona).

³⁸ RS 170.32

Art. 62 Assistenza generale all'estero

Il capoverso 1 indica i principali motivi che inducono la Confederazione a prestare assistenza consolare: l'aiuto della Confederazione può essere concesso a una persona fisica in caso di malattia o infortunio oppure se è vittima di un grave crimine.

Il capoverso 2 conferisce una base giuridica alla partecipazione della Confederazione a operazioni di ricerca e salvataggio delle persone che si trovano in una situazione di emergenza all'estero. Il diritto vigente non contempla alcuna disposizione in tal senso. Nelle Camere federali è stato suggerito di creare la necessaria base giuridica, ad esempio nell'interpellanza di Filippo Leutenegger del 14 marzo 2012 «Cittadini svizzeri all'estero abbandonati a se stessi?» (12.3156) e nella richiesta di verifica della CdG del Consiglio nazionale del 30 maggio 2012 concernente il decesso di un cittadino svizzero all'estero.

Se il Consiglio federale viene informato dalle autorità estere competenti del decesso di un cittadino svizzero con domicilio in Svizzera, è incaricato nel capoverso 3 di informarne i prossimi congiunti.

Nei procedimenti giudiziari all'estero la Confederazione può raccomandare alle persone fisiche e giuridiche una consulenza legale in modo non vincolante (cpv. 4). Inoltre può impegnarsi a favore delle persone giuridiche per facilitare nelle contestazioni di diritto privato il confronto extragiudiziale o la soluzione della controversia in altro modo.

Conformemente al capoverso 5 le rappresentanze possono prestare aiuto alle persone fisiche e giuridiche intervenendo tramite i canali consolari e diplomatici presso le autorità dello Stato ospite.

Art. 63 Privazione della libertà

L'assistenza a favore di una persona privata della libertà può implicare che la rappresentanza s'impegna a mettersi in contatto con la persona in questione nel luogo di detenzione e a garantirne condizioni di detenzione dignitose nonché la difesa (difensore d'ufficio, la Confederazione non prende a carico le spese dell'avvocato). In questo contesto occorre sottolineare che per principio non può esservi ingerenza da parte della Confederazione nei procedimenti giudiziari di altri Stati nell'ambito della sua attività di protezione consolare. La rappresentanza, non appena ha stabilito un contatto con la persona che è stata privata della libertà, si accerta del suo consenso a informarne i prossimi congiunti. Le rappresentanze continuano la prassi usuale.

Art. 64 Prestiti d'emergenza

Ai sensi dell'articolo 2 LAPE sono Svizzeri all'estero i cittadini svizzeri senza domicilio in Svizzera, domiciliati all'estero o ivi residenti da più di tre mesi: se necessario ricevono prestazioni di aiuto sociale. Gli altri cittadini svizzeri in difficoltà (generalmente turisti e uomini o donne d'affari) nonché i rifugiati riconosciuti e gli apolidi domiciliati in Svizzera beneficiano invece di anticipi o di prestiti d'emergenza per finanziare il viaggio di ritorno in Svizzera, quale aiuto transitorio e per il pagamento delle spese ospedaliere e mediche (art. 22a e 22b LAPE). Prima che sia concesso un prestito d'emergenza, la persona in questione deve sfruttare tutte le possibilità a sua disposizione per ottenere un bonifico bancario internazionale o un trasferimento monetario internazionale da parte di imprese specializzate. Gli anticipi devono essere rimborsati entro 60 giorni (art. 32 cpv. 2 OAPE).

La seguente tabella riporta i prestiti d'emergenza concessi dalla Confederazione in questi ultimi anni a persone che hanno soggiornato all'estero per meno di tre mesi o erano ancora domiciliate in Svizzera (casi d'emergenza).

	2006	2008	2010	2012
Cifre riportate: casi (dossier) / numero stimato di persone ³⁹	152/228	112/168	101/152	99/149
Uscite	60 395	70 595	74 545	80 847

Spiegazione

I dati sono espressi in franchi svizzeri.

L'esperienza insegna che alla Confederazione è rimborsato in media il 50 per cento degli anticipi erogati nell'ambito dell'aiuto d'urgenza.

Con l'integrazione della LAPE nella LSEst la regolamentazione dei prestiti d'emergenza è integrata nel capitolo della protezione consolare. In proposito vale il principio della sussidiarietà di cui all'articolo 59. È ridefinito il campo di applicazione personale. In futuro i prestiti d'emergenza dovranno essere concessi a *tutti* i cittadini svizzeri e alle persone per le quali la Svizzera assume funzioni di protezione. Gli Svizzeri all'estero, che si trovano in difficoltà durante un soggiorno temporaneo al di fuori dello Stato del loro domicilio o di residenza abituale, possono dunque ora beneficiare di prestiti d'emergenza e non più di prestazioni uniche nel quadro dell'aiuto sociale.

Sinora il prestito d'emergenza rimborsabile era destinato a finanziare il viaggio di ritorno in Svizzera. Il campo d'applicazione è stato esteso anche agli Svizzeri all'estero: per questa categoria di persone si intende il viaggio di ritorno da uno Stato terzo al loro domicilio all'estero.

Art. 65 Situazioni di crisi

I cittadini svizzeri all'estero possono essere colpiti dagli eventi più diversi, che spaziano dai conflitti tra Stati o interni alle pandemie, passando per i gravi disordini, gli attentati terroristici, le catastrofi naturali (terremoti, eruzioni vulcaniche, inondazioni, tempeste, incendi ecc.) o di origine tecnologica (aerei precipitati, gravi incidenti di autobus, treno o navi, incidenti chimici e nucleari). Per farvi fronte la Confederazione deve agire con rapidità e prudenza.

Nelle situazioni di crisi le rappresentanze si mostrano spesso particolarmente efficaci nel loro ruolo di protezione consolare grazie alla vicinanza geografica. La gestione delle crisi spetta in primo luogo alle autorità dello Stato ospite e la Confederazione fornisce aiuto a titolo sussidiario. Le persone coinvolte e i loro familiari devono tuttavia essere consapevoli del fatto che le autorità hanno un margine di manovra limitato. Anche nelle situazioni di crisi la responsabilità individuale riveste un'importanza da non sottovalutare.

Il capoverso 1 obbliga ogni rappresentanza a dotarsi di un dispositivo di crisi che le consenta di fornire un aiuto efficace al verificarsi di una crisi. Tale dispositivo

³⁹ Cfr. nota 29

comprende un insieme articolato di misure per la valutazione della situazione, la prevenzione e l'intervento in caso di crisi.

Il capoverso 3 sancisce l'obbligo di osservare le raccomandazioni del DFAE in materia di sicurezza nelle situazioni di crisi. I consigli di viaggio svolgono un ruolo fondamentale. Anche le comunicazioni destinate a cerchie ristrette di destinatari, ad esempio i messaggi inviati da una rappresentanza agli Svizzeri all'estero nel suo circondario consolare e alle persone che soggiornano per breve tempo in una zona a rischio⁴⁰, devono essere considerate come raccomandazioni in materia di sicurezza. La Confederazione declina qualsiasi responsabilità in merito alle sue raccomandazioni di lasciare una regione di crisi.

In virtù del capoverso 4 la Confederazione può stipulare convenzioni con lo Stato ospite e, se necessario, con Paesi terzi amici per consentire ai cittadini svizzeri che si trovano in regioni ad alto rischio di unirsi volontariamente alle operazioni di evacuazione. La Confederazione può inoltre associarsi a operazioni di ricerca e salvataggio che, a differenza di quelle contemplate dall'articolo 62 capoverso 2, sono organizzate dallo Stato ospite e generalmente riguardano gruppi di persone.

Il capoverso 5 verte sullo strumento delle lettere di protezione che le rappresentanze emettono a favore delle persone fisiche e giuridiche aventi diritto, se sono esposte a una grave minaccia.

Al capoverso 6 è menzionata la possibilità da parte della Confederazione di concedere un aiuto finanziario a persone svizzere che, in seguito a determinati eventi di particolare gravità, hanno perso gran parte dei loro mezzi di sussistenza all'estero senza colpa. Le indennità versate dalla Confederazione devono essere limitate nel tempo. In linea di principio le persone svizzere possono ricorrere a soluzioni previdenziali e assicurative private per garantirsi i mezzi di sussistenza in caso di danni subiti a fronte di conflitti armati, disordini interni o provvedimenti coercitivi imposti nel quadro della politica sociale ed economica. Oltre ai prodotti proposti dagli istituti di assicurazione, l'operato del Fondo di solidarietà degli Svizzeri all'estero («Soliswiss») dimostra l'importanza del principio della mutua assistenza (cfr. n. 4.1). Tra il 1939 e il 1957, in virtù di cinque decreti federali, la Confederazione ha versato indennità agli Svizzeri all'estero e ai rimpatriati, privati dei loro mezzi di sussistenza a causa della seconda guerra mondiale. I decreti federali non fondavano alcun diritto dei cittadini svizzeri beneficiari dell'aiuto né distinguevano tra gli Svizzeri all'estero e gli altri cittadini svizzeri che soggiornavano all'estero oppure avevano interessi all'estero.

Art. 66 Rapimenti e cattura di ostaggi

In caso di rapimento (ossia quando una persona fisica è condotta in un luogo sconosciuto) e di cattura di ostaggi (ossia quando una persona è detenuta in un luogo conosciuto) la Confederazione accorda la protezione consolare alle persone di cui all'articolo 56, che rimangono vittime di tali atti criminali, nell'ambito delle sue possibilità, tenendo conto delle direttive politiche e dei suoi obblighi internazionali. La risoluzione di simili casi spetta in linea di principio allo Stato sul cui territorio è stato compiuto il rapimento o sono stati catturati gli ostaggi. Nella ricerca di una soluzione la Confederazione coopera pertanto in prima linea con questo Stato. Nella

⁴⁰ Cfr. nota 2

prassi è possibile, a seconda delle circostanze, che si instauri una stretta collaborazione anche con Stati terzi o terze parti (ad es. organizzazioni).

A tale proposito la comunità internazionale è confrontata in particolare con il problema degli attacchi terroristici. Nella Strategia globale antiterrorismo dell'ONU del 2006 si inseriscono gli sforzi congiunti per lottare contro il terrorismo internazionale e impedirne il finanziamento. La Svizzera ne sostiene l'attuazione e fornisce contributi in diversi forum. In caso di rapimenti e catture di ostaggi la Confederazione non paga riscatti. Questa politica ha uno scopo preventivo: per i criminali e i terroristi le potenziali vittime svizzere non devono rivestire alcun interesse. Il Consiglio federale ha ribadito tale politica nell'ambito dei suoi obiettivi per il 2013.

La sottrazione internazionale di un minore da parte di un genitore non è contemplata dall'articolo 66. I casi, che possono essere trattati nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale, sono di competenza dell'Ufficio federale di giustizia. Le sottrazioni internazionali di minori, verificatesi nei Paesi che non hanno ratificato la Convenzione sugli aspetti civili del rapimento internazionale dei minori, conclusa all'Aia il 25 ottobre 1980⁴¹, e la Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996⁴² sulla protezione dei minori, sono trattate dal DFAE e in tali casi la protezione consolare si deve limitare all'assistenza generale di cui all'articolo 62.

3.4.2 Capitolo 2: Altri servizi consolari a favore di persone all'estero

3.4.2.1 Sezione 1: Servizi consolari del DFAE

Il capitolo 2 fornisce una visione d'insieme dei servizi della Confederazione che non riguardano la protezione consolare, se hanno un carattere rilevante per le persone svizzere all'estero e i loro familiari. Varia la cerchia di persone che può richiedere un determinato servizio. Può essere più ampia o più ristretta del campo di applicazione della protezione consolare. Per esempio è più ampia nel caso dell'emissione di attestazioni, più ristretta per i servizi legati alla navigazione marittima.

In linea di principio le funzioni consolari sono fondate sull'articolo 5 della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963⁴³ sulle relazioni consolari, che lascia alla Confederazione un ampio margine all'interno del quale può adeguare la sua gamma di prestazioni all'evoluzione delle esigenze.

Art. 67 Servizi amministrativi

Tra i servizi di natura amministrativa l'articolo 67 menziona il deposito, intendendo con ciò il ricevere beni oppure oggetti personali mobili (compresi i documenti e gli atti, i titoli, il denaro ecc.) di proprietà di cittadini svizzeri e affidati in custodia provvisoria a una rappresentanza. Le rappresentanze possono custodire i beni o gli oggetti suindicati, generalmente a titolo provvisorio o illimitatamente nel caso dei testamenti. Le rappresentanze ne assicurano la custodia in mancanza di alternative sicure. La Confederazione declina qualsiasi responsabilità in merito sia all'entità dei beni o degli oggetti depositati sia a eventuali perdite subite in seguito a una riforma

⁴¹ RS 0.211.230.02

⁴² RS 0.211.231.011

⁴³ RS 0.191.02

monetaria o casi di forza maggiore. Il deposito ai sensi del presente articolo non ha la stessa connotazione di quello contemplato dal CO.

Art. 68 Consulenza in materia di emigrazione e rimpatrio

Il DFAE ha creato il servizio di consulenza *Emigrazione Svizzera* in seno alla Direzione consolare (DC) per le questioni concernenti l'emigrazione e il rimpatrio. Tale servizio si fonda sull'articolo 68. Le corrispondenti attività, svolte in precedenza dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) del DFGP, sono integrate nel DFAE. Alle mansioni della DC si è aggiunta l'offerta di una consulenza gratuita in materia, in linea con la politica del rafforzamento dello «sportello unico». *Emigrazione Svizzera* opera in collegamento con il DEFR (SECO, Direzione del lavoro) per gli aspetti tecnici legati al mercato del lavoro. Nel quadro degli accordi bilaterali sullo scambio di tirocinanti l'UFM continua a sostenere i giovani professionisti svizzeri. Il servizio di consulenza non risponde dell'esattezza delle informazioni fornite, riguardanti in prevalenza condizioni e regolamentazioni vigenti in altri Stati e soggette a frequenti modifiche. Il DFAE presuppone che la persona in questione verifichi alla fonte i dati che le interessano.

Il modello di consulenza è articolato su un ciclo che comprende l'emigrazione, il soggiorno all'estero e il rimpatrio. È dunque fondato su un approccio globale, conforme allo scopo della legge, che consiste nell'agevolare la mobilità internazionale degli Svizzeri. Il termine «rimpatrio» comprende il ritorno degli Svizzeri all'estero, anche se non sono mai emigrati personalmente.

Art. 69 Navigazione marittima

L'articolo 69 fa riferimento alla legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera⁴⁴, che disciplina i compiti dei consolati (da assimilare ai consolati in virtù dell'art. 3 cpv. d LSEst) in merito all'atto di nazionalità (attestazione del diritto a navigare sotto bandiera svizzera), a determinati diritti e doveri del capitano e dell'equipaggio (sicurezza sociale) nonché agli incidenti a bordo.

3.4.2.2 Sezione 2: Servizi consolari di competenza di altri dipartimenti

Alcuni servizi consolari, che possono essere richiesti allo «sportello unico», sono materia di competenza di altri dipartimenti. Tali servizi si iscrivono sostanzialmente in un contesto tematico specifico. A seconda dei casi, il DFAE o le rappresentanze se ne occupano su mandato del servizio competente oppure gli trasmettono il dossier per una decisione, contribuendo eventualmente a preparare e attuare le decisioni. I documenti d'identità sono emessi dalle rappresentanze nell'ambito delle proprie competenze.

I singoli articoli rimandano alle principali disposizioni di legge su cui si fondano i rispettivi servizi consolari.

⁴⁴ RS 747.30

Art. 70 Stato civile

Il DFAE assicura il coordinamento tra le rappresentanze e i servizi competenti di trasmissione internazionale di documenti all'Ufficio federale di giustizia (UFG). Si vedano inoltre i commenti introduttivi del secondo capitolo. In riferimento ai congiunti che cercano persone all'estero occorre precisare che le possibilità sono regolate conformemente alle direttive concernenti la protezione dei dati attualmente vigenti. La prassi in caso di scomparsa di una persona è regolata in una disposizione della legge federale sulla protezione dei dati⁴⁵, mentre quella in caso di decesso nell'ordinanza della relativa legge⁴⁶.

Art. 71 Cittadinanza

Le disposizioni della legge federale del 29 settembre 1952⁴⁷ su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit), cui fa riferimento l'articolo 71, disciplinano la perenzione della cittadinanza svizzera, nei casi in cui un bambino nato all'estero abbia, oltre alla nazionalità svizzera, anche un'altra nazionalità, a meno che non sia stato notificato ai sensi dell'articolo 10 capoverso 1 LCit, inoltre la possibilità per una persona, che ha perso per perenzione o è stata svincolata dalla sua cittadinanza, di presentare domanda di reintegrazione, infine la naturalizzazione agevolata delle persone coniugate con uno Svizzero all'estero.

Art. 72 Documenti d'identità

L'articolo 72 rimanda alla legge del 22 giugno 2001⁴⁸ sui documenti d'identità (LDI), più precisamente agli aspetti del rilascio, dell'allestimento, del ritiro e della perdita del documento, per la cui regolamentazione il DFAE coadiuva all'estero l'Ufficio federale di polizia.

Art. 73 Notificazione in materia militare

Nell'ambito dei controlli militari le rappresentanze svolgono mansioni di informazione e trasmissione di documenti. Conformemente alla legge federale del 3 febbraio 1995⁴⁹ sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM), le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che si recano all'estero per soggiornarvi a lungo adempiono l'obbligo di notificazione richiedendo un congedo militare per l'estero al competente comando di circondario prima di annunciare la loro partenza per l'estero al Comune di domicilio. I controlli militari relativi alle persone che partono per l'estero sono dunque collegati all'annuncio della partenza, mentre non prevedono l'annuncio dell'arrivo presso la rappresentanza. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare, che si trovano già all'estero e, contrariamente alle intenzioni iniziali, intendono stabilirvisi durevolmente, possono depositare a posteriori una richiesta di congedo all'estero presso la competente rappresentanza. Le rappresentanze trasmettono tali richieste al comando di circondario.

⁴⁵ Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD), RS **235.1**, art. 19 cpv. 1 lett. b.

⁴⁶ Ordinanza del 14 giugno 1993 relativa alla legge federale sulla protezione dei dati, RS **235.11**, art. 1 cpv. 7.

⁴⁷ RS **141.0**

⁴⁸ RS **143.1**

⁴⁹ RS **510.10**

In tempo di pace sono esentati dall'obbligo di prestare servizio militare i cittadini svizzeri che sono emigrati e hanno ottenuto un congedo militare per l'estero, così come gli Svizzeri all'estero, per i quali l'annuncio per il servizio militare è volontario. Conformemente all'articolo 73 le rappresentanze forniscono inoltre informazioni in merito all'obbligo di prestare servizio militare, all'assoggettamento alla tassa d'esenzione e all'obbligo di notificazione, in particolare nei casi di pluricittadinanza.

Art. 74 Previdenza vecchiaia, superstiti e invalidità

La legge federale del 20 dicembre 1946⁵⁰ sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti e la legge federale del 19 giugno 1959⁵¹ su l'assicurazione per l'invalidità hanno introdotto il regime dell'assicurazione facoltativa per le persone residenti all'estero. Il DFAE coadiuva la Cassa svizzera di compensazione e l'ufficio AI nell'applicazione dell'assicurazione facoltativa. Alcune categorie di cittadini svizzeri all'estero sono soggette al regime obbligatorio dell'AVS o dell'AI, pertanto non possono aderire all'assicurazione facoltativa. Il diritto di adesione può essere altresì disciplinato da accordi internazionali, ad esempio dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone stipulato nel 1999 tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altra.

3.5 Titolo quinto: Finanziamento, emolumenti e rimborso delle spese

Art. 75 Finanziamento

Sulla base dell'articolo 75 l'Assemblea federale autorizza tetti di spesa che stabiliscono l'importo massimo dei crediti a preventivo destinati a coprire i contributi a terzi per un determinato periodo. Questo strumento consente alle Camere federali di gestire la dotazione finanziaria sull'arco di diversi anni. È previsto che il Consiglio federale sottoponga il tetto di spesa con un messaggio speciale, nel quale presenta, in una visione d'insieme, l'impegno finanziario della Confederazione in questo ambito e rende conto del periodo trascorso.

Relativamente ai campi d'applicazione del tetto di spesa secondo il capoverso 1 (lettera b: aiuto sociale, lettera c: sostegno alle istituzioni a favore degli Svizzeri all'estero, lettera d: prestiti d'emergenza) la Confederazione ha erogato in totale circa 6,4 milioni di franchi nel 2012. Un altro campo d'applicazione (lettera a: misure di promozione nell'ambito dei diritti politici) riguarda i sussidi ai Cantoni o a terzi in forma di aiuti unici per progetti d'investimento; l'impiego delle risorse per queste azioni di promozione è gestito dalla Cancelleria federale.

Il tetto di spesa di cui al capoverso 2 serve a sostenere la trasmissione della formazione svizzera all'estero e si basa sull'articolo 27 capoverso 3 lettera c della legge dell'11 dicembre 2009⁵² sulla promozione della cultura (LPCu). Le spese sostenute dalla Confederazione in questo ambito nel 2011 (anno scolastico 2011/2012) si aggiravano attorno ai 20,2 milioni di franchi.

⁵⁰ RS 831.10

⁵¹ RS 831.20

⁵² RS 442.1

L'articolo 75 non riguarda i costi amministrativi (spese per il personale e costi materiali) che sono coperti dai mezzi d'esercizio dei servizi competenti.

Art. 76 Emolumenti

Il presente articolo stabilisce che, conformemente ai principi enunciati all'articolo 46a capoverso 3 LOGA, il Consiglio federale è responsabile di emanare disposizioni sugli emolumenti destinati a coprire le spese occasionate da tutti gli atti amministrativi ai sensi della presente legge. Il Consiglio federale ha disciplinato in modo quasi identico le questioni degli emolumenti e del rimborso delle spese di cui agli articoli 76, 77 e 78, nelle pertinenti ordinanze⁵³.

L'obbligo di pagamento, spettante alla persona che ha occasionato l'atto amministrativo, prosegue la prassi attuale relativamente agli emolumenti e al rimborso delle spese.

Art. 77 Rimborso delle spese

Le spese ai sensi dell'articolo 77 sono assimilabili agli esborsi di cui alle relative ordinanze⁵⁴. A differenza dell'emolumento, con il quale è indennizzato l'onere sostenuto dalla Confederazione per fornire un servizio richiesto, le spese definiscono l'onere sostenuto dalla Confederazione a fronte dell'intervento di terzi. Nella prassi le rappresentanze fatturano separatamente gli emolumenti e le spese.

Il capoverso 1 sancisce il principio secondo cui una persona che ha occasionato un servizio consolare della Confederazione deve rimborsare le spese a prescindere da una sua eventuale colpa.

Il capoverso 2 stabilisce che il rimborso delle spese è dovuto anche nei casi in cui le autorità intervengono in base alla presunta volontà della persona e nel suo interesse, senza che questa abbia richiesto che le venisse accordata la protezione consolare (in particolare quando la persona in questione non ha di fatto alcun contatto con le autorità svizzere). Tale disposizione sancisce chiaramente che i servizi consolari (spese proprie di cui all'articolo 76 ed esborsi ai sensi dell'articolo 77) comportano un obbligo di rimborso anche se, ad esempio, un intervento consolare non ha prodotto il risultato sperato o se la persona fa valere a posteriori di non avere richiesto questo servizio.

Il capoverso 3 precisa che il Consiglio federale, al quale spetta il compito di disciplinare le modalità conformemente all'articolo 46a capoverso 4 LOGA, può anche prevedere eccezioni. Un'eccezione può consistere nel rinunciare a una decisione che dispone il rimborso delle spese sostenute per fornire determinati servizi. Le eccezioni devono presupporre un interesse pubblico preponderante, non devono applicarsi unicamente a casi particolari ed essere chiaramente circoscritte.

⁵³ Ordinanza generale dell'8 settembre 2004 sugli emolumenti (OgeEm), RS 172.041.1; ordinanza del 29 novembre 2006 sulle tasse delle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere, RS 191.11.

⁵⁴ Costi per la consultazione di terzi, costi per l'acquisizione di documenti, costi di trasmissione e di comunicazione, costi di viaggio e di trasporto (art. 6 cpv. 2 OgeEm), inoltre i costi di vitto e alloggio (art. 4 dell'ordinanza sulle tasse delle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere).

Art. 78 Rinuncia agli emolumenti e al rimborso delle spese

In casi specifici la LOGA e le relative ordinanze autorizzano le unità amministrative a concedere una dilazione oppure condonare parzialmente o totalmente il pagamento degli emolumenti o il rimborso delle spese per importanti ragioni, tra cui l'indigenza. Le decisioni sono prese considerando tutte le circostanze concrete, tra cui l'osservanza delle raccomandazioni emanate dal DFAE da parte della persona in questione, il motivo del suo soggiorno, il suo comportamento in loco e il danno subito. La richiesta di esonero parziale o totale dal pagamento di un emolumento e dal rimborso delle spese avrà maggiori o minori possibilità di essere accolta a seconda che la persona in questione abbia osservato o meno le raccomandazioni emanate dalla Confederazione, si sia recata in un determinato luogo per scopi ufficiali, professionali o privati e lì si sia comportata con circospezione o imprudenza. Menzionando esplicitamente il criterio del comportamento negligente il legislatore intende ottenere anche un effetto preventivo.

3.6 Titolo 6: Disposizioni finali

Art. 79 Amministrazione della giustizia

Salvo disposizioni contrarie, si applica la procedura ordinaria di ricorso conformemente alle disposizioni generali della legge sulla procedura amministrativa (PA)⁵⁵, della legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)⁵⁶ e della legge sul Tribunale federale (LTF)⁵⁷.

In materia di protezione consolare l'istanza di ricorso competente sarà, a seconda dei casi, il Consiglio federale o il Tribunale amministrativo federale. In virtù dell'articolo 72 PA il ricorso al Consiglio federale è ammissibile contro le decisioni nel campo degli «affari esteri». In simili casi il Tribunale amministrativo federale non è in linea di principio competente (art. 32 cpv. 1 lettera a LTF)⁵⁸. Il termine di «affari esteri» deve essere interpretato in modo restrittivo. Ogni decisione a prevalente carattere politico può essere definita nel campo degli «affari esteri»⁵⁹. Se una decisione concernente la protezione consolare ha un carattere prevalentemente politico, come succede talora in caso di rapimento o di un intervento attraverso i canali diplomatici, l'istanza di ricorso competente è il Consiglio federale. Se, invece, una simile decisione non ha un carattere prevalentemente politico, come nel caso della concessione di un prestito d'emergenza, è ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Il rifiuto della protezione consolare è comunicato in linea di principio per semplice corrispondenza. La persona in questione può chiedere alla competente autorità svizzera una decisione formale ai sensi dell'articolo 5 PA, nella quale siano menzionate le vie di ricorso.

Nei casi riguardanti la protezione diplomatica, il Consiglio federale e il Tribunale federale hanno deciso che non sussiste alcun diritto alla concessione della protezione

⁵⁵ RS 172.021

⁵⁶ RS 173.32

⁵⁷ RS 173.110

⁵⁸ In qualità di ultima istanza di ricorso, il Tribunale federale conosce la stessa eccezione (art. 83 lett. a LTF).

⁵⁹ Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, p. 3940.

diplomatica da parte della Confederazione. Di conseguenza lo Stato gode di un ampio margine di discrezionalità nella decisione. Il controllo in sede giudiziaria di tale decisione è dunque fundamentalmente limitato al divieto d'arbitrio (cfr. GAAC 61.75 e 68.78 nonché DTF 130 I 312).

Come nel caso della protezione diplomatica, anche per la protezione consolare non sussiste alcun diritto nei confronti della Confederazione né nel diritto interno (cfr. art. 60, cpv. 1 LSEst) né nel diritto internazionale. Le competenti autorità svizzere devono disporre di un ampio margine di discrezionalità per soppesare, caso per caso, i diversi elementi sui quali decidere (cfr. art. 60 cpv. 2 LSEst). La summenzionata limitazione del potere di cognizione nell'ambito della protezione diplomatica, come risulta dalla giurisprudenza delle autorità di ricorso, dovrebbe essere applicata per analogia anche alla protezione consolare, qualora la decisione presa abbia carattere prevalentemente politico (ricorso al Consiglio federale e, in ultima istanza, al Tribunale federale). Se la decisione non ha carattere prevalentemente politico, il controllo giudiziario della decisione in questione può essere più ampio, comprendendo ad esempio l'osservanza dei diritti fondamentali, tra cui la parità di trattamento, la non discriminazione e le garanzie procedurali (ricorso al Tribunale amministrativo federale e, in ultima istanza, al Tribunale federale).

Il capoverso 2 si applica in relazione all'articolo 33 capoverso 2 e 3 LSEst. Come sinora sancito dall'articolo 22 LAPE⁶⁰, la decisione di una rappresentanza svizzera in materia di aiuto sociale può essere prima oggetto di ricorso presso il DFAE, dopo di che può essere portata davanti al Tribunale amministrativo federale.

Art. 80 Esecuzione

Il Consiglio federale imposta l'esecuzione della presente legge nel quadro delle sue competenze in ambito di organizzazione dell'Amministrazione conformemente all'articolo 8 LOGA. La Confederazione affida al DFAE il disciplinamento di aspetti a un livello normativo inferiore, in particolare quando le disposizioni richiedono una maggiore specificazione e possono subire modifiche più frequenti.

Art. 81 Collaborazione internazionale e delega di attribuzioni

Il capoverso 1 enuncia, da un lato, il principio della cooperazione gratuita tra i servizi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, dall'altro la facoltà della Confederazione di stipulare con servizi cantonali convenzioni sulle prestazioni, in base alle quali i servizi specialistici cantonali beneficiano di un aiuto finanziario. Tale possibilità riguarda i servizi straordinari, nei casi di rapimento e cattura di ostaggi all'estero in particolare quelli forniti dai gruppi negoziali istruiti dalle autorità di polizia cantonale. La Confederazione può rimborsare loro le spese d'intervento.

Il capoverso 2 consente alle competenti autorità svizzere di collaborare anche con le autorità straniere nell'ambito dell'assistenza amministrativa.

Il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali nella misura in cui sia autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale (art. 7a cpv. 1 LOGA). Il capoverso 3 traspone a livello di legge la norma di delega che consente al Consiglio federale di stipulare

⁶⁰ RS 852.1

autonomamente accordi internazionali sui servizi in ambito consolare. Il Consiglio federale ha così la possibilità di semplificare la collaborazione con altri Stati in ambito consolare per agevolare la mobilità internazionale delle persone svizzere. Il Consiglio federale deve inoltre rimanere in grado di assumere la difesa degli interessi di un altro Stato in virtù dell'articolo 58 LSEst, se giova agli interessi di politica estera della Svizzera. È importante che la procedura di approvazione di questi accordi sia rapida ed efficiente. Per garantirlo senza doversi basare sulla competenza del Consiglio federale di concludere trattati internazionali di portata limitata di cui all'articolo 7a capoverso 2 LOGA, si è preferito introdurre una base giuridica specifica e solida per i futuri accordi in ambito consolare. Il presente capoverso non riguarda le attuali competenze del Consiglio federale o dei dipartimenti che trattano questioni concernenti i servizi consolari o la promozione della mobilità internazionale. A titolo d'esempio viene fatta menzione dell'articolo 100 capoverso 2 della legge federale del 16 dicembre 2005⁶¹ sugli stranieri che stabilisce tra l'altro la competenza del Consiglio federale di concludere accordi sull'obbligo del visto o sulla formazione e sul perfezionamento professionale.

Conformemente al capoverso 4, in casi eccezionali il Consiglio federale è autorizzato a trasmettere a persone giuridiche private la competenza di fornire servizi consolari di regola riservati a rappresentanze diplomatiche e consolari (ai sensi dell'art. 3 lett. d LSEst). Tali situazioni possono presentarsi quando non risulta possibile istituire una rappresentanza svizzera su un determinato territorio.

Le funzioni consolari sono definite nell'articolo 5 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari⁶². La trasmissione di queste funzioni a persone giuridiche private può riguardare le seguenti prestazioni: lo sviluppo di relazioni commerciali, economiche, culturali e scientifiche⁶³, il soccorso e aiuto ai cittadini svizzeri, siano questi persone fisiche oppure giuridiche⁶⁴ e la concessione di visti, nonché il disbrigo di altri compiti che rientrano in questo ambito⁶⁵.

Art. 82 Statistiche

Nel suo rapporto del 18 giugno 2010 sulla politica nei confronti degli Svizzeri all'estero, in risposta al postulato Lombardi 04.3571, il Consiglio federale ha giudicato lacunosi i dati relativi ai cittadini svizzeri all'estero e sottolineato la necessità di migliorare le statistiche. Dalla fine del 2010 la Confederazione censisce con frequenza annuale la popolazione residente in Svizzera sulla base dei registri degli abitanti. Appare dunque possibile rilevare, secondo parametri di qualità analoghi, i dati sul numero dei cittadini svizzeri all'estero nonché la struttura di questo gruppo e la sua trasformazione sempre più rapida. In virtù dell'articolo 82 il rilevamento mediante il registro federale di persone VERA (cfr. n. 3.1, commento all'art. 3) deve essere sviluppato in funzione delle esigenze e l'analisi, sinora svolta dal DFAE, potrà essere affidata anche all'Ufficio federale di statistica (UFS). Il rilevamento sulla base dei registri deve essere completato da sondaggi tematici, la cui realizzazione è oggetto di accordi tra il DFAE e l'UFS.

⁶¹ RS 142.20

⁶² RS 0.191.02

⁶³ Art. 5 lett. b, RS 0.191.02

⁶⁴ Art. 5 lett. e, RS 0.191.02

⁶⁵ Art. 5 lett. d, RS 0.191.02

Art. 83 Abrogazione e modifica del diritto vigente

Al capoverso 1 sono riportati gli atti normativi che possono essere abrogati in seguito all'integrazione delle loro disposizioni nel presente progetto. Non è riportato il regolamento del servizio diplomatico e consolare svizzero del 24 novembre 1967⁶⁶ che, ai sensi dell'articolo 7c capoverso 4 LOGA, decade qualora il presente progetto sia adottato.

Art. 84 Disposizioni transitorie

I diritti alle prestazioni acquisiti in virtù del diritto vigente, sostituito dall'articolo 75 lettere a–d LSEst, sono mantenuti (garanzia dei diritti acquisiti). I capoversi 2–4 prevedono disposizioni transitorie che specificano il diritto alle prestazioni secondo il titolo terzo.

4 Allegato

4.1 Abrogazione del diritto vigente

La legge federale del 19 dicembre 1975⁶⁷ sui diritti politici degli Svizzeri all'estero, la legge federale del 21 marzo 1973⁶⁸ sull'aiuto sociale e i prestiti ai cittadini svizzeri all'estero nonché la legge federale del ...⁶⁹ sulla trasmissione della formazione svizzera all'estero possono essere abrogate poiché le loro disposizioni sono integrate nella LSEst, in gran parte nel caso delle due prime leggi, integralmente nel caso dell'ultima. Le differenze sono segnalate più sopra nei commenti relativi ai singoli articoli.

Il decreto federale del 22 luglio 1962⁷⁰ concernente la concessione di una garanzia sussidiaria alla Società cooperativa «Fondo di solidarietà degli Svizzeri all'estero» è abrogato. Questa società cooperativa versa indennità ai suoi membri che, senza colpa da parte loro, hanno perduto i loro mezzi di sussistenza in seguito a conflitti armati, disordini interni o provvedimenti coercitivi imposti nel quadro della politica sociale ed economica. La Confederazione ha concesso la garanzia nell'ottica dei primi anni Sessanta, quando era ancora molto presente l'esperienza della seconda guerra mondiale, portando al potenziamento del sostegno accordato ai connazionali dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni. Concedendo questa garanzia le autorità hanno risposto all'esigenza di promuovere una politica di previdenza contro i rischi tra gli Svizzeri all'estero⁷¹. Nel 1958 fu fondata nell'ambito delle comunità degli Svizzeri all'estero la società cooperativa conosciuta oggi con il nome di Soliswiss e l'anno seguente venne chiesta una garanzia sussidiaria che la Confederazione ha concesso nel 1962.

Tale garanzia ha carattere sussidiario (la Confederazione può concedere prestiti a Soliswiss solo quando questa ha esaurito le proprie risorse). Nella fase istitutiva

⁶⁶ RS 191.1

⁶⁷ RU 1976 1805, 1991 2388, 2002 3193, 2007, 4637, 2009 5685, 2011 725

⁶⁸ RU 1973 1976, 2000 1915, 2006 2197, 2008 3437, 2009 5685, 2011 725

⁶⁹ FF 2013 4517

⁷⁰ RS 852.8

⁷¹ Messaggio del Consiglio federale dell'8 dicembre 1961 concernente la concessione d'una garanzia sussidiaria alla Società cooperativa «Fondo di solidarietà degli Svizzeri all'estero», FF 1961 II 1295–1324.

Soliswiss ha assunto un prestito presso la Confederazione sulla base della garanzia. Questo prestito, che ha terminato di rimborsare nel 1973, è rimasto sino ad oggi l'unico caso in cui la società cooperativa ha fatto ricorso alla garanzia. Concedendo la garanzia al sistema di mutua assistenza tra Svizzeri all'estero la Confederazione ha voluto anche rafforzare il loro legame con la patria.

Nel 1962 il settore privato non proponeva soluzioni previdenziali o assicurative contro tali rischi, pertanto il sistema di indennizzo di Soliswiss poteva essere considerato come un compito di interesse pubblico. Oggi la maggioranza degli Svizzeri all'estero ha la possibilità di stipulare una previdenza o un'assicurazione privata contro i rischi politici, in ogni caso possono farlo coloro che risiedono in uno Stato membro dell'Organizzazione mondiale del commercio. Va segnalato che il numero di soci della cooperativa è diminuito da 16 000 negli anni Sessanta a quasi 4000 nel 2011. Inoltre la Svizzera ha stipulato accordi bilaterali sulla protezione degli investimenti che solitamente prevedono vie di diritto, le quali consentono alle persone svizzere di far valere pretese di indennizzo in caso di danno subito in uno Stato responsabile della perdita.

Sul mercato delle prestazioni assicurative il ruolo della Confederazione consiste nel garantire la partecipazione non discriminatoria al mercato. Qui l'interesse pubblico si riferisce al buon funzionamento della concorrenza. Di conseguenza la Confederazione dovrebbe rinunciare a incoraggiare alcuni attori sul mercato. L'assunzione di una responsabilità pubblica solo per Soliswiss comporta il rischio di una distorsione della concorrenza, che la soppressione della garanzia deve prevenire. Tale soppressione è conforme agli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera nell'ambito degli accordi di libero scambio e dell'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS/AGCS).

Soliswiss non è proprietà della Confederazione né quest'ultima è l'azionista principale o di maggioranza, pertanto i principi del rapporto sul governo d'impresa⁷² non sono applicabili direttamente, ma per analogia. Conformemente al principio 12, nei confronti delle unità rese autonome la Confederazione deve assumere solo in via eccezionale le responsabilità, le garanzie, le fidejussioni e gli impegni eventuali specifici delle imprese. Si intende così assicurare che in futuro la Confederazione assuma tali impegni solo in casi eccezionali motivati e vincolati a severe condizioni in materia di politica del rischio (ad es. verifica sistematica delle direttive strategiche, eventuale assicurazione obbligatoria ecc.)⁷³. Se oggi la Confederazione accorda già solo in casi eccezionali garanzie a imprese di cui è proprietaria e di cui può influenzare direttamente l'organizzazione, la gestione e, in particolare, la politica dei rischi, questo principio deve valere ancora di più per un'impresa come Soliswiss, che non rientra nella sfera d'influenza diretta della Confederazione. Se fosse altrimenti, la Confederazione accorderebbe una garanzia, tuttavia potrebbe avere una scarsa influenza, o addirittura non averne alcuna, sul comportamento di Soliswiss in materia di gestione dei rischi.

La soppressione della garanzia sussidiaria non comporta in alcun modo una diminuzione dell'importanza di Soliswiss. La Confederazione ribadisce il valore riconosciuto alla previdenza collettiva contro i rischi su base privata, ad es. al sistema d'indennizzo di Soliswiss. L'articolo 65 capoverso 6 LSEst sancisce inoltre che la

⁷² Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione, 06.072, FF 2006 7545-7618.

⁷³ Cfr. rapporto op. cit., n. 4.2.4, FF 2006 7587

Confederazione può concedere aiuti finanziari in caso di gravi eventi, riguardanti un numero elevato di connazionali. La Confederazione testimonia così la sua solidarietà, in particolare con gli Svizzeri all'estero.

Nel messaggio del 1961 sulla concessione di una garanzia sussidiaria il Consiglio federale ha sottolineato che le Camere federali non gli riconoscevano pieni poteri. Raccomandava di dare loro l'opportunità di valutare le esperienze compiute con questa garanzia e di pronunciarsi sul suo mantenimento alcuni anni dopo l'adozione del decreto federale. Questa opportunità viene riproposta con l'elaborazione della LSEst. Dopo un esame approfondito della questione occorre concludere che non c'è alcuna ragione di mantenere la garanzia nelle circostanze attuali.

4.2 Modifica di altri atti normativi

Legge sul Parlamento

Art. 152 cpv. 3^{bis}

La rete delle rappresentanze consolari della Svizzera ha un grande significato pratico per gli Svizzeri all'estero. Perciò negli ultimi anni la chiusura pianificata oppure attuata di ambasciate o consolati è sempre stata motivo di accessi dibattiti. Le richieste degli Svizzeri all'estero interessati sono state riprese da numerosi interventi parlamentari. Così le Camere hanno accolto, per esempio con le decisioni del 16 aprile 2013 (CN) e del 6 giugno 2013 (CS) e contrariamente a quanto chiesto dal Consiglio federale, la mozione «Mantenimento dell'ambasciata svizzera in Guatemala» (12.3991) della Commissione della politica estera (CPE) del Consiglio nazionale. Durante gli stessi giorni in cui è stato esaminato l'oggetto menzionato, il Consiglio nazionale ha accolto un'altra mozione della stessa Commissione contro la chiusura del consolato generale di Chicago (13.3007), però respinta dal Consiglio degli Stati.

L'articolo 152 della legge sul Parlamento (LParl) sancisce l'informazione e la consultazione del Parlamento nell'ambito della politica estera. Il capoverso 3 prevede che il Consiglio federale consulti «le commissioni competenti per la politica estera» «per progetti essenziali» e in seguito informi le commissioni «sullo stato di realizzazione dei progetti». Finora le modifiche pianificate nella rete delle rappresentanze diplomatiche e consolari non valevano come «progetti essenziali». In considerazione del forte significato pratico che queste modifiche hanno per gli Svizzeri all'estero interessati, è giustificato che le CPE di ambedue le Camere si possano esprimere in merito all'oggetto. Gli interessi degli Svizzeri coinvolti e aventi il diritto di voto possono dunque essere presentati in maniera rappresentativa. Per raggiungere questo obiettivo, occorre aggiungere un capoverso 3^{bis} all'articolo 152 LParl. L'attuale capoverso 3^{bis} diventa dunque il capoverso 3^{ter}.

L'apertura o la chiusura di consolati onorari non rientrano nell'obbligo di consultazione, poiché non forniscono tutti i servizi consolari previsti nella LSEst.

La consultazione non cambia nulla nella suddivisione delle competenze fra Assemblea federale e Consiglio federale nell'ambito della politica estera; dal punto di vista formale il Consiglio federale non è vincolato dalla posizione della CPE e se ne può eventualmente allontanare. A tal riguardo è dunque del tutto inappropriato parlare di mescolata di competenze o addirittura di intervento contro i principi della separazione

dei poteri. In questo contesto è opportuno rammentare che fino agli anni Ottanta la competenza per istituire nuove ambasciate non era del Consiglio federale, ma del legislatore⁷⁴.

Legge federale del 24 marzo 2000⁷⁵ sul trattamento di dati personali in seno al Dipartimento federale degli affari esteri

Art. 4 cpv. 1, cpv. 2 lett. a, cpv. 3 lett. c e cpv. 5

Le modifiche riguardano l'articolo 4 della presente legge: la terminologia di cui al capoverso 1 è adeguata a quella della LSEst («registro degli Svizzeri all'estero» invece di «registro d'immatricolazione» e «persone iscritte» invece di «persone immatricolate»), così come al capoverso 2 («protezione consolare» invece di «tutela degli interessi privati svizzeri»). La modifica del capoverso 3 crea la necessaria base legale in materia di trattamento di dati personali presso il DFAE. La disposizione di cui all'articolo 17a LAPE viene integrata nelle lettere b e c del capoverso 3 dell'articolo 4 della legge. Le lettere c si riferisce ai dati personali concernenti il patrimonio e il reddito nonché a dati particolarmente sensibili sulla salute. I dati particolarmente sensibili sulle prestazioni di aiuto sociale sono già inclusi nelle misure di assistenza sociale di cui alla lettera b. All'articolo 4 è aggiunta, con il capoverso 5, una disposizione che richiama la base giuridica per la comunicazione di dati a fini statistici all'Ufficio federale di statistica.

Legge sull'armonizzazione dei registri

Art. 2 cpv. 1 lett. d

Le modifiche apportate a questa legge riguardano il sistema di informazioni del DFAE per la gestione in rete dei dati relativi agli Svizzeri all'estero (VERA) nella sua funzione di registro, i cui dati possono essere utilizzati a fini statistici. L'utilizzo dei dati registrati in VERA per l'allestimento di statistiche non si limita più al registro d'immatricolazione⁷⁶, sostituito dal registro degli Svizzeri all'estero (RSE) all'entrata in vigore della LSEst. Le modifiche consentono di rilevare dati per lo svolgimento di altri compiti e di analizzarli a fini statistici. L'ordinanza VERA⁷⁷ menziona alcuni di questi compiti in modo non esaustivo.

Legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera

Art. 81

La funzione di arbitro di un consolato, prevista dall'articolo 81 della suddetta legge, in caso di controversie dipendenti dal contratto di arruolamento non è più esercitata. Il personale diplomatico e consolare non dispone delle conoscenze tecniche per decidere in materia. Nella convenzione collettiva concernente l'impiego di

⁷⁴ Cfr. p.es. la legge federale del 10 ottobre 1980 sull'istituzione di missioni diplomatiche nello Zimbabwe e negli Emirati Arabi Uniti; FF 1980 III 604.

⁷⁵ RS 235.2

⁷⁶ Art. 2 cpv. 1 lett. a O VERA, RS 235.22

⁷⁷ Art. 2 cpv. 1 lett. b–g O VERA, RS 235.22

lavoratori marittimi su navi sotto bandiera svizzera, che è stata conclusa tra gli armatori svizzeri e il sindacato dei lavoratori marittimi (NAUTILUS International), è prevista una procedura di arbitrato per questo tipo di controversie. In ultima istanza sono competenti i tribunali del Cantone di Basilea-Città.

Legge sul collocamento

Art. 25 cpv. 1, 2 e 2^{bis}, art. 35 cpv. 3 lett. j

Per completare la funzione di «sportello unico» del DFAE, l'articolo 68 LSEst prevede una funzione di consulenza ai cittadini svizzeri sulle questioni dell'emigrazione e del rimpatrio. Le competenze della SECO (DEFR) per quanto riguarda il collocamento in Svizzera e dell'UFM (DFGP) in ambito di accordi sullo scambio di tirocinanti rimangono invariate. Le modifiche apportate agli articoli 25 e 35 della legge garantiscono la fornitura di questo servizio.

Legge federale sull'assistenza

Art. 1 cpv. 3

Il rimando alla LAPE deve essere sostituito da un rimando alla LSEst.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni a carattere finanziario e a livello di personale

La LSEst raggruppa soprattutto attività correnti della Confederazione. Gli aiuti finanziari, menzionati nell'articolo 75 capoverso 1 lettere b e c, sono già disciplinati in atti normativi esistenti.

Le misure di promozione ai sensi del capoverso 1 lettera a che mirano a facilitare l'esercizio dei diritti politici si aggiungono ai contributi della Confederazione per progetti realizzati per la prima volta all'inizio del 2000. Nel 2013 sono stati versati ai Cantoni 300 000 franchi per sviluppare ulteriormente i sistemi per il voto elettronico conformemente al piano d'azione 2013 (sostegno finanziario di progetti di Governo elettronico). Questi aiuti sono previsti anche in futuro. Con l'entrata in vigore della LSEst le misure di promozione si basano sull'articolo 75 capoverso 1 lettera a. Esse non superano l'importo complessivo di 20 milioni di franchi svizzeri, motivo per cui non si applica il freno alle spese⁷⁸ (cfr. n. 3.2.3).

Nell'ambito dell'aiuto sociale e in virtù dell'articolo 37, la Confederazione non dovrà più assumere il costo dell'indennizzo dei Cantoni per gli aiuti sociali erogati. Negli ultimi anni il suo ammontare oscillava tra 1,6 e 1,9 milioni di franchi. Per i Cantoni la legge comporta dunque un aumento degli oneri.

Il seguito all'estensione del campo di applicazione personale dell'articolo 64 occorre attendersi un crescente numero di prestiti d'emergenza. La sovvenzione versata dalla

⁷⁸ Art. 159 cpv. 3 Cost.

Confederazione all'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE) è calcolata in funzione delle prestazioni da fornire in virtù della convenzione sulle prestazioni conclusa tra il DFAE e l'OSE. Le risorse per la consulenza in materia di emigrazione e rimpatrio sulla base dell'articolo 68 si muovono nello stesso ordine di grandezza di quelle assegnate ai servizi sinora offerti dall'Amministrazione federale; in questo ambito i dipartimenti devono considerare le implicazioni della nuova divisione dei compiti.

I decreti federali di finanziamento previsti dall'articolo 75 capoverso 2 sottostanno al freno delle spese.

Le spese per il personale e i costi materiali assunti dai servizi federali nell'ambito dei compiti di consulenza, della concessione della protezione consolare e di altri servizi consolari rientrano nelle spese d'esercizio dei servizi competenti. La Direzione consolare del DFAE, le rappresentanze (definite all'art. 3) e l'Ufficio federale della cultura del DFI sono i principali organi d'esecuzione.

5.2 Attuabilità

L'esecuzione della presente legge non dovrebbe porre difficoltà perché il testo raggruppa in gran parte disposizioni del diritto già in vigore.

6 Rapporto con il diritto europeo

La LSEst non ha alcun rapporto con il diritto europeo. Tra la Svizzera e l'UE non è in vigore alcuna convenzione che concerna gli oggetti della presente legge. Ai sensi dell'articolo 81 capoverso 3 il Consiglio federale è autorizzato a concludere accordi con l'UE o con i suoi Stati membri, che servano a conseguire gli obiettivi della LSEst in ambito consolare. In particolare quest'ultima è compatibile con l'accordo del 1999 tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone⁷⁹.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità e legalità

La LSEst disciplina misure concernenti gli Svizzeri all'estero e la politica estera della Svizzera. Da un lato si basa sull'articolo 40 Cost., che riconosce alla Confederazione la competenza di promuovere le relazioni degli Svizzeri all'estero tra loro e con la Svizzera e di regolamentare i diritti e i doveri degli Svizzeri all'estero, in particolare in merito all'esercizio dei diritti politici a livello federale e il sostegno fornito dalla Confederazione. Dall'altro l'articolo 69 capoverso 1 Cost. fornisce alla Confederazione una base legale per sostenere attività culturali d'interesse nazionale, tra cui rientra la trasmissione della formazione svizzera all'estero. Infine la LSEst si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. che conferisce alla Confederazione un'ampia competenza in materia di affari esteri.

⁷⁹ RS 0.142.112.681

7.2 Delega di competenze legislative

Il capoverso 2 dell'articolo 80 dà al Consiglio federale il potere di emanare le disposizioni di esecuzione. Le deleghe delle competenze legislative, che vanno al di là della generale competenza nell'ambito dell'esecuzione, sono contenute nei seguenti articoli: l'articolo 76 attribuisce al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni concernenti la riscossione di emolumenti; l'articolo 20 capoverso 2 sancisce la competenza dei Cantoni in materia di tenuta del catalogo elettorale; l'articolo 80 capoverso 3 sottopone la legislazione cantonale all'approvazione della Confederazione.

7.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Dal momento che disciplina tra l'altro i diritti e i doveri delle persone nonché i compiti e le prestazioni della Confederazione, la LSEst richiede la forma della legge federale. In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. la LSEst sottostà a referendum facoltativo.