



Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione di gestione del Consiglio degli Stati**

del 9 novembre 2017

L'essenziale in breve

Nel quadro della politica delle sanzioni, l'Amministrazione federale ha un ruolo importante nella preparazione e nell'esecuzione delle relative ordinanze. Se i lavori di preparazione risultano adeguati, in quelli riguardanti l'esecuzione si rilevano diverse lacune. Lacunose sono anche la gestione e la sorveglianza a livello sovraordinato, anche se le sanzioni sono ampiamente rispettate dagli attori economici.

Le sanzioni economiche sono misure sovrane adottate per applicare il diritto internazionale. Tali sanzioni restringono o bloccano il commercio di beni, lo scambio di prestazioni o le transazioni finanziarie per indurre un soggetto (di solito uno Stato) ad assumere un comportamento conforme al diritto internazionale. Dopo la sua adesione all'ONU nel 2002, la Svizzera si è impegnata ad applicare le sanzioni emesse dall'Organizzazione. In caso di sanzioni UE, è il Consiglio federale a decidere se adottare o meno le sanzioni, previa ponderazione degli interessi. Per partecipare alle sanzioni internazionali, emana apposite ordinanze basandosi sulla legge sugli embarghi (LEmb). L'Amministrazione federale ha pertanto un ruolo centrale nell'elaborazione ed esecuzione di tali ordinanze.

In questo contesto, il 28 gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Nell'agosto 2016, la competente Sottocommissione DFF/DEFR della Commissione di gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha precisato l'orientamento di tale valutazione. L'attenzione si è focalizzata pertanto sulla strategia della politica delle sanzioni come pure sulla preparazione e sull'esecuzione delle relative ordinanze. Inoltre, per il caso Ucraina-Russia è stato verificato il rispetto delle sanzioni da parte delle imprese e l'esistenza di indizi di un eventuale aggiramento delle sanzioni UE contro la Russia attraverso la Svizzera.

La valutazione si basa su un'analisi di documenti amministrativi interni e studi di casi relativi a una selezione di ordinanze sulle sanzioni. Basandosi su dati doganali, il CPA ha inoltre analizzato il commercio di beni in singoli casi di sanzioni (Corea del Nord, Siria, Iran e Russia-Ucraina). Tra il mese di novembre 2016 e quello di maggio 2017, ha anche consultato 35 rappresentanti dell'Amministrazione federale e dell'economia. Su incarico del CPA, l'Istituto svizzero di ricerca per l'economia internazionale e l'economia applicata dell'Università di San Gallo (SIAW-HSG) ha analizzato lo scambio di merci relativo al caso Ucraina-Russia.

Gli obiettivi di politica estera prevalgono nella ponderazione degli interessi in caso di mancata adozione delle sanzioni UE

La strategia nella politica delle sanzioni è chiara: si fonda sui principi di politica estera e politica economica esterna della Svizzera, come l'universalità e il regime economico liberale. Contrariamente alle sanzioni obbligatorie dell'ONU, nel caso delle sanzioni UE il Consiglio federale ha un margine di discrezionalità nel decidere se la Svizzera debba partecipare o meno all'applicazione. Per prendere tale

decisione deve ponderare diversi obiettivi politici. L'esame delle proposte presentate al Consiglio federale in merito alle decisioni prese finora in materia di sanzioni mostra che in singoli casi l'adozione parziale o totale di sanzioni UE era dettata da obiettivi di politica estera.

La ponderazione degli interessi comporta tuttavia alcune incertezze per i soggetti coinvolti nelle ordinanze sulle sanzioni. Per le imprese può significare incertezza giuridica qualora non fosse chiaro se, e all'occorrenza quando e in che misura, la Svizzera partecipi all'applicazione di sanzioni UE. Per l'Amministrazione può determinare un onere supplementare, poiché la preparazione e l'esecuzione di un'ordinanza sulle sanzioni che deroghi dalla decisione UE possono richiedere un maggiore impegno.

Preparazione delle ordinanze sulle sanzioni fondamentalmente adeguata

La preparazione delle singole ordinanze sulle sanzioni è fondamentalmente adeguata e, nonostante i termini brevi e la necessità di coordinamento con molti organi amministrativi interessati, pure efficiente. Tuttavia, le analisi del CPA mostrano che nella preparazione ricorrono spesso le stesse questioni nelle singole consultazioni degli uffici, senza che le stesse siano chiarite a livello sovraordinato e indipendentemente dal caso specifico. Con le proposte al Consiglio federale, l'Amministrazione elabora una base decisionale che contiene ampiamente informazioni adeguate su aspetti di politica estera, di politica economica esterna nonché aspetti giuridici.

Lacune nell'esecuzione

Nell'esecuzione sono state rilevate diverse lacune. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) non sfrutta gli strumenti di controllo disponibili – fatta eccezione per l'attività di informazione verso gli attori economici. Per gli scarsi controlli effettuati sul posto, la SECO ha inviato alle imprese interessate un preavviso, mentre i controlli senza preavviso ai sensi dell'articolo 4 LEmb non sono ancora mai stati effettuati. Per l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) sembra che i divieti di esportazione siano difficili da controllare poiché il tempo di intervento degli uffici doganali è breve in fase di esportazione ed è pressoché impossibile effettuare controlli fisici in un secondo momento. Inoltre, i divieti di commercio di beni a livello substatale (come nel caso della Crimea) non sono verificabili, in quanto, per effetto dei dati rilevati, non è possibile stabilire il luogo preciso di origine o destinazione. Anche per le sanzioni relative ai beni di lusso non è chiaro come verificarne il rispetto in dogana. L'applicazione delle sanzioni finanziarie appare altresì molto complessa. Infine, il sistema dei visti si rivela insufficiente per imporre le restrizioni di viaggio.

Le sanzioni relative ai beni sono ampiamente rispettate

Secondo l'analisi condotta dal SIAW, le sanzioni riguardanti il traffico di merci sembrano essere rispettate. Ad esempio, in base ai dati doganali della Svizzera, non si rilevano violazioni sistematiche delle sanzioni imposte alla Crimea. Non vi sono nemmeno indizi riguardo a un eventuale aggiramento delle sanzioni imposte dall'UE alla Russia, non recepite dalla Svizzera, attraverso il territorio svizzero.

Un'analisi del CPA ha inoltre identificato pochi casi problematici a livello di singole spedizioni di merci, che però l'Amministrazione non è stata in grado di spiegare del tutto.

Sono tuttavia risultati da interpretare con cautela, in quanto i dati doganali analizzati evidenziano una serie di carenze qualitative.

Lacune nella sorveglianza e nella gestione a livello sovraordinato

La sorveglianza e la gestione della politica delle sanzioni presenta diverse lacune. Da un lato l'applicazione delle sanzioni non è sorvegliata con dati adeguati. La SECO non raccoglie informazioni in modo sistematico ai fini della sorveglianza, né nell'ambito delle misure direttamente eseguite né riguardo a quelle di altri organi amministrativi. Manca, ad esempio, una rilevazione sull'andamento e sulle modalità delle transazioni finanziarie e di beni che devono essere obbligatoriamente notificate alla SECO, quando lo scopo di tale notifica è esattamente quello di consentire il controllo dei settori interessati.

Dall'altro lato si manifesta una carenza gestionale, considerato che vengono adottate poche misure a fronte di problemi noti e ricorrenti. Nelle situazioni di difficoltà si cerca di risolverli nel caso contingente, non di andare alla radice di tali problemi. Di conseguenza, oggi come ieri, l'attuazione di controlli alla dogana, l'applicazione di restrizioni di viaggio e l'identificazione di beni di lusso continuano a rappresentare delle sfide. Dal momento che le competenze sono distribuite su diversi servizi, la SECO non può agire da sola. Occorre tuttavia evidenziare che manca una gestione sovraordinata della politica delle sanzioni.

Indice

L'essenziale in breve	1592
1 Introduzione	1597
1.1 Motivazione e questioni della valutazione	1597
1.2 Procedura	1598
1.3 Struttura del rapporto	1599
2 Applicazione di sanzioni economiche internazionali	1599
2.1 Contesto internazionale delle sanzioni economiche	1600
2.2 Partecipazione della Svizzera alle sanzioni economiche	1600
2.2.1 Collocazione politica e giuridica	1601
2.2.2 Procedura di partecipazione alle sanzioni	1603
2.3 Categorie di sanzioni economiche e dei relativi strumenti di esecuzione	1605
3 Strategia della politica delle sanzioni	1606
3.1 Una strategia chiara orientata sui principi	1606
3.2 Nuovi criteri di ponderazione degli interessi	1609
4 Preparazione delle ordinanze sulle sanzioni	1610
4.1 Competenze e procedure chiare	1611
4.2 Il Consiglio federale riceve informazioni in gran parte equilibrate	1613
5 Esecuzione delle ordinanze sulle sanzioni	1616
5.1 Competenze e procedure solo parzialmente adeguate	1617
5.2 Informazioni relative alle ordinanze sulle sanzioni rapide e adeguate ai destinatari	1619
5.3 Adeguatezza solo parziale degli strumenti e del loro impiego	1621
5.4 Nessuna sorveglianza completa	1624
5.5 Adeguatezza della revoca delle ordinanze	1626
6 Sanzioni rispettate nello scambio di merci	1627
6.1 Nessun indizio di aggiramento delle sanzioni contro la Crimea	1627
6.2 Poche importazioni ed esportazioni di beni sanzionati	1630
6.3 Qualità inadeguata dei dati	1631
7 Conclusioni	1633
7.1 Gli obiettivi di politica estera prevalgono nella ponderazione degli interessi in caso di mancata adozione delle sanzioni UE	1633
7.2 Preparazione delle ordinanze sulle sanzioni fondamentalmente adeguata	1634

7.3	Lacune nell'esecuzione	1634
7.4	Sanzioni relative ai beni ampiamente rispettate dagli attori economici	1635
7.5	Lacune nella sorveglianza e nella gestione a livello sovraordinato	1635
	Elenco delle abbreviazioni	1637
	Bibliografia	1638
	Elenco delle persone intervistate	1639
	Allegato 1: Procedura seguita per la valutazione	1641
	Allegato 2: Fasi della politica delle sanzioni svizzera	1642
	Colophon	1644

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Motivazione e questioni della valutazione

La politica delle sanzioni della Svizzera è cambiata in modo sostanziale a partire dagli anni Novanta. Nel suo rapporto sulla neutralità¹ il Consiglio federale aveva ritenuto la partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche compatibile con i principi della politica di neutralità della Svizzera. Dal 2003 la legge sugli embarghi (LEmb) costituisce la base per la partecipazione a sanzioni economiche². Dall'adesione della Svizzera all'ONU nel 2002, le sanzioni economiche³ del Consiglio di sicurezza dell'ONU sono diventate vincolanti per il Paese⁴. Riguardo alle sanzioni UE, invece, la Svizzera può adottarle su base volontaria; a tale proposito, il Consiglio federale, l'organo competente a emanare sanzioni economiche, gode anche di un certo potere discrezionale, decidendo di partecipare eventualmente alle sanzioni dopo avere ponderato una serie di aspetti giuridici, di politica estera e di politica economica esterna⁵. È già successo, infatti, che non abbia adottato sanzioni UE (Moldavia, Corea del Nord, situazione in Ucraina) o lo abbia fatto solo in parte (Jugoslavia, Iran, Burundi). L'Amministrazione federale ha un ruolo centrale nel preparare le decisioni del Consiglio federale relative alle ordinanze sulle sanzioni come pure nella loro esecuzione.

Alcune voci critiche mettono in dubbio la coerenza della partecipazione svizzera alle sanzioni UE⁶. Pertanto, è importante comprendere le basi su cui il Consiglio federale fonda la propria decisione politica così come se tali basi siano in accordo con gli obiettivi di politica estera e politica economica esterna della Svizzera. Si è anche detto che le ordinanze sulle sanzioni e le misure per impedirne l'aggiramento⁷ sono difficili da sorvegliare. Nel caso della crisi tra Ucraina e Russia, il Consiglio federale ha emanato un'ordinanza⁸ per impedire l'aggiramento delle sanzioni internazionali

¹ Rapporto sulla neutralità, annesso al Rapporto del 29 novembre 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta (FF 1994 I 130).

² Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (legge sugli embarghi, LEmb, RS 946.231).

³ Nella presente valutazione il termine di sanzioni economiche è sinonimo di termini quali sanzioni / misure internazionali, sanzioni commerciali, sanzioni non militari, embargo, misure di embargo o coercitive. Nel rapporto si utilizza la forma abbreviata di sanzioni.

⁴ Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945 (Statuto dell'ONU, RS 0.120).

⁵ Rientrano nella ponderazione degli interessi anche il diritto della neutralità e la politica di neutralità.

⁶ Ip. Sommaruga «Quale coerenza nel campo delle sanzioni economiche?» del 14 novembre 2012 (12.3862) o domanda Glättli «Lieferung von Kriegsmaterial an Russland. Vermittlerrolle und Glaubwürdigkeit der Schweiz» del 16 marzo 2015 (15.5222) (solo in tedesco e francese)

⁷ Con tali misure il Consiglio federale intende non compromettere l'efficacia delle sanzioni di altri Stati e impedire un abuso della piazza economica svizzera per operazioni di aggiramento.

⁸ Ordinanza del 27 agosto 2014 che istituisce provvedimenti per impedire l'aggiramento delle sanzioni internazionali in relazione alla situazione in Ucraina (RS 946.231.176.72)

(di seguito ordinanza Ucraina) attraverso la Svizzera. Ma l'attuabilità di questa ordinanza è stata messa in discussione da vari esperti.

A fronte di questa situazione di partenza, il 28 gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche.

La sottocommissione DFF/DEFER della CdG del Consiglio degli Stati (CdG-S), competente per la valutazione, in data 22 agosto 2016, basandosi su una bozza di progetto del CPA, ha deciso di esaminare le seguenti questioni:

1. Quale strategia persegue la Confederazione nella partecipazione alle sanzioni? La strategia è adeguata rispetto agli obiettivi di politica estera e di politica economica esterna della Svizzera?
2. La preparazione delle decisioni di sanzione da parte dell'Amministrazione federale è adeguata?
3. L'esecuzione delle decisioni di sanzione da parte della Confederazione è adeguata?
4. Quanto sono efficaci le sanzioni o le misure per evitare l'aggiramento delle sanzioni?

1.2 Procedura

Il fulcro della valutazione sta nell'attività amministrativa di preparazione ed esecuzione della politica delle sanzioni nell'ambito della LEmb⁹. Il CPA ha formulato dei criteri per valutare tali elementi in modo sistematico. Si è proceduto alla valutazione della strategia della politica delle sanzioni in termini di adeguatezza rispetto ai principi di politica estera e politica economica esterna della Svizzera. Inoltre, il CPA ha valutato l'adeguatezza del lavoro dell'Amministrazione nella preparazione delle decisioni del Consiglio federale nonché nella loro esecuzione. Infine, si è verificata l'efficacia delle sanzioni economiche nelle relazioni commerciali della Svizzera con alcuni Paesi selezionati (Corea del Nord, Siria, Iran, Ucraina-Russia).

Il CPA ha analizzato documenti rilevanti per la preparazione e l'esecuzione delle ordinanze. Basandosi su alcuni studi di casi, ha valutato una selezione di procedure riguardanti le sanzioni verso Siria, Corea del Nord, Iran e Ucraina-Russia. Si è esaminata la procedura di revoca delle sanzioni contro la Jugoslavia e la Costa d'Avorio.

Il CPA ha condotto interviste guidate con 35 persone dell'Amministrazione federale e alcune organizzazioni esterne selezionate. Mediante analisi statistiche, ha poi esaminato i dati doganali sui flussi commerciali della Svizzera con i Paesi sanzionati. In tale contesto ha verificato se, a livello di singoli invii, le forniture di merci sanzionate sono state registrate. Le analisi si limitano ai dati doganali perché non sono disponibili dati comparabili per altre categorie di sanzioni.

⁹ Cfr. allegato 1

Successivamente, su incarico del CPA, l'Istituto svizzero di ricerca per l'economia internazionale e l'economia applicata dell'Università di San Gallo (SLAW-HSG) ha verificato i flussi commerciali delle merci sanzionate e non sanzionate relativi all'ordinanza Ucraina per accertare se vi fossero segnali di aggiramento di sanzioni attraverso la Svizzera.

Le rilevazioni e le analisi dei dati si sono svolte tra novembre 2016 e aprile 2017. Nei mesi di luglio e agosto 2017, il DEFR, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Dipartimento federale delle finanze (DFF), il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) hanno espresso il loro parere su una bozza del presente rapporto.

1.3 Struttura del rapporto

Nel secondo capitolo, il rapporto presenta brevemente l'applicazione di sanzioni economiche internazionali descrivendo il contesto internazionale prima di spiegare anzitutto la partecipazione della Svizzera alle sanzioni economiche e successivamente le categorie di sanzioni economiche. Seguono i capitoli da 3 a 6, ciascuno dei quali fornisce una risposta a una delle quattro questioni: nel terzo capitolo si valuta la strategia, nel quarto si tratta della preparazione delle ordinanze sulle sanzioni, nel quinto si valuta l'esecuzione delle ordinanze sulle sanzioni e nel sesto si presentano i risultati delle analisi dei dati commerciali. Nel settimo capitolo si presentano le conclusioni.

2 Applicazione di sanzioni economiche internazionali

Le sanzioni economiche sono misure sovrane adottate per applicare il diritto internazionale. Attraverso le sanzioni economiche si restringono o impediscono il commercio di beni, lo scambio di prestazioni o le transazioni finanziarie per indurre uno Stato, un gruppo di Stati, individui, imprese o altri raggruppamenti ad assumere un determinato comportamento. Le sanzioni economiche sono emanate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU mediante risoluzioni o direttamente da Stati o gruppi di Stati¹⁰.

In questo capitolo si illustrano le sanzioni economiche nel contesto internazionale e la partecipazione della Svizzera alla loro applicazione sul piano storico, politico e giuridico. In una sezione conclusiva vengono presentate le diverse categorie di sanzioni economiche.

¹⁰ Biersteker, Thomas J., Eckert, Sue E., Tourinho, Marcos: *Targeted sanctions, The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, Cambridge 2016; Roland E. Vock, «Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz», in: Thomas Cottier/Matthias Oesch (a.c.), *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, SBVR vol. XI, 2a ed., Basilea 2007, pagg. 203–279, 217.

2.1 Contesto internazionale delle sanzioni economiche

Dalla fine della Guerra Fredda, in occasione di conflitti internazionali o tra Stati, sempre più l'ONU ha fatto ricorso all'applicazione di sanzioni. Le sanzioni si fondano sul contenuto del capitolo VII dello Statuto dell'ONU¹¹ (in particolare l'art. 41), il quale definisce le misure da adottare in caso di minaccia o violazione della pace e di atti di aggressione. Prima di decidere le sanzioni, il Consiglio di sicurezza stabilisce se si tratta di un caso di minaccia, violazione della pace o atto di aggressione¹². In questo caso, il Consiglio può emanare sanzioni tramite risoluzioni finalizzate al rispetto e all'applicazione del diritto internazionale e dei diritti fondamentali dell'uomo¹³. Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU¹⁴ sono vincolanti per tutti gli Stati membri e devono essere applicate. A seguito della sua adesione all'ONU nel 2002, in virtù del diritto internazionale, la Svizzera è tenuta ad applicare le risoluzioni sulle sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU¹⁵.

Gli Stati emanano sanzioni anche al di fuori dell'ONU. Ciò avviene soprattutto quando il Consiglio di sicurezza non riesce a trovare un accordo, dunque gli Stati o gruppi di Stati prendono autonomamente l'iniziativa. Le sanzioni emanate da singoli Stati non sono vincolanti per la Svizzera.

2.2 Partecipazione della Svizzera alle sanzioni economiche

Nell'ambito delle sanzioni economiche, il contesto internazionale ha delle ripercussioni sulla Svizzera. Nel prosieguo si descrive anzitutto la partecipazione a sanzioni economiche sul piano politico e giuridico per poi illustrarne la procedura.

¹¹ Statuto dell'ONU

¹² Art. 39 Statuto dell'ONU

¹³ Art. 41 Statuto dell'ONU: il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

¹⁴ Anche l'Assemblea Generale dell'ONU può formulare delle raccomandazioni, con le quali invita gli Stati membri ad adottare sanzioni contro trasgressori del diritto e perturbatori della pace. Tuttavia, è stato accertato che ciò non è più avvenuto negli ultimi anni e non ha comportato ripercussioni per la Svizzera. Pertanto, la Svizzera partecipa unicamente alle sanzioni emanate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, le quali si fondano sul capitolo VII.

¹⁵ Statuto delle Nazioni Unite, fatto a San Francisco il 26 giugno 1945, approvato dall'Assemblea federale il 5 ottobre 2001, Dichiarazione d'accettazione degli obblighi contenuti nello Statuto dell'ONU depositata dalla Svizzera il 10 settembre 2002, entrato in vigore per la Svizzera il 10 settembre 2002 (RU 2003 866)

2.2.1 Collocazione politica e giuridica

Riguardo alla partecipazione della Svizzera alle sanzioni economiche fuori dall'ONU, è il Consiglio federale a decidere mediante l'emanazione di ordinanze sulle sanzioni.

Al di fuori dell'ONU, la Svizzera ha adottato sanzioni per la prima volta nel 1998, dopo che l'UE aveva adottato sanzioni contro la Repubblica federale di Jugoslavia¹⁶. Successivamente, la Svizzera si è orientata sempre più alla politica delle sanzioni dell'UE, il suo partner commerciale più importante. Un esempio al riguardo è quello delle sanzioni contro la Siria, che la Svizzera ha emanato il 18 maggio 2011, dopo che l'UE aveva adottato tali misure. Nel conflitto Ucraina-Russia, invece, non ha recepito le sanzioni UE e in quello con l'Iran lo ha fatto solo parzialmente. Nella maggioranza dei casi, tuttavia, la Svizzera recepisce le sanzioni UE, come dimostra la seguente tabella¹⁷.

Tabella 1

Sanzioni UE recepite in misura integrale, parziale o non recepite

Integralmente recepite	Parzialmente recepite	Non recepite
Uzbekistan (2006–2009)	Jugoslavia (1998–2015)	Moldavia (2003)
Bielorussia (dal 2006)	Iran (dal 2011) ¹⁸	Corea del Nord (2013)
Guinea (dal 2009)	Burundi (dal 2015)	Situazione in Ucraina (2014)
Guinea Bissau (dal 2012)		
Libia (dal 2011)		
Myanmar (2000–2012)		
Zimbabwe (dal 2002)		
Siria (dal 2011)		

Fonte: Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), Documento interlocutorio sulla politica delle sanzioni della Svizzera, Allegato 3, giugno 2014, e SECO, La Svizzera e le sanzioni internazionali, 10 marzo 2016, www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni > Sanzioni / Embarghi > Sanzioni della Svizzera (consultato il 29 aprile 2017)

Ci sono inoltre casi in cui, da un lato, si impongono sanzioni attraverso una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU e, dall'altro lato, gli Stati adottano ulteriori sanzioni. Attualmente in Svizzera sono in vigore quattro ordinanze sulle sanzioni emanate a seguito di sanzioni decretate sia dall'ONU sia dall'UE, sette ordinanze emanate a seguito di sanzioni UE e dodici ordinanze che applicano risoluzioni ONU.

¹⁶ Vock (2007), pag. 228

¹⁷ Rapporto sulla neutralità (FF 1994 I 130, in particolare pagg. 206–208)

¹⁸ Dal 19 gennaio 2011 il Consiglio federale ha partecipato alle sanzioni UE contro l'Iran prima in misura integrale e poi solo parziale.

Dal 2003 la LEmb funge da base per la partecipazione della Svizzera alle sanzioni economiche. In caso di sanzioni adottate al di fuori dell'ONU, la legge non obbliga il Consiglio federale a emanare anch'esso sanzioni bensì prevede disposizioni facoltative¹⁹. Non vi sono nemmeno formulazioni definitive, dal momento che non è possibile determinare in anticipo il contenuto delle sanzioni. Le sanzioni concrete (cfr. capitolo 2.3) sono contenute in apposite ordinanze fondate sulla LEmb²⁰.

La LEmb va distinta²¹ dalle normative riguardanti il materiale bellico e il controllo dei beni a duplice impiego²². Tali normative disciplinano i controlli o i divieti²³ concordati a livello internazionale sull'esportazione, l'importazione e il transito di beni e sulle relative tecnologie. La legge sul materiale bellico disciplina la produzione e il commercio di materiale bellico. La legge sul controllo dei beni a duplice impiego disciplina l'esportazione di beni e tecnologie dal duplice impiego («beni dual use»), ossia i beni che possono essere impiegati per scopi civili ma anche militari, l'esportazione di beni militari speciali (ad es. aerei militari da addestramento, simulatori militari) come pure l'impiego di determinate sostanze chimiche in Svizzera²⁴. La politica delle sanzioni, invece, ha l'obiettivo di indurre trasgressori del diritto e perturbatori della pace a modificare il loro comportamento. Oggetto della valutazione è la politica delle sanzioni fondata sulla LEmb. Ma la valutazione si addentra nella legislazione svizzera sul controllo delle esportazioni²⁵ solo per quanto necessario²⁶.

Se del caso, la LEmb non impedisce al Consiglio federale di emanare sanzioni nell'ambito della sua competenza di gestione della politica estera²⁷, senza che tali sanzioni debbano essere decise prima a livello internazionale (misure unilaterali) – tanto più che tali misure sono fondamentalmente contemplate dai principi giuridici generali del diritto internazionale²⁸.

¹⁹ Art. 1 cpv. 1 LEmb

²⁰ Messaggio del 20 dicembre 2000 concernente la legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (FF **2001** 1247, in particolare pagg. 1269–1270).

²¹ Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB, RS **514.51**).

²² Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici (legge sul controllo dei beni a duplice impiego, LBDI, RS **946.202**) e ordinanza del 25 giugno 1997 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici (ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego, OBDI, RS **946.202.1**).

²³ Esistono quattro regimi di controllo delle esportazioni: 1. l'elenco industriale del Regime Wassenaar (1995), 2. il Gruppo di fornitori di articoli nucleari (1974), 3. il Regime di controllo della tecnologia relativa ai missili (1987), 4. il Gruppo Australia (1985).

²⁴ www.seco.admin.ch > SECO > Politica esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni (consultato il 31 agosto 2017)

²⁵ Dunque nella LMB, LBDI e OBDI. Anche perché, essendo tali oggetti costantemente esaminati dal Controllo federale delle finanze (CDF), il CPA ha ampiamente escluso il controllo delle esportazioni.

²⁶ Va sottolineato che la politica delle sanzioni comprende beni soggetti al controllo delle esportazioni. La LEmb, la LMB e la LBDI sono strettamente collegate. Tali leggi e le relative ordinanze contengono spesso riferimenti reciproci. Parti importanti delle ordinanze sulle sanzioni vengono attuate tramite la LMB e la LBDI.

²⁷ Art. 184 cpv. 3 della Costituzione federale (Cost., RS **101**)

²⁸ Messaggio LEmb (FF **2001** 1247, in particolare pag. 1266)

2.2.2 Procedura di partecipazione alle sanzioni

Questa sezione illustra la procedura di partecipazione alle sanzioni da parte della Svizzera, presentando i singoli passaggi (preparazione, decisione, esecuzione e revoca) e gli attori principali. La figura 1 rappresenta schematicamente la procedura di partecipazione alle sanzioni.

Figura 1

Procedura di partecipazione alle sanzioni e ripartizione delle competenze



- *Preparazione:* la SECO ha il compito di guidare la preparazione delle decisioni di sanzione. In collaborazione con altri servizi interessati, elabora un disegno dell'ordinanza. Di solito, prima che il DEFR presenti le proposte per le ordinanze al Consiglio federale, all'interno dell'Amministrazione ha luogo la consueta consultazione degli uffici.
- *Decisione del Consiglio federale:* sulla base delle informazioni contenute nelle proposte del DEFR, il Consiglio federale decide in merito alla partecipazione della Svizzera alle sanzioni, emanando un'ordinanza fondata sulla LEmb. In queste ordinanze sono definite le sanzioni concrete (ad es. blocco degli averi o divieto di esportazione di orologi). Le informazioni precise, ad es. quali merci in dettaglio sono oggetto di un divieto di esportazione o quale persona è soggetta a un divieto di entrata, sono elencate negli allegati dell'ordinanza. Dal 4 marzo 2016 le liste di sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU hanno validità immediata in Svizzera, dunque, al riguardo, non è necessaria alcuna decisione del Consiglio federale²⁹.
- *Esecuzione:* dopo che il Consiglio federale ha disposto le sanzioni, si pone la questione della loro esecuzione, per la quale sono fondamentali i quattro aspetti di seguito riportati.
 1. *Informazione:* mediante un comunicato stampa, il Consiglio federale e il DEFR informano dell'emanazione di un'ordinanza e la pubblicano sui loro siti Internet. Informano inoltre le unità amministrative interessate in merito alle ripercussioni delle sanzioni nel loro settore.

²⁹ Ordinanza del 4 marzo 2016 sul recepimento automatico delle liste di sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (RU 2016 671)

2. *Controllo*: mediante controlli, i competenti organi amministrativi verificano il rispetto delle regole da parte delle persone e imprese interessate. I singoli organi di controllo sono citati nelle ordinanze sulle sanzioni. Ai fini del controllo, la LEmb prevede che le persone e le imprese interessate forniscano informazioni e presentino documenti agli organi preposti³⁰. La LEmb disciplina anche le facoltà degli organi di controllo, i quali sono autorizzati ad accedere senza preavviso e durante il normale orario di lavoro ai locali commerciali delle persone tenute a fornire informazioni, a ispezionarli e a consultare i documenti pertinenti. Possono assicurare le prove a carico e avvalersi delle polizie dei Cantoni e dei Comuni e degli organi istruttori dell'Amministrazione delle dogane³¹.
 3. *Sorveglianza*: l'esecuzione prevede anche la sorveglianza delle diverse sanzioni economiche. Si tratta di disporre degli strumenti necessari per ottenere e valutare informazioni rilevanti al fine di identificare eventuali lacune nell'esecuzione e adottare le misure opportune. Se vi sono più organi amministrativi competenti per l'esecuzione, spetta al DEFR, più precisamente alla SECO, il compito di sorvegliare l'esecuzione della politica delle sanzioni nel suo insieme³². Il Consiglio federale informa il Parlamento in merito all'applicazione della LEmb con il rapporto sulla politica economica esterna³³.
 4. *Modifica*: la competenza delle modifiche di ordinanze spetta al Consiglio federale³⁴, il quale riceve dal DEFR le relative proposte preparate a sua volta dalla SECO. Per quanto riguarda gli allegati delle ordinanze, il DEFR ha facoltà di modificarli direttamente.
- *Revoca*: il Consiglio federale è competente anche per la revoca di una sanzione, per la quale riceve un'apposita richiesta di revoca dell'ordinanza dal DEFR³⁵.

³⁰ Art. 3 LEmb

³¹ Art. 4 LEmb

³² DEFR, DFAE, Documento interlocutorio sulla politica delle sanzioni della Svizzera, 11 dicembre 2013, pag. 4 o cfr. art. 15 LEmb e le singole ordinanze sulle sanzioni, ad es. art. 16 dell'ordinanza del 18 maggio 2016 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea (RS **946.231.127.6**)

³³ Art. 15 LEmb

³⁴ Art. 2 LEmb

³⁵ Art. 2 LEmb

2.3 **Categorie di sanzioni economiche e dei relativi strumenti di esecuzione**

Da un punto di vista economico, le sanzioni hanno il compito di indebolire il destinatario (di solito uno Stato), ad es. limitando la produzione e lo scambio di beni o la circolazione di capitali. A tale proposito, si distinguono varie categorie di sanzioni economiche con misure concrete³⁶:

- le *sanzioni relative ai beni* (dette anche sanzioni commerciali) limitano o vietano la fornitura, la vendita e il transito di beni ³⁷ nello Stato sanzionato o attraverso esso. Anche l'acquisto e il transito di beni dallo Stato sanzionato possono essere limitati o vietati. Nelle sanzioni relative ai beni rientrano anche il divieto o la restrizione di importazioni ed esportazioni di materiale d'armamento e beni che potrebbero essere utilizzati per la repressione interna. Tuttavia, questi beni sono sempre indicati a parte nelle ordinanze. Inoltre, possono essere vietati servizi di ogni genere relativi a fornitura, vendita, transito, approvvigionamento, produzione, manutenzione o impiego di beni sanzionati;
- con le *sanzioni finanziarie* si vieta allo Stato sanzionato o ai gruppi o alle persone sanzionati l'accesso ad averi e risorse economiche. In tal modo si vieta al Governo, alle imprese pubbliche e private o anche alle persone fisiche di mettere averi a disposizione di Stati, gruppi o persone sanzionati, direttamente o indirettamente. Le sanzioni finanziarie comprendono diverse misure: il blocco degli averi e di altri beni patrimoniali; il divieto di mettere averi o altri beni patrimoniali a disposizione di persone, imprese e organizzazioni sanzionate come pure altre limitazioni finanziarie, ad es. relative a transazioni, investimenti, partecipazioni o garanzie di prestiti;
- le *restrizioni di viaggio* vietano alle persone sanzionate di entrare in Svizzera nonché di transitarvi;
- è possibile applicare sanzioni anche in *ulteriori settori*, come il blocco dello spazio aereo, dei servizi di manutenzione per aeromobili cargo qualora si sospetti un carico illegale ecc.

La categoria di sanzioni applicabili di volta in volta dipende dalla situazione di conflitto e dalle finalità che si vogliono ottenere attraverso le sanzioni³⁸.

Gli strumenti definiti nelle ordinanze sulle sanzioni stabiliscono l'entità delle sanzioni vere e proprie. Gli strumenti sono di tre tipologie differenti: in primo luogo i divieti, poi l'obbligo di autorizzazione per determinate transazioni di merci o servizi finanziari e da ultimo gli obblighi di notifica, attraverso i quali le imprese sono tenute a notificare agli organi di controllo determinate operazioni, come l'ammi-

³⁶ Messaggio LEmb (FF **2001** 1247, in particolare pagg. 1252–1260) e art. 1 cpv. 3 LEmb come pure Vock (2007) 203, pagg. 207–209; Caroni, Andrea Claudio: *Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht, Schweizer Studien zum Internationalen Recht*, volume 132, 2008, pag. 47.

³⁷ Ad es. beni significativi dello Stato interessato, inclusi tecnologia e software, beni dual-use, equipaggiamento e tecnologia per la sorveglianza, beni culturali o di lusso.

³⁸ Vock (2007), 203, pag. 218

nistrazione di patrimoni oppure l'importazione o l'esportazione di una determinata merce.

3 Strategia della politica delle sanzioni

Riepilogo – La strategia della politica delle sanzioni è chiara e orientata ai principi di politica estera, politica economica esterna nonché ai principi giuridici della Svizzera. Si caratterizza per il ruolo centrale svolto dal Consiglio federale. Mentre la partecipazione alle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU è giuridicamente vincolante, nel caso di adozione o mancata adozione delle sanzioni UE si può verificare un conflitto d'interessi tra i vari principi. Il Consiglio federale decide nel singolo caso quali sono i principi sovraordinati. La ponderazione del singolo caso relativa alle sanzioni UE comporta incertezza giuridica per le imprese fintantoché non appare chiaro se e in che misura il Consiglio federale adotti le sanzioni UE.

In questo capitolo si valuta prima la strategia sul piano politico basandosi sui principi di politica estera, politica economica esterna e principi giuridici, poi si prende in esame come viene concretizzata la strategia delle sanzioni sul piano operativo.

3.1 Una strategia chiara orientata sui principi

La strategia della Svizzera in tema di politica delle sanzioni è chiara: le nuove sanzioni ONU vengono recepite, mentre per quel che riguarda le sanzioni UE è il Consiglio federale a deciderne caso per caso l'eventuale adozione, previa ponderazione degli interessi. Dagli anni Novanta tale strategia non ha subito grandi modifiche³⁹, solo le basi legali della politica delle sanzioni sono cambiate: dopo l'adesione all'ONU nel 2002, per la Svizzera le sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU sono diventate vincolanti ai sensi del diritto internazionale. Inoltre, varando la LEmb nel 2003, il Parlamento ha fornito una base legale ufficiale alla partecipazione⁴⁰ della Svizzera alle sanzioni economiche.

La strategia delle sanzioni del Consiglio federale è strettamente orientata ai principi di politica estera e politica economica esterna della Svizzera. I *principi di politica estera*, fissati nella Costituzione federale e nella strategia di politica estera, sono funzionali agli scopi sovraordinati di tutela degli interessi e promozione dei valori della Svizzera⁴¹. Secondo la Costituzione federale (Cost.), gli interessi fondamentali della Svizzera sono la salvaguardia dell'indipendenza, della sicurezza e del benessere del Paese. Tra i valori da diffondere con la salvaguardia di tali interessi vi sono l'aiuto al bisogno e la lotta contro la povertà nel mondo, il rispetto dei diritti umani, la promozione della democrazia, la convivenza pacifica dei popoli e la tutela delle basi naturali della vita. Per dare attuazione a questi interessi e valori, nella strategia di politica estera sono stati definiti principi universalmente validi e indipendenti dai

³⁹ Cfr. Allegato 2 per una panoramica sulle fasi della politica delle sanzioni.

⁴⁰ Messaggio LEmb (FF **2001** 1247, in particolare pag. 1265)

⁴¹ Art. 2 e art. 54 cpv. 2 Cost. (RS **101**) e Strategia di politica estera 2012–2015. Rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura, DFAE, marzo 2012, pag. 5.

cambiamenti che intervengono nel contesto internazionale. I principi sono composti da principi fondamentali quali Stato di diritto, universalità e neutralità come pure da nozioni fondamentali quali solidarietà e responsabilità⁴².

I *principi di politica economica esterna*⁴³ derivano dallo scopo della promozione del benessere e comprendono la promozione delle esportazioni, il miglioramento dell'accesso al mercato per le importazioni e l'integrazione del maggior numero possibile di Paesi nell'economia mondiale⁴⁴. Oltre che dall'obiettivo di promozione del benessere definito nella Costituzione (art. 2 cpv. 2 Cost.), la strategia di politica economica della Svizzera deriva altresì dal principio della libertà economica (art. 94 Cost.), il quale vale anche per gli scambi economici transfrontalieri⁴⁵. Inoltre, le linee guida di politica economica esterna della Confederazione si fondano anzitutto sugli articoli 54 e 101 della Costituzione. Dall'articolo 54, oltre ai principi sovraordinati di politica estera, derivano anche gli strumenti di politica economica esterna. Questi ultimi comprendono la stipula di accordi di diritto internazionale in un quadro di solidarietà internazionale nonché di sanzioni (misure di embargo). Secondo l'articolo 101 capoverso 1 Cost., la Confederazione deve inoltre salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera. Come generalmente stabilito nel rapporto di politica estera del Consiglio federale, la politica economica esterna è dunque anche una politica di difesa degli interessi⁴⁶.

Ai fini dell'orientamento della strategia delle sanzioni della Confederazione, la funzione dei principi di politica estera si distingue in un punto fondamentale da quella dei principi di politica economica esterna. Mentre le sanzioni rappresentano un possibile strumento di applicazione dei principi di politica estera, il concetto di sanzione contraddice il principio di un regime economico liberale. La strategia delle sanzioni è dunque principalmente uno strumento della politica estera della Svizzera. La politica delle sanzioni, invece, è gestita dal DEFR, considerato che gli strumenti di tale politica sono di ambito prettamente economico. Se sul piano della politica estera ci si chiede in che misura le sanzioni *sostengano* il raggiungimento degli obiettivi, dal punto di vista della politica economica esterna la domanda ricorrente è in che misura le sanzioni *violino* i principi di tale politica. Viceversa, il sostegno alle sanzioni può chiaramente rientrare negli interessi economici della Svizzera, ad es. per consolidare la sua affidabilità rispetto ai più importanti partner commerciali. Nel partecipare a sanzioni internazionali si può dunque verificare un conflitto di interessi tra principi di politica estera e di politica economica esterna. Pertanto, nel singolo caso, se sussiste libertà di manovra sul piano giuridico, spesso si rende necessario ponderare reciprocamente questi principi. Tale ponderazione è politica e può assumere aspetti diversi a seconda dei casi. È dunque perfettamente ragionevole che una legge determinante come la LEmb, a parte le sanzioni obbligatorie ONU, non con-

42 Strategia di politica estera 2012–2015, pagg. 6–7

43 Rapporto sulla politica economica esterna 2004 e Messaggi concernenti accordi economici internazionali del 12 gennaio 2005 (FF 2005 949, in particolare pag. 962)

44 Rapporto sulla politica economica esterna 2004 (FF 2005 949, in particolare pag. 962)

45 Rapporto sulla politica economica esterna 2004 (FF 2005 949, in particolare pag. 968)

46 Rapporto sulla politica estera 2000 del 15 novembre 2000. Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale (FF 2001 201); Rapporto sulla politica economica esterna 2004 (FF 2005 949, in particolare pag. 968)

tenga condizioni concrete su quali siano i presupposti affinché la Svizzera debba adottare sanzioni. Rientra nella competenza e nella responsabilità del Consiglio federale procedere a tale valutazione nel singolo caso.

Nei colloqui del CPA con collaboratori dell'Amministrazione ed esperti esterni è emerso però che, nel caso delle sanzioni UE, la ponderazione degli interessi può comportare anche incertezze per i diversi attori coinvolti. Una prima incertezza riguarda la fase che precede la decisione del Consiglio federale sull'adozione o meno delle sanzioni UE. Poiché il Consiglio federale esegue la ponderazione dopo l'entrata in vigore delle sanzioni UE, si registra un ritardo temporale nella loro adozione o mancata adozione. Ne deriva un'incertezza giuridica fintantoché non appare chiaro se e in che misura il Consiglio federale adotti le sanzioni UE. Le persone e le aziende interessate dalle ordinanze sulle sanzioni non possono dunque valutare con esattezza quale sarà la politica della Svizzera, con la conseguente insicurezza sulle modalità con cui le imprese debbano adeguare i loro processi e transazioni.

Un'ulteriore incertezza sorge quando l'UE o gli USA emanano sanzioni di più ampia portata rispetto alla Svizzera. Per effetto dei collegamenti internazionali della piazza economica svizzera, ciò comporta un certo rischio per le imprese svizzere. Ad esempio, in ambito finanziario o nell'industria chimica e farmaceutica, le imprese attive a livello internazionale si attengono di volta in volta alle sanzioni internazionali più rigorose, che spesso volte sono quelle americane. A complicare le cose – proprio per gli istituti finanziari – si aggiunge il fatto che per le persone di nazionalità US o UE, le sanzioni sono valide anche fuori dai rispettivi ambiti giuridici. Ciò significa che in una banca in Svizzera l'impiegato di uno Stato membro UE deve attenersi alle sanzioni UE, anche quando la portata delle sanzioni svizzere è meno ampia⁴⁷. Di conseguenza, dovendo attenersi a regolamenti diversi nel settore delle sanzioni, le imprese sostengono un onere complesso, che assorbe molte risorse. Per questo le imprese tendono a recepire le norme più severe nella loro gestione del rischio e a non emanare direttive diverse per regimi sanzionatori diversi. Inoltre, soprattutto gli attori del settore finanziario tendono a essere molto prudenti nell'attenersi rigorosamente alle direttive e nel non sfruttare eventuali margini di manovra⁴⁸.

Ma quando le sanzioni della Svizzera non coincidono con quelle UE, non sono solo le imprese a dover sostenere un onere supplementare bensì anche l'Amministrazione. Da un lato è probabilmente più dispendioso elaborare una propria ordinanza rispetto al fatto di adottare le sanzioni UE; da ciò può derivare anche un onere maggiore, perché una politica svizzera che deroghi sul piano internazionale deve essere spiegata e resa comprensibile. Dall'altro possono esserci molte richieste da parte delle imprese. Proprio nel caso Ucraina-Russia, la SECO ha ricevuto molte richieste da parte delle imprese, che volevano sapere se una determinata operazione finanziaria fosse soggetta all'obbligo di autorizzazione e se la SECO potesse rilasciare un'autorizzazione. D'intesa con il DFAE e con la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), la SECO valuta ogni caso in dettaglio poiché si

⁴⁷ Consiglio d'Europa, Factsheet UE restrictive measures, Bruxelles, 29 aprile 2014, pag. 3

⁴⁸ Nei colloqui del CPA con persone interne ed esterne all'Amministrazione si è parlato al riguardo di una tendenza alla «overcompliance» e di una «zero-risk-policy».

tratta di operazioni finanziarie complesse. Tutto ciò comporta un maggiore carico di lavoro per i vari organi amministrativi.

3.2 Nuovi criteri di ponderazione degli interessi

In linea di principio, dal 1998, cioè da quando furono emanate sanzioni contro la Jugoslavia a seguito del conflitto in Kosovo, la Svizzera adotta le sanzioni UE. La partecipazione a queste sanzioni viene motivata con argomentazioni umanitarie e di diritto pubblico, ma principalmente con il fatto che è necessario impedire che la Svizzera venga utilizzata per aggirare le sanzioni UE, il che sarebbe un danno per la sua reputazione. In singoli casi, come con l'Iran, la Russia o la Corea del Nord, si deroga tuttavia da tale principio. Non appena si deroga dalle sanzioni UE, le posizioni assunte all'interno dell'Amministrazione – e sembra anche del Consiglio federale – sono diverse. Le divergenze non riguardano soltanto la questione su quali sanzioni la Svizzera debba adottare o meno bensì anche quali strumenti debbano essere impiegati.

L'Amministrazione provvede a una verifica approfondita del caso anzitutto quando sono coinvolti interessi importanti della Svizzera in termini di politica estera o di politica economica esterna. Se, in termini comparativi, le relazioni con il Paese interessato non erano significative, dal 1998 la Svizzera ha adottato ogni volta integralmente le sanzioni UE.

Con l'incarico al DEFR di fare il punto della situazione sull'adozione o la mancata adozione di sanzioni UE, il Consiglio federale ha rafforzato la sua politica, secondo la quale l'adozione di sanzioni UE non va intesa come un «automatismo», ma deve essere valutata caso per caso. Successivamente, in un documento interlocutorio sulla politica delle sanzioni della Svizzera, l'Amministrazione ha esposto al Consiglio federale i criteri per ponderare l'adozione o la mancata adozione di sanzioni UE. La tabella 2 fornisce una panoramica degli ambiti e dei relativi criteri di ponderazione degli interessi.

Tabella 2

Criteria per l'adozione o la mancata adozione di sanzioni UE

Criteria di politica estera	Criteria di politica economica esterna	Criteria giuridici
Sanzioni afferenti alla politica estera	Operazioni di aggiramento	Conciliazione con il diritto internazionale
Sovranità e autonomia	Certezza del diritto	Immunità
Relazione con l'UE	Evitare sanzioni secondarie	Stato di diritto
Solidarietà e comunione di valori	Costi economici	Proporzionalità
Neutralità	Neutralità concorrenziale (attività di nicchia)	
Universalità		
Buoni servizi		
Mandati di potenza protettrice		
Sicurezza		
Reputazione della Svizzera		

Fonte: DEFR, Documento interlocutorio sulla politica delle sanzioni della Svizzera, 30 giugno 2014

Per ogni criterio, l'Amministrazione ha formulato una o più domande concrete a fini di precisazione. Per quel che riguarda il criterio *Sanzioni afferenti alla politica estera*, ad esempio, ci si chiede se l'adozione delle sanzioni UE sia coerente e compatibile con la strategia di politica estera della Svizzera. Riguardo al criterio *Buoni servizi*, la domanda è se la Svizzera offra tali buoni servizi nel Paese destinatario delle sanzioni e se l'adozione di sanzioni possa compromettere i tentativi di mediazione della Svizzera, il dialogo sui diritti umani, l'internazionalità di una piazza come Ginevra o la credibilità della Svizzera quale intermediario. Criteri e domande hanno lo scopo di contribuire alla decisione relativa all'adozione o alla mancata adozione di sanzioni UE.

4 Preparazione delle ordinanze sulle sanzioni

Riepilogo – Nella fase di preparazione delle ordinanze sulle sanzioni, le competenze e le procedure sono chiare: l'emanazione, la modifica o la revoca avvengono sempre a seguito di consultazioni degli uffici. In una delle dieci consultazioni degli uffici esaminate dal CPA, la collaborazione della SECO con l'AFD è risultata coordinata solo in parte. Inoltre, il termine per i riscontri dagli uffici è breve e le analisi evidenziano che le questioni non vengono chiarite a prescindere dal caso specifico, ma spesso ritornano in discussione nelle consultazioni successive. La base delle infor-

mazioni per il Consiglio federale include riflessioni di politica estera, politica economica esterna e aspetti giuridici.

Questo capitolo presenta anzitutto i risultati delle analisi sulle competenze e sulle procedure. A tale proposito, il CPA valuta da un lato il rispetto delle direttive formali, dall'altro se la SECO coinvolge in maniera coordinata gli organi amministrativi rilevanti nella preparazione delle ordinanze sulle sanzioni. Successivamente, il CPA valuta la base delle informazioni per il Consiglio federale. In questo caso, il CPA ha verificato se le proposte dell'Amministrazione per il Consiglio federale evidenziasero solide argomentazioni di politica estera, politica economica esterna e di natura giuridica come pure con quale trasparenza l'Amministrazione abbia esposto i criteri di ponderazione degli interessi nelle suddette proposte.

4.1 Competenze e procedure chiare

Nella fase di preparazione, le competenze e le procedure sono chiare. Le nuove ordinanze sulle sanzioni o le modifiche di quelle esistenti sono decise dal Consiglio federale, generalmente su richiesta del DEFR⁴⁹. La SECO è competente per l'elaborazione, la modifica e la revoca delle ordinanze sulle sanzioni nell'ambito della LEmb⁵⁰.

Le direttive formali della procedura di elaborazione delle ordinanze sono rispettate. Nei casi analizzati dal CPA, ad esempio, la SECO ha sempre condotto una consultazione degli uffici per la preparazione e la modifica di ordinanze sulle sanzioni. Per l'emanazione, la modifica e la revoca delle ordinanze sulle sanzioni, la procedura è sempre la stessa né c'è differenza tra sanzioni ONU e UE. Vi sono tuttavia due eccezioni: 1) il DEFR può aggiornare autonomamente gli allegati delle ordinanze sulle sanzioni, che contengono ad esempio gli elenchi delle persone sanzionate⁵¹; 2) per l'adozione delle liste di sanzioni ONU, nelle quali sono registrate le persone fisiche e giuridiche colpite da sanzioni, non è più necessaria la consultazione degli uffici, dal momento che queste liste hanno validità immediata⁵². Gli attori coinvolti hanno valutato positivamente questo passaggio, ritenendolo una semplificazione e un incremento di efficienza.

Nell'ambito delle consultazioni degli uffici, per consentire agli organi amministrativi di esprimere il loro parere con una valutazione accurata, il termine concesso dovrebbe essere di tre settimane⁵³. Il CPA ha constatato invece che il termine effettivo per formulare il proprio parere riguardo alle ordinanze sulle sanzioni è estremamente breve, molto al di sotto di quanto prescritto: si va da 4,5 ore (revisione totale ordinanza Ucraina del 27 agosto 2014) fino a 9 giorni (revisione totale

⁴⁹ Art. 2 cpv. 1 LEmb

⁵⁰ SECO, settore Sanzioni (BWSA), *Summarische Darstellung der Kernprozesse* (stato: 18 febbraio 2016).

⁵¹ Art. 16 LEmb

⁵² Dal 4 marzo 2016 le modifiche delle liste di sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite hanno validità immediata in Svizzera. Ordinanza del 4 marzo 2016 sul recepimento automatico delle liste di sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (RU **2016** 671).

⁵³ Ufficio federale di giustizia, *Gesetzgebungsleitfaden*, 2007, pag. 52

dell'ordinanza del 18 maggio 2016 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea). Nelle risposte fornite al CPA, i collaboratori della SECO hanno spiegato che tali brevi termini sono determinati dalla rapidità con cui le ordinanze devono entrare in vigore, ad esempio per impedire fughe di capitali, prima che i conti vengano bloccati o ancora per prevenire il più velocemente possibile operazioni commerciali già sanzionate dall'ONU o dall'UE. Durante i colloqui con gli organi amministrativi coinvolti, è emerso che tali brevi termini vengono accettati. Grazie a consultazioni preliminari della SECO o al proprio monitoraggio della politica delle sanzioni, gli organi amministrativi sanno già in anticipo che avrà luogo una consultazione degli uffici e si regolano di conseguenza. Ad esempio, nelle consultazioni preliminari e nei relativi lavori che precedono le consultazioni degli uffici vere e proprie, vengono spesso coinvolti il DFAE per questioni di politica estera e l'AFD per questioni di diritto doganale.

In occasione delle consultazioni degli uffici, s'inviano alle persone competenti degli organi amministrativi interessati i progetti della proposta al Consiglio federale, dell'ordinanza e della decisione nonché delle risoluzioni ONU o UE. L'analisi della documentazione svolta dal CPA ha evidenziato che la cerchia delle persone consultate è molto ampia e che in genere si sono presi in considerazione i vari organi amministrativi interessati⁵⁴, anche se poi non tutti hanno espresso un parere. Il DFAE e l'Ufficio federale di giustizia (UFG) hanno sempre preso posizione sui progetti, così come la fedpol ha spesso presentato osservazioni. Lo stesso vale per la Cancelleria federale, che ha fatto soprattutto osservazioni di natura redazionale o ha fornito indicazioni sulla pubblicazione e/o sull'urgenza dei progetti. Gli altri uffici, invece, hanno preso posizione solo in casi isolati. Se gli organi amministrativi rinunciano a prendere posizione, secondo la prassi in uso nell'Amministrazione federale, la SECO presume che tali organi concordino con il progetto.

Per la maggior parte, gli organi amministrativi vengono coinvolti nel processo in maniera coordinata. Nelle dieci consultazioni degli uffici esaminate dal CPA, solo una volta un organo amministrativo non è stato consultato: nella consultazione per la revisione totale dell'ordinanza Ucraina, la SECO ha infatti ommesso di scrivere all'AFD, informandola per e-mail solo poche ore prima della decisione del Consiglio federale in merito all'entrata in vigore di tale ordinanza. Questo è il motivo per cui in questa consultazione manca il parere scritto dell'AFD. Si tratta comunque di un caso allarmante, poiché proprio l'ordinanza Ucraina comporta maggiori problemi di esecuzione alla dogana (cfr. n. 5.3 e 5.4).

Il CPA ha inoltre constatato che il progetto di proposta destinata al Consiglio federale viene sempre rielaborato dopo la consultazione degli uffici. Nelle procedure esaminate, la SECO ha sempre tenuto conto dei vari riscontri oppure, quando non poteva farlo per una determinata obiezione, ne ha informato l'organo amministrativo. Nei colloqui condotti dal CPA, gli organi amministrativi consultati si sono in gran parte dichiarati soddisfatti del modo in cui la SECO ha inserito i loro riscontri

⁵⁴ Si tratta dei seguenti uffici: per il DFAE, la Sezione degli affari finanziari, ossia il principale interlocutore, la Direzione del diritto internazionale pubblico, le Divisioni politiche II, III, V e il Centro di politica di sicurezza internazionale. Vi sono poi la SFI, l'AFD, la Cancelleria federale, l'Amministrazione federale delle finanze, la fedpol, l'UFG e lo Stato maggiore del Servizio delle attività informative della Confederazione.

nelle proposte. Sia dai colloqui sia dall'analisi della documentazione, è emerso inoltre che spesso ricorrono le stesse questioni riguardanti l'attuazione, le quali non vengono risolte in maniera globale, indipendentemente dalle singole ordinanze sulle sanzioni. Durante la revisione totale dell'ordinanza che istituisce sanzioni nei confronti della Corea del Nord, c'è stato un contrasto tra l'AFD e la SECO sulle possibilità di attuazione di controlli fisici alla frontiera. Ritenendo di non essere stata consultata in via preliminare, l'AFD ha rigettato l'articolo proposto nella bozza. Poi, durante i colloqui, i due uffici hanno appianato le divergenze. Un'altra delle questioni ricorrenti riguarda la protezione giuridica per le persone che figurano nelle liste di sanzioni. Finora non sono state previste disposizioni nelle ordinanze a tale riguardo.

In linea generale, gli accertamenti del CPA evidenziano che, in occasione di divergenze, la SECO cerca di appianarle direttamente con l'organo amministrativo interessato, di trovare un compromesso o di chiarire perché non si può assumere una certa posizione. In ogni caso, spetta alla SECO la decisione finale sulle modifiche da apportare in fase di rielaborazione dei documenti. Nel caso in cui non si possano appianare le divergenze, i vari dipartimenti hanno facoltà di redigere dei corapporti per il Consiglio federale. L'analisi della documentazione del CPA ha evidenziato che nella pratica sono rari i corapporti di altri dipartimenti riguardanti proposte di ordinanze sulle sanzioni del DEFR. Durante i colloqui si sottolinea che le divergenze vengono appianate tra uffici o, se del caso, coinvolgendo i dipartimenti.

4.2 Il Consiglio federale riceve informazioni in gran parte equilibrate

Le informazioni che il Consiglio federale riceve sono in gran parte equilibrate. Per emanare ordinanze sulle sanzioni e formulare decisioni di adozione o mancata adozione di sanzioni UE, il Consiglio federale deve poter disporre di informazioni pertinenti ed equilibrate su aspetti giuridici, di politica estera e di politica economica esterna. La LEmb dà al Consiglio federale un grande potere discrezionale e non contiene prescrizioni su casi in cui la Svizzera deve partecipare alle sanzioni UE. Tale discrezionalità della LEmb presuppone che le informazioni fornite dall'Amministrazione al Consiglio federale siano fondate, così da agevolare il processo decisionale.

Le analisi del CPA evidenziano che nelle proposte formulate al Consiglio sono presenti aspetti giuridici, di politica estera e di politica economica esterna. Le proposte sono sempre strutturate allo stesso modo: l'Amministrazione descrive la situazione iniziale e le basi giuridiche, illustra le singole disposizioni e valuta le ripercussioni sul piano finanziario e del personale per la Confederazione e l'economia svizzera. Le proposte contengono anche gli esiti della consultazione degli uffici e un'indicazione sulla data di entrata in vigore. Inoltre, l'Amministrazione fornisce informazioni al Consiglio federale sulle motivazioni della proposta e spiega le fattispecie giuridiche.

Il CPA ha messo a confronto le proposte al Consiglio federale prima e dopo la consultazione degli uffici, giungendo alla conclusione che la SECO tiene conto delle

osservazioni degli organi amministrativi consultati. Nelle proposte ha integrato in particolare le indicazioni del DFAE sulla situazione di politica estera e quelle di natura giuridica dell'UFG. Dal raffronto delle proposte analizzate è emersa anche un'evoluzione del contenuto informativo: a differenza di quelle precedenti, le nuove proposte contengono spiegazioni sulle singole disposizioni dell'ordinanza.

La valutazione sull'adeguatezza delle basi informative si fonda inoltre sulla questione relativa ai criteri di ponderazione degli interessi, ossia se questi ultimi dal 2014 vengano rappresentati in maniera trasparente nelle proposte. Il CPA ha preso in considerazione l'applicazione dei criteri nelle proposte al Consiglio federale per valutare se quest'ultimo disponga di informazioni fondate ed equilibrate. Tuttavia, per mancanza di casi di applicazione, finora non è stato possibile valutare la prassi in maniera definitiva. Dall'elaborazione dei criteri, risulta che questi abbiano potuto essere applicati solo in due casi: il primo riguarda la valutazione legata all'adozione o mancata adozione delle sanzioni UE contro la Russia-Crimea, il secondo l'adozione o la mancata adozione delle sanzioni UE contro il Burundi⁵⁵.

In un documento interlocutorio l'Amministrazione ha presentato al Consiglio federale per la discussione la procedura relativa alle sanzioni UE contro Russia e Crimea⁵⁶. In tale documento, nell'ambito delle considerazioni di politica estera, la SECO ha tematizzato aspetti riguardanti il diritto e la politica della neutralità, le relazioni bilaterali con la Russia e i partner occidentali nonché i buoni servizi della Svizzera (mandati di potenza protettrice per la Russia in Georgia o per la Georgia in Russia e la presidenza dell'OSCE da parte della Svizzera). Riguardo alle considerazioni di politica economica esterna, ha illustrato le relazioni commerciali con la Russia, l'interdipendenza finanziaria tra Svizzera e Russia, le possibilità di aggiramento, le operazioni di finanziamento e i programmi di cooperazione, le possibili contromisure russe e altri aspetti di politica economica esterna. Per quel che riguarda l'ambito delle considerazioni di natura giuridica, la SECO ha sintetizzato la questione della conciliazione delle sanzioni con il diritto internazionale, l'immunità, lo Stato di diritto e la proporzionalità.

⁵⁵ Nel secondo caso dall'elaborazione dei criteri, vale a dire nell'ordinanza del 4 dicembre 2015 che istituisce provvedimenti nei confronti del Burundi (RS **946.231.121.8**), vi è senza dubbio una descrizione del contesto di politica estera e della reazione dell'UE alla situazione in Burundi, ma è mancato un riferimento esplicito ai criteri.

⁵⁶ DEFR, Documento interlocutorio sulla situazione in Ucraina: approccio della Svizzera alle nuove sanzioni UE, 12 agosto 2014.

Tabella 3

Applicazione dei criteri nell'ambito dell'ordinanza Ucraina – confronto

Ambito	Criteri documento interlocutorio 2014	Concretizzazioni nell'ordinanza Ucraina
Politica estera	■ Buoni servizi	Relazioni bilaterali con la Russia
	■ Neutralità	Relazioni con partner occidentali
	■ Sanzioni afferenti alla politica estera	
	■ Sovranità e autonomia	
	■ Relazione con l'UE	
	■ Solidarietà e comunione di valori	
	■ Universalità	
	■ Mandati di potenza protettrice	
Politica economica esterna	■ Sicurezza	
	■ Reputazione della Svizzera	
	■ Operazioni di aggiramento	Relazione commerciale Svizzera-Russia
	■ Certezza del diritto	Interdipendenza finanziaria
	■ Evitare sanzioni secondarie	Operazioni di finanziamento e progetti di cooperazione
Diritto	■ Costi economici	Contromisure della Russia
	■ Neutralità concorrenziale (attività di nicchia)	Altre considerazioni di politica economica esterna (incertezza giuridica, sanzioni secondarie, fiducia nella piazza finanziaria e commerciale svizzera)
Diritto	■ Conciliazione con il diritto internazionale	
	■ Immunità	
	■ Stato di diritto	
	■ Proporzionalità	

Fonte: DEFR, Documento interlocutorio sulla politica delle sanzioni della Svizzera, 30 giugno 2014; DEFR, Documento interlocutorio sulla situazione in Ucraina: approccio della Svizzera alle nuove sanzioni UE, 12 agosto 2014

Legenda: ■ = criteri espressamente citati nella proposta secondo il documento interlocutorio 2014; ■ = criteri non espressamente citati nella proposta secondo il documento interlocutorio 2014

Allineando i criteri contenuti nel documento interlocutorio del giugno 2014 con la loro applicazione nel quadro della proposta sull'ordinanza Ucraina, emerge che non tutti i criteri prescritti sono stati applicati (tabella 3). Si è preferito, infatti, selezionare singoli criteri e concretizzarli per il caso in esame, tralasciandone altri. La SECO motiva tale approccio, spiegando che ogni caso deve essere valutato singolarmente. Secondo il DEFR, i criteri e i quesiti esposti nel documento interlocutorio sono stati elaborati soprattutto come strumenti di supporto per l'Amministrazione⁵⁷. Non vi è mai stata l'intenzione di applicare sistematicamente e meccanicamente questi criteri in ogni singola proposta al Consiglio federale; non solo alcuni criteri si sovrapporrebbero, ma non hanno nemmeno tutti la stessa rilevanza in ogni caso. Il DFAE ha inoltre precisato che, per via delle informazioni disponibili, spesso non è possibile verificare tutti i criteri in maniera esaustiva⁵⁸. Per questi motivi l'Amministrazione si concentra su una discussione dei criteri rilevanti per ciascun caso. Per contro, vi è un difetto di trasparenza nelle modalità con cui i criteri sono selezionati, cioè perché si decide che proprio quei criteri e non altri siano rilevanti per il caso in esame. Da soli, inoltre, i criteri non dicono nulla sul rispettivo peso nella valutazione del caso in esame. Bisogna tuttavia osservare che, dal momento in cui tali criteri sono stati fissati, si sono avuti solo due casi per applicarli (Ucraina-Russia e Burundi), dunque la prassi non può ancora essere valutata in modo sufficiente.

5 Esecuzione delle ordinanze sulle sanzioni

Riepilogo – Sebbene l'attività d'informazione della SECO verso gli attori economici sembra avvenire in modo rapido e mirato, si sono constatate diverse lacune nell'esecuzione. La SECO non sfrutta gli strumenti di controllo disponibili. Per l'AFD sembra che i divieti di esportazione siano difficili da controllare, poiché il tempo di intervento degli uffici doganali è breve in fase di esportazione ed è pressoché impossibile effettuare controlli fisici in un secondo momento. Inoltre, i divieti di commercio di beni a livello substatale (come nel caso della Crimea) non sono verificabili. Anche per le sanzioni relative ai beni di lusso si discute di come verificarne il rispetto in dogana. L'applicazione delle sanzioni finanziarie appare molto complessa. Infine, il sistema dei visti si rivela insufficiente per imporre le restrizioni di viaggio.

Il CPA valuta l'adeguatezza dell'esecuzione relativa alle ordinanze sulle sanzioni in cinque ambiti: valutazione di procedure e competenze nell'esecuzione in base al rispetto delle direttive formali e al coinvolgimento appropriato e coordinato degli attori interessati; valutazione della disponibilità tempestiva di informazioni sulle sanzioni adeguate ai destinatari; valutazione dell'adeguatezza degli strumenti attuativi; valutazione dell'uso delle informazioni derivanti dagli strumenti di sorveglianza; valutazione dell'adeguatezza riguardante la revoca di ordinanze, ossia se tali ordinanze vengono revocate in conformità alle direttive e in tempi appropriati.

⁵⁷ DEFR, parere del 23 agosto 2017 in merito al progetto di rapporto del CPA.

⁵⁸ DFAE, parere del 18 agosto 2017 in merito al progetto di rapporto del CPA.

5.1 Competenze e procedure solo parzialmente adeguate

Affinché l'esecuzione avvenga con successo, occorre che le direttive per competenze e procedure siano chiare e che vengano rispettate dagli attori coinvolti. Nella politica delle sanzioni, le competenze sono assegnate dalla LEmb, dall'ordinanza sull'organizzazione del DEFR e dalle ordinanze sulle sanzioni⁵⁹. La politica delle sanzioni rientra nella politica economica esterna. Ciò è confermato dal fatto che, nei suoi rapporti sulla politica economica esterna, il Consiglio federale informa l'Assemblea federale in merito all'applicazione della LEmb⁶⁰. Tali rapporti sono preparati dal DEFR. All'interno del DEFR, la competenza della politica economica esterna spetta alla SECO, il cui settore Sanzioni è a sua volta competente per la politica delle sanzioni. Il settore rientra nel campo di prestazioni Relazioni economiche bilaterali della Direzione dell'economia esterna ed è sottoposto all'ambito Controlli all'esportazione e sanzioni⁶¹. All'interno di quest'ultimo vi sono altri tre settori: Politica dei controlli delle esportazioni Dual-Use (Settore Dual-Use), Controlli all'esportazione / Prodotti industriali (Settore Prodotti industriali) e Controllo degli armamenti e politica del controllo degli armamenti (Settore Controllo degli armamenti). Nel caso in cui vi siano punti di contatto tra i settori, ad es. quando le sanzioni riguardano prodotti industriali o materiale bellico, si affidano compiti di esecuzione anche ai settori Prodotti industriali e Controllo degli armamenti. Nelle ordinanze, si affida di volta in volta alla SECO la sorveglianza della maggior parte degli articoli; ad es., l'ordinanza emanata nei confronti della Corea del Nord prevede la sorveglianza della SECO per l'esecuzione delle misure degli articoli da 3 a 14 e parte dell'articolo 15. Le competenze di sorveglianza della SECO si evincono anche dal fatto che sia l'unica autorità di perseguimento penale, anche per le disposizioni la cui esecuzione è di competenza di un altro ufficio federale⁶².

Nelle ordinanze non sono citati con esattezza altri servizi con compiti di esecuzione, ma viene designato di volta in volta il dipartimento o l'ufficio⁶³. Nella prassi emerge che le competenze sono attribuite in modo chiaro: se l'ordinanza prevede che per autorizzare sanzioni finanziarie sia la SECO a rilasciare l'autorizzazione previa consultazione con i servizi competenti del DFAE e del DFF⁶⁴, la prassi conferma che tale consultazione avviene con la Sezione degli affari finanziari del DFAE e con la SFI del DFF.

Per i controlli, il Consiglio federale definisce gli organi amministrativi competenti nelle singole ordinanze, a seconda delle sanzioni previste: ad esempio l'AFD per i controlli alla frontiera, l'Ufficio federale della cultura (UFC) per i controlli delle

⁵⁹ Art. 5 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca del 14 giugno 1999 (Org-DEFR, RS 172.216.1). Il secondo capoverso non riporta l'elenco completo degli obiettivi della SECO.

⁶⁰ Art. 15 LEmb

⁶¹ DEFR, Struttura dell'organizzazione SECO (stato: 1° gennaio 2017).

⁶² Cfr. ad es. art. 20 dell'ordinanza dell'8 giugno 2012 che istituisce provvedimenti nei confronti della Siria (RS 946.231.172.7).

⁶³ Cfr. ad es. l'ordinanza Ucraina e l'ordinanza del 7 agosto 1990 che istituisce misure economiche nei confronti della Repubblica dell'Iraq (RS 946.206), in cui si citano il DFAE e il DFF da una parte, l'UFC e l'AFD dall'altra parte.

⁶⁴ Art. 5 cpv. 3 ordinanza Ucraina

sanzioni nell'ambito dei beni culturali o la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) per i controlli sulla circolazione delle persone⁶⁵.

Le procedure sono chiare e si evincono dalla prassi. Ogni servizio organizza in autonomia l'esecuzione, anche se poi le procedure sono molto simili. Il principio prevalente è che gli organi di controllo notificano alla SECO le irregolarità. L'AFD, ad esempio, emana per gli uffici doganali circolari e profili di rischio nei quali stabilisce la procedura da seguire in caso di identificazione di beni sanzionati, definendo anche appositi criteri di selezione per consentire di separare invii sospetti per un eventuale controllo. Se gli uffici doganali trovano qualcosa di sospetto, informano direttamente la SECO, la quale decide come procedere. Lo stesso principio vale per l'UFC: in presenza di indizi riguardanti il commercio di beni culturali da un Paese sanzionato, l'AFD notifica il fatto all'UFC, che a sua volta si mette in contatto con la SECO.

Vi sono segnali che indicano che la ripartizione delle competenze tra i settori Sanzioni e Controlli all'esportazione / Prodotti industriali della SECO rispetto a partner esterni non sia sufficientemente chiara o che il coordinamento interno alla SECO sia lacunoso. Eppure, secondo le persone della SECO intervistate, i due settori collaborano da vicino e raggiungono rapidamente un punto d'intesa.

Il CPA ha inoltre constatato che le competenze e le procedure all'interno dell'AFD non sono interamente chiare. Ad esempio, l'AFD non ha emanato alcuna circolare nel caso dell'ordinanza Ucraina. Gli uffici doganali non sono stati informati in merito all'applicazione e l'AFD non esegue alcun controllo alla frontiera per questa ordinanza sulle sanzioni (cfr. n. 5.3)⁶⁶. Durante i colloqui del CPA, è emerso che la SECO non era al corrente del fatto che l'AFD non avesse emanato alcuna circolare e che quest'ultima non adottasse alcuna misura. Il coordinamento tra questi organi amministrativi non è sempre garantito. Nei colloqui con la SECO, questa ha spiegato di non poter esercitare tale ruolo, in quanto gli altri organi amministrativi non sono subordinati alla Segreteria. È vero che la SECO non è autorizzata a impartire istruzioni nei confronti degli altri organi amministrativi, ma è altrettanto vero che le varie ordinanze sulle sanzioni le attribuiscono una funzione di sorveglianza⁶⁷. Inoltre, la politica delle sanzioni rientra nelle competenze del DEFR e della SECO, per cui la responsabilità generale della politica delle sanzioni – anche nella percezione degli altri servizi coinvolti – spetta senz'altro alla SECO.

Nei colloqui con la SECO, si è fatto inoltre riferimento al gruppo di lavoro sulla politica delle sanzioni, citato come esempio di coordinamento. Si tratta di un gruppo di lavoro ad hoc diretto dalla SECO e istituito nel 2013. Il nucleo del gruppo è costituito dal DFAE (Sezione degli affari finanziari, Direzione del diritto internazionale), dal DFF (SFI) e dal DFGP (UFG)⁶⁸. Naturalmente il gruppo di lavoro è aperto

⁶⁵ Cfr. ordinanze sulle sanzioni, www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni > Sanzioni / Embarghi > Sanzioni della Svizzera (consultato il 1° novembre 2017).

⁶⁶ Va tuttavia segnalato che l'AFD effettua controlli all'esportazione di beni industriali e materiale bellico, dunque controlla anche i beni oggetto dell'ordinanza sulle sanzioni.

⁶⁷ Vedi ad es. art. 16 ordinanza sulla Corea del Nord e art. 18 ordinanza sulla Siria.

⁶⁸ DEFR, DFAE, Documento interlocutorio, Politica delle sanzioni della Svizzera, 11 dicembre 2013.

a tutti gli uffici coinvolti nella politica delle sanzioni, ma l'AFD, l'UFC, la fedpol e la SEM non sono membri fissi. Per alcuni organi amministrativi il compito di questo gruppo di lavoro si è ridotto allo scopo originario, ossia l'elaborazione di criteri per l'adozione o la mancata adozione di sanzioni UE. A sua volta, il CPA ha constatato che, dopo l'elaborazione di tre documenti fondamentali⁶⁹, il gruppo di lavoro non si è quasi più riunito; ciò nonostante, diversi interlocutori della SECO lo hanno definito un importante comitato di scambio, sebbene l'ultima riunione tra gli organi amministrativi competenti risalga al novembre 2015.

5.2 Informazioni relative alle ordinanze sulle sanzioni rapide e adeguate ai destinatari

Un'esecuzione corretta presuppone che i vari organi di controllo nonché le persone e le imprese interessate da ordinanze sulle sanzioni possano disporre in tempo utile di buone informazioni su tali ordinanze. Nella politica delle sanzioni ciò avviene: di volta in volta, le informazioni sulle ordinanze sono rese puntualmente disponibili per gli interessati. In tutti i casi esaminati dal CPA, la collettività è stata informata mediante comunicato stampa il giorno stesso della decisione del Consiglio federale sull'ordinanza o sulla sua modifica.

Le informazioni riguardanti le ordinanze sulle sanzioni sono adeguate ai destinatari. All'interno dell'Amministrazione non esiste un processo standardizzato per informare gli organi amministrativi di nuove ordinanze o eventuali modifiche, ma non è neanche necessario. Partecipando alle consultazioni degli uffici, infatti, i servizi interni all'Amministrazione sono già informati in merito alle nuove sanzioni e a quelle modificate o revocate. Ogni organo di controllo è direttamente responsabile delle misure da adottare nel suo settore per informare i collaboratori.

L'attività d'informazione della SECO verso gli attori esterni all'Amministrazione è considerata buona. Al riguardo esiste una divisione dei compiti tra la SECO, le associazioni di categoria e le imprese. La SECO ha creato vari strumenti per diffondere le informazioni ed è compito degli interessati utilizzarli. Come accennato nell'introduzione, per ogni ordinanza sulle sanzioni, la sua modifica o revoca, viene pubblicato un comunicato stampa. Inoltre, è possibile abbonarsi a una *news alert* via e-mail della SECO, la quale fornisce informazioni sulle nuove sanzioni o sulle modifiche delle ordinanze sulle sanzioni.

La SECO gestisce anche una banca dati elettronica, «Sesam», nella quale sono registrate tutte le persone e le organizzazioni sanzionate. Riguardo alle liste di nomi dell'ONU, che dal marzo 2016 hanno validità immediata, i nomi vengono inseriti in Sesam già il giorno dopo la loro pubblicazione da parte dell'ONU. In questa banca dati, grazie a un'interfaccia di ricerca, i soggetti interessati possono cercare informazioni sulle persone e sulle organizzazioni sanzionate, le quali sono pubblicate anche su Internet in una lista in formato Excel. Si tratta di una fonte di informazione im-

⁶⁹ I documenti fondamentali riguardano i criteri di adozione o mancata adozione di sanzioni UE, operazioni di aggiramento e procedure di listing / delisting (iscrizione / cancellazione).

portante per gli intermediari finanziari. Vi sono tuttavia alcune incertezze riguardo alla rapidità di aggiornamento delle liste. Proprio a seguito dell'adozione automatica delle liste di sanzioni dell'ONU, le categorie interessate si chiedono se tali liste vengono costantemente aggiornate. Va tuttavia rilevato che il DEFR, tramite comunicati stampa, fornisce costantemente informazioni sugli aggiornamenti degli allegati, di solito prima dell'entrata in vigore delle misure. Secondo il DEFR, le modifiche delle liste di sanzioni basate su sanzioni UE richiedono tempi un po' più lunghi⁷⁰. Tutte le modifiche vengono rese note tramite *news alert*.

La SECO fornisce anche informazioni telefoniche sulle sanzioni. In tale ambito, si tratta soprattutto di domande relative alla presenza di un divieto o alla necessità di un'autorizzazione. La rigorosa gestione del rischio da parte degli istituti finanziari complica in particolare la questione del commercio per il settore export, dal momento che, in generale, tali istituti non finanziano più operazioni in determinati Paesi – anche per timore di violare eventuali sanzioni. La conseguenza è che vi sono molte richieste di certificazione di beni non sanzionati. Il settore Controlli all'esportazione / Prodotti industriali ha così introdotto la cosiddetta «certificazione zero», con la quale attesta che un bene non è soggetto a sanzioni (ovvero a controlli all'esportazione). Le imprese utilizzano queste certificazioni nel momento in cui devono negoziare il finanziamento delle loro esportazioni con gli istituti finanziari. Secondo il settore Controlli all'esportazione / Prodotti industriali e le categorie interessate, tale certificazione non ha carattere normativo. Nel diritto amministrativo, tuttavia, anche un'e-mail di questo tipo può avere valore di decisione e dunque un carattere giuridico-formale.

Un ulteriore strumento della SECO è costituito dalle sue conferenze, tenute in occasione di eventi promossi da organizzazioni di categoria o camere di commercio, e dalla Giornata dedicata ai controlli all'esportazione, durante le quali le imprese vengono informate delle sanzioni allo scopo di incrementare il loro controllo in autonomia. I rappresentanti delle categorie interessate apprezzano questi stretti contatti e le informazioni sulle sanzioni. Tali categorie forniscono ogni volta ai loro membri novità sulle sanzioni. Organizzano anche conferenze sulle sanzioni o invitano rappresentanti della SECO per spiegare la politica delle sanzioni della Svizzera.

Nel quadro dei colloqui e nei pareri emersi dalle consultazioni degli uffici sono affiorate critiche riguardo alla comprensibilità dei termini contenuti nelle ordinanze sulle sanzioni finanziarie. Vi sono termini come «averi», i quali vengono definiti in maniera oltremodo dettagliata⁷¹, ma anche termini diversi a seconda delle ordinanze (ad es. istituti finanziari, intermediari finanziari, banche). Ciò è dovuto in gran parte alla complessità di dover riformulare le risoluzioni ONU e UE in modo conforme alla legislazione svizzera. Secondo il DEFR si utilizzano termini differenti perché i destinatari di una determinata norma non sono sempre gli stessi⁷². Per quanto possibile, si cerca di utilizzare i termini in uso nel diritto dei mercati finanziari. Vi sono poi formulazioni nelle singole ordinanze sulle sanzioni che richiedono dei chiarimenti ai fini della comprensione. Stando alle informazioni trasmesse al CPA, ciò costituisce una sfida per le imprese interessate che devono attenersi agli atti norma-

⁷⁰ DEFR, parere del 23 agosto 2017.

⁷¹ Cfr. art. 1 ordinanza sulla Siria

⁷² DEFR, parere del 23 agosto 2017.

tivi e spiega in parte anche le tante richieste alla SECO. Va tuttavia rilevato che la SECO promuove lo scambio con le categorie interessate per discutere tali punti.

5.3 Adeguatezza solo parziale degli strumenti e del loro impiego

Nell'esecuzione delle sanzioni trovano applicazione diversi strumenti, definiti nelle singole ordinanze sulle sanzioni. La LEmb non prescrive direttamente alcuno strumento. Le ordinanze sulle sanzioni, invece, sono sempre strutturate allo stesso modo: prima stabiliscono le varie misure coercitive (divieti, obblighi di autorizzazione e di notifica) per le diverse categorie di sanzioni (sanzioni relative ai beni, finanziarie, di viaggio ecc.), poi definiscono le competenze in materia di esecuzione nonché le disposizioni penali. L'adeguatezza dei diversi strumenti e della loro applicazione non è uniforme.

L'applicazione delle sanzioni riguardanti il traffico delle merci alla frontiera è di competenza dell'AFD. Subito dopo l'entrata in vigore di nuove sanzioni o la modifica delle sanzioni di un'ordinanza già in vigore, l'AFD emana una circolare nella quale definisce la procedura per gli uffici doganali. Tuttavia, il controllo dei divieti di importazione ed esportazione decisi dalle sanzioni ha un'importanza relativa per gli uffici doganali. Le priorità delle autorità doganali sono il controllo delle importazioni e la riscossione dei relativi dazi. Nelle esportazioni, la percentuale di merci sanzionate è molto bassa rispetto ai volumi complessivi. Inoltre, le autorità doganali si trovano ad affrontare difficoltà pratiche nella verifica di merci potenzialmente vietate. Alcune lacune nei controlli dell'AFD sono poi dovute al sistema: secondo i responsabili dell'AFD il sistema funziona per le importazioni, ma può essere ulteriormente ottimizzato, mentre è carente per quel che riguarda le esportazioni. Ad esempio, il tempo di intervento degli uffici doganali è breve in fase di esportazione; di conseguenza, può succedere che dei beni bloccati nel sistema vengano comunque esportati nel momento in cui non si interviene tempestivamente. Contrariamente alle importazioni, nelle esportazioni il cosiddetto «controllo posticipato» è esclusivamente formale, cioè limitato alla verifica dei documenti. Ciò costituisce un problema per le sanzioni, in quanto determinate misure richiedono un controllo fisico prima che il bene lasci il territorio svizzero. Ma questo non è possibile per la dogana senza un preavviso delle merci. Per questo è stato creato un sistema in cui le imprese sono tenute a preannunciare alla SECO tutte le forniture. La SECO rimanda a sua volta tali forniture a un determinato ufficio doganale, dove le merci possono essere fisicamente controllate prima dell'esportazione.

Inoltre, il mandato di prestazioni non incentiva molto gli uffici doganali a esaminare possibili beni sanzionati nelle spedizioni di merci. Durante i colloqui con il CPA, è stato detto che i controlli nell'ambito delle sanzioni non sono un compito prioritario per gli uffici doganali, dal momento che questi ultimi, secondo i loro mandati di prestazione, vengono misurati solo in base ai controlli con esito positivo. Ciò significa che i controlli di beni in cui non si individuano merci vietate, mancate dichiarazioni o dichiarazioni false, non sono riconosciuti in termini di prestazione. Poiché gli uffici doganali sanno per esperienza che i risultati dei controlli relativi a disposti di

natura non doganale (DNND)⁷³ nell'ambito delle sanzioni raramente sono positivi, non esistono incentivi ad attivarsi in tal senso. Per adempiere i mandati di prestazione, ci si concentra prevalentemente su settori nei quali si possono produrre risultati.

In un caso (ordinanza Ucraina), il CPA ha inoltre constatato che l'AFD non ha emanato alcuna circolare relativa all'ordinanza, per cui non vi è alcun controllo del rispetto delle sanzioni. Anche i responsabili dell'AFD hanno confermato al CPA che non è stato effettuato alcun controllo in questo caso. La SECO non era a conoscenza di quanto avvenuto. Il fatto che l'ordinanza Ucraina non sia dichiarata come ordinanza sulle sanzioni ha probabilmente contribuito al mancato controllo alla frontiera delle merci coinvolte da parte dell'AFD. Nei colloqui con il CPA si è sostenuto che non vi fossero sanzioni contro l'Ucraina. Ma anche se le misure adottate dal Consiglio federale non erano esplicitamente designate come *sanzioni*, esse coincidono con le sanzioni imposte dall'UE a fine luglio 2014 e dunque possono essere considerate sanzioni a tutti gli effetti.

Gli strumenti di controllo, inoltre, non vengono interamente sfruttati e i controlli sono eseguiti in modo reattivo, ossia solo in presenza di indizi di reato. L'AFD, ad esempio, notifica le spedizioni sospette alla SECO, la quale chiede informazioni per iscritto alle imprese interessate⁷⁴. In presenza di un numero sufficiente di prove, si avvia un procedimento penale. Sembra che nella prassi l'attività di controllo della SECO si basi esclusivamente sull'obbligo d'informazione e avvenga tramite corrispondenza. La SECO esegue poche verifiche sul posto e quando lo fa, invia un preavviso alle imprese interessate⁷⁵. Oltre a ciò, in settori quali i beni di lusso e le sanzioni finanziarie, i controlli sono davvero rari. Nel suo rapporto di valutazione sulla Svizzera, anche il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) è giunto alla medesima conclusione riguardo alle misure volte a impedire il finanziamento destinato alla propagazione di armi di distruzione di massa. Ha constatato, infatti, che l'autorità competente per la sorveglianza delle sanzioni finanziarie esegue controlli limitati e formali⁷⁶.

I controlli senza preavviso ai sensi dell'art. 4 LEmb non sono ancora mai stati effettuati. Va tuttavia osservato anche che questo tipo di controlli è il più difficile da eseguire per la SECO poiché questa, per la gran parte delle sue attività, agisce in qualità di partner delle imprese.

Nelle ordinanze sulle sanzioni, per i beni di lusso si fissa ogni volta un valore limite (prezzo di vendita al pezzo) a partire dal quale il prodotto viene considerato bene di lusso. Nei dati dell'AFD è indicato il valore statistico, che però non corrisponde forzatamente al prezzo di vendita per il cliente finale, ma può essere più basso. Dai colloqui condotti con il personale dell'AFD, è emerso che quest'ultima avvia ogni volta ricerche proprie per verificare il valore statistico con il prezzo di vendita per il cliente finale. La domanda è come la dogana possa controllare tale aspetto nella prassi.

⁷³ Cfr. art. 95 legge sulle dogane del 18 marzo 2005 (RS 631.0): l'AFD collabora all'esecuzione di disposti federali di natura non doganale.

⁷⁴ Art. 3 LEmb

⁷⁵ I controlli sul posto avvengono anche in virtù dell'art. 10 LB DI e dell'art. 26 segg. LMB.

⁷⁶ Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Switzerland Mutual Evaluation Report*, dicembre 2016, pag. 7.

Relativamente alle sanzioni finanziarie, nei colloqui sull'esecuzione è stata sottolineata spesso anche la complessità delle sanzioni concrete. Ci sono state molte richieste di chiarimento da parte degli istituti finanziari volte a comprendere il significato di queste sanzioni. Inoltre, lo scambio tra SECO, SFI e DFAE su autorizzazioni ed eccezioni è vivace. Una delle sfide è rappresentata dal fatto di precisare in dettaglio quali attività sono sanzionate. In determinate circostanze, inoltre, le persone sanzionate possono partecipare a società senza che tali partecipazioni siano chiaramente identificabili. Agli istituti finanziari si chiede di acquisire autonomamente queste informazioni.

Va sottolineato che è estremamente difficile portare alla luce attività illegali nel settore delle sanzioni. Ad esempio, se una ditta vuole aggirare una sanzione relativa ai beni, spedisce tali beni a un indirizzo di uno Stato terzo, da dove i beni possono proseguire il loro percorso. Anche le sanzioni finanziarie possono essere aggirate, creando una rete di intermediari per mascherare relazioni commerciali. Secondo quanto fatto rilevare al CPA durante i colloqui, in pratica non è possibile controllare operazioni di questo tipo. Bisogna dire che l'aggiramento delle sanzioni rappresenta una sfida anche sul piano internazionale, come dimostra un rapporto pubblicato di recente sulle sanzioni contro la Corea del Nord, la quale aggira le sanzioni, ad esempio, comprando merci attraverso una rete di imprese oltreoceano⁷⁷.

Nell'ambito delle restrizioni di viaggio, l'esecuzione è di competenza della SEM. La SEM blocca le persone sanzionate assegnando loro un determinato codice attraverso il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC)⁷⁸. Il sistema di ricerca informatizzato di polizia RIPOL⁷⁹, che viene consultato alla frontiera per il controllo delle persone in entrata e in uscita, è collegato tramite interfaccia con il SIMIC. In questo modo, è possibile impedire l'entrata in Svizzera di persone oggetto di restrizioni di viaggio. Poiché tali persone sono quasi sempre soggette a un obbligo di visto, le restrizioni di viaggio acquistano efficacia già durante la fase di verifica per il rilascio del visto, non solo in entrata o durante il transito della persona interessata⁸⁰. Ma tali misure si applicano soltanto alle persone che possono entrare o transitare con un visto obbligatorio, le quali sono sistematicamente registrate nel SIMIC. Secondo la SEM, le persone oggetto di restrizioni di viaggio senza obbligo di visto non possono essere registrate nel SIMIC perché le informazioni provenienti dalle liste di sanzioni ONU e UE spesso non sono sufficientemente precise⁸¹. Sembra vi siano anche dei casi in cui le persone sanzionate non vengono inserite nel sistema d'informazione Schengen SIS (Schengen Information System⁸²) valido in tutta

⁷⁷ C4ADS, *Risky Business – A System-Level Analysis of the North Korean Proliferation Financing System*, 2017, pag. 10.

⁷⁸ Ordinanza del 12 aprile 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) (ordinanza SIMIC; RS 142.513).

⁷⁹ Ordinanza del 26 ottobre 2016 sul sistema di ricerca informatizzato di polizia (Ordinanza RIPOL; RS 361.0).

⁸⁰ Ad es. Rapporto della Svizzera per il Consiglio di sicurezza dell'ONU sull'attuazione delle misure verso persone e organizzazioni legate a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Talebani (Risoluzione 1455), pag. 11.

⁸¹ SEM, parere del 17 agosto 2017 in merito al progetto di rapporto del CPA

⁸² Scherer, Benedikt (senza data): Das Schengener Informationssystem: Entwicklung und Umsetzung in der Schweiz, www.fedpol.admin.ch > Cooperazione in materia di polizia > Schengen > Il Sistema d'informazione di Schengen SIS (consultato il 4 ottobre 2017).

Europa. Di conseguenza, l'applicazione delle misure in Svizzera non è possibile poiché la Svizzera fa riferimento al SIS. Secondo la fedpol, anche il problema della mancata registrazione nel SIS va ricondotto soprattutto ai dati insufficienti sulle persone da iscrivervi⁸³.

Se una persona può entrare liberamente in Svizzera senza visto e contemporaneamente non è iscritta nel sistema d'informazione SIS europeo, non è possibile accertare eventuali restrizioni di viaggio alla frontiera e dunque non si può impedire a tale persona l'entrata o il transito. L'entrata senza visto è possibile, ad esempio, se per i cittadini del Paese in oggetto è prevista un'esenzione dal visto per l'ingresso nello spazio Schengen oppure se con quel Paese esiste un accordo di esenzione dal visto per i titolari di passaporto diplomatico, di servizio o speciale.

5.4 Nessuna sorveglianza completa

La sorveglianza della politica delle sanzioni consiste nell'osservare l'esecuzione e nell'individuare i punti di debolezza per affrontarli all'occorrenza con opportune misure.

Si possono trarre diverse informazioni dall'esecuzione per sorvegliare la politica delle sanzioni. Nel settore dei beni, ad esempio, tutte le importazioni e le esportazioni vengono registrate alla dogana; grazie a questi dati doganali, è possibile avere un quadro dello scambio di merci con i vari Stati in base ai gruppi di merci sanzionate e non. Determinate merci, prestazioni e transazioni finanziarie sono soggette a obblighi di notifica o autorizzazione e anche per questi è possibile compilare statistiche. Nell'ambito delle sanzioni di viaggio è possibile verificare quante richieste di visto sono state respinte a causa di restrizioni di viaggio esistenti oppure se, per via di queste restrizioni, si è impedita l'entrata o l'uscita di persone alla frontiera. Tuttavia, il CPA osserva che, sulla base di tali informazioni, la sorveglianza della SECO sull'esecuzione della politica delle sanzioni avviene solo in misura parziale.

Il CPA ha chiesto alla SECO se esistono dati che vengono utilizzati per la sorveglianza della politica delle sanzioni o registrati a tale scopo. Secondo la SECO non si producono né si valutano statistiche generali⁸⁴. Senza motivare ulteriormente la sua valutazione, la SECO ritiene che le conoscenze acquisite tramite queste statistiche siano minime⁸⁵. L'unica statistica gestita dalla SECO nell'ambito delle sanzioni

⁸³ fedpol, parere del 17 agosto 2017 in merito al progetto di rapporto del CPA

⁸⁴ Nell'ambito dei controlli all'esportazione esiste la piattaforma elettronica Elic, a partire dalla quale la SECO trae statistiche sulle autorizzazioni all'esportazione rilasciate e sulle richieste di autorizzazione respinte, che pubblica a cadenza trimestrale. Elic riporta anche dati sui beni sanzionati nel quadro dell'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego, ma non viene utilizzata per scopi di sorveglianza delle sanzioni. Va sottolineato che Elic è stata oggetto di una revisione interna alla SECO, da cui erano emerse delle lacune nell'uso del sistema. Ciò nonostante, l'interfaccia per il rilascio delle autorizzazioni funziona. Al momento, il CDF sta svolgendo un'indagine su Elic.

Le statistiche sono disponibili su SECO > Segreteria di Stato dell'economia > Politica esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni > Prodotti industriali (dual-use) e beni militari speciali (Licensing) > Statistiche > dal 2015.

⁸⁵ DEFR, parere del 23 agosto 2017

riguarda i valori patrimoniali bloccati, ma non viene regolarmente aggiornata. Vi sono poi dei prospetti sul numero di procedure penali amministrative avviate in presenza di possibili violazioni di sanzioni⁸⁶. In caso di necessità, la SECO sorveglia anche singole sanzioni basandosi sui dati doganali, ma non lo fa per tutte le ordinanze sulle sanzioni, oltre al fatto che ciò avviene solo per alcuni Stati sanzionati e per determinati gruppi di merci. Ad esempio, per un periodo di tempo, sono state controllate tutte le esportazioni di orologi verso la Corea del Nord per accertare eventuali violazioni del divieto di esportazione di beni di lusso. In un altro caso, la SECO, sulla base dei dati doganali, ha individuato le imprese svizzere che forniscono determinati beni dell'industria petrolifera agli Stati del Medio Oriente, allo scopo di informarle dei possibili rischi⁸⁷.

L'introduzione di un obbligo di notifica per alcune transazioni ha lo scopo di sorvegliare le attività in determinati settori. In questo modo si devono poter rilevare le modifiche che intervengono in quei settori in cui la Svizzera non ha adottato sanzioni. Ad esempio, se si registrasse un incremento di transazioni in questi settori, ciò potrebbe costituire un indizio del fatto che le sanzioni vengono aggirate sul territorio svizzero. L'elaborazione di queste notifiche (insieme alle autorizzazioni) è un'attività importante della SECO. Le notifiche possono essere inviate per e-mail o lettera; una volta recapitate, vengono controllate e, qualora i dati non corrispondano, si chiedono chiarimenti.

I sistemi di notifica e autorizzazione sono stati ideati per essere utilizzati dagli attori economici, ma le relative informazioni non vengono ulteriormente elaborate ai fini di una sorveglianza sistematica. Proprio nel campo delle sanzioni finanziarie ciò può costituire un problema, dal momento che qui esistono spesso degli obblighi di notifica, che tuttavia pare non vengano valutati in termini statistici. Di conseguenza, lo strumento dell'obbligo di notifica non viene utilizzato per lo scopo per cui è stato istituito, ossia la sorveglianza delle transazioni nei settori interessati. Naturalmente vengono eseguiti controlli selettivi a campione per singole ordinanze sulle sanzioni, ma ciò avviene a intervalli irregolari e prevalentemente quando vi sono domande concrete su un'ordinanza.

Si osserva, inoltre, che i vari sistemi all'interno dell'Amministrazione non sono sufficientemente collegati tra loro. Dai dati dell'AFD non è possibile sapere se una spedizione di merci con obbligo di notifica sia stata effettivamente notificata alla SECO. Pertanto, non è possibile verificare se la notifica sia avvenuta prima della spedizione. A seguito di chiarimenti intervenuti con l'AFD, è emerso che quest'ultima non dispone delle informazioni necessarie a tale scopo.

Nel campo delle autorizzazioni, la situazione appare simile. L'unica differenza è il canale utilizzato per autorizzare i beni nel controllo delle esportazioni. Alla dogana c'è la piattaforma elettronica Elic, attraverso la quale le imprese possono richiedere le loro autorizzazioni per armamenti e prodotti industriali. Elic è un sistema di

⁸⁶ Dal prospetto si evince che dal 2006 sono state avviate 30 procedure penali amministrative, di cui sette archiviate. Negli altri casi si è arrivati a sentenze di condanna, a seguito delle quali, oltre all'assunzione delle spese procedurali, in tre casi è stata inflitta una pena pecuniaria e in 20 una multa. SECO, settore Diritto, *Übersichten zu Verwaltungsstrafverfahren*, documenti interni (stato: 28 agosto 2017).

⁸⁷ DEFR, parere del 23 agosto 2017

autorizzazioni elettronico che ha sostituito le procedure cartacee esistenti. Permette di registrare e gestire dossier relativi a prodotti industriali (legge sul controllo dei beni a duplice impiego) e materiale bellico (legge sul materiale bellico). Per gli altri beni e per le sanzioni finanziarie⁸⁸, la SECO rilascia autorizzazioni tramite corrispondenza scritta, verificando la completezza e l'attendibilità dei dati prodotti dalle imprese. Ma come avviene per le notifiche pervenute, anche le autorizzazioni non vengono sempre registrate e valutate in termini statistici. Sebbene i dati dell'AFD contengano un'informazione sul numero dell'autorizzazione, stando a una verifica di questi numeri eseguita dal CPA, è emerso che l'AFD non è in grado di stabilire in modo preciso e sistematico su quali DNND si basi un'autorizzazione. Anche la SECO ha dovuto chiedere chiarimenti, prima di poter dire al CPA di quali autorizzazioni si trattasse in concreto.

Nel maggio 2016, la SECO ha elaborato un piano di controllo, nel quale constata un deficit di esecuzione nelle verifiche e identifica i settori di controllo prioritari, come il commercio di prodotti petroliferi, materie prime, beni di lusso, oro e diamanti. Per via del rischio di reputazione, la SECO propone di rafforzare i controlli nel settore dei diamanti grezzi e segnala la necessità di introdurre controlli per le sanzioni finanziarie. Le relative proposte dettagliate per l'ulteriore procedura avrebbero dovuto essere elaborate entro la primavera 2017⁸⁹, ma al momento della redazione del presente rapporto, il CPA non disponeva ancora di informazioni al riguardo. Secondo il DEFR, le lacune nelle attività di controllo vanno direttamente ricondotte alla carenza di risorse del personale⁹⁰.

5.5 Adeguatezza della revoca delle ordinanze

Nel momento in cui il motivo della sanzione decade, in genere le ordinanze vengono revocate. La revoca di un'ordinanza può dunque essere ritenuta adeguata quando la base legale cui fa riferimento, ossia una risoluzione ONU o UE, è stata precedentemente revocata e la Svizzera si adegua rapidamente a tale decisione. Il CPA ha constatato che le procedure di revoca sono adeguate. La revoca segue la stessa procedura dell'emanazione o della modifica di un'ordinanza sulle sanzioni: la SECO prepara una proposta per il Consiglio federale e la sottopone a una consultazione degli uffici, dopodiché il DEFR presenta la proposta al Consiglio federale. I destinatari della consultazione degli uffici sono gli stessi di quelli delle consultazioni che avvengono per l'emanazione o la modifica delle ordinanze sulle sanzioni. Se si acquisiscono dei pareri, questi vengono inseriti nella documentazione o discussi con l'organo amministrativo interessato. Si cerca anche di programmare le revoche in linea con quelle dell'ONU o dell'UE.

⁸⁸ La FINMA non ha competenza per l'esecuzione delle misure riguardanti le sanzioni finanziarie, ma nei suoi audit vi è un punto che permette di verificare se le banche / gli intermediari finanziari hanno definito una procedura per le sanzioni finanziarie.

⁸⁹ SECO, BWSA, *Kontrollkonzept*, maggio 2016

⁹⁰ DEFR, parere del 23 agosto 2017

6 Sanzioni rispettate nello scambio di merci

Riepilogo – In base ai dati doganali della Svizzera, non si rilevano violazioni sistematiche delle sanzioni contro la Crimea da parte di imprese svizzere. Non vi sono nemmeno indizi riguardo a un eventuale aggiramento delle sanzioni imposte dall'UE alla Russia, non recepite dalla Svizzera, attraverso il territorio svizzero. Questo il risultato di un'analisi degli scambi condotta dal SIAW su incarico del CPA. Ulteriori analisi condotte dal CPA a livello di singole spedizioni di merci identificano solo pochi casi problematici, che però l'Amministrazione non è stata in grado di spiegare del tutto. Infine, resta da rilevare che i dati utilizzati per queste analisi, provenienti dalla dichiarazione in dogana, evidenziano una serie di carenze qualitative, per cui i risultati delle analisi devono essere interpretati con cautela.

Sulla base dei dati AFD relativi a importazioni ed esportazioni⁹¹, il CPA ha verificato se, riguardo alla situazione in Ucraina, le sanzioni relative ai beni⁹² e le misure atte a impedirne l'aggiramento fossero rispettate. Ciò che interessa è l'efficacia diretta delle misure, cioè se si osservano variazioni negli scambi dei beni coinvolti dopo l'entrata in vigore delle misure. Nel caso di un divieto di commercio totale, le sanzioni nel settore dei beni sono efficaci se, dopo l'entrata in vigore delle ordinanze, non avvengono importazioni né esportazioni di beni sanzionati. Di seguito vengono prima presentati i risultati dell'analisi dei dati commerciali nel quadro dell'ordinanza Ucraina. Successivamente, vengono discussi i risultati dell'analisi a livello delle singole spedizioni relativamente agli scambi della Svizzera con Corea del Nord, Siria, Iran e Ucraina-Russia. Nell'ultima parte, si fa una valutazione dei dati su cui si basano le analisi.

6.1 Nessun indizio di aggiramento delle sanzioni contro la Crimea

Il CPA ha incaricato il SIAW⁹³ di verificare l'efficacia delle misure dell'ordinanza Ucraina sulla base dei dati commerciali⁹⁴. Si tratta di una particolare ordinanza sulle sanzioni, in quanto il suo obiettivo dichiarato consiste nell'evitare operazioni di aggiramento.

Le misure dell'ordinanza Ucraina, relative agli scambi della Svizzera con la Crimea, coincidono con quelle dell'UE relativamente ai gruppi di merci e all'entità delle

⁹¹ I dati su tutte le importazioni e le esportazioni della Svizzera sono generati dai sistemi elettronici e-dec (importazioni ed esportazioni) e NCTS (esportazioni), in cui le imprese notificano le loro spedizioni. Periodo di esame: per Corea del Nord, Siria e Iran ottobre 2011–settembre 2016, per Ucraina-Russia ottobre 2011–dicembre 2016.

⁹² Sono disponibili dati statistici solo per le sanzioni relative ai beni, non per le sanzioni finanziarie né per le restrizioni di viaggio.

⁹³ Evenett, Simon, Föllmi, Reto, Hodler, Roland, Lukaszuk, Piotr, Widmer Philine, *Bericht im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK): Ein- und Ausführen und die Frage nach Umgehungsgeschäften im Fall Russland/Ukraine*, San Gallo, 3 aprile 2017.

⁹⁴ Il SIAW ha esaminato i dati dell'AFD sugli scambi della Svizzera con la Crimea, l'Ucraina, la Russia e alcuni Paesi UE.

sanzioni⁹⁵. Oltre alle sanzioni contro la Crimea, in relazione alla crisi della Crimea, il 31 luglio 2014 l'UE ha adottato sanzioni anche contro la Russia. In data 6 agosto 2014, la Russia ha risposto con un divieto di importazione per tutti i prodotti agricoli di provenienza UE. Pertanto, sia le sanzioni UE (contro la Russia) sia quelle della Russia (contro l'UE) riguardano solo esportazioni UE verso la Russia, non importazioni UE dalla Russia⁹⁶.

Nell'ambito dell'ordinanza Ucraina, la Svizzera ha dunque deciso anche misure per evitare l'aggiramento di sanzioni UE contro la Russia. Per i beni dual-use a fini militari, gli esportatori svizzeri necessitano di un'autorizzazione. La SECO può negare autorizzazioni per l'esportazione di tali beni in relazione alla situazione in Ucraina, se i beni sono destinati a fini militari o a un utilizzatore finale militare⁹⁷. Inoltre, le esportazioni di beni e tecnologie dell'industria petrolifera devono essere notificate alla SECO. Le misure varate dalla Svizzera contro la Russia nell'ordinanza Ucraina riguardano gli stessi prodotti delle sanzioni UE, ma in forma attenuata. In particolare, la Svizzera ha assoggettato i beni vietati dall'UE a un obbligo di autorizzazione mentre per i beni per i quali l'UE prevede un obbligo di autorizzazione all'esportazione, la Svizzera ha introdotto un obbligo di notifica.

Le analisi del SIAW dimostrano che i dati doganali non segnalano violazioni sistematiche delle sanzioni contro la Crimea da parte di imprese svizzere né vi sono indizi di operazioni di aggiramento. Dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza Ucraina, le importazioni svizzere da mittenti con sede in Crimea sono scese a zero. Le esportazioni di gruppi di merci sanzionate e non sanzionate hanno evidenziato un andamento molto simile (cfr. figura 2).

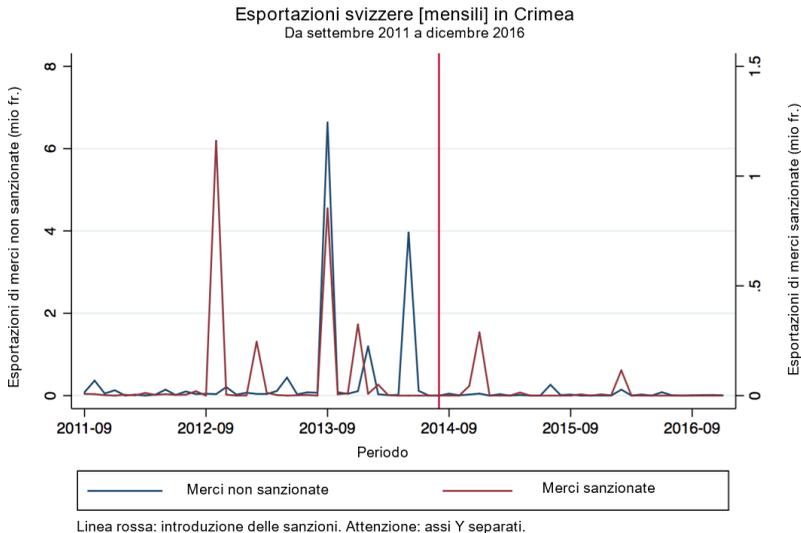
⁹⁵ Regolamento (UE) N. 692/2014 del Consiglio del 23 giugno 2014 concernente restrizioni in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli

⁹⁶ Secondo l'art. 1a dell'ordinanza Ucraina fa eccezione il divieto di importazione di armi da fuoco, relative parti e accessori, munizioni o elementi di munizioni dalla Russia e dall'Ucraina. È vietata anche l'importazione di esplosivi, pezzi pirotecnici e polvere da fuoco a fini militari.

⁹⁷ Art. 1 cpv. 1 ordinanza Ucraina

Figura 2

Esportazioni svizzere in Crimea



Fonte: Rapporto conclusivo SIAW

La curva blu della figura 2 mostra l'andamento delle esportazioni di merci non sanzionate, quella rossa si riferisce invece alle merci sanzionate. La linea verticale segna il momento di entrata in vigore delle sanzioni svizzere. Dopo l'entrata in vigore delle sanzioni, gli scambi si sono ridotti in entrambe le categorie. Le analisi del SIAW dimostrano che il calo può essere spiegato con la tendenza generale motivata dal conflitto armato. Secondo lo studio, non vi è alcuna prova del fatto che, per quel che riguarda le esportazioni, le sanzioni contro la Crimea abbiano avuto ripercussioni sugli scambi della Svizzera con la Crimea, ma neanche prove di violazioni di tali sanzioni⁹⁸.

Sempre secondo lo studio, non vi sono indizi relativi alla possibilità di aggiramento delle sanzioni contro la Crimea attraverso il restante territorio dell'Ucraina o la Russia⁹⁹. Per effetto della qualità dei dati, tale conclusione andrebbe tuttavia valutata non come solida prova bensì come un indizio del fatto che le imprese svizzere non hanno aggirato le sanzioni contro la Crimea attraverso scambi di merci con destinatari o mittenti con sede nel restante territorio dell'Ucraina o in Russia.

⁹⁸ Evenett et al. (2017), pag. 32

⁹⁹ Evenett et al. (2017), pag. 13

Lo studio del SIAW non contiene indizi neanche riguardo all'aggiramento delle sanzioni UE contro la Russia via la Svizzera. Il SIAW ritiene improbabile che sia avvenuto un aggiramento sistematico delle sanzioni UE attraverso la Svizzera¹⁰⁰.

La situazione appare diversa per quel che riguarda le sanzioni russe contro l'UE. Queste sanzioni hanno determinato un aumento significativo delle importazioni svizzere dall'UE (+17 %) nonché delle esportazioni svizzere verso la Russia (+54 %) per i prodotti agricoli sanzionati dalla Russia. Secondo lo studio, è possibile che questi prodotti siano stati esportati dall'UE verso la Russia attraverso la Svizzera per aggirare le sanzioni russe. Tuttavia, i dati fanno presupporre piuttosto che i produttori UE abbiano sfruttato la Svizzera come sbocco di mercato alternativo (alla Russia) mentre i produttori svizzeri hanno sostituito quelli dell'UE sul mercato russo¹⁰¹. Ma ciò non rappresenta un problema per la politica delle sanzioni, dal momento che la Svizzera non ha sanzionato tali prodotti verso la Russia.

6.2 Poche importazioni ed esportazioni di beni sanzionati

Riguardo alle ordinanze sulle sanzioni contro Corea del Nord, Siria, Iran e Ucraina, il CPA ha analizzato le singole spedizioni di merci¹⁰² nel periodo che va da ottobre 2011 a ottobre 2016, verificando dai dati doganali se vi fossero importazioni ed esportazioni di beni sanzionati.

Il CPA ha identificato solo casi sporadici di spedizioni di beni sanzionati. Si tratta di forniture che non avrebbero dovuto essere importate o esportate o che perlomeno avrebbero necessitato di un'autorizzazione. Tuttavia, né l'AFD né la SECO sono in grado di spiegare chiaramente questi pochi casi, sebbene si tratti in effetti di beni che avrebbero richiesto l'intervento dell'AFD. Anche se i casi dubbi riscontrati sono pochi, il CPA nutre dei dubbi sulla sorveglianza dell'AFD e della SECO in merito al rispetto delle sanzioni relative ai beni.

Dall'entrata in vigore dell'ordinanza Ucraina vi sono state 11 esportazioni (spedizioni raggruppate) di beni sanzionati dalla Svizzera verso la Crimea¹⁰³. Delle nove imprese interessate, due avevano già esportato in Crimea prima dell'ordinanza Ucraina. Dopo l'entrata in vigore delle misure, tali imprese hanno modificato il luogo di destinazione nella dichiarazione doganale (in Ucraina, ma fuori dalla Crimea) o il paese di destinazione (Russia). Si tratta di una prassi dubbia, che potrebbe far pensare a un aggiramento. Dai colloqui con l'AFD è risultato che si tratta di beni che avrebbero dovuto essere bloccati o che avrebbero dovuto essere oggetto di un controllo, ma ciò non è avvenuto.

Nelle importazioni dalla Crimea risulta una sola importazione di beni sanzionati dopo l'entrata in vigore delle sanzioni. Secondo le informazioni della SECO e dell'AFD, non si è trattato di una fornitura critica bensì di materiale medico. Tutta-

¹⁰⁰ Evenett et al. (2017), pagg. 25–27

¹⁰¹ Evenett et al. (2017), pagg. 28–30

¹⁰² Le analisi si limitano alle importazioni ed esportazioni di beni, fatta eccezione per i beni dual-use a causa della loro complessità.

¹⁰³ Il valore dichiarato è compreso tra 1380 e 111 000 franchi.

via, questo buon risultato è relativo, dal momento che per 32 171 spedizioni¹⁰⁴ l'origine non è stata indicata. Pertanto, è impossibile stabilire se tali spedizioni provenissero dalla Crimea o dal restante territorio dell'Ucraina. Di queste 32 171 spedizioni, 11 627 sono state importate prima dell'entrata in vigore delle sanzioni e 20 544 dopo. Il numero di spedizioni prive di indicazione di provenienza è raddoppiato dopo l'entrata in vigore delle sanzioni, il che potrebbe essere un indizio di aggiramento delle misure.

Un'altra difficoltà sta nel controllo dei beni di lusso. Nel caso della Siria, sono risultate 14 forniture di beni di lusso oggetto di divieto, di cui nove di orologi di lusso. Tre forniture, per un totale di 100 orologi e un valore di 2,1 milioni di franchi, sono state esportate, una delle quali è stata perseguita penalmente. Altre due forniture, per un totale di 28 orologi e un valore superiore a 0,5 milioni di franchi, avevano un numero di autorizzazione. Secondo quanto affermato dall'AFD, erano autorizzazioni della SECO. Alla fine è risultato che si trattava di autorizzazioni dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria, in quanto il cinturino era prodotto con pelle speciale. Di conseguenza, anche questa fornitura avrebbe dovuto essere bloccata in dogana. Questo esempio dimostra la problematica dei controlli dell'AFD sulla base dei DNND (cfr. n. 5.3).

Nelle esportazioni verso l'Iran, è emerso che 39 spedizioni su 102 000¹⁰⁵ avevano per oggetto metalli preziosi. Due sono state inviate mentre le relative sanzioni erano in vigore. Né l'AFD né la SECO sono state in grado di spiegare queste esportazioni. Fatta eccezione per tre casi, che la SECO avrebbe dovuto dichiarare, non sono state importate merci sanzionate dall'Iran. Dalle ricerche effettuate presso la SECO, è risultato che queste spedizioni non sono state né dichiarate né controllate alla dogana.

Si può dunque affermare che vi sono senz'altro casi sporadici di spedizioni di beni sanzionati, ma anche che né l'AFD né la SECO sorvegliano i dati. Secondo il DEFR, a causa della situazione dei dati non è possibile trarre conclusioni più precise e in alcuni casi non si può operare un'attribuzione univoca dei beni¹⁰⁶. Ciò nonostante, con le sue analisi, il CPA ha chiaramente dimostrato che è possibile ottenere informazioni sulla base dei dati, ad esempio segnali di aggiramento o spedizioni sanzionate che possono essere utilizzate per la sorveglianza delle sanzioni, il tutto con un impiego di risorse relativamente contenuto.

6.3 Qualità inadeguata dei dati

I risultati delle analisi sui dati (cfr. n. 6.1 e 6.2) vanno interpretati con cautela, dal momento che il CPA ha accertato in parte notevoli lacune nella qualità dei dati doganali. Attraverso i sistemi elettronici e-dec (importazioni ed esportazioni) e

¹⁰⁴ Nelle importazioni in cui non è stato possibile determinare con esattezza la provenienza (Crimea-Ucraina), per esigenze di semplificazione le singole spedizioni non sono state raggruppate (per impresa e data).

¹⁰⁵ Nelle esportazioni verso l'Iran, per esigenze di semplificazione, le singole spedizioni non sono state raggruppate (per impresa e data).

¹⁰⁶ DEFR, parere del 23 agosto 2017

NCTS (esportazioni), l'AFD registra tutto l'import e l'export della Svizzera. Qui le imprese notificano le loro spedizioni di merci. Ma, sulla base dei dati esistenti, una sorveglianza sistematica e completa delle misure relative al traffico di merci non è possibile. Le ragioni sono molteplici:

- in primo luogo, i dati non consentono una verifica delle sanzioni commerciali regionali (cioè substatali). Nell'ambito dell'ordinanza Ucraina, la Svizzera ha introdotto divieti di commercio per la Crimea. Ma nella dichiarazione delle merci alla dogana non è obbligatorio indicare la località del destinatario e del mittente, che dunque manca in molti casi. Non è pertanto possibile verificare in modo sistematico se le sanzioni contro la Crimea vengono rispettate. A seguito di chiarimenti intervenuti con l'AFD, è risultato che le sanzioni relative ai beni contro la Crimea non vengono controllate dall'AFD perché la Crimea è una regione e non uno Stato. Solo il paese di provenienza e di destinazione costituiscono campi obbligatori nelle dichiarazioni doganali, fatto già noto quando è stata emanata l'ordinanza Ucraina. Secondo il DEFR dovrebbero essere emanate solo quelle sanzioni che è possibile sorvegliare in modo efficace con strumenti semplici¹⁰⁷. Nel caso in esame, il DEFR ha ritenuto tuttavia che non fosse politicamente ipotizzabile rinunciare alle sanzioni contro la Crimea con la motivazione di non poter sorvegliare le sanzioni. L'impossibilità di sorvegliare le sanzioni o di farlo solo con difficoltà non significa che tali sanzioni non siano efficaci. Secondo il DEFR, la maggioranza delle persone e delle imprese si attiene alla normativa vigente. Inoltre, le operazioni con la Crimea sono oggetto di sanzioni anche nell'UE e negli USA, dunque sono osservate con interesse da più parti. Le imprese che svolgono operazioni illegali si espongono al rischio che tali operazioni, presto o tardi, vengano scoperte e perseguite penalmente;
- in secondo luogo, gli spedizionieri registrano le informazioni nei sistemi come testo libero, il che è causa di molti errori e lacune nei dati doganali: mancano i numeri postali di avviamento, vi sono nomi di località sconosciuti, scritti male o in modo incoerente, codici Paese sbagliati. Ad esempio, nei dati sull'Ucraina figurano molte spedizioni verso gli Emirati Arabi perché il codice del Paese è molto simile. Anche le ragioni sociali delle imprese sono scritte nei modi più diversi;
- in terzo luogo, in molti casi la località del destinatario o del mittente è una destinazione di transito fuori dall'Ucraina, per cui è difficile stabilire se il luogo di provenienza iniziale o di destinazione finale non si trovi in Crimea;
- in quarto luogo, sebbene nei dati vi sia una colonna riservata ai numeri di autorizzazione, non si sa se si tratti di un numero assegnato a seguito di sanzioni o altra condizione.

Secondo l'AFD, i loro sistemi IT attuali non sono in grado di accertare le lacune rilevate dal CPA¹⁰⁸. Sono errori che gli uffici doganali possono identificare solo nel quadro di un controllo formale o materiale. Come è noto, un controllo di questo tipo avviene solo per una piccola parte delle dichiarazioni doganali. Nell'ambito del

¹⁰⁷ DEFR, parere del 23 agosto 2017

¹⁰⁸ AFD, parere del 3 agosto 2017

programma di trasformazione globale dell'AFD (DaziT), che punta a una digitalizzazione permanente delle formalità doganali, secondo l'AFD bisognerà verificare se sia possibile introdurre un obbligo di dichiarazione per tali dati.

7 Conclusioni

Questa valutazione è incentrata sulla strategia, la preparazione e l'attuazione della politica delle sanzioni nonché sul rispetto delle sanzioni da parte degli attori economici.

Nell'insieme, il CPA è giunto alla conclusione che la preparazione delle ordinanze sulle sanzioni del Consiglio federale avviene in modo efficiente, con ritmi molto serrati e con il coinvolgimento dei vari organi amministrativi interessati. La SECO sensibilizza gli attori economici sulle sanzioni in modo rapido e adeguato. Secondo le analisi condotte, le sanzioni riguardanti il traffico delle merci sono ampiamente rispettate. Per contro, si rilevano lacune nell'esecuzione, nella sorveglianza e nella gestione della politica delle sanzioni.

7.1 **Gli obiettivi di politica estera prevalgono nella ponderazione degli interessi in caso di mancata adozione delle sanzioni UE**

La strategia della politica delle sanzioni è orientata ai principi di politica estera, politica economica esterna nonché ai principi giuridici della Svizzera. Nell'ambito della propria politica economica (esterna) liberale, la Svizzera assume tradizionalmente un atteggiamento molto cauto verso le sanzioni economiche. Tuttavia, in linea di massima, negli ultimi anni la Svizzera è andata oltre, sostenendo anche le sanzioni UE, oltre a quelle vincolanti dell'ONU, per non correre rischi di reputazione nei confronti del suo più importante partner commerciale. Ciò nonostante, di fronte a interessi di politica estera contrari a una partecipazione della Svizzera alle sanzioni UE, in singoli casi (Ucraina-Russia, Corea del Nord, Iran) la Svizzera ha deciso di non partecipare alle sanzioni UE oppure di farlo solo in parte, previa adeguata ponderazione degli interessi. Nel caso in cui la Svizzera non sostenga sanzioni UE o lo faccia solo in parte, il Consiglio federale manifesta la chiara intenzione di voler evitare l'aggravamento di tali sanzioni attraverso il territorio svizzero. In un caso (Ucraina-Russia), il Consiglio federale ha emanato un'apposita ordinanza.

Ma con le sanzioni UE, la ponderazione degli interessi comporta anche incertezze per i diversi attori coinvolti e interessati. In primo luogo si registra un ritardo temporale tra le sanzioni UE e la risposta da parte della Svizzera, il che è causa di incertezza giuridica. Le persone e le aziende interessate dalle ordinanze sulle sanzioni non possono dunque valutare con esattezza quale sarà la politica della Svizzera, con la conseguente insicurezza sulle modalità con cui le imprese debbano adeguare i loro processi e transazioni. In secondo luogo, sussiste un certo rischio per le imprese svizzere che operano all'estero, nel momento in cui l'UE o gli USA emanano sanzioni di più ampia portata rispetto alla Svizzera. In tal caso, le imprese si adeguano

alla norma più rigorosa. In terzo luogo, quando le sanzioni della Svizzera con coincidono con quelle dell'UE, anche l'Amministrazione deve sostenere un onere supplementare.

7.2 Preparazione delle ordinanze sulle sanzioni fondamentalmente adeguata

L'esame del CPA è giunto alla conclusione che la preparazione delle ordinanze sulle sanzioni è fondamentalmente adeguata. Le direttive formali sono rispettate e i servizi importanti vengono coinvolti perlopiù in maniera coordinata nell'elaborazione delle ordinanze. Fa eccezione l'ordinanza Ucraina (uno dei dieci casi esaminati), in cui l'AFD è stata informata della revisione totale dell'ordinanza solo il giorno della presentazione della proposta al Consiglio federale, senza poter dunque esprimere il proprio parere sul progetto di proposta. Nonostante i tempi brevi e l'esigenza di coordinare più organi amministrativi, la preparazione delle ordinanze sulle sanzioni è comunque efficiente nell'insieme. Secondo una procedura ben collaudata, le proposte vengono elaborate per la presentazione al Consiglio federale. La SECO le sottopone a revisione in base ai riscontri ricevuti e cerca di appianare le divergenze. Ma l'analisi condotta dal CPA mostra anche che in tale contesto ricorrono spesso le stesse questioni, le quali non vengono risolte in maniera globale, indipendentemente dalle singole ordinanze sulle sanzioni. Nell'insieme, però, dalla preparazione il Consiglio federale ottiene basi decisionali che contengono informazioni fondate su aspetti giuridici, di politica estera e di politica economica esterna.

I criteri in vigore dal 2014 relativamente alla ponderazione degli interessi hanno il compito di rendere le informazioni più pertinenti e la base decisionale più trasparente per il Consiglio federale. Poiché da allora i casi sono stati pochi, l'applicazione dei criteri può essere valutata solo in misura molto limitata. Sembra, tuttavia, che nei due casi fin qui verificatisi (Ucraina-Russia e Burundi) i criteri siano stati applicati in maniera non sistematica bensì selettiva. Essendo stati concretizzati solo in parte, ai criteri si attribuisce dunque un valore relativamente non vincolante poiché non vengono verificati in modo uniforme e sistematico per ogni caso. Neanche la loro ponderazione risulta trasparente nel singolo caso.

7.3 Lacune nell'esecuzione

Nell'esecuzione sono state rilevate diverse lacune. La SECO non sfrutta gli strumenti di controllo disponibili. Per gli scarsi controlli effettuati sul posto, la SECO ha inviato alle imprese interessate un preavviso, mentre i controlli senza preavviso ai sensi dell'articolo 4 LEmb non sono ancora mai stati effettuati.

Poiché il controllo di beni sanzionati non rientra tra i compiti primari degli uffici doganali, i quali hanno anche poco tempo a disposizione per il controllo delle esportazioni, è possibile che alcuni beni sanzionati passino la frontiera, anche se nel sistema doganale sono contrassegnati come «bloccati». Contrariamente alle importazioni, per le esportazioni non è possibile effettuare un controllo fisico in un secon-

do momento. Anche le notifiche e le autorizzazioni relative al traffico di merci, di competenza della SECO, sono collegate solo in parte al sistema di notifica dell'AFD. Inoltre, la dogana non può verificare il rispetto dei divieti di commercio contro una regione all'interno di uno Stato (ad es. la Crimea) poiché il sistema delle sanzioni relative ai beni fa riferimento agli Stati. Infine, ci si chiede fino a che punto sia possibile verificare in modo efficiente l'esportazione di beni di lusso alla frontiera.

L'applicazione delle sanzioni finanziarie appare molto complessa. Anche l'esecuzione delle restrizioni di viaggio tramite il sistema dei visti è problematica. Se una persona ha la nazionalità di un Paese con cui la Svizzera ha sottoscritto un accordo di esenzione dal visto, in genere tale persona può entrare in Svizzera nonostante un'eventuale restrizione di viaggio. Lo stesso vale per le persone provenienti da Paesi con cui l'UE ha sottoscritto un accordo di esenzione dal visto per l'ingresso nello spazio Schengen. A queste persone è possibile vietare l'entrata o il transito in Svizzera solo se vengono controllate alla frontiera.

7.4 Sanzioni relative ai beni ampiamente rispettate dagli attori economici

In base ai dati doganali della Svizzera, non si rilevano violazioni sistematiche delle sanzioni contro la Crimea da parte di imprese svizzere. Non vi sono nemmeno indizi riguardo a un eventuale aggiramento delle sanzioni imposte dall'UE alla Russia, non recepite dalla Svizzera, attraverso il territorio svizzero. Questo il risultato di un'analisi degli scambi condotta dal SIAW su incarico del CPA.

L'analisi condotta dal CPA su singole spedizioni di merci identifica anche pochi casi problematici riguardo alle sanzioni esaminate contro Ucraina-Russia, Iran, Corea del Nord e Siria, che però l'Amministrazione non è stata in grado di spiegare del tutto. Infine, resta da rilevare che i dati utilizzati per queste analisi evidenziano una serie di carenze qualitative, per cui i risultati delle analisi devono essere interpretati con cautela.

7.5 Lacune nella sorveglianza e nella gestione a livello sovraordinato

La sorveglianza e la gestione della politica delle sanzioni presenta diverse lacune. Da un lato l'applicazione delle sanzioni non è sorvegliata con dati adeguati, dall'altro lato si manifesta una carenza gestionale, considerato che vengono adottate poche misure a fronte di problemi noti e ricorrenti.

In primo luogo, sebbene effettivamente incomplete a volte, la SECO in genere non sfrutta le informazioni sulla sorveglianza a sua disposizione, ma si accontenta di eseguire le misure che rientrano nel suo ambito di competenza. Certo, la SECO applica le misure sanzionatorie, elaborando le notifiche obbligatorie e rilasciando le autorizzazioni, ma, a parte i dati relativi ai procedimenti penali, non raccoglie informazioni per il controllo o la sorveglianza in modo sistematico. I dati commerciali

disponibili vengono utilizzati per la sorveglianza solo in misura parziale. La SECO analizza sporadicamente le statistiche del commercio estero o in singoli casi richiede informazioni all'AFD su spedizioni specifiche. Nella sua valutazione, invece, il CPA ha evidenziato che, nonostante le carenze qualitative di questi dati, è tuttavia possibile controllare le importazioni ed esportazioni di beni sanzionati come pure di individuare indizi di eventuali problematiche. Anche i dati di altri organi amministrativi attivi nell'esecuzione vengono poco utilizzati per la sorveglianza della politica delle sanzioni. Gli unici dati utilizzati sono incompleti. Ciò riguarda in particolare la statistica dei valori patrimoniali bloccati, non regolarmente aggiornata.

In secondo luogo, una grossa parte delle lacune rilevate nella preparazione e applicazione delle ordinanze sulle sanzioni non è stata oggetto di una gestione a livello sovraordinato. Nella preparazione delle ordinanze sulle sanzioni si tematizzano spesso le stesse questioni e gli stessi problemi, senza chiarirli su un piano generale. Tali questioni e problemi riguardano in particolare l'attuazione di controlli alla dogana, la gestione dei beni di lusso o l'applicazione di restrizioni di viaggio. Già in fase di consultazione sui progetti delle ordinanze sulle sanzioni, i servizi competenti segnalano sporadicamente che l'attuazione di determinate disposizioni sarà problematica. Invece di approfondire tali aspetti, l'Amministrazione cerca perlopiù di affrontare le difficoltà solo per il caso concreto del momento. L'esame del CPA ha evidenziato che alcuni problemi (in particolare il breve tempo di intervento dell'AFD per il controllo delle esportazioni o l'applicazione insufficiente delle restrizioni di viaggio con il sistema dei visti) esistono e sono noti da molto tempo.

Molte delle lacune sono dunque sufficientemente conosciute, ma le misure correttive sono assenti. Se è vero che la SECO ha discusso temi quali i criteri di adozione o mancata adozione di sanzioni UE con altri organi amministrativi competenti nel gruppo di lavoro sulla politica delle sanzioni, è altrettanto vero che questo gruppo non può essere considerato un vero e proprio comitato di gestione, dal momento che non è chiaro come persegua né i problemi sollevati né le proposte di soluzione, che gli organi amministrativi rappresentati nel gruppo variano a seconda della riunione e che l'ultimo incontro risale al novembre 2015. Essendo le competenze distribuite a diversi servizi, la SECO non può agire attivamente da sola, ma vale la pena sottolineare che manca una gestione sovraordinata della politica delle sanzioni.

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
art.	articolo
BWSA	settore Sanzioni SECO
CDF	Controllo federale delle finanze
CDG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CDG-S	Commissione di gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DNND	Disposti di natura non doganale
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
LBDI	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici (legge sul controllo dei beni a duplice impiego, LBDI, RS 946.202)
LEmb	Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (legge sugli embarghi, LEmb, RS 946.231)
lett.	lettera
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB, RS 514.51)
OBDI	Ordinanza del 3 giugno 2016 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici (ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego, OBDI, RS 946.202.1)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SIAW	Istituto svizzero di ricerca per l'economia internazionale e l'economia applicata
UE	Unione Europea
UFC	Ufficio federale della cultura
UFG	Ufficio federale di giustizia

Bibliografia

Biersteker, Thomas J., Eckert, Sue E., Tourinho, Marcos: *Targeted sanctions, The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge University Press, Cambridge 2016.

C4ADS, *Risky Business – A System-Level Analysis of the North Korean Proliferation Financing System*, 2017.

Caroni, Andrea Claudio: *Finanzsanktionen der Schweiz im Staats- und Völkerrecht, Schweizer Studien zum Internationalen Recht*, Schulthess Verlag, Zurigo-Basilea-Ginevra 2008.

DFAE: *Strategia di politica estera 2012–2015. Rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura*, Confederazione svizzera, Berna 2012.

Evenett et al., *Bericht im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK): Ein- und Ausführen und die Frage nach Umgehungsgeschäften im Fall Russland/Ukraine*, SIAW, San Gallo 2017.

Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Switzerland Mutual Evaluation Report*, dicembre 2016.

Luchsinger, Roland J., *Umsetzung internationaler Sanktionen im nationalen Recht – Was bedeutet dies für Banken*, Swiss Banking, 2017.

Messaggio concernente la legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali del 20 dicembre 2000 (FF 2001 1247).

Rapporto sulla neutralità, annesso al Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta del 29 novembre 1993 (FF 1994 I 130)

Rapporto sulla politica economica esterna 2004 e Messaggi concernenti accordi economici internazionali del 12 gennaio 2005 (FF 2005 949)

Rapporto sulla politica estera 2000 del 15 novembre 2000. Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale (FF 2001 201)

Ufficio federale di giustizia: *Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*, 3a edizione aggiornata, 2007.

Vock, Roland E., «Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz», in: Cottier, Thomas / Oesch, Matthias (a.c.), *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, Helbing Lichtenhahn, Basilea 2007.

Elenco delle persone intervistate

Ackermann Patrik	Caposuddivisione Ispettorato doganale Basilea St. Jakob, Ufficio doganale di Basilea, AFD
Atteslander Jan	Responsabile politica estera, membro della direzione, economiesuisse
Bauer Georges-Henri	Perito doganale, servizio Importazione, esportazione e transito, AFD
Bezzola Jean-Michel	Responsabile Svizzera romanda 1 e Ticino, SEM
Bilang Roland	Direttore Unione petrolifera
Böhler-Royett Marcano Jürgen	Capo del settore BWIP (Controlli all'esportazione / Prodotti industriali), SECO
Bôle Leonard	Divisione Mercati, FINMA
Bollinger Erwin	Capo Controlli all'esportazione e sanzioni, SECO
Brunner Beat	Responsabile del settore «gruppi professionali», membro della Direzione, SWISSMEM
Eber Gabrielle	Collaboratrice scientifica, settore Sanzioni, SECO
Ertl Andrew	Responsabile Compliance e protezione dei dati, ASB
Flammer Alex	Caposervizio, Ispettorato doganale Zurigo-Aeroporto, AFD
Grünig Silvain	Collaboratore Criminalità finanziaria, SFI
Ingold Emanuel	Collaboratore scientifico, settore Sanzioni, SECO
Jandrasits Erik	Tecnical trade, Restrict List e approvvigionamento nazionale, scienceindustries
Kaelin-Lurati Dominique	Specialista, Basi visti, SEM
Krenger Ewa	Sost. capo Servizio giuridico, fedpol
Laube Anton	Collaboratore specialista, sezione Diffusione e analisi, DFF
Leu Agosti Livia	Capo del campo di prestazioni Relazioni economiche bilaterali, SECO
Luchsinger Roland	Responsabile del servizio specializzato in materia di riciclaggio di denaro, ZKB
Mathis Martin	Caposervizio team d'intervento mobile «Focus», Ispettorato doganale Zurigo-Aeroporto, AFD
Meier Alexandra	Caposervizio, servizio Importazione, esportazione e transito, sost. Caposezione Esecuzione dei compiti, AFD
Pasche Jean-Daniel	Presidente, Federazione dell'industria orologiera svizzera

Pfammatter Matthias	Specialista e sostituto, sezione Diffusione e analisi, DFF
Plüss Simon	Capo del settore Controllo degli armamenti e politica del controllo degli armamenti, SECO
Renggli Alexander	Capo della Sezione degli affari finanziari, DFAE
Ritschard Miroslaw	Sostituto ispettore doganale, Ispettorato doganale Zurigo-Aeroporto, AFD
Sansonetti Riccardo	Capo sezione Criminalità finanziaria, SFI
Schmidli Heather	Sanctions Expert, servizio specializzato in materia di riciclaggio di denaro, ZKB
Schmied Gina	Sostituta del capo settore, settore Sanzioni, SECO
Schwendimann Felix	Collaboratore diplomatico Sezione degli affari finanziari, DFAE
Simoës Carine	Capo del Servizio specializzato trasferimento internazionale dei beni culturali, UFC
Valloton Sylvie	Perita doganale, servizio Procedure particolari, AFD
Vock Roland E.	Capo del settore Sanzioni, SECO
Wyss Martin	Sostituto del capo settore Legislazione II, UFG

Procedura seguita per la valutazione

Obiettivi della politica:

Con lo strumento delle sanzioni, la comunità internazionale persegue l'obiettivo di indurre i trasgressori del diritto a modificare il loro comportamento. Essendo un Paese che intrattiene una fitta rete di relazioni internazionali, la Svizzera partecipa sempre più all'applicazione di sanzioni. Gli Stati membri sono tenuti ad applicare le sanzioni ONU. Per quanto riguarda le sanzioni UE, invece, la Svizzera ha facoltà di decidere per la relativa adozione o mancata adozione, previa ponderazione degli interessi.


Modalità di perseguimento degli obiettivi:

Il Consiglio federale emana sanzioni sulla base di ordinanze nel quadro della legge sugli embarghi (LEmb). L'Amministrazione federale svolge un ruolo importante nella preparazione delle ordinanze e nella loro esecuzione.


Focus della valutazione:

La valutazione s'incentra sul processo globale della politica delle sanzioni: strategia, preparazione e applicazione nonché rispetto delle sanzioni da parte degli attori economici.


Questioni esaminate nella valutazione:

- Quale strategia persegue la Confederazione nella partecipazione alle sanzioni? La strategia è adeguata rispetto agli obiettivi di politica estera e di politica economica esterna della Svizzera?
- La preparazione delle decisioni di sanzione da parte dell'Amministrazione federale è adeguata?
- L'esecuzione delle decisioni di sanzione da parte della Confederazione è adeguata?

- Quanto sono efficaci le sanzioni o le misure per evitare l'aggiramento delle sanzioni?


Analisi svolte:

- Analisi delle basi legali
- Analisi della documentazione
- Interviste

- Analisi dei dati commerciali
- Mandato degli esperti

Fasi della politica delle sanzioni svizzera

Fase	Politica delle sanzioni	Contesto internazionale	Basi
Fase 1: dal 1990 al marzo 1998	Partecipazione autonoma alle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU; nel rapporto sulla neutralità del 1993, previa ponderazione degli interessi, il Consiglio federale si dichiarava disposto in linea di principio a partecipare alle sanzioni anche al di fuori dell'ONU.	Fine della Guerra Fredda e della contrapposizione tra Est e Ovest; successivamente, aumenta il numero di sanzioni internazionali volte a perseguire obiettivi di politica estera.	Art. 184 Cost Rapporto del Consiglio federale sulla neutralità del 29 novembre 1993, FF 1994 I 130
Fase 2: da aprile– giugno 1998 fino a settem- bre–dicembre 2002	Partecipazione autonoma alle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e partecipazione puntuale alle sanzioni UE sulla base dell'art. 184 Cost. Nel periodo tra aprile e giugno 1998, il Consiglio federale decide la partecipazione della Svizzera a sei delle sette sanzioni emanate all'epoca dall'UE contro la Repubblica Federale di Jugoslavia a seguito del conflitto in Kosovo.	Conflitto in Kosovo; per la prima volta, la Svizzera adotta sanzioni economiche fuori dall'ONU ¹⁰⁹ . Il Consiglio federale condivide l'obiettivo di politica estera dell'UE, volto a forzare una soluzione politica del conflitto in Kosovo. Con la partecipazione alle sanzioni internazionali, si vuole anche evitare che la Svizzera diventi una piattaforma per operazioni di aggiramento.	Art. 184 Cost. Rapporto del Consiglio federale sulla neutralità del 29 novembre 1993, FF 1994 I 130 Sanzioni contro la Repubblica federale di Jugoslavia, RS 946.207 ¹¹⁰

¹⁰⁹ Messaggio LEmb (FF 2001 1247, in particolare pag. 1249)

¹¹⁰ Vedi anche comunicato stampa del 19 maggio 1999, www.admin.ch/cp/d/374aa400.0@fwsrvc.bfi.admin.ch.html (consultato il 12 gennaio 2017) (disponibile in tedesco e francese)

Fase	Politica delle sanzioni	Contesto internazionale	Basi
Fase 3: da gennaio 2003 a giugno 2014	Partecipazione giuridicamente vincolante alle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e partecipazione puntuale alle sanzioni UE sulla base della LEmb. In Svizzera lo Statuto dell'ONU è entrato in vigore il 10 settembre 2002, la LEmb il 1° gennaio 2003.	Adesione della Svizzera all'ONU nel settembre 2002 a seguito dell'esito positivo della votazione popolare avvenuta il 3 marzo 2002 Aumento delle sanzioni UE	Messaggio sull'iniziativa popolare «per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)» del 4 dicembre 2000, FF 2001 1035 Statuto delle Nazioni Unite, RS 0.120 Messaggio concernente la legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali del 20 dicembre 2000, FF 2001 1247 Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (legge sugli embarghi, LEmb, RS 946.231)
Fase 4: da giugno 2014	Partecipazione giuridicamente vincolante alle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e partecipazione puntuale alle sanzioni UE sulla base della LEmb, con l'adozione di criteri formali per la ponderazione degli interessi nel singolo caso. In data 13 dicembre 2013, il Consiglio federale, basandosi su un documento interlocutorio del DEFR e del DFAE, ha incaricato il DEFR di formulare dei criteri per la ponderazione degli interessi riguardo alla mancata adozione di sanzioni UE. Con il documento interlocutorio del 30 giugno 2014, il DEFR ha presentato al Consiglio federale i criteri per l'adozione o la mancata adozione di sanzioni UE.	Conflitto Ucraina-Russia; nell'aprile 2014, il Consiglio federale decide di non sostenere le sanzioni UE contro la Russia, emanando tuttavia delle misure atte a evitare l'aggiramento di sanzioni internazionali attraverso il territorio svizzero. La decisione del Consiglio federale di far elaborare dei criteri come base per l'adozione o la mancata adozione di sanzioni UE da parte dell'Amministrazione era già nata al momento di adottare le sanzioni UE contro la Corea del Nord nel 2013 (vedi apposita analisi al punto 2.2)	Documento interlocutorio congiunto del DEFR e del DFAE sulla politica delle sanzioni della Svizzera del 13 dicembre 2013 Documento interlocutorio del DEFR sulla politica delle sanzioni della Svizzera del 30 giugno 2014

Colophon

Analisi a cura di:

Dr. Lea Meyer (responsabile del progetto fino al 31.8.2017)

Dr. Nicolas Grosjean (collaboratore scientifico, responsabile del progetto dall'1.9.2017)

Dr. Christian Hirschi (collaboratore scientifico)

Andreas Tobler (collaboratore scientifico)

Esperti esterni

Prof. Dr. Roland Hodler, SIAW (responsabile del progetto)

Prof. Dr. Simon, Evenett, SIAW (collaboratore del progetto)

Prof. Dr. Reto Föllmi, SIAW (collaboratore del progetto)

Piotr Lukaszuk, SIAW (collaboratore scientifico)

Philine Widmer, SIAW (collaboratore scientifico)

Ringraziamenti

Il CPA desidera ringraziare la SECO, in particolare il settore Sanzioni, e l'AFD per aver messo a disposizione dati e documenti, fornito chiarimenti e informazioni nonché per aver dato le indicazioni necessarie nel quadro della consultazione amministrativa in merito al presente rapporto. Un ringraziamento va anche a tutte/i le/gli interlocutori dell'Amministrazione e agli esperti esterni per la loro pronta partecipazione alle interviste e per le informazioni rilasciate. Il CPA ringrazia, infine, il SIAW per il suo lavoro e la piacevole collaborazione nell'ambito del mandato esterno.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco