

00.095

**Messaggio  
concernente la legge federale sull'applicazione di sanzioni  
internazionali**

del 20 dicembre 2000

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi, LEmb).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 dicembre 2000      In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Attualmente le sanzioni internazionali a carattere non militare – le cosiddette misure di embargo economico, come ad esempio quelle decretate nei confronti dell'Iraq – rivestono la forma di ordinanze fondate direttamente sulla Costituzione. Il Consiglio federale commenta regolarmente queste misure nei suoi rapporti sulla politica economica esterna. Ma se si considera da un lato che le ordinanze sulle misure di embarghi contengono anche disposizioni circa il trattamento di dati personali, e dall'altro che in futuro, in caso di infrazioni, saranno comminate pene di detenzione come nei Paesi nostri vicini, la necessità di normativa mediante una legge in senso formale risulta evidente. Il disegno di una legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi, LEmb) obbedisce a questo imperativo. Il presente disegno lascia intatta la competenza del Consiglio federale di decidere in merito alla partecipazione della Svizzera a sanzioni internazionali, competenza che poggia direttamente sulla Costituzione (art. 184 Cost.).*

*La nuova legge federale crea la base per consentire, mediante l'istituzione di misure corrispondenti in Svizzera, l'applicazione di sanzioni internazionali a carattere non militare decise dall'ONU, dall'OSCE o dai principali partner commerciali della Svizzera, segnatamente dall'UE e dai suoi Stati membri, a cui il nostro Paese partecipa. Queste sanzioni internazionali possono concernere in particolare il traffico delle merci, dei servizi, dei pagamenti e dei capitali, la circolazione delle persone e gli scambi scientifici, tecnologici e culturali. Il Consiglio federale ha la competenza per ordinare i provvedimenti, principalmente divieti e obblighi di autorizzazione e di notificazione. Le prescrizioni concernenti il controllo e l'esecuzione dei provvedimenti sono fondate in gran parte sulle disposizioni analoghe della legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) e la legge sul materiale bellico (LMB). Sottostanno così all'obbligo di autorizzazione e di notificazione tutti i destinatari di misure coercitive. Sempreché ciò sia necessario per l'esecuzione della legge, le autorità federali hanno facoltà di trattare dati personali. Inoltre la legge comprende anche disposizioni penali e disciplina l'assistenza amministrativa in Svizzera, nonché l'assistenza amministrativa e giudiziaria fra le autorità svizzere e quelle estere. Sotto questo profilo appaiono alcune divergenze rispetto alla LBDI e alla LMB, in funzione degli obiettivi precisi della legge sugli embarghi.*

*La legge stessa ha carattere tecnico; non prescrive norme di diritto della neutralità né disposizioni in materia della politica di neutralità. Essa non pregiudica un'eventuale adesione della Svizzera all'ONU e non presenta legami con la questione dell'adesione all'UE. Si tratta di una legge quadro che fornisce al Consiglio federale lo strumento per disciplinare l'applicazione di sanzioni internazionali grazie a prescrizioni di controllo e di esecuzione appropriate alle circostanze.*

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Retrospettiva**

Dal 1990, la Svizzera partecipa in maniera autonoma alle sanzioni di tipo non militare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) (cfr. capitolo 11.1 del rapporto sulla politica economica esterna 90/1+2, FF 1991 I 339). Conformemente all'articolo 39 dello Statuto dell'ONU del 26 giugno 1945, il Consiglio di sicurezza stabilisce se una determinata situazione rappresenta una minaccia o infrazione della pace oppure un'aggressione e ha quindi la possibilità di adottare ad esempio le misure previste dall'articolo 41 oppure sanzioni di tipo non militare volte a colpire soprattutto i rapporti economici e le possibilità di trasporto. Con questo tipo di misure, adottate da parte dell'ONU contro trasgressori del diritto e perturbatori della pace e finalizzate al rispetto e all'applicazione del diritto internazionale, in particolare dei diritti fondamentali dell'uomo, si intende ottenere che, secondo quanto auspicato dalla comunità internazionale, lo Stato oggetto delle misure abbandoni un atteggiamento suscettibile di costituire una minaccia per la sicurezza internazionale e la pace. In base a tali sanzioni dell'ONU, la Svizzera ha istituito misure cosiddette «di embargo», principalmente a carattere economico, nei confronti di singoli Stati. Le sanzioni economiche sono misure coercitive discriminatorie, volte a limitare gli scambi commerciali, di prestazioni di servizi o di tecnologia e le transazioni finanziarie con un Paese o un gruppo di paesi, in vista di motivare i destinatari delle sanzioni a un determinato comportamento<sup>1</sup>. In Svizzera queste misure di embargo poggiano direttamente sulla Costituzione federale (ordinanze direttamente costituzionali). La Svizzera non ha rilasciato singole ordinanze di embargo nei casi in cui le sanzioni dell'ONU concernevano unicamente materiale bellico e beni di equipaggiamento militare, in quanto l'esportazione di questo tipo di beni e materiali può essere rifiutata in base alla legge sul materiale bellico (LMB; RS 514.51) e alla legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI; RS 946.202), come è stato il caso ad esempio per la Somalia e la Liberia. Nel 1998 la Svizzera ha partecipato per la prima volta a sanzioni economiche adottate al di fuori dell'ONU, cioè a quelle istituite contro la Repubblica federale di Jugoslavia, decise dall'UE.

La partecipazione della Svizzera a sanzioni a carattere non militare è in sintonia con i principi della politica di neutralità presentati nel rapporto del nostro Consiglio sulla neutralità del 29 novembre 1993<sup>2</sup> e ha provato la sua utilità. Anche il diritto

<sup>1</sup> Cfr. Ipsen K., *Volkerrecht*, IV ristampa, München 1999, pag. 593.

<sup>2</sup> FF 1994 I 183. In merito al sistema di sanzioni dell'ONU il rapporto constata che la Svizzera è tenuta, indipendentemente dalla sua appartenenza o meno all'ONU, a conformarsi al principio della solidarietà internazionale e ad appoggiare l'ONU nei casi in cui l'organizzazione adotta all'unanimità le misure previste nel suo Statuto contro un trasgressore del diritto (n. 412 del rapporto). Nel rapporto il nostro Consiglio si dichiara di massima disposto a partecipare pure a sanzioni economiche adottate al di fuori dell'ONU, riservandosi tuttavia nei singoli casi di valutare attentamente se, in vista del ristabilimento di una situazione conforme al diritto internazionale e della tutela degli interessi svizzeri, sia più adeguata la non partecipazione o la partecipazione (n. 42 del rapporto).

della neutralità non sancisce un'incompatibilità di fondo tra la neutralità e la partecipazione a sanzioni economiche<sup>3</sup>. Il sostegno a sanzioni internazionali su larga scala corrisponde all'interesse della politica estera della Svizzera, orientata al rispetto del diritto internazionale e a valori umanitari. Anche la solidarietà con la comunità internazionale e la necessità di procedere efficacemente contro chi infrange il diritto sono elementi di cui tiene conto il nostro Consiglio.

### 1.1.2 Necessità del disegno di legge

La presente legge non rimette comunque in questione la politica di embarghi del nostro Consiglio, né la nostra competenza, basata direttamente sulla Costituzione (art. 184 Cost.) di decidere in merito a una partecipazione della Svizzera a sanzioni internazionali. Per garantire l'efficacia delle misure di embargo sono necessari provvedimenti penali adeguati (incluse le pene di detenzione) e per la loro esecuzione può essere indispensabile il trattamento di dati personali particolarmente degni di protezione. Le pene comminate e le disposizioni legali inerenti alla protezione dei dati rendono necessaria una legge in senso formale come base legale.

#### – Inasprimento delle pene

In materia di procedura penale amministrativa, l'esperienza insegna che, in vista di impedire le frodi e conseguentemente di rafforzare l'effetto preventivo generale, è auspicabile l'inasprimento delle pene o, rispettivamente, l'adeguamento delle medesime a quelle previste dalla legislazione dei Paesi circostanti. In Inghilterra le infrazioni delle misure di embargo sono passibili di sette anni di detenzione, in Spagna di sei, in Germania, Francia, Belgio e Portogallo di cinque, in Svezia di quattro, in Danimarca, Irlanda, Grecia e Olanda di due. Negli USA sono comminate pene di detenzione fino a 10 anni.

Conformemente alla giurisprudenza federale, ogni pena di detenzione, per la sua natura di grave misura privativa della libertà personale, deve fondarsi su una base legale formale, mentre per altre pene è sufficiente un'ordinanza nell'ambito costituzionale e normativo (DTF 118 Ia 305 E. 7a pag. 318 seg. e 112 Ia 107 E. 3b pag. 112 seg.). Nel caso di ordinanze fondate direttamente sull'articolo 102 numero 8 vCost. (oggi: art. 184 Cost.), si possono emanare disposizioni penali comportanti detenzione o multa se ciò è indispensabile all'applicazione di divieti e restrizioni istituiti conformemente alla Costituzione (sentenza non pubblicata della corte di cassazione del 9 maggio 1996 nella causa B. contro BE, ripetuta in sunto nella rivista «Plädoyer», 4/96, pag. 64 segg.). In tali ordinanze, che per il momento sostituiscono leggi formali, il nostro Consiglio potrebbe addirittura, se necessario, comminare pene di detenzione, sempreché siano adeguate allo sprezzo manifestato con l'inosservanza di provvedimenti e divieti di legge. Tuttavia, se un'ordinanza direttamente costituzionale del nostro Collegio comminasse pene di detenzione, si dovrebbe creare al più presto la base legale mediante una legge in senso formale (DTF 123 IV E. 3d pag. 38).

<sup>3</sup> Ibid., n. 42.

– Protezione dei dati

La legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1) definisce, all'articolo 17 capoverso 2, i requisiti per il trattamento di dati personali particolarmente degni di protezione e di profili della personalità. Tali dati possono essere trattati soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale<sup>4</sup>. Per far fronte a bisogni insorgenti a breve termine, il nostro Consiglio può autorizzare, in singoli casi, il trattamento di dati personali particolarmente degni di protezione e di profili della personalità. Ma poiché nelle ordinanze di misure di embargo non si tratta di singoli casi, già sotto questo profilo appare evidente la necessità di creare una base legale mediante una legge in senso formale. Per giunta, i dati da acquisire comprendono anche dati relativi a procedimenti o sanzioni amministrative o penali, in particolare giudizi di condanna come pure notificazioni di sospetto inerenti a reati magari non ancora commessi. Tali dati sono degni di particolare protezione in virtù dell'articolo 3 lettera c LPD, e di massima il loro trattamento è autorizzato solo se esplicitamente previsto da una legge in senso formale (art. 17 cpv. 2 LPD).

– Condizioni quadro unitarie

Finora le ordinanze sugli embarghi, in parte ancora vigenti, comprendevano disposizioni differenti, particolarmente in materia di protezione dei dati, collaborazione fra le autorità e pene. La presente legge unificherà queste disposizioni quadro, che saranno quindi le stesse per tutte le future ordinanze fondate sulla legge in questione.

## 1.2 Le misure di embargo svizzere dal 1990

Dal 1990, la Svizzera partecipa in maniera autonoma alle sanzioni di tipo non militare, segnatamente alle misure coercitive a carattere economico decretate dall'ONU<sup>5</sup>. In base alle risoluzioni corrispondenti dell'ONU, fondate sul capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite (FF 1982 I 441) e vincolanti per gli Stati membri, la Confederazione ha istituito in maniera autonoma provvedimenti economici nei confronti degli Stati qui appresso: Iraq, Libia, Jugoslavia (Serbia e Montenegro come pure le regioni della Bosnia Erzegovina controllate dai Serbi), Haiti, Sierra Leone, UNITA (Angola), Taliban (Afghanistan) e ancora nei confronti della Jugoslavia (Repubblica federale di Jugoslavia e Repubblica di Serbia) in materia di materiale da guerra. Nel 2000 la Svizzera ha partecipato alle sanzioni finanziarie dell'UE nei

<sup>4</sup> Anche il messaggio del 25 agosto 1999 sull'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali (FF 1999 7979, n. 271) ribadisce la necessità di regolare formalmente a livello di legge federale le misure di embarghi.

<sup>5</sup> Dall'epoca della sua fondazione fino al 1990, l'ONU ha adottato risoluzioni di sanzione soltanto nei confronti della Rhodesia e del Sudafrica. La Svizzera ha istituito contro questi Paesi embarghi sulla vendita di armi. Contro la Rhodesia ha inoltre adottato misure ulteriori (ad esempio *courant normal* per le importazioni). In merito alle sanzioni dell'ONU contro il Sudafrica non basate sul Capitolo VII dello Statuto dell'ONU la Svizzera ha adottato misure volte a non trarre vantaggio dagli embarghi dell'ONU. Cfr. Rapporto del 29 giugno 1977 sulle relazioni della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e le sue istituzioni specializzate dal 1972 al 1976, FF 1977 II 689; cfr. la risposta del nostro Consiglio del 29 settembre 1997 all'interrogazione ordinaria 97.1031 (Hollenstein), BU 1997 N 2332 segg.

confronti di alti membri del governo, dell'esercito e delle forze di sicurezza del Myanmar (Birmania).

In seguito al rapporto sulla neutralità del 1993<sup>6</sup>, nel quale ci eravamo dichiarati fondamentalmente disposti a partecipare, previa attenta ponderazione degli interessi in gioco, anche a sanzioni economiche al di fuori dell'ambito delle Nazioni Unite, abbiamo istituito per la prima volta, nel 1998, provvedimenti economici nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia<sup>7</sup>, in seguito alle sanzioni analoghe decretate dall'UE.

In anni recenti, la tendenza delle sanzioni è mutata. Mentre contro l'Iraq (1990) e contro la Jugoslavia (Serbia e Montenegro) (1992), l'ONU aveva emanato risoluzioni di embargo economico totale, nel caso di Haiti (1994) sono state decise per la prima volta, seppur sotto forma di raccomandazione, sanzioni che prevedevano anche il blocco degli averi degli ufficiali dell'esercito haitiano e delle loro famiglie.

Sostanzialmente le sanzioni internazionali si possono suddividere in misure di embargo della vendita di armi, degli scambi di merci e delle prestazioni di servizi e sanzioni finanziarie. Altre sanzioni possono colpire il settore del turismo, nonché gli scambi scientifici, tecnologici e culturali.

### 1.2.1 Embarghi della vendita di armi

Tra le sanzioni economiche figurano in particolare anche i divieti di fornitura di armi, il più delle volte congiuntamente a quelli di fornitura di materiale militare. Quando le sanzioni si limitano esclusivamente a questi due tipi di embarghi, la Svizzera non ha bisogno di emanare ordinanze speciali, perché le leggi esistenti consentono già l'applicazione di queste misure. Così, fino all'abrogazione della legge federale del 30 giugno 1972<sup>8</sup> sul materiale bellico (31 marzo 1998), le domande di esportazione di materiale da guerra verso gli Stati destinatari delle misure di embargo erano respinte, perché, di norma, i criteri disposti dall'articolo 11 di tale legge erano adempiuti. Questo era il caso quando le merci erano destinate a regioni dove erano in atto conflitti armati, dove esisteva la minaccia di tali conflitti, o dove comunque le tensioni avevano raggiunto un livello pericoloso. In virtù dell'articolo 25 della LMB del 13 dicembre 1996<sup>9</sup> il nostro Consiglio può ordinare, al fine di tenere conto delle decisioni della Comunità internazionale, che non vengano rilasciate autorizzazioni per un determinato Paese o gruppo di Paesi.

Per quanto concerne il materiale da guerra non compreso nella legge sul materiale bellico e che potrebbe sottostare a misure di embarghi dell'ONU (per esempio aeromobili militari per la formazione dei piloti), il nostro Consiglio può fondarsi sulla legge federale del 13 dicembre 1996<sup>10</sup> sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (legge sui beni a duplice impiego, LBDI). In virtù dell'articolo 6 capoverso 2 di tale legge, «l'autorizzazione per beni militari speciali è pure rifiutata qualora le Nazioni Unite o Stati che con la Svizzera partecipano a mi-

<sup>6</sup> Loc. cit.

<sup>7</sup> Ordinanza del 1° luglio 1998 che istituisce provvedimenti contro la Repubblica federale di Jugoslavia (RU **1998** 1845), sostituita dall'ordinanza del 23 giugno 1999 (RU **1999** 2224, **2000** 2589).

<sup>8</sup> RU **1973** 108

<sup>9</sup> RS **514.51**

<sup>10</sup> RS **946.202**

sure internazionali di controllo delle esportazioni, come pure i principali partner commerciali della Svizzera, vietano l'esportazione di tali beni.»

## 1.2.2 Embarghi degli scambi e dei servizi

Le sanzioni economiche limitano l'importazione, la fornitura, la vendita, l'intermediazione e il trasporto di merci verso un determinato Paese, al fine di «indurre uno Stato a comportarsi nel modo voluto»<sup>11</sup> mediante la privazione di beni economici. Generalmente gli embarghi degli scambi commerciali sono accompagnati da embarghi delle prestazioni di servizi e talvolta anche da sanzioni finanziarie. Questi embarghi possono essere globali, come nel caso della Repubblica d'Iraq, o parziali, come per esempio nel caso della Libia.

In caso di embarghi parziali sono colpite solo determinate merci, segnatamente quelle che per il regime sanzionato rappresentano importanti fonti di entrate o da cui esso comunque altrimenti dipende.

Qui sotto sono descritti gli embarghi degli scambi e dei servizi istituiti dal nostro Consiglio dal 1990.

### 1.2.2.1 Iraq

In seguito all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, è stata emanata, in base alla risoluzione 661 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, l'ordinanza del 7 agosto 1990<sup>12</sup>, che istituisce misure economiche nei confronti della Repubblica dell'Iraq, ordinanza tuttora in vigore. Essa vieta ogni attività economica con l'Iraq, e in particolare l'importazione, il transito e l'esportazione di merci di origine irachena<sup>13</sup>. Sono possibili deroghe all'embargo, tra l'altro, per l'esportazione e il transito di merci a scopo sanitario o umanitario, come pure di prodotti alimentari in situazioni d'eccezione sotto il profilo umanitario o per i casi rigorosi. Il 16 ottobre 1991<sup>14</sup>, mediante modifica dell'ordinanza, venne concessa una deroga anche per il commercio di merci di origine irachena volto al finanziamento di merci a scopo umanitario. La risoluzione corrispondente, tuttavia, intervenne solo alla fine del 1996, allorché l'ONU autorizzò la Repubblica dell'Iraq a riprendere le esportazioni di petrolio in quantità ridotta (per un valore di 2 miliardi di dollari a semestre) nell'ambito del programma "Oil for Food". Onde permettere alle imprese svizzere di partecipare a questo programma, l'ordinanza fu quindi nuovamente modificata<sup>15</sup>. Il nostro Consiglio decretò che il petrolio esportato dall'Iraq, come pure la polizza di carico e altri documenti e versamenti relativi alle esportazioni di petrolio autorizzate dall'ONU, non potevano essere posti sotto sequestro o ceduti a titolo di garanzia. Inoltre furono create possibilità di deroga per il traffico di merci e di servizi nell'ambito del com-

<sup>11</sup> Rapporto sulla neutralità, loc. cit., n. 42.

<sup>12</sup> RU 1990 1316; RS 946.206

<sup>13</sup> Fino al 10 marzo 1991, le misure di embarghi nei confronti dell'Iraq si applicavano anche allo Stato del Kuwait, occupato dalle forze irachene. Per la protezione dei valori patrimoniali dello Stato del Kuwait in Svizzera, il Consiglio federale aveva emesso, il 10 agosto 1990, un'apposita ordinanza (RU 1990 1341), abrogata l'11 marzo 1991 (RU 1991 788).

<sup>14</sup> RU 1991 2210

<sup>15</sup> RU 1996 1995

mercio di petrolio autorizzato come citato. In tal modo si intendeva offrire alle imprese svizzere la possibilità di partecipare ai lavori di ripristino dell'oleodotto tra l'Iraq e la Turchia.

### **1.2.2.2 Libia**

Nel caso della Libia, il 15 aprile 1992<sup>16</sup>, in base alla risoluzione 748 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, il nostro Consiglio ha in un primo tempo vietato il traffico aereo da e per la Libia e l'esecuzione di lavori di manutenzione su aeromobili libici. In seguito, è stata vietata anche l'esportazione di beni d'armamento e del relativo materiale come pure di merci che potessero servire alla fabbricazione di armi. Il divieto si estendeva anche alla consulenza, all'assistenza e all'istruzione tecnica in connessione con i beni d'armamento. Queste misure sono state ordinate in seguito agli attentati alla bomba a bordo di un aereo della compagnia PAN AM sopra la Scozia e di un aereo della compagnia francese UTA sopra la Nigeria ed erano volte a costringere la Libia a consegnare le persone sospettate di essere gli autori degli attentati terroristici. Poiché la Libia continuò, ciò nonostante, a rifiutare di consegnare i presunti terroristi, l'ONU inasprì le sue sanzioni. Conformandosi a questa posizione, il nostro Consiglio ha emanato l'ordinanza del 12 gennaio 1994<sup>17</sup> che istituiva provvedimenti nei confronti della Libia, comprendenti, oltre alle misure già citate, anche misure finanziarie come pure, nel settore commerciale, il divieto di esportazione di determinati beni d'equipaggiamento per la produzione di petrolio e di gas naturale. In aprile 1999, allorché i due presunti autori dell'attentato furono consegnati alle autorità olandesi, anche la Svizzera ha sospeso le misure coercitive.<sup>18</sup>

### **1.2.2.3 Jugoslavia (Serbia e Montenegro)**

Anche nei confronti della Jugoslavia (Serbia e Montenegro) e di altre regioni controllate dai Serbi, il nostro Consiglio ha istituito in maniera autonoma, con l'ordinanza del 3 giugno 1992<sup>19</sup>, in base alla risoluzione 757 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, provvedimenti di ampia portata. Tali provvedimenti, a cui si sono aggiunti i provvedimenti economici emanati mediante l'ordinanza del 3 ottobre 1994<sup>20</sup>, corrispondevano a quelli già istituiti nei confronti dell'Iraq. Erano inclusi nel divieto la prestazione di servizi alla Jugoslavia, il traffico aereo e l'esecuzione di lavori di manutenzione di aeromobili jugoslavi. Anche qui le merci a scopo umanitario sono state escluse dall'embargo.

<sup>16</sup> RU 1992 958

<sup>17</sup> RU 1994 108

<sup>18</sup> RU 1999 1544

<sup>19</sup> RU 1992 1203

<sup>20</sup> RU 1994 2194

#### **1.2.2.4 Haiti**

Il Consiglio di sicurezza dell'ONU, con la risoluzione 917, decise un embargo generale degli scambi commerciali anche nei confronti di Haiti. La Svizzera ha partecipato in maniera autonoma a questo embargo con l'ordinanza del 22 giugno 1994<sup>21</sup> sui provvedimenti nei confronti della Repubblica di Haiti. Le sanzioni dell'ONU furono decise allorché un embargo parziale limitato alla vendita di armamenti e al petrolio e ai suoi derivati non conseguì il risultato sperato, ovvero la reintegrazione del presidente Aristide, deposto nel 1991. La Svizzera aveva tenuto conto di questo embargo parziale emanando, il 30 giugno 1993<sup>22</sup> un'ordinanza sui provvedimenti economici nei confronti di Haiti.

#### **1.2.2.5 Sierra Leone**

Con la risoluzione 1132 il Consiglio di sicurezza dell'ONU decise un embargo parziale degli scambi commerciali nei confronti della Sierra Leone. Come nel caso di Haiti, l'embargo si limitava al divieto di fornitura di beni d'armamento e al petrolio e ai suoi derivati. In tal modo l'ONU intendeva reagire al fatto che il regime militare che nel 1997 aveva depresso il presidente democraticamente eletto, non aveva intrapreso nessuna azione volta al ristabilimento della democrazia e dell'ordine costituzionale. Di conseguenza, la Svizzera ha emanato l'ordinanza dell'8 dicembre 1997<sup>23</sup> sulle misure nei confronti della Sierra Leone. Nel frattempo il divieto di fornire petrolio, prodotti derivati dal petrolio e materiale bellico al governo di tale Paese è stato revocato. Per togliere la base finanziaria ai ribelli che lottano contro il governo legittimo, il 1° settembre 2000, conformemente a una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, è stato sancito un divieto di importazione di diamanti grezzi provenienti dalla Sierra Leone, ad eccezione dei diamanti grezzi dotati di un certificato d'origine non falsificabile dell'ONU<sup>24</sup>.

#### **1.2.2.6 UNITA (Angola)**

In seguito alle sanzioni dell'ONU nei confronti dell'UNITA (União Nacional para a Independência total de Angola), il nostro Consiglio ha emanato il 25 novembre 1998 un'ordinanza che istituisce una serie di misure di embarghi di scambi di merci e di prestazioni (per es. divieto di importazioni di diamanti e divieto di esportazione di beni di equipaggiamento per la coltivazione mineraria) nei confronti dell'UNITA<sup>25</sup>; sono stati inoltre vietati anche l'entrata e il transito in Svizzera dei dirigenti dell'UNITA. Questo è stato il primo caso di sanzioni ordinate nei confronti di un'organizzazione e non di uno Stato.

<sup>21</sup> RU **1994** 1453

<sup>22</sup> RU **1993** 2053

<sup>23</sup> RS **946.209**; RU **1997** 3010

<sup>24</sup> RU **2000** 2120

<sup>25</sup> RS **946.204**; RU **1999** 151

### **1.2.2.7 Repubblica federale di Jugoslavia**

Dopo l'intervento armato delle forze serbe nel Kosovo, l'UE introdusse una serie di misure di embarghi parziali nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) come, per esempio, il divieto di esportazione dei cosiddetti «beni che possono servire alla repressione interna». Alcuni di questi provvedimenti sono stati emanati anche dalla Svizzera con l'ordinanza del 1° luglio 1998<sup>26</sup> / 1° ottobre 1998<sup>27</sup> che istituisce misure nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia. Ulteriori provvedimenti nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia sono stati emanati dal nostro Consiglio con l'ordinanza del 23 giugno 1999<sup>28</sup>. Tra l'altro, le operazioni commerciali, la mediazione e il trasporto di determinate merci (petrolio e derivati) a destinazione della Jugoslavia, senza passare per il territorio svizzero, sono sottoposti all'obbligo di dichiarazione. Se vi è motivo di presumere che un'operazione serva ad aggirare le sanzioni imposte da altri Stati, ne è vietata l'esecuzione. Le misure adottate dal nostro Consiglio il 23 giugno 1999 sono state revocate dopo le elezioni del 24 settembre 2000<sup>29</sup>.

### **1.2.3 Sanzioni finanziarie**

Con la sola eccezione della Sierra Leone, dal 1990 gli embarghi economici adottati dall'ONU comprendono, oltre agli embarghi sugli scambi commerciali, pure sanzioni finanziarie, il cui obiettivo è di impedire allo Stato destinatario degli embarghi l'accesso alla valuta estera. Così viene vietato di mettere, direttamente o indirettamente, capitali a disposizione del governo, di imprese pubbliche o private o anche di persone fisiche. Inoltre i beni all'estero dello Stato, dell'impresa o della persona fisica interessata possono essere bloccati. L'esposto circa le sanzioni finanziarie nei confronti degli Stati qui di seguito completa la descrizione delle misure economiche citate.

Per quanto concerne le cerchie delle persone destinatarie delle sanzioni, nell'applicazione di sanzioni finanziarie da parte dell'ONU (e anche dell'UE), si può constatare che tali sanzioni (le cosiddette «smart sanctions») sono tendenzialmente meglio calibrate in funzione dello scopo che ci si propone di raggiungere. Mentre all'inizio degli anni Novanta gli averi dei despoti restavano intoccabili, in un passato più recente anche i conti personali di questi ultimi sono stati bloccati. Questo cambiamento di strategia deve essere visto nel contesto delle crescenti critiche nei confronti di un regime di sanzioni che, per la maggior parte, infliggono sofferenze alla popolazione civile, mentre gli organi di decisione responsabili sono praticamente risparmiati o addirittura profitano della crisi del loro Paese. Tali effetti sono risentiti come ancora più ingiusti se si considera che lo scopo delle sanzioni non è di punire, ma di provocare un cambiamento nella politica del Paese destinatario.

Con l'appoggio del Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, e in collaborazione con il Segretariato dell'ONU, la Svizzera si è preoccupata di questa problematica e ha condotto, nel 1998 e 1999, a Interlaken, due seminari internazionali consacrati alle «smart sanctions». I seminari si prefiggevano di stabilire se le sanzioni finanzia-

<sup>26</sup> RU 1998 1845

<sup>27</sup> RU 1998 2696

<sup>28</sup> RS 946.207; RU 1999 2224

<sup>29</sup> RU 2000 2589

rie possono essere formulate in maniera tanto precisa da colpire, in primo luogo, i decisori. I partecipanti giunsero alla conclusione che una simile focalizzazione è tecnicamente possibile e realizzabile, ma presuppone una valutazione adeguata da parte del Segretariato dell'ONU, come pure la volontà politica degli Stati membri di predisporre il necessario contesto legale e amministrativo per la messa in atto di tali provvedimenti.

I commenti sulle sanzioni finanziarie adottate nei confronti degli Stati menzionati sotto completano il quadro delle sanzioni economiche.

### **1.2.3.1 Iraq**

L'ordinanza del 7 agosto 1990<sup>30</sup> che istituisce misure economiche nei confronti della Repubblica dell'Iraq vieta versamenti e prestiti a persone fisiche o giuridiche di diritto pubblico o privato irachene connesse con le attività commerciali. Inoltre è vietata ogni altra transazione finanziaria con il governo iracheno nonché con imprese commerciali, industriali o pubbliche o con privati situati in Iraq. *De facto* questi averi sono bloccati. I versamenti a persone private irachene sono autorizzati solo a condizione che si accerti che il denaro non finirà in Iraq. Sono eccettuate dal divieto inerente all'impiego dei beni bloccati le somme volte al finanziamento di esportazioni a scopo umanitario.

### **1.2.3.2 Jugoslavia**

L'ordinanza del 3 giugno 1992<sup>31</sup> sui provvedimenti economici nei confronti della Jugoslavia (Serbia e Montenegro) vietava - come nel caso dell'Iraq - i trasferimenti di denaro o altri beni patrimoniali alle autorità o alle persone giuridiche della Jugoslavia. Nel 1993<sup>32</sup> è stato ordinato il blocco dei beni patrimoniali appartenenti alle autorità della Jugoslavia, alle persone giuridiche con sede in Jugoslavia come pure alle imprese controllate da Jugoslavi, ovunque avessero sede. Con l'ordinanza del nostro Consiglio del 3 ottobre 1994<sup>33</sup>, i provvedimenti concernenti il traffico dei pagamenti e i beni patrimoniali sono stati estesi anche alle regioni della Bosnia Erzegovina controllate dai Serbi e alle imprese con sede in queste regioni. Per la prima volta sono stati bloccati anche i beni patrimoniali di persone fisiche che erano palesemente in affari per conto delle autorità della Bosnia Erzegovina.

### **1.2.3.3 Libia**

Le sanzioni parziali nei confronti della Libia istituite dal nostro Consiglio il 12 gennaio 1994<sup>34</sup> comprendevano anche il divieto di trasferimenti di denaro e il blocco di valori patrimoniali del governo della Libia come pure di persone giuridiche controllate direttamente o indirettamente dal governo della Libia. Erano inoltre vietati

<sup>30</sup> RS **946.206**

<sup>31</sup> RU **1992** 1203

<sup>32</sup> RU **1993** 1500

<sup>33</sup> RU **1994** 2194

<sup>34</sup> RU **1994** 108

anche i trasferimenti di denaro a persone fisiche che agivano su mandato del governo. Singolarmente, il blocco non si applicava ai valori patrimoniali ottenuti dalla vendita di petrolio, gas naturale e prodotti agricoli di origine libica dopo il 30 novembre 1993, sempreché essi fossero versati su conti specialmente istituiti a tal fine.

#### **1.2.3.4 Haiti**

Nei confronti di Haiti, il Consiglio di sicurezza dell'ONU in un primo tempo aveva deciso il blocco dei conti del governo e delle autorità *de facto* di Haiti come pure delle persone giuridiche da esse controllate. La Svizzera ha partecipato a queste sanzioni emanando l'ordinanza del 30 giugno 1993<sup>35</sup> sui provvedimenti economici nei confronti di Haiti. Dopo l'inasprimento delle sanzioni dell'ONU nel 1994<sup>36</sup>, il nostro Consiglio ha emanato l'ordinanza del 22 giugno 1994<sup>37</sup>, ma ha rinunciato al blocco dei conti degli ufficiali di più alto rango della Giunta militare previsto dall'ONU, poiché tale misura non si fondava sul capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite.

#### **1.2.3.5 UNITA (Angola)**

L'ordinanza del 25 novembre 1998 che istituisce misure nei confronti dell'UNITA<sup>38</sup> introduce un nuovo elemento. In base al capitolo VII dello Statuto ONU, sono stati bloccati non soli i fondi e le altre risorse finanziarie appartenenti all'UNITA, ma anche quelli appartenenti ai suoi dirigenti o ai membri adulti delle loro famiglie. Così, per la prima volta, il blocco di denaro e di beni patrimoniali è stato esteso a persone fisiche designate nominalmente.

#### **1.2.3.6 Repubblica federale di Jugoslavia**

L'ordinanza del 23 giugno 1999 citata qui sopra (cfr. n. 1.2.2.7), che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (RU 1999 2224), decreta - come già l'ordinanza precedente del 1° luglio 1998 - un divieto di nuovi investimenti, accanto a provvedimenti relativi al blocco degli averi e al divieto di crediti all'esportazione e garanzie. Inoltre il blocco degli averi già esistente è stato esteso anche alle persone fisiche che agiscono in nome del governo della Repubblica federale di Jugoslavia o del governo della Repubblica di Serbia. In questo caso, per la prima volta, la Svizzera ha ordinato misure di embarghi non in seguito a una decisione dell'ONU, ma sulla base di un corrispondente atto legislativo dell'UE. Anche la Confederazione è preoccupata dall'evoluzione della situazione nel Kosovo e appoggia quindi gli sforzi volti a una soluzione pacifica del conflitto. Dopo le elezioni del 24 settembre 2000 il Consiglio federale ha revocato pure le sanzioni finanziarie nei confronti della Jugoslavia. Resta in vigore provvisoriamente solo il blocco dei

<sup>35</sup> RU 1993 2053

<sup>36</sup> Rapporto 94/1+2 (FF 1995 II 1, n. 712).

<sup>37</sup> RU 1994 1453

<sup>38</sup> RS 946.204

conti; il blocco dei conti di persone fisiche dell'entourage dell'ex presidente Milosevic è stato ampliato (da 300 a 800 persone)<sup>39</sup>.

### **1.2.3.7 Taliban (Afghanistan)**

Con la risoluzione 1267 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha adottato sanzioni di tipo finanziario contro i Taliban dell'Afghanistan a seguito del loro rifiuto di consegnare Osama bin Laden, ricercato in relazione con gli attentati alle ambasciate americane in Kenya e in Tanzania nell'agosto 1998. A seguito di tale risoluzione, il 2 ottobre 2000 il nostro Consiglio ha adottato l'ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti dei Taliban (Afghanistan) (RU 2000 2648). L'ordinanza concerne il blocco di conti già esistenti e il divieto di trasferire fondi ai Taliban e a persone fisiche e giuridiche i cui nominativi l'ordinanza indica esplicitamente, rispettivamente di mettere direttamente o indirettamente a loro disposizione dei fondi.

### **1.2.3.8 Myanmar (Birmania)**

A causa del non rispetto dei risultati delle elezioni del maggio 1990 e delle ripetute violazioni dei diritti umani da parte del regime militare del Myanmar, l'UE ha adottato un'ordinanza che prevede, tra altre, sanzioni di tipo finanziario. Da parte sua il nostro Consiglio ha deciso di mettere in atto autonomamente le sanzioni dell'UE tramite l'ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti del Myanmar (RU 2000 2648). Essa riguarda il blocco di averi appartenenti ad alti membri del governo, dell'esercito e delle forze di sicurezza del Myanmar, i cui nominativi sono indicati esplicitamente nell'ordinanza, e delle relative famiglie e vieta inoltre di trasferire fondi a queste persone o metterli direttamente o indirettamente a loro disposizione.

### **1.2.4 Altre sanzioni**

Oltre alle sanzioni citate, in particolare gli embarghi degli scambi di merci e di prestazioni di servizi<sup>40</sup> – il blocco della vendita di armi, che pure appartiene a questa categoria, essendo stato trattato separatamente (applicazione della legislazione speciale già esistente) – e oltre alle sanzioni finanziarie (traffico dei pagamenti e beni patrimoniali), si possono decretare anche sanzioni inerenti alla circolazione delle persone o agli scambi scientifici, tecnologici e culturali. Questi ultimi, finora, non sono stati oggetto di provvedimenti da parte svizzera. In singole ordinanze, tuttavia, si trovano disposizioni relative alla circolazione delle persone; divieti di entrata e di transito in Svizzera sono istituiti nei confronti di determinate persone o gruppi di

<sup>39</sup> RU 2000 2589, 2001 110

<sup>40</sup> Embarghi di prestazioni di servizi possono comprendere pure restrizioni del traffico aereo. Questo tipo di restrizioni si trova in diverse ordinanze sugli embarghi: art. 1 dell'ordinanza che istituisce misure economiche nei confronti della Repubblica dell'Iraq (RS 946.206); art. 7 dell'ordinanza che istituisce misure nei confronti dell'UNITA (RS 946.204); art. 2 dell'ordinanza che istituisce misure nei confronti dei Taliban (Afghanistan) (RS 946.203; RU 2000 2642).

persone<sup>41</sup>. D'altronde il nostro Consiglio, rispettivamente il dipartimento competente, può vietare l'entrata e il transito di persone fisiche in Svizzera anche in assenza di speciali ordinanze di embarghi.

### **1.3 Procedura di consultazione**

#### **1.3.1 Mandato**

Con decisione del 5 aprile 2000 abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'economia di svolgere una procedura di consultazione sull'avamprogetto (AP) di una legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (legge sugli embarghi, LEmb). La procedura si è conclusa alla fine di luglio 2000. Sono stati interpellati il Tribunale federale, i Cantoni, i partiti politici rappresentati in Parlamento e le associazioni mantello dell'economia.

Sei Cantoni (BE, OW, SO, BL, SG, AG, GE) non hanno preso posizione in merito. Due dei Cantoni che hanno risposto hanno rinunciato esplicitamente a prendere posizione (ZH, UR). Tra i partiti hanno consegnato una presa di posizione il PLR, il PPD, il PSS, l'UDC, il PLS, il PSdL, i Verdi e il PCS. Per quel che concerne le associazioni mantello dell'economia, hanno preso posizione il SHIV (Vorort), l'Associazione svizzera dei banchieri e l'Unione sindacale svizzera USS. Hanno inoltre presentato una presa di posizione Swissmem, il VSIG, il Centre patronal e il Jeune Barreau Vadois.

#### **1.3.2 Risultati della procedura di consultazione**

##### **1.3.2.1 Necessità di una legge**

La panoramica delle risposte mostra un consenso quasi unanime sulla necessità di legiferare in questo ambito. Nessuno dei Cantoni respinge il disegno. I partiti o approvano di massima il dispositivo di legge (PLR, PPD, PSS, PCS), o riconoscono la funzionalità del disegno (PLS), oppure sono di per sé già favorevoli a sanzioni di tipo economico (Verdi). L'UDC non si esprime in merito alla natura tecnica dell'avamprogetto e chiede un dibattito di fondo sulla politica degli embarghi del nostro Consiglio proponendo di discutere le questioni concernenti l'impiego dell'«arma della fame» a livello internazionale. Il PSdL deplora il fatto che la legge sia di natura puramente tecnica e auspica che le decisioni sull'applicazione di sanzioni siano di esclusiva competenza del legislatore. Pure le associazioni di punta dell'economia valutano positivamente l'avamprogetto della legge.

<sup>41</sup> Art. 3 dell'ordinanza che istituisce misure nei confronti della Sierra Leone, RS 946.209; art. 9 dell'ordinanza che istituisce misure nei confronti della UNITA, RS 946.204; art. 4 dell'ordinanza che istituisce misure nei confronti del Myanmar (RS 946.208.2; RU 2000 2648). Per l'entrata in Svizzera di cittadini iracheni e jugoslavi valgono restrizioni simili che tuttavia non poggiano sulle relative ordinanze sugli embarghi ma sono applicate nell'ambito della concessione dei visti.

### **1.3.2.2 Base costituzionale**

Il Tribunale federale propone di basare la legge anche sull'articolo 36 Cost. Le limitazioni previste concernono infatti la libertà economica ancorata nell'articolo 27 Cost., libertà che può essere limitata soprattutto in base all'articolo 36 Cost.

### **1.3.2.3 Oggetto (art. 1 AP)**

Tra i Cantoni, il Cantone Svitto chiede che la legge dia al nostro Consiglio delle norme precise; contenuto e portata delle misure coercitive dovrebbero essere precisate nella legge. Il Cantone Appenzello Interno rifiuta che la Svizzera apporti il proprio appoggio alle sanzioni adottate da altre organizzazioni internazionali e i suoi principali partner commerciali. Il Cantone Friburgo deplora che la scienza e la cultura possano essere oggetto di sanzioni.

Per quel che concerne i partiti, il PLR suggerisce che sia esaminata la possibilità di indicare all'articolo 1 capoverso 2 dei criteri (ad esempio violazione del diritto internazionale pubblico) o addirittura che sia introdotto un articolo sullo scopo (ad esempio rispetto dei diritti umani). Il PPD rifiuta la prevista estensione agli embarghi adottati da altre organizzazioni internazionali e dai principali partner commerciali della Svizzera. I Verdi propongono che non si parli di «principali partner commerciali» ma di «singoli Paesi».

Tra le organizzazioni, solo il VSIG chiede la soppressione del passaggio «o dei principali partner commerciali della Svizzera».

### **1.3.2.4 Competenza (art. 2 AP)**

Il Cantone Svitto ritiene che le disposizioni concernenti la determinazione delle misure debbano essere rinforzate (sostituire la disposizione potestativa con una disposizione coercitiva). Il PSS invece desidera una giustificazione più circostanziata della possibilità di prevedere eccezioni ai fini della salvaguardia degli interessi svizzeri.

### **1.3.2.5 Protezione dei dati e collaborazione fra autorità (art. 5 a 7 AP)**

Il Cantone Lucerna ritiene che la protezione dei dati sarebbe meglio assicurata introducendo disposizioni concrete (principi del trattamento, diritto di informazione, sorveglianza). Il Cantone Sciaffusa propone che sia richiesta alle autorità straniere o internazionali una protezione dei dati equivalente a quella della Svizzera.

I Verdi auspicano che sia abrogato l'articolo 7 capoverso 4, la disposizione che prevede la possibilità per le autorità federali di rinunciare all'esigenza della reciprocità nell'accordare l'assistenza amministrativa e giudiziaria a organizzazioni internazionali.

L'Associazione svizzera dei banchieri desidera che nelle questioni concernenti gli embarghi le informazioni necessarie siano chieste alle banche e ai negozianti in va-

lori mobili per il tramite della Commissione federale delle banche; auspica inoltre l'abrogazione dell'articolo 7 capoverso 5 (assistenza giudiziaria accordata alle autorità estere in caso di infrazione alla legge sugli embarghi). Swissmem propone di adeguare le disposizioni sull'assistenza amministrativa a quelle della legge sul materiale bellico. Il VSIG chiede che l'articolo 7 capoverso 3 lettera b sia completato in modo da prevedere l'obbligo, per lo Stato che beneficia dell'assistenza giudiziaria, di garantire il segreto d'ufficio.

### **1.3.2.6 Confisca (art. 13 AP)**

Il Tribunale federale attira l'attenzione sul fatto che manca una spiegazione del rapporto tra la legge sugli embarghi e la parte generale del CP, rispettivamente il diritto penale amministrativo.

### **1.3.2.7 Problema della delega (art. 16 AP)**

Secondo il Tribunale federale, dal punto di vista della delega è problematico che l'articolo 16 trasmetta al Dipartimento la competenza di aggiornare gli allegati delle ordinanze e di intervenire così nell'ambito delle misure coercitive.

### **1.3.2.8 Modalità di pubblicazione**

In base alle esperienze avute, il PRL ritiene necessario disciplinare le modalità della pubblicazione e della messa in vigore delle ordinanze sugli embarghi. Pure il Vorort chiede una corrispondente disposizione legale. L'Associazione svizzera dei banchieri propone la possibilità di comunicare un embargo ai suoi destinatari tramite mezzi elettronici o una rete elettronica e di dotare tali pubblicazioni di effetto giuridico.

### **1.3.2.9 Altre osservazioni**

Il PLR ritiene che le autorità competenti per l'adozione di embarghi dovrebbero rinunciare ad adottare divieti o limitazioni su transazioni con uno scopo particolare. Nella pratica non sarebbe infatti possibile controllare, senza un dispendio sproporzionato, se il destinatario di ordini di pagamento è una persona oggetto di embarghi. Per evitare insufficienze, il PLR consiglia inoltre l'adozione di un'ordinanza quadro astratta.

### **1.3.3 Valutazione**

Alcune proposte hanno portato, rispetto all'avamprogetto, alle modifiche illustrate al n. 1.4. Non si è invece potuto tenere conto delle rimanenti proposte per motivi diversi:

- Non conviene fare riferimento all'articolo 36 Cost. in quanto esso non rappresenta una norma di competenza. Le misure di embargo possono trovarsi

in conflitto con la libertà economica protetta dall'articolo 27 Cost. Restrizioni al traffico commerciale e finanziario con l'estero hanno un impatto sui redditi e sullo sviluppo economico di imprese le cui relazioni d'affari sono toccate dalle misure di embargo. Secondo l'articolo 36 Cost. le limitazioni dei diritti fondamentali necessitano di una base legale; le misure devono inoltre essere giustificate da un interesse pubblico e proporzionate allo scopo previsto. È evidente che la partecipazione a sanzioni largamente approvate a livello internazionale corrisponde all'interesse pubblico. Per quanto concerne la proporzionalità è d'uopo ricordare che le sanzioni internazionali in questione non possono raggiungere il loro obiettivo se non godono dell'appoggio incondizionato di tutti i Paesi e se non sono da essi applicate in modo rigoroso.

- Il presente disegno concerne espressamente una legge tecnica. L'articolo 1 capoverso 1 è stato completato con una disposizione generale riguardante l'obiettivo delle sanzioni internazionali (cfr. n. 1.4 più in basso), ma l'inclusione di obiettivi politici specifici modificherebbe il carattere del progetto. Va da sé che gli obiettivi fissati dalla Costituzione federale restano determinanti. Un vero e proprio catalogo di criteri sarebbe insoddisfacente considerare le circostanze variabili e le particolarità delle sanzioni internazionali.
- Non è possibile rinunciare a menzionare l'obiettivo delle transazioni perlomeno quando questo obiettivo è parte integrante delle sanzioni internazionali o quando la rinuncia rischierebbe di comportare impedimenti più gravi o sproporzionati sulle transazioni finanziarie. Per quel che concerne il traffico dei pagamenti, grazie alle software attuali è possibile identificare senza troppo dispendio i mandati di pagamento in questione. Infine, considerata la rapidità dei cambiamenti che intervengono nell'ambito delle sanzioni internazionali non sarebbe utile adottare un'ordinanza quadro astratta che dovrebbe limitarsi più che altro a contenuti regolati dalla legge.
- La proposta di raccogliere informazioni da parte di banche e di negozianti in valori mobili tramite la Commissione federale delle banche appare inopportuna in quanto comporterebbe una frammentazione inutile delle competenze. La funzione di controllo descritta dalla LEmb non ha d'altronde molto in comune con l'attività di vigilanza esercitata dalla Commissione delle banche.
- Per quel che concerne il trattamento differenziato dei dati personali degni di particolare protezione (art. 3 lett. c LPD) bisogna sottolineare che la differenziazione riveste valore pratico: all'apertura di un procedimento penale sono registrati i dati personali del sospettato e inoltre, se si prevede una multa, i dati relativi al reddito e alla sostanza. La comunicazione dei dati si limiterà di volta in volta alle indicazioni descritte all'articolo 3 lettera c della LPD (dato di fatto, pena pronunciata) e solo in casi eccezionali comprende dati secondo l'articolo 3 lettera c numeri 1 - 3. Questa regolamentazione differenziata serve alla protezione dei dati e va quindi mantenuta.
- Una regolamentazione separata dell'assistenza amministrativa e dell'assistenza giudiziaria porterebbe nella pratica, in assenza di criteri di delimitazione, a difficoltà di esecuzione. La Svizzera non dispone infatti di una legge sull'assistenza amministrativa e non conosce quindi una definizione legale di assistenza amministrativa. L'assistenza amministrativa internazionale può

essere descritta come la collaborazione tra autorità amministrative estere e svizzere in merito ad attività, svolte dall'autorità, che non hanno come obiettivo decisioni concernenti un contenzioso giuridico o la repressione di azioni punibili. In genere si tratta di fornire all'autorità richiedente informazioni che sono accessibili all'autorità richiesta. L'assistenza giudiziaria internazionale concerne invece il sostegno a una procedura penale all'estero (ad esempio mediante la ricerca di prove nello Stato richiesto) e in genere richiede quindi l'adozione di misure coercitive nei confronti degli interessati. Inoltre la collaborazione avviene generalmente tra le autorità giudiziarie. Questi due criteri (adozione di misure coercitive e collaborazione tra autorità giudiziarie) oggi non hanno tuttavia più una validità generale, alla stessa stregua del terzo criterio che si riferisce alle formalità procedurali. L'unico criterio di distinzione rimane la procedura in quanto tale (procedimento penale amministrativo, rispettivamente procedura di diritto penale).

- Misure di embargo ai sensi della LEmb non sono misure di politica monetaria, commerciale o economica; in virtù della loro finalità e motivazione si tratta di misure di politica estera. Di questa caratteristica tiene conto l'articolo 7 capoverso 6 della LEmb. La regolamentazione prevista è pertinente in quanto la LEmb è da considerarsi una *lex specialis* rispetto all'AIMP e non una legge accessoria. In caso di infrazione alle misure di embargo, l'assistenza giudiziaria internazionale può essere accordata continuando ad applicare la procedura prevista dalla legge sull'assistenza penale internazionale.
- Per evitare difficoltà d'interpretazione nel valutare se gli oggetti e i beni confiscati mettono veramente in pericolo «la sicurezza di persone, il buon costume o l'ordine pubblico», la disposizione della LEmb (come quella della LBDI) non fa riferimento a tale criterio ma all'assenza di una garanzia che gli oggetti saranno utilizzati conformemente al diritto.
- Per quel che concerne le osservazioni sulle pubblicazioni ufficiali bisogna ricordare che secondo l'articolo 7 della legge federale sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512) un atto emanato dalla Confederazione può essere in un primo tempo divulgato in altro modo che non nella RU, se ciò è indispensabile per assicurarne l'efficacia o se a causa di urgenza o di altre circostanze straordinarie la pubblicazione ordinaria nella RU non è possibile prima dell'entrata in vigore. Secondo l'articolo 5 dell'ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512.1) questo tipo di pubblicazione può assumere forme diverse, tra cui, oltre alla divulgazione tramite la radio, la televisione, la stampa ecc., pure in modalità in linea. Non vi è quindi bisogno di una regolamentazione ulteriore di questo ambito nella LEmb.

## 1.4 Modifiche rispetto all'avamprogetto

- Nell'*articolo 1 capoverso 1* è aggiunto il passaggio «volte al rispetto del diritto internazionale pubblico», rispettivamente tolto il passaggio «di altre organizzazioni internazionali».

L'aggiunta esplicita che la legge ha per oggetto misure che permettono di applicare sanzioni economiche internazionali volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico e segnatamente i diritti dell'uomo. Questo corri-

sponde in partenza agli obiettivi delle sanzioni economiche dell'ONU dirette contro i trasgressori del diritto o i perturbatori della pace. La medesima finalità deve essere applicabile per la messa in atto di sanzioni economiche dell'OSCE o dei più importanti partner commerciali della Svizzera, segnatamente dell'UE.

L'espressione «di altre organizzazioni internazionali» è stata tolta in quanto in pratica entrano in considerazione solamente sanzioni di tipo non militare adottate dall'ONU o dall'OSCE.

- Per uno scrupolo di chiarezza giuridica, nell'*articolo 4 capoverso 3* è precisato che gli organi di controllo «e le autorità di cui essi si avvalgono» (elencate al capoverso 2) hanno i medesimi obblighi.
- Agli *articoli 5 capoverso 1, 6 e 7 capoverso 1 lettera a*, l'espressione «l'esecuzione della presente legge» è stata completata formalmente con «e delle ordinanze di cui all'articolo 2».
- Nell'avamprogetto, l'*articolo 16* citava: «Il Dipartimento competente può aggiornare gli allegati delle ordinanze nella misura in cui essi elencano le misure coercitive.» Tale formulazione dava l'impressione errata che gli allegati delle ordinanze avrebbero regolato anche i concetti fondamentali, mentre essi si limitano a precisazioni tecniche per concetti di base già disciplinati. Questo articolo è stato quindi riformulato.

## **1.5 Grandi linee del disegno della LEmb**

### **1.5.1 Introduzione**

La LEmb ha per funzione di consentire, mediante l'istituzione di misure analoghe in Svizzera, l'applicazione di sanzioni internazionali a carattere non militare volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico, decretate dall'ONU, dall'OSCE o dai principali partner commerciali della Svizzera, segnatamente l'UE, a cui il nostro Paese partecipa. Poiché queste misure coercitive consistono soprattutto nella restrizione dell'accesso a merci o nel divieto di esportazione, che si possono genericamente designare con il termine di embarghi, si usa il titolo abbreviato di «Legge sugli embarghi» anche se non è pertinente a tutte le misure coercitive. La legge può fungere da legge quadro nella misura in cui i campi d'applicabilità e gli strumenti sono elencati in maniera non esclusiva; spetta al nostro Consiglio istituire i singoli provvedimenti con apposita ordinanza ogni qualvolta sono decretate sanzioni internazionali.

Le prescrizioni concernenti il controllo e l'esecuzione dei provvedimenti sono fondate in gran parte su disposizioni analoghe della legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) e della legge sul materiale bellico (LMB). Appaiono invece alcune divergenze in materia di assistenza amministrativa e di disposizioni penali, legate alla natura particolare della LEmb. Essa consente infatti di ordinare provvedimenti adeguati al caso sanzionato; tali provvedimenti possono essere molto diversi sotto il profilo della fattispecie, sono già geograficamente limitati in funzione dell'obiettivo che si prefiggono e non sono concepiti in maniera duratura.

## 1.5.2

### Legge quadro per l'applicazione di sanzioni internazionali

Nell'ambito della LEmb, le sanzioni internazionali citate sono quelle a carattere non militare. Si tratta in primo luogo di misure di embargo a carattere economico e cioè di misure coercitive discriminatorie, volte a limitare il traffico di merci, di servizi, di tecnologia o di capitali nei confronti di un Paese o di un gruppo di Paesi in vista di motivare i destinatari delle sanzioni a un determinato comportamento<sup>42</sup>. Fra le misure a carattere non militare si annoverano anche altri provvedimenti, come il divieto di entrata e di transito o restrizioni relative agli scambi scientifici, tecnologici e culturali aventi la stessa finalità.

La LEmb è una legge quadro che conferisce al nostro Consiglio la competenza (art. 2 cpv. 1) per applicare le sanzioni internazionali da esso appoggiate mediante l'adozione di corrispondenti misure coercitive. Essa lascia intatta la competenza del nostro Consiglio di decidere autonomamente in merito alla partecipazione della Svizzera a sanzioni internazionali, competenza basata sull'articolo 184 Cost. Attualmente le cosiddette misure di embargo rivestono la forma di ordinanze indipendenti fondate direttamente sulla Costituzione federale. Il nostro Consiglio commenta regolarmente queste misure nei suoi rapporti annuali sulla politica economica esterna. Poiché le ordinanze che istituiscono misure coercitive comprendono anche prescrizioni inerenti al trattamento di dati personali particolarmente degni di protezione, e siccome si prevede che in futuro le infrazioni siano punibili con pene di detenzione, la necessità di normativa mediante una legge in senso formale diventa imperativa. Tale legge costituirà la base legale per l'emanazione delle prescrizioni di esecuzione del nostro Consiglio a livello di ordinanza (art. 2 cpv. 2). Il campo di applicazione della legge comprende tuttavia solo le misure coercitive adottate a livello internazionale. La legge non impedirà al nostro Consiglio di decidere, sulla base della sua competenza in materia di politica estera (art. 184 Cost.), l'applicazione di sanzioni non adottate internazionalmente (*misure unilaterali*), tanto più in quanto misure di questo tipo sono per principio permesse dal diritto internazionale.

La legge stessa ha carattere tecnico; essa non obbliga il nostro Consiglio a ordinare misure coercitive («può adottare» dice l'art. 1 cpv. 1). La legge sarà applicata nei casi in cui si intende mettere in atto misure coercitive adottate dall'ONU, dall'OSCE o dai principali partner commerciali della Svizzera, segnatamente dall'UE. Il contenuto delle sanzioni internazionali a carattere non militare non è definibile in anticipo. Il disegno di legge non elenca quindi in maniera esaustiva gli strumenti potenziali, in modo da lasciare sufficiente margine alle necessarie disposizioni di esecuzione nell'ambito di un'ordinanza, segnatamente per quanto concerne l'applicazione delle nuove sanzioni («smart sanctions»)<sup>43</sup> a carattere non militare.

Il disegno della LEmb non influisce su un'eventuale adesione della Svizzera all'ONU né all'UE, pur non costituendovi un ostacolo.

L'applicazione di sanzioni internazionali a carattere non militare serve a salvaguardare interessi fondamentali di politica estera e di politica di sicurezza del nostro Paese. A prescindere della loro natura, le misure coercitive sono in ultima analisi comunque determinate da considerazioni di politica estera.

<sup>42</sup> Cfr. Ipsen K., *Völkerrecht*, IV ristampa, München 1999, pag. 593.

<sup>43</sup> Cfr. n. 1.2.3.5 del messaggio.

### 1.5.3

### Campi d'applicazione e strumenti

Il presente disegno di legge enumera in maniera non esaustiva i settori (art. 1 cpv. 2 lett. a) a cui si potrebbero applicare sanzioni internazionali. Le misure coercitive possono concernere, direttamente o indirettamente (in modo da poter includere anche la mediazione), il traffico delle merci, dei servizi, dei pagamenti e dei capitali, la circolazione delle persone, gli scambi scientifici, tecnologici e culturali. Neppure gli strumenti (art. 1 cpv. 2 lett. b) sono elencati in maniera esclusiva. Essi possono segnatamente consistere in divieti, obblighi di autorizzazione e di notificazione, come pure in altre restrizioni di diritti. Il tipo, il contenuto e la portata delle singole misure coercitive dovrà essere disposto mediante ordinanza del nostro Consiglio, in funzione della situazione della sanzione.

Si devono considerare in primo luogo divieti che colpiscono il commercio transfrontaliero e con esso le relative prestazioni di servizi (trasporto e mediazione) ma anche il blocco di beni patrimoniali e il divieto di mettere a disposizione crediti o di partecipare a nuovi investimenti. Inoltre esiste la possibilità di vietare l'uso dello spazio aereo svizzero per il traffico da e per lo Stato o gli Stati destinatari di sanzioni internazionali. Questi divieti possono essere istituiti in maniera generica o con riserva di autorizzazione. Secondo le circostanze, può essere sufficiente l'obbligo di notificazione. In alcuni casi si possono rendere necessarie «altre restrizioni di diritti», come per esempio restrizioni inerenti all'uso di beni immobili o di altri valori patrimoniali dello Stato destinatario della sanzione che si trovino in Svizzera – ciò tuttavia solo nella misura in cui il diritto internazionale, in particolare il diritto consuetudinario internazionale, consentono simili restrizioni, rispettivamente nella misura in cui tali diritti non sono coperti da immunità nell'ambito del diritto internazionale. Resta di fatto che la presente legge serve all'applicazione di sanzioni internazionali e non ha per obiettivo di bloccare e rimpatriare valori patrimoniali di cittadini o pubblici ufficiali stranieri accusati di reati<sup>44</sup>.

Per quanto concerne l'estensione del campo d'applicazione della LEmb, si deve tenere in considerazione l'articolo 4 del Trattato di Unione doganale del 29 marzo 1923 tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein (RS 0.631.112.514). In esso si specifica che «... saranno applicabili nel Principato del Liechtenstein, nello stesso modo come in Svizzera, siano esse già applicabili al momento in cui il presente Trattato entra in vigore o acquistino forza di legge nel periodo della durata di quest'ultimo, le disposizioni di *tutta la legge doganale svizzera*, come pure di *tutta la legislazione federale svizzera* in qualsiasi maniera, *sempreché sia applicabile all'Unione doganale*»; e si precisa inoltre: «... al Principato del Liechtenstein è fatta la stessa situazione giuridica che spetta ai Cantoni svizzeri» (cfr. DTF 121 IV 280). La LEmb e le sue ordinanze sono dunque applicabili nel Principato, *sempreché* sia-

<sup>44</sup> Cfr. anche la risposta del nostro Consiglio all'interpellanza Ziegler (98.3535), conti segreti del generale Augusto Pinochet in Svizzera. - Cfr. DF del 21 dicembre 1995 concernente la collaborazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario (RS 351.20). - Cfr. ordinanza del 17 maggio 1997 sulla salvaguardia dei beni della Repubblica dello Zaire in Svizzera (RU 1997 1149); cfr. decisione dell'Ufficio federale di polizia del 23 giugno 1999 in re *Milosevic Slobodan* e consorti (FF 1999 4500).

no pertinenti al Trattato di Unione doganale<sup>45</sup>. Niente è quindi mutato rispetto alla situazione attuale.

#### **1.5.4 Controllo e esecuzione delle sanzioni**

La legge dispone che chiunque è destinatario, direttamente o indirettamente, di misure coercitive, sottostà all'obbligo di informare (art. 3) e di tollerare i controlli (art. 4). Contro le decisioni adottate si può ricorrere conformemente alla procedura federale (art. 8).

Le autorità federali competenti possono trattare dati personali nella misura in cui è necessario per l'esecuzione (art. 5). Inoltre, la legge disciplina l'assistenza amministrativa in Svizzera (art. 6) come pure l'assistenza amministrativa e giudiziaria fra autorità svizzere e estere (art. 7).

Come menzionato, il nostro Consiglio deve istituire le misure coercitive in seguito a sanzioni internazionali per mezzo di ordinanze speciali, sempreché non esista la possibilità di ordinare tali misure in virtù della normativa speciale vigente. Per quel che concerne le disposizioni penali, la LEmb per delitti (art. 9) commina pene di detenzione fino a 5 anni e per le contravvenzioni (art. 10) pene di detenzione o di multa. A titolo di paragone, la legge sul materiale bellico (LMB), la legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) e la legge sull'energia nucleare (LEN) – tenendo conto della particolare gravità della fattispecie – comprendono disposizioni penali più drastiche. Nel caso di infrazioni degli embarghi non è tuttavia intenzione creare differenze di pena in casi di fattispecie analoghi. Per esempio, in caso di infrazione di un divieto di esportazione istituito mediante ordinanza conformemente alla presente LEmb, si deve comminare la pena più severa della legge speciale. Perciò l'articolo 11 capoverso 1 LEmb dispone esplicitamente che, se un'infrazione costituisce simultaneamente anche un'infrazione alla LBDI, alla LMB o alla LEN, solo le disposizioni penali di queste ultime sono applicabili. Tali casi (conformemente a queste leggi speciali) fondano la giurisdizione federale. Se l'infrazione costituisce simultaneamente un'infrazione dei divieti ai sensi della legge sulle dogane, solo le disposizioni penali di quest'ultima sono applicabili, sempreché non ci sia infrazione alle LMB, LBDI e LEN (art. 11 cpv. 2 LEmb). In tutti gli altri casi – e in proposito si pensi, in particolare, alle infrazioni di misure coercitive concernenti le transazioni finanziarie – sono applicabili le disposizioni penali di cui agli articoli 9 e 10. Il perseguimento penale spetta alle autorità federali competenti, che possono chiedere al Ministero pubblico della Confederazione di aprire un'inchiesta se l'importanza giuridica o effettiva del reato lo giustifica (art. 14 cpv. 2).

In vista di casi in cui sono applicabili sia la LEmb che la legge sul materiale bellico (LMB), la legge sul controllo dei materiali a duplice impiego (LBDI) e la legge sull'energia nucleare (LEN), è necessario adeguare alle disposizioni penali della presente legge (articolo 11 capoverso 1) le disposizioni di quelle tre leggi che potrebbero interferire con le ordinanze basate sulla LEmb (art. 17 LEmb).

<sup>45</sup> Il Principato del Liechtenstein ha emanato una legge dal tenore analogo ma di ancor più vasta portata, la legge dell'8 maggio 1991 sulle misure concernenti gli scambi economici con Stati Esteri, LGBl 1991 n. 41 - Non sarebbero pertinenti al Trattato di Unione doganale, nell'ambito della legislazione svizzera in materia di sanzioni, le disposizioni concernenti sanzioni finanziarie e diritti aerei.

Il nostro Consiglio informa l'Assemblea federale sull'applicazione della LEmb nei suoi rapporti sulla politica economica esterna (art. 15).

## **2 Parte speciale: commento dei singoli articoli**

### **2.1 Istituzione di misure coercitive**

#### **2.1.1 Oggetto (art. 1 cpv. 1 e cpv. 2 lett. a) e deroghe (art. 2 cpv. 1)**

Il presente atto legislativo costituisce la base legale per l'applicazione in Svizzera, mediante misure corrispondenti, di sanzioni internazionali volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico. Nell'*articolo 1* sono utilizzati due termini diversi: con quello di *sanzioni* si designano misure internazionali (ovvero misure delle organizzazioni internazionali ONU e OSCE o dei principali partner commerciali della Svizzera, segnatamente dell'UE), con le quali si intende incitare lo Stato destinatario, il gruppo di Stati destinatari o l'organizzazione destinataria (come ad esempio l'UNITA) a un cambiamento di condotta.

Per l'applicazione di sanzioni internazionali mediante misure corrispondenti di diritto nazionale si impiega il termine *misure coercitive*. Non si tratta qui di misure protezionistiche di politica economica esterna nei confronti dell'estero (cfr. art. 1 legge federale sulle misure economiche esterne, art. 7 LTD, art. 2 decreto sulle preferenze tariffali) – tali provvedimenti continuano a essere possibili, indipendentemente dalla presente legge – e neppure di provvedimenti in casi singoli né, rispettivamente, di provvedimenti coattivi di diritto penale amministrativo (art. 26 e 45 segg. DPA, RS 313.0), bensì di norme generiche astratte. Per contro, misure coercitive analoghe a quelle basate sulla LEmb sono istituite in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (cfr. n. 6 qui appresso).

Per «sanzioni» (art. 1 cpv. 1) si intendono le sanzioni a carattere non militare dell'ONU, segnatamente quelle fondate sul capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite<sup>46</sup>, dell'OSCE, oppure anche dei principali partner commerciali della Svizzera, segnatamente l'UE. L'inclusione dei principali partner commerciali della Svizzera è indispensabile. L'oggetto delle sanzioni non sono infatti misure di politica commerciale; le sanzioni contemplate dalla LEmb sono volte in primo luogo a ristabilire una situazione conforme al diritto internazionale. Diversi possono essere i motivi per cui l'ONU in questi casi non è pronta o non è ancora pronta ad adottare relative risoluzioni di sanzioni. Comunque va ricordato che i principali partner commerciali della Svizzera sono anche quelli più in grado di mettere in atto efficacemente questo tipo di sanzioni e raggiungere così l'obiettivo delle sanzioni, nell'interesse del diritto internazionale. Conformemente ai propri interessi, la Svizzera ha sinora partecipato due volte a questo tipo di sanzioni dei suoi principali partner commerciali: le sanzioni dell'UE contro la Jugoslavia e contro il Myanmar (Birmania). Nelle decisioni in merito alla partecipazione a questo tipo di sanzioni bisogna inoltre tenere conto del fatto che, rinunciando a parteciparvi, il nostro Paese corre il pericolo di essere usato per aggirare le misure coercitive. D'altronde la formula «i principali partner commerciali della Svizzera» ha un precedente nell'articolo 5 LBDI, dove è stata introdotta dalle Camere federali. Le sanzioni a carattere non militare finora concerno-

<sup>46</sup> Statuto delle Nazioni Unite: FF 1982 I 441.

no misure di embargo economico totale o parziale (embarghi degli scambi commerciali e delle prestazioni di servizi, inclusi gli embarghi dei beni d'armamento, sanzioni finanziarie). Talvolta portano anche sulla circolazione delle persone, e si può presumere che, secondo la situazione, potrebbero includere anche gli scambi scientifici, tecnologici e culturali. Grazie all'adozione di misure coercitive (art. 1 cpv. 2) le sanzioni internazionali possono essere applicate totalmente o parzialmente anche in Svizzera. Poiché in tali misure coercitive i divieti di fornitura di merci, rispettivamente divieti di esportazione, generalmente designati con il termine di «embarghi» sono preponderanti, si è utilizzata per il titolo abbreviato la formulazione «Legge sugli embarghi» benché questa forma abbreviata non si applichi a tutte le misure coercitive. L'articolo 1 capoverso 2 lettera a elenca i campi di applicazione in maniera non esclusiva. Possono essere colpiti da misure coercitive, in particolare, il traffico delle merci, dei servizi, dei pagamenti e dei capitali, la circolazione delle persone, come pure gli scambi scientifici, tecnologici e culturali, e ciò in maniera diretta o indiretta, per esempio nel caso di operazioni di mediazione ad essi connessi.

La competenza del nostro Consiglio di decidere in merito a un'eventuale partecipazione della Svizzera a sanzioni internazionali, competenza che deriva dalla Costituzione (art. 184 Cost.), non è toccata dal presente disegno di legge. La LEmb non obbliga il nostro Consiglio ad ordinare misure coercitive («può adottare» dice l'art. 1 cpv. 1). Anche in futuro spetta, conformemente alla delega costituzionale, al nostro Collegio valutare se e, eventualmente, in quale misura, la Svizzera voglia partecipare alle sanzioni. L'articolo 2 capoverso 1 prevede tuttavia la possibilità di stabilire deroghe per sostenere attività umanitarie o per tutelare interessi svizzeri. Come è già il caso nelle ordinanze attuali sugli embarghi<sup>47</sup>, anche la LEmb offrirà la possibilità di prevedere, nell'ambito di ordinanze basate su di essa, eccezioni generali ai divieti di esportazione, applicabili direttamente o per il tramite di autorizzazioni nei singoli casi.

Come già menzionato sopra, la legge stessa ha carattere tecnico e non prescrive norme di diritto della neutralità né disposizioni in materia della politica di neutralità. Esige tuttavia che le sanzioni internazionali in questione siano volte al rispetto del diritto internazionale, segnatamente al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo.

## **2.1.2 Strumenti (art. 1 cpv. 2 lett. b) e competenza (art. 2 cpv. 1)**

Neppure gli *strumenti* sono elencati in maniera esaustiva, in vista di garantire la necessaria flessibilità nell'applicazione autonoma di sanzioni che possono scaturire da situazioni estremamente diverse. La legge enumera segnatamente divieti, obblighi di autorizzazione e di notificazione, come pure altre restrizioni di diritti. Come esplicitato al n. 1.5.2 qui sopra, si devono considerare in primo luogo divieti che colpiscano il commercio transfrontaliero e con esso le relative prestazioni di servizi (trasporto e mediazione) ma anche il blocco di beni patrimoniali e il divieto di mettere a disposizione crediti o di partecipare a nuovi investimenti. Inoltre esiste la possibilità di vietare l'uso dello spazio aereo svizzero al traffico da e per gli Stati destinatari di

<sup>47</sup> Cfr. ad es. art. 2 cpv. 3 e 4 dell'ordinanza del 23 giugno 1999 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia, RS **946.207**.

sanzioni internazionali. Tali divieti possono essere disposti con riserva di autorizzazione. In certe circostanze può essere sufficiente un semplice obbligo di notificazione. Nell'ambito degli obblighi di diritto internazionale della Svizzera sono possibili anche «altre restrizioni di diritti», come per esempio restrizioni relative all'uso di beni patrimoniali del destinatario straniero delle sanzioni che si trovano in Svizzera. Il tipo, il contenuto e la portata delle singole misure coercitive devono essere stabilite mediante ordinanza in funzione della situazione delle sanzioni.

In virtù dell'articolo 2 capoverso 1 la competenza per ordinare le misure coercitive spetta al nostro Consiglio. Future misure di embargo adottate dal nostro Collegio nell'ambito della presente legge, da emanare sotto forma di ordinanza (art. 2 cpv. 2), saranno basate su questa norma di competenza.

Nella LEmb viene a più riprese usata l'espressione *autorità federali competenti*. Dato che in virtù dell'articolo 43 LOGA (RS 172.010) è il nostro Consiglio a stabilire i compiti dei singoli uffici, essi non devono più essere designati a livello di legge. Quali saranno gli uffici competenti nei singoli casi dipenderà soprattutto dal contenuto delle sanzioni in questione. In genere la competenza spetterà al Segretariato di Stato dell'economia (Seco). Tra le altre autorità federali competenti potranno esservi gli uffici del DFAE (Direzione politica), del DFGP (Ufficio federale di polizia), del DFF (Amministrazione federale delle finanze) e del DATEC (Ufficio federale dell'aviazione civile).

## **2.2 Controllo (art. 3 e 4)**

L'*obbligo di informare* disposto dall'*articolo 3* corrisponde sotto il profilo del contenuto a una disposizione analoga dell'articolo 9 LBDI. L'obbligo di informare serve non soltanto all'eventuale valutazione di una domanda di autorizzazione, bensì è soprattutto indispensabile alla piena esecuzione della legge. Il testo di legge non prevede alcun obbligo di informare "su richiesta" perché tale formulazione potrebbe suscitare l'impressione erronea che i documenti da presentare debbano essere elencati nominalmente.

Anche la disposizione dell'*articolo 4* relativa alle *attribuzioni degli organi di controllo* corrisponde a norme già esistenti delle LMB, LBDI e LEN.

## **2.3 Protezione dei dati e collaborazione fra autorità (art. 5 a 7)**

L'*articolo 5* costituisce la base legale per il trattamento di dati personali da parte del Segretariato di Stato dell'economia (Seco), o da parte di unità amministrative designate dal nostro Consiglio ai fini dell'esecuzione della legge. Le prescrizioni dell'articolo 5 si applicano a tutte le disposizioni della terza sezione (art. 5 a 7).

L'*articolo 6* disciplina l'assistenza amministrativa in Svizzera e l'*articolo 7* l'assistenza amministrativa e giudiziaria tra la Svizzera e le autorità estere competenti come pure le organizzazioni e gli organismi internazionali. Si intendono come organizzazioni e organismi internazionali soltanto quelli i cui membri sono Stati. Gli articoli 1 e 7 non hanno necessariamente il medesimo campo d'applicazione. Ad esempio, in caso di sospetto di infrazione a un divieto di consegna di tecnologia

missilistica in un Paese oggetto di sanzioni, potrebbe rendersi necessaria la collaborazione con il MTCR (Regime di non proliferazione nel settore missilistico). Rispetto alle disposizioni analoghe relative all'assistenza amministrativa della LBDI (art. 19) e della LMB (art. 41), nei quali si parla solo di «dati», l'espressione «inclusi dati personali degni di particolare protezione», utilizzata nell'*articolo 6* (Assistenza amministrativa in Svizzera), non costituisce una modifica di fondo, ma semplicemente una precisazione.

L'*articolo 7 capoverso 2* riguarda le domande di comunicazione di dati alle autorità estere competenti come pure alle organizzazioni e organismi esteri. In questo contesto la Svizzera può comunicare dati alle autorità estere di modo che esse possano procedere a ulteriori investigazioni e a loro volta comunicare alle autorità svizzere i dati necessari a una procedura nel nostro Paese.

Le disposizioni del capoverso 2 consentono la comunicazione di dati concernenti gli importatori (lett. a: «i destinatari dei beni») come pure gli esportatori (lett. b: «le persone che hanno preso parte alla fabbricazione, alla fornitura o alla mediazione dei beni»). La comunicazione di dati prevista deve cioè servire a favorire l'assistenza amministrativa da parte di autorità estere o di organizzazioni e organismi internazionali in favore della Svizzera. I dati possono essere comunicati solo nella misura in cui le autorità estere nonché le organizzazioni e gli organismi internazionali sono vincolati dal segreto d'ufficio o da un obbligo analogo di mantenere il segreto e dispongono in tal modo di una protezione dei dati equivalente a quella svizzera.

I *capoversi 3 - 5 dell'articolo 7* disciplinano invece l'assistenza amministrativa della Svizzera a favore dell'estero, per la quale, al capoverso 3, si pone la condizione della reciprocità («se lo Stato estero (...) applica esso pure le sanzioni internazionali»). Le altre disposizioni al capoverso 3 corrispondono a prescrizioni analoghe delle leggi federali più recenti (cfr. art. 31 cpv. 2 lett. c della legge sul riciclaggio di denaro, RS 955.0; e art. 38 cpv. 2 lett. c della legge sulle borse, RS 954.1). Le autorità svizzere devono poter comunicare i dati alle autorità estere e alle organizzazioni e organismi internazionali a determinate condizioni.

L'assistenza amministrativa a favore delle autorità estere e delle organizzazioni e degli organismi internazionali scaturisce dalla considerazione che le autorità svizzere riceveranno dall'estero i dati necessari all'esecuzione della presente legge solo se anche il nostro Paese comunica alle autorità estere competenti i dati necessari all'esecuzione di norme estere analoghe.

Con l'espressione «autorità federali competenti» nell'*articolo 7 capoverso 4* si fa riferimento, attualmente, all'Ufficio federale di giustizia<sup>48</sup>.

Nell'*articolo 7 al capoverso 6* si prevede la possibilità di accordare assistenza giudiziaria nei casi di infrazione della LEmb. Si tratta qui di valutare se questa disposizione è in contraddizione con quanto previsto dall'*articolo 3 capoverso 3* della legge sull'assistenza in materia penale (AIMP, SR 351.1), in virtù del quale una domanda è irricevibile se il procedimento verte su un reato che sembra volto alla decurtazione fiscale o viola prescrizioni concernenti misure di politica monetaria, commerciale o economica. Nell'*articolo 11 capoverso 2* LEmb si rimanda inoltre alla fattispecie del contrabbando di merci proibite ai sensi dell'*articolo 76* della legge sulle dogane (RS 631.0).

<sup>48</sup> Cfr. le spiegazioni concernenti l'art. 43 LOGA al n. 2.1.2.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 110 Ib 82), i reati fiscali si limitano esclusivamente a infrazioni delle norme relative alla determinazione e alla riscossione di imposte e tasse pubbliche di ogni genere. Non sussiste dunque alcun nesso con l'articolo 76 della legge sulle dogane, che sostanzialmente protegge non le tasse pubbliche, ma interessi economici pubblici<sup>49</sup>.

Il contrabbando di merci proibite non è d'altronde un reato politico. Nel diritto svizzero il reato politico è contemplato solo quando il delitto si situi nell'ambito della lotta contro o per il potere o tenda a sottrarre qualcuno a un potere che escluda ogni forma di opposizione; inoltre tra tale delitto e il fine ricercato deve esistere una relazione stretta, diretta e chiara<sup>50</sup>. Le misure di embargo ai sensi della LEmb non sono misure di politica monetaria, commerciale o economica; per finalità e fondamento si tratta invece, palesemente, di *misure di politica estera*. Di questa fattispecie tiene appunto conto l'articolo 7 capoverso 6. In caso d'infrazioni delle misure di embargo si può quindi fornire l'assistenza giudiziaria internazionale; restano applicabili le procedure previste dalla legge in materia di assistenza penale.

## 2.4 Protezione giuridica (art. 8)

In virtù dell'*articolo 8*, le procedure di ricorso sono disciplinate «dalle disposizioni generali di procedura federale», tra cui figurano anche la legge federale sulla procedura penale (RS 312.0) e la legge federale sul diritto penale amministrativo (RS 313.0). Va notato che in materia di sicurezza e politica estera è ammissibile il ricorso al nostro Consiglio in qualità di autorità di ultima istanza (art. 72 PA, RS 172.021 in relazione con art. 100 lett. a OG, RS 173.110). Gli altri casi, invece, in ultima istanza possono essere impugnati con procedura di ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale Federale.

## 2.5 Disposizioni penali e altre misure (art. 9 a 14)

In virtù dell'*articolo 9* chiunque viola intenzionalmente disposizioni d'esecuzione della presente legge, la cui violazione è dichiarata punibile, è punito con la detenzione fino a un anno o con la multa fino a 500 000 franchi. Si intendono qui le ordinanze del nostro Consiglio che istituiscono misure coercitive concrete, sempreché le infrazioni delle disposizioni violate siano esplicitamente dichiarate punibili nell'ordinanza stessa. Nei casi gravi, la pena è la detenzione fino a 5 anni, a cui può essere cumulata, secondo le circostanze, la multa fino a 1 milione di franchi. Il reato per negligenza è punito con una pena di detenzione fino a 3 mesi o con una multa fino a 100 000 franchi. La fattispecie è considerata delitto. In Svizzera, secondo la giurisdizione attuale, sono punibili unicamente le persone fisiche. La legge sul materiale bellico (LMB), la legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) e la legge sull'energia nucleare (LEN) – tenendo conto della particolare gravità della fattispecie – comprendono disposizioni penali più drastiche. In materia non è prevista alcu-

<sup>49</sup> Messaggio del nostro Consiglio del 1° marzo 1966 concernente l'approvazione di sei convenzioni del Consiglio d'Europa, FF 1966 I 425; H. Schultz, Das schweizerische Auslieferungsrecht, pag. 465, n. 19; Th. Gut, Die fiskalischen und militärischen Vergehen im schweizerischen Auslieferungsrecht, pag. 119, N7.

<sup>50</sup> DTF 108 Ib 409 E. 7b; 106 Ib 301 E. 4, 308 E. 3b e regesti.

na modifica. Se un'infrazione alla presente legge costituisce simultaneamente un'infrazione a una delle leggi speciali citate, sono applicabili solo le disposizioni penali più severe della legge speciale (*art. 11 cpv. 1 LEmb*). Se l'infrazione a questa legge costituisce simultaneamente un'infrazione dei divieti secondo l'articolo 76 della legge sulle dogane, solo le disposizioni di quest'ultima sono applicabili - fatte salve le disposizioni penali secondo la LMB, LBDI e LEN (*art. 11 cpv. 2 LEmb*). *In sintesi*: se una fattispecie costituisce anche un'infrazione di un divieto ai sensi della legge sulle dogane, è applicata unicamente quest'ultima; se costituisce anche un'infrazione della LMB, della LBDI o della LEN, sono applicate le disposizioni penale di queste ultime (più severe). In tutti gli altri casi (segnatamente in caso di infrazioni a sanzioni finanziarie) il disegno di legge prevede la detenzione fino a un massimo di cinque anni.

Chiunque intenzionalmente viola l'obbligo di informare ai sensi degli articoli 3 e 4, è punito, in virtù dell'*articolo 10*, con la detenzione o con la multa fino a 100 000 franchi. Ciò vale anche per le infrazioni intenzionali delle altre disposizioni della LEmb, delle disposizioni delle ordinanze di cui all'articolo 2 LEmb, la cui violazione sia stata dichiarata punibile, come pure per le infrazioni intenzionali delle decisioni dichiarate punibili in virtù dell'articolo 10, sempreché la fattispecie non costituisca simultaneamente infrazione di altre disposizioni penali. Se il reato è commesso per negligenza la pena è la multa fino a 40 000 franchi.

È ammessa la confisca di oggetti e valori patrimoniali sottostanti a misure coercitive, indipendentemente dalla punibilità di una determinata persona, se non è data alcuna garanzia che saranno successivamente utilizzati conformemente al diritto (*art. 13 cpv. 1*). Gli oggetti e valori patrimoniali sequestrati, nonché l'eventuale ricavo della loro realizzazione sono devoluti alla Confederazione (*art. 13 cpv. 2*). Come illustrato al n. 1.3.3, la disposizione dell'articolo 13 si basa sul criterio della mancata garanzia di un'utilizzazione ulteriore conforme al diritto. La disposizione è *lex specialis* al CP (*art. 58 e 59*).

Il perseguimento penale spetta all'ufficio federale competente, che può chiedere al Ministero pubblico della Confederazione di aprire un'inchiesta se l'importanza giuridica o effettiva del reato lo giustifica; l'apertura dell'inchiesta da parte del Ministero pubblico della Confederazione fonda la giurisdizione federale (*art. 14 cpv. 2*) conformemente all'articolo 340 CP. Tuttavia, probabilmente saranno rari i casi in cui il procedimento sarà portato avanti sino alla Corte penale federale. Conformemente all'articolo 18 capoverso 1 della legge federale sulla procedura penale, adottato ma non ancora entrato in vigore (PP; RS 312.0; FF 2000 76), il Ministero pubblico della Confederazione ha la possibilità di delegare la causa alla giustizia cantonale. Se in base all'articolo 11 alle infrazioni sono applicabili le disposizioni di un'altra legge (LMB, LBDI, LEN), la giurisdizione è quella federale, prevista dalle disposizioni di queste leggi speciali. Sono inoltre possibili infrazioni della presente legge che sottostanno allo stesso tempo alla competenza di perseguimento penale dei Cantoni, come ad esempio la truffa. In assenza di un'eccezione ai sensi dell'articolo 11 capoverso 1, si applica la legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0; *art. 11 cpv. 2 e 14 cpv. 1*).

Conformemente alle disposizioni dell'*articolo 15*, il nostro Consiglio informa l'Assemblea federale sull'applicazione della presente legge nei rapporti sulla politica economica esterna, come già ha fatto ogni anno, a partire dal rapporto 90/1+2, da quando cioè ha cominciato a emanare misure coercitive mediante le prime ordinanze autonome, ovvero direttamente fondate sulla Costituzione.

L'*articolo 17* prevede la modifica di tre leggi le cui disposizioni potrebbero interferire con quelle della LEmb: la legge sul materiale bellico (LMB), la legge sul controllo dei materiali a duplice impiego (LBDI) e la legge sull'energia nucleare (LEN). In vista di casi in cui sono applicabili sia queste ultime che la LEmb, è necessario adeguare alle disposizioni penali della presente legge (articolo 11 capoverso 1) le disposizioni di quelle tre leggi che potrebbero interferire con le ordinanze basate sulla LEmb.

- *Articolo 25 LMB*: quando le sanzioni internazionali includono anche il materiale bellico, senza che in un'ordinanza emessa in virtù della LEmb siano elencati beni sottostanti alla LMB, è applicabile quest'ultima (i criteri della LMB sono di massima sufficienti a escludere la concessione di autorizzazioni; inoltre il diritto internazionale degli embarghi autorizza gli Stati a stabilire in quale maniera intendono applicare, per esempio, i divieti di esportazione). Per tenere conto dei casi in cui si debbano prescrivere misure coercitive inerenti al materiale bellico conformemente alla LEmb, il nuovo articolo 25 LMB esclude anche la concessione di autorizzazioni in base alla LMB. In tal modo la fattispecie è disciplinata allo stesso modo nelle due leggi, il che permette, in caso d'infrazione, di applicare le disposizioni penali più severe della LMB.
- *Articolo 6 capoverso 1 LBDI*: nel caso in cui le sanzioni internazionali includono anche merci sottoposte alla LBDI e il nostro Consiglio intende applicare le sanzioni per mezzo di un'ordinanza, il capoverso 1 lettera c prevede ora che la concessione di un'autorizzazione è esclusa se sono state ordinate delle corrispondenti misure coercitive conformemente alla LEmb. Questa precisazione alla lettera c comporta un adattamento redazionale di tutto il capoverso 1.
- *Articolo 5 capoverso 6 LEN*: l'articolo 5 capoversi 1 e 5 disciplina la concessione di licenze di esportazione di combustibile nucleare e residui radioattivi (cpv. 1) come pure dell'energia prodotta negli impianti nucleari (cpv. 5). Se tali disposizioni non fossero sufficienti e si rendessero necessarie in questo settore misure coercitive fondate sulla LEmb, interverrebbe il nuovo capoverso 6, che ristabilisce nella fattispecie la congruità in materia di disposizioni penali.

La legge sulle armi (RS 514.54) e la legge sugli esplosivi (RS 941.41) non necessitano modifiche. Qualora, conformemente alla LEmb, si dovessero vietare le importazioni previste in queste leggi (divieto che non è contemplato nelle leggi in questione), le disposizioni penali previste dalla LEmb per tali casi sarebbero sufficienti.

<sup>51</sup> Per quel che concerne l'*articolo 16*: cfr. spiegazioni alla fine del n. 1.4.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

L'autorità amministrativa competente per l'esecuzione della legge di norma sarà il Segretariato di Stato dell'economia (Seco). Si prevede di costituire due unità di posti che il Seco, nell'ambito dei suoi piani di risparmio, deve dedurre da NOVE DUE e MINERVA. I due posti saranno imputati ai programmi di risparmio citati. Il disegno non ha alcun'altra ripercussione finanziaria per l'amministrazione della Confederazione, neppure sotto il profilo dell'utilizzazione delle applicazioni informatiche.

#### **3.2 Valutazione dell'impatto normativo**

*Necessità e possibilità d'intervento dello Stato:* la LEmb dà al nostro Consiglio i mezzi necessari per adottare provvedimenti volti a realizzare, mediante appropriate prescrizioni d'esecuzione e di controllo adeguate alle circostanze, sanzioni appoggiate internazionalmente. Per conferire efficacia ad un embargo servono adeguate disposizioni penali, la cui esecuzione può comportare la necessità di operare con dati personali degni di particolare protezione. Le pene comminate e le disposizioni legali inerenti alla protezione dei dati rendono necessaria una legge in senso formale come base legale. Nel complesso tuttavia la LEmb, per quel che concerne le sue conseguenze concrete, non comporterà meccanismi di controllo nuovi rispetto alle attuali ordinanze sugli embarghi.

*Conseguenze per i singoli gruppi della società:* in materia di procedura penale amministrativa, l'esperienza insegna che, in vista di impedire le frodi e conseguentemente di rafforzare l'effetto preventivo generale, è auspicabile l'inasprimento delle pene, rispettivamente l'adeguamento delle medesime a quelle previste dalla legislazione dei Paesi circostanti.

*Conseguenze per l'insieme dell'economia:* la legge attribuisce al nostro Consiglio la competenza per l'adozione di misure coercitive sotto forma di ordinanze. Le conseguenze per l'insieme dell'economia dipendono quindi dalla portata delle sanzioni, rispettivamente delle misure coercitive stabilite nelle singole ordinanze. Non è possibile valutare a priori queste conseguenze.

*Disciplinamenti alternativi:* la messa in atto di sanzioni internazionali necessita urgentemente di una base legale.

*Aspetti pratici dell'esecuzione:* la creazione di disposizioni quadro unificate per la realizzazione di sanzioni internazionali è opportuna e auspicabile dal punto di vista dell'esecuzione pratica. Si è fatto riferimento a disposizioni della legge sul controllo beni a duplice impiego e della legge sul materiale bellico che hanno provato la loro utilità nella prassi.

### **4 Programma di legislatura**

Il disegno è citato nell'allegato 2, capitolo 1.1 del rapporto sul programma di legislatura 1999 – 2003 (FF 2000 2037).

Nell'ambito della politica economica e di sicurezza comunitarie, l'Unione Europea può decidere misure coercitive economiche nei confronti di Stati terzi<sup>52</sup> (i singoli Stati membri sono autorizzati a farlo solo eccezionalmente<sup>53</sup>). Previa determinazione unanime di una posizione comune o approvazione di un'azione comune, il Consiglio dei Ministri può, a maggioranza qualificata, decretare le sanzioni economiche corrispondenti. Tali sanzioni sono istituite a livello comunitario mediante ordinanze e corrispondono, sotto il profilo del contenuto, alle misure coercitive previste nel presente disegno di legge. Per assicurarne l'applicazione sul piano penale, è necessaria una trasposizione nel diritto interno degli Stati membri<sup>54</sup>. Per esempio, dopo l'occupazione del Kuwait, la Repubblica federale di Germania ha incluso i provvedimenti di embarghi nei confronti dell'Iraq nell'ordinanza sulla politica economica esterna tedesca. Le competenze comunitarie nel campo della politica del commercio estero consentono all'Unione Europea, oltre che di tutelare i propri interessi, anche di trasporre sul piano comunitario sanzioni economiche dell'ONU, dell'OSCE e di altre organizzazioni internazionali. Così nel 1992 si è tenuto conto della decisione di sanzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) mediante l'applicazione di sanzioni di embargo commerciale e di divieto di sorvolo. Il presente disegno di legge è dunque eurocompatibile e non ha alcuna ripercussione sulle relazioni tra la Svizzera e l'Unione europea (cfr. n. 1.5.1).

Le ordinanze del nostro Consiglio che istituiscono misure coercitive nei confronti di Stati terzi si fondano sull'articolo 102 numero 8 della Costituzione federale del 1874 (vCost.), rispettivamente sull'articolo 184 dell'attuale Costituzione federale (Cost.). Si tratta di ordinanze indipendenti, ovvero di ordinanze direttamente costituzionali<sup>55</sup>, che riprendono in maniera autonoma un catalogo di sanzioni, di regola decretate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU.

L'articolo 102 numero 8 vCost. conferiva segnatamente al nostro Consiglio la competenza per emanare ordinanze o per istituire provvedimenti necessari alla tutela degli interessi della Confederazione nei confronti dell'estero<sup>56</sup>. L'esercizio di tale competenza è legato alle restrizioni poste dal Tribunale federale. Così, in assenza di una base legale formale, il nostro Collegio può emanare un'ordinanza direttamente

<sup>52</sup> Art. 11 - 28 TUE come pure art. 60 e 301 del trattato che istituisce la Comunità Europea nella versione del trattato di Amsterdam.

<sup>53</sup> Cfr. art. 297 e art. 60 par. 2 trattato CE.

<sup>54</sup> Matthias Herdegen, *Europarecht*, Il ristampa., München 1999, pag. 277.

<sup>55</sup> Cfr. per esempio ordinanza del 7 agosto 1990 che istituisce misure economiche nei confronti della Repubblica dell'Iraq (RS **946.206**); ordinanza del 1° luglio 1998 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (RU **1998** 1845); ordinanza del 12 gennaio 1994 su provvedimenti nei confronti della Libia (RS **946.208**), la cui applicazione fu sospesa mediante decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1999 (RU **1999** 1544); ordinanza dell'8 dicembre 1997 che istituisce misure nei confronti della Sierra Leone (RS **946.209**); ordinanza del 25 novembre 1998 che istituisce misure nei confronti dell'UNITA (RS **946.204**).

<sup>56</sup> Cfr. Schindler in *Kommentar BV*, Art. 102 Ziff. 8, Rz. 110 segg.

costituzionale solo quando le disposizioni che essa contiene sono necessarie, urgenti nel tempo, giustificate da interessi pubblici preponderanti e adeguate.

Inoltre queste disposizioni non possono essere in contraddizione con gli atti normativi emanati dall'Assemblea parlamentare<sup>57</sup>, e devono rispettare i diritti fondamentali dell'uguaglianza del diritto e della buona fede<sup>58</sup>.

Grazie alla legge sull'applicazione di sanzioni internazionali, il nostro Consiglio non è più legato dalle restrizioni citate della giurisprudenza del Tribunale federale in materia di limite nel tempo e di esclusione di pene di detenzione<sup>59</sup> (cfr. quanto esplicitato qui sopra nel n. 1.1.2). Per questa ragione, il presente disegno di legge non può fondarsi sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. (corrispondente all'art. 102 n. 8 vCost.), poiché esso attribuisce al nostro Consiglio solo competenza per emanare ordinanze di durata limitata nel tempo<sup>60</sup>. Il nostro Consiglio sarà tuttavia autorizzato anche in futuro ad emanare, al di fuori della legge sugli embarghi, norme e ordinanze di durata limitata nel tempo in applicazione delle disposizioni costituzionali.

Il disegno di legge concernente la trasposizione di sanzioni internazionali si fonda sugli articoli 54 capoverso 1, 122 capoverso 1 e 123 capoverso 1 Cost.

L'articolo 54 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione piena competenza in materia di affari esteri. Gli strumenti della Confederazione in questo caso non sono limitati ai soli accordi di diritto internazionale. Independentemente dagli accordi di diritto internazionale, la Confederazione non solo può emanare prescrizioni nel settore tradizionale della politica estera, come per esempio il riconoscimento di Stati e governi, il mantenimento di relazioni diplomatiche e consolari come pure la protezione diplomatica, ma anche istituire misure di solidarietà internazionale<sup>61</sup>. L'applicazione di sanzioni delle organizzazioni internazionali, anche quando avviene in maniera autonoma, è indiscutibilmente una misura di solidarietà internazionale nei confronti della comunità degli Stati.

L'articolo 122 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo del diritto civile - qui segnatamente per l'approvazione delle disposizioni sulla protezione dei dati - e l'articolo 123 capoverso 1 quella nel campo del diritto penale.

2588

<sup>57</sup> Il Consiglio federale riconosce in una decisione del 18 ottobre 1995 concernente un caso d'applicazione dell'ordinanza del 12 gennaio 1994 su provvedimenti nei confronti della Libia (RS **946.208**) di essere legato alla Costituzione e alla normativa, ma di poter emanare prescrizioni *praeter legem* (GAAC 1996 60/III, n. 88, pagg. 783-789).

<sup>58</sup> Cfr. DTF **123** IV 34-35 e **122** IV 261-262.

<sup>59</sup> Il Tribunale federale ha approvato la competenza del Consiglio federale di comminare pene di detenzione nell'ambito di ordinanze direttamente costituzionali, ma ha anche precisato che in tal caso si doveva istituire al più presto una base legale nel senso di una legge formale (DTF **123** IV 38).

<sup>60</sup> Il disegno di revisione della Costituzione federale non comprendeva nessuna disposizione esplicita relativa alla durata nel tempo. Essa fu introdotta dall'Assemblea federale per poter tenere conto della giurisprudenza del Tribunale federale.

<sup>61</sup> Cfr. Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale (FF **1997** I 1).