



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Controllo successivo: Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 14 novembre 2023

L'essenziale in breve

Nel presente rapporto la CdG-S valuta la partecipazione della Confederazione all'applicazione delle sanzioni economiche.

Anzitutto la Commissione informa in merito all'attuazione delle raccomandazioni che aveva formulato nel 2018 sulla base di una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). Nel presente rapporto giunge alla conclusione che i dati di base relativi all'applicazione delle sanzioni economiche sono stati migliorati e che la circolazione delle merci è soggetta a controlli più rigorosi, in particolare in relazione alle sanzioni contro la Russia. Ritiene che sia invece meno chiaro in che misura la sorveglianza e il controllo del traffico delle merci siano stati rafforzati nel caso di altre ordinanze sulle sanzioni.

La CdG-S valuta successivamente l'attuazione delle misure specifiche in relazione all'Ucraina e al riguardo si dice soddisfatta per la rapidità con cui il Consiglio federale ha ripreso le sanzioni dell'UE. La CdG-S riconosce nel contempo il lavoro della SECO, confrontata a importanti sfide in materia di risorse. Dopo che in un primo tempo il grande carico di lavoro non ha consentito di rafforzare i controlli, la Commissione considera ora importante che se ne intensifichi la frequenza al fine di migliorare l'efficacia delle sanzioni. È quanto il Consiglio federale intende perseguire.

Da ultimo la CdG-S valuta con occhio critico il coinvolgimento dei Cantoni nell'attuazione delle sanzioni per il tramite dell'obbligo di notifica. In un primo tempo diversi Cantoni non erano infatti del tutto consapevoli del loro ruolo al riguardo e, prima che la Confederazione fornisse maggiori spiegazioni, talune disposizioni legali risultavano per loro poco chiare. La CdG-S ha pertanto formulato nuove raccomandazioni al fine di meglio integrare il ruolo dei Cantoni nella normativa relativa all'applicazione di sanzioni internazionali.

Indice

L'essenziale in breve	2
1 Introduzione	5
2 Attuazione delle raccomandazioni delle CdG	6
2.1 Raccomandazione 1 della CdG-S	6
2.1.1 Posizione del Consiglio federale	7
2.1.2 Valutazione della CdG-S	7
2.2 Raccomandazione 2 della CdG-S	7
2.2.1 Posizione del Consiglio federale	8
2.2.2 Valutazione della CdG-S	9
2.3 Raccomandazione 3 della CdG-S	10
2.3.1 Posizione del Consiglio federale	10
2.3.2 Valutazione della CdG-S	10
2.4 Raccomandazione 4 della CdG-S	11
2.4.1 Posizione del Consiglio federale	11
2.4.2 Valutazione della CdG-S	12
2.5 Raccomandazione 5 della CdG-S	12
2.5.1 Posizione Consiglio federale	13
2.5.2 Valutazione della CdG-S	14
2.6 Conclusione intermedia	14
3 Attuazione dei provvedimenti adottati in relazione alla situazione in Ucraina	14
3.1 Quadro legale	15
3.2 Compatibilità delle sanzioni con il diritto della neutralità	15
3.3 Processo e decisioni relative alla ripresa delle sanzioni dell'UE da parte del Consiglio federale	17
3.3.1 Ponderazione degli interessi ai fini della ripresa delle sanzioni	17
3.3.2 Tempistica nella ripresa delle sanzioni	18
3.3.3 Elenco delle persone sanzionate	19
3.4 Coordinamento e sorveglianza dell'esecuzione delle sanzioni	19
3.4.1 Risorse della SECO	20
3.4.2 Miglioramenti dei processi	20
3.4.3 Controlli	21
3.5 Attuazione dell'obbligo di notifica conformemente all'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina	22
3.5.1 Attuazione dell'obbligo di notifica da parte delle banche	23
3.5.2 Obbligo di notifica da parte degli avvocati	23
3.5.3 Attuazione dell'obbligo di notifica da parte dei Cantoni	24
3.5.3.1 Uffici cantonali di tassazione	25
3.5.3.2 Registri fondiari	26

4	Valutazione della CdG-S	27
4.1	Ripresa delle sanzioni	27
4.2	Ruolo degli avvocati nell'attuazione delle sanzioni	27
4.3	Ruolo dei Cantoni nell'attuazione delle sanzioni	28
4.4	Ruolo della SECO nell'attuazione delle sanzioni	30
4.5	Garanzia dello Stato di diritto	32
5	Conclusione	32
	Abbreviazioni	34

Rapporto

1 Introduzione

Il 28 gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. La valutazione¹ è stata trasmessa alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) il 9 novembre 2017.

Globalmente il CPA aveva constatato che l'Amministrazione federale elabora in modo appropriato le proposte al Consiglio federale in merito alla partecipazione all'applicazione di sanzioni. Erano tuttavia state rilevate diverse lacune a livello di attuazione come pure delle carenze nelle attività di controllo e sorveglianza della politica in materia di sanzioni nel suo insieme, fermo restando che le sanzioni erano ampiamente rispettate dagli attori economici.

Sulla base della valutazione del CPA, il 19 ottobre 2018 la CdG-S ha adottato il suo rapporto² concernente la partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche, in cui rivolgeva cinque raccomandazioni al Consiglio federale. In seguito al parere del Consiglio federale del 19 dicembre 2018³, il 26 marzo 2019 la CdG-S ha pubblicato un rapporto sintetico⁴, chiudendo nel contempo la sua ispezione.

Il 28 febbraio 2022, dopo il riconoscimento dell'indipendenza di due regioni in Ucraina da parte della Russia⁵ e l'intervento militare russo in Ucraina, il Consiglio federale ha deciso di riprendere le sanzioni dell'UE contro la Russia al fine di rafforzarne l'impatto⁶. La CdG del Consiglio nazionale (CdG-N) e la CdG-S hanno chiesto di essere informate al riguardo nel corso del mese di marzo 2022 e hanno rivolto diverse domande al Consiglio federale in merito all'attuazione dei provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina. Il 5 aprile 2022 la CdG-S ha avviato il controllo successivo sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche come inizialmente previsto⁷. Le CdG hanno deciso che la CdG-S avrebbe

- 1 Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-S del 9 nov. 2017 (FF **2019** 1591; qui di seguito «valutazione del CPA»).
- 2 Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Rapporto della CdG-S del 19 ott. 2018 (FF **2019** 1577).
- 3 Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Rapporto della CdG-S del 19 ott. 2018. Parere del Consiglio federale del 19 dic. 2018 (FF **2019** 1645).
- 4 Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Rapporto sintetico della CdG-S del 26 mar. 2019 (FF **2019** 2775).
- 5 Ucraina orientale: il Consiglio federale condanna l'azione russa ritenendola un atto che viola il diritto internazionale; comunicato stampa del Consiglio federale del 23 feb. 2022.
- 6 Situazione in Ucraina: il Consiglio federale inasprisce le sanzioni; comunicato stampa del Consiglio federale del 25 feb. 2022; La Svizzera si unisce alle sanzioni dell'UE contro la Russia; comunicato stampa del Consiglio federale del 28 feb. 2022.
- 7 Programma annuale delle CdG del 25 gen. 2022, n. 36; www.parlamento.ch > Servizi > Notizie > Le CdG e la DelCdG pubblicano il rapporto annuale 2021 e il programma per il 2022 (consultato il 2 feb. 2023).

esaminato talune misure in relazione alla situazione in Ucraina nell'ambito del presente controllo successivo.

La CdG-S informa qui di seguito sull'attuazione delle sue raccomandazioni del 2018 (n. 2). In questa prima parte valuta la posizione del Consiglio federale conformemente alla lettera del 3 giugno 2022⁸ e la maniera in cui esso ha attuato le raccomandazioni della CdG-S. Nella seconda parte, la CdG-S passa in rassegna i lavori da essa condotti in parallelo nel corso del 2022 relativi all'attuazione dei provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (n. 3 e 4). Valuta una serie di elementi selezionati, fra cui il coordinamento e la sorveglianza dell'esecuzione delle sanzioni da parte della SECO, nonché l'attuazione dell'obbligo di notifica previsto dall'articolo 16 dell'ordinanza che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina⁹ (ordinanza Ucraina).

2 Attuazione delle raccomandazioni delle CdG

Nel presente capitolo la CdG-S presenta le sue raccomandazioni formulate nel 2018¹⁰ sulla base di una valutazione del CPA¹¹ e la posizione del Consiglio federale del 3 giugno 2022 in merito alla loro attuazione¹². Valuta l'attuazione di ogni raccomandazione da parte del Consiglio federale.

2.1 Raccomandazione 1 della CdG-S

<i>Raccomandazione 1</i>	Applicazione trasparente dei criteri per la ponderazione degli interessi
--------------------------	--

La CdG-S invita il Consiglio federale a prendere le misure necessarie affinché in futuro l'importanza dei singoli criteri di ponderazione per un eventuale sostegno a sanzioni UE venga valutata sistematicamente nel caso concreto e affinché il Consiglio federale sia informato del risultato.

La valutazione del CPA del 2017 aveva rilevato che nei documenti interlocutori all'attenzione del Consiglio federale non venivano presentati in modo sistematico e trasparente tutti i criteri su cui esso avrebbe dovuto fondarsi per decidere in merito all'applicazione di sanzioni pronunciate dall'UE. Al termine dell'ispezione nel 2019 sussistevano divergenze al riguardo fra il Consiglio federale e la CdG-S, secondo la quale i criteri dovevano perlomeno essere menzionati nelle proposte all'attenzione del Consiglio federale.

⁸ Avvio del controllo successivo relativo alla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche, lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022.

⁹ Ordinanza del 4 mar. 2022 che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (RS **946.231.176.72**).

¹⁰ Rapporto della CdG-S del 19 ott. 2018 (FF **2019** 1577).

¹¹ Valutazione del CPA del 9 nov. 2017 (FF **2019** 1591).

¹² Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022.

2.1.1 Posizione del Consiglio federale

Nella lettera del 3 giugno 2022¹³, il Consiglio federale afferma che non tutti i criteri sono sempre pertinenti. Dichiarò che gli interessi devono essere soppesati tenendo conto delle specificità del singolo caso e non sulla base di una ponderazione fissa dei diversi criteri. Ad esempio, alcuni criteri possono avere un peso maggiore in determinati casi, soprattutto se si tiene conto della situazione globale. Ritiene quindi, conformemente a quanto già affermato nel 2018¹⁴, che la procedura esistente non richieda alcun correttivo né ulteriori misure.

Nell'ambito delle sanzioni in relazione alla situazione in Ucraina il DEFR ha inoltre valutato¹⁵ che i criteri si sono rivelati soddisfacenti, confermando che non ravvisa alcuna necessità di adeguarli.

2.1.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S constata che il Consiglio federale non è disposto ad attuare la raccomandazione 1. Nella sostanza la Commissione comprende la motivazione del Consiglio federale secondo cui la ponderazione degli interessi è specifica ad ogni caso. Continua tuttavia a considerare importante che nelle proposte al Consiglio federale figurino tutti i criteri, anche se accompagnati dalla menzione «non applicabile». La CdG-S valuta che solo in questo modo è possibile garantire che le informazioni siano esaustive. Invita pertanto il Consiglio federale ad attuare la presente raccomandazione per quanto possibile e affronterà di nuovo questo punto nell'ambito di un futuro controllo successivo.

2.2 Raccomandazione 2 della CdG-S

Raccomandazione 2

Strumenti di controllo adeguati e applicazione appropriata

La CdG-S invita il Consiglio federale ad esaminare gli strumenti di controllo a disposizione e la loro adeguatezza e, se necessario, a sostituirli con strumenti appropriati. Inoltre lo invita a provvedere affinché i mandati di prestazione degli organi doganali vengano rielaborati al fine di creare migliori incentivi per controlli nell'ambito delle sanzioni. Oltre a ciò la CdG-S chiede al Consiglio federale di provvedere affinché gli strumenti di controllo esistenti vengano utilizzati in maniera appropriata.

Nell'applicazione pratica, la CPA aveva constatato delle lacune nei controlli delle sanzioni effettuati alla frontiera e in quelli effettuati dalla SECO. Con la sua racco-

¹³ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 2.

¹⁴ Parere del Consiglio federale del 19 dic. 2018 (FF 2019 1645, in particolare 1647).

¹⁵ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 6.

mandazione, la CdG-S aveva quindi chiesto di verificare se gli strumenti di controllo fossero adeguati. Benché, conformemente a quanto scaturisce dal parere del 2018¹⁶, non avesse proceduto a un esame globale dell'adeguatezza degli strumenti, il Consiglio federale aveva annunciato che la nuova applicazione per la gestione del traffico delle merci nell'ambito del Programma DaziT avrebbe offerto nuove possibilità tecniche e che era sua intenzione intensificare i controlli. Aveva comunicato alla CdG-S che anche all'Ufficio federale delle dogane e della sicurezza dei confini (UDSC) erano stati assegnati degli obiettivi concreti relativi all'esecuzione delle misure di embargo.

2.2.1 Posizione del Consiglio federale

Le SECO ha rafforzato i controlli mirati in taluni settori¹⁷. Ad esempio, all'inizio del 2021 tutti gli importatori di armi di origine russa in provenienza dall'UE sono stati invitati per scritto a fornire la prova che le armi erano state importate legalmente nell'UE. Nel 2020 la SECO ha inoltre effettuato dei controlli di sorveglianza dello spazio aereo, in seguito a una domanda di un gruppo di esperti in merito alle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU nei confronti della Libia, al fine di attuare l'embargo sul materiale d'armamento. Nessuno dei due controlli effettuati ha tuttavia rivelato infrazioni contro le disposizioni delle pertinenti ordinanze. In relazione al commercio di diamanti grezzi, la SECO ha sviluppato un concetto di controllo fondato sulla campionatura, cui è affiancato lo sviluppo della banca dati utilizzata per il controllo del commercio di diamanti grezzi, la quale consente fra l'altro di sorvegliare in modo mirato gli importatori e gli esportatori e le variazioni di prezzo sospette.

Per quanto concerne i controlli non annunciati, il Consiglio federale li considera di scarsa utilità¹⁸. Ritiene che sarebbe difficile stabilire dove andrebbero eseguiti. Contrariamente ad altri settori dei controlli all'esportazione, dove un numero definito di imprese esporta beni subordinati ad autorizzazione e dove la SECO può condurre controlli mirati, le sanzioni interessano potenzialmente tutte le persone, imprese e organizzazioni in Svizzera. Sono quindi nettamente più efficaci le indagini in caso di sospetto, eventualmente accompagnate da sopralluoghi.

Per quanto concerne i controlli alla frontiera, l'UDSC ha ottimizzato i suoi strumenti immediatamente dopo la valutazione del CPA intervenendo con misure di natura organizzativa e informatica. Questi adeguamenti sono stati apportati indipendentemente da DaziT, il quale sarà operativo soltanto a partire dal giugno 2023 (esportazione e transito) o addirittura da gennaio 2025 (importazione). La sorveglianza e il controllo doganali sono stati effettuati in maniera mirata grazie alle norme di selezione centrali¹⁹ definite nei sistemi informatici: gli invii interessati dalle sanzioni vengono bloccati e, in funzione del regime sanzionatorio cui sono sottoposti, viene emanata una raccomandazione o un ordine di controllo.

¹⁶ Parere del Consiglio federale del 19 dic. 2018 (FF 2019 1645).

¹⁷ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 3.

¹⁸ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 3.

¹⁹ Cfr. art. 17 dell'ordinanza dell'UDSC del 4 apr. 2007 sulle dogane (OD-UDSC; RS 631.013).

L'obiettivo concreto che l'UDSC si prefigge con le sanzioni economiche²⁰ è di individuare le infrazioni alla legge sugli embarghi (LEmb)²¹ e alla legislazione sulle armi, il materiale bellico e il controllo dei beni. L'UDSC ha raggiunto gran parte del suo obiettivo nel corso degli ultimi anni poiché riesce a confiscare nell'ambito del commercio online un elevatissimo numero di armi ai sensi della legge sulle armi (LArm)²². Vista la situazione in Ucraina, il Consiglio federale si aspettava per il 2022 un numero ben maggiore di casi denunciati in relazione all'embargo. Ritiene che l'UDSC riesca svolgere a dovere i suoi compiti in materia di esecuzione²³, anche se si è ritrovato a far fronte a un temporaneo aumento del carico di lavoro a causa della situazione in Ucraina. Vi sono comunque dei compiti che l'UDSC non è riuscito a svolgere nella stessa misura che in tempi normali.

Il Consiglio federale rimane dell'idea, a inizio 2022, che gli strumenti di controllo esistenti sono appropriati, ma che la loro utilizzazione deve essere rafforzata²⁴. L'esecuzione di controlli viene ora iscritta esplicitamente nel mansionario dei collaboratori del competente settore della SECO ed è stato assunto un collaboratore scientifico supplementare.

2.2.2 Valutazione della CdG-S

Pur deplorando che non abbia condotto un esame globale e sistematico dell'adeguatezza degli strumenti di controllo, la CdG-S constata che il Consiglio federale, in base alle risposte da esso stesso fornite, ha migliorato l'utilizzazione degli strumenti esistenti. In particolare la Commissione esprime soddisfazione per il fatto che i correttivi sono stati attuati rapidamente e parallelamente al progetto DaziT e che la SECO e l'UDSC hanno intensificato sensibilmente i loro controlli. Soprattutto nell'ambito del traffico delle merci i controlli sono più precisi, in particolare nel caso delle sanzioni contro la Russia²⁵, ma anche più in generale. La CdG-S constata tuttavia che il numero di casi denunciati in relazione agli embarghi non sembra essere veramente aumentato²⁶.

La CdG-S è essenzialmente soddisfatta dell'attuazione della sua raccomandazione. Invita tuttavia il Consiglio federale a non escludere in generale la possibilità di svolgere controlli sul posto senza preavviso in caso di sospetto e di effettuare tali controlli

²⁰ Cfr. il volume 2B del preventivo 2023 con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) 2024–2026 delle unità amministrative (DFF, DEFR, DATEC), pag. 77; www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze (consultato il 6 feb. 2023).

²¹ Legge federale del 22 mar. 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi, LEmb; RS **946.231**).

²² Legge federale del 20 giu. 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (Legge sulle armi, LArm; RS **514.54**).

²³ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 4.

²⁴ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 3.

²⁵ Lettera della SECO alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 27 ott. 2022, pag. 4.

²⁶ Cfr. il volume 2B del consuntivo 2022 delle unità amministrative (DFF, DEFR, DATEC), pag. 78; www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Consuntivo (consultato il 14 apr. 2023).

qualora lo ritenga necessario. Occorre inoltre rafforzare in generale i controlli in materia di sanzioni.

2.3 Raccomandazione 3 della CdG-S

Raccomandazione 3 Creazione di una base di dati appropriata

La CdG-S invita il Consiglio federale ad esaminare in che modo possa essere migliorata la qualità dei dati nel settore delle dichiarazioni doganali al fine di attuare il regime di sanzioni.

La CdG-S auspicava che la qualità dei dati nell'ambito delle dichiarazioni doganali venisse migliorata. Il Consiglio federale ha affermato nel suo parere del 2018²⁷ che è quanto si persegue con il nuovo sistema di gestione del traffico delle merci²⁸.

2.3.1 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha dichiarato alla CdG-S²⁹ che il miglioramento dei dati e della loro qualità rientra fra i principali obiettivi di DaziT. Nel nuovo sistema di sdoganamento delle merci, che entrerà in vigore il 1° giugno 2023 per l'esportazione e il transito, le informazioni relative al mittente e al destinatario delle merci sotto embargo costituiranno ad esempio campi obbligatori. Sarà in tal modo possibile identificare con maggiore attendibilità la regione di origine o di destinazione.

DaziT dovrebbe inoltre consentire di migliorare la qualità generale dei dati in seguito all'introduzione di regole di plausibilità più performanti al momento della registrazione. Il sistema aiuterà da una parte il responsabile delle merci a compilare correttamente la dichiarazione alla dogana e dall'altra individuerà gli errori di registrazione (p. es. il codice della Corea del Nord [KP] al posto di quello della Corea del Sud [KR]). Continueranno a costituire un punto debole le omissioni o le registrazioni intenzionalmente scorrette, che possono essere rettifiche soltanto per il tramite di controlli sul posto.

2.3.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S esprime soddisfazione per le innovazioni prospettate, grazie alle quali ravvisa un netto miglioramento della qualità dei dati nell'ambito delle dichiarazioni doganali. Visto però che i provvedimenti sono stati attuati soltanto a partire dal giugno 2023 con l'entrata in servizio del nuovo sistema di gestione del traffico delle merci,

²⁷ Parere del Consiglio federale del 19 dic. 2018 (FF 2019 1645 in particolare 1650).

²⁸ Il nuovo sistema per il traffico delle merci «Passar» diventa operativo; comunicato stampa del Consiglio federale del 1° giu. 2023.

²⁹ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 5–6.

non è ancora possibile formulare una valutazione definitiva al proposito. La CdG-S tornerà sulla questione nell'ambito di un futuro controllo successivo.

2.4 Raccomandazione 4 della CdG-S

Raccomandazione 4 Valorizzazione sistematica di informazioni tratte dall'esecuzione della politica delle sanzioni

La CdG-S invita il Consiglio federale a provvedere all'analisi sistematica delle informazioni disponibili tratte dai dati doganali e dai sistemi di notifica e autorizzazione al fine di permettere una sorveglianza superiore.

La CdG-S aveva chiesto, dopo che il CPA aveva constatato delle lacune relative alla sorveglianza dell'applicazione, che le informazioni disponibili tratte dai dati doganali e dai sistemi di notifica e di autorizzazione fossero utilizzate sistematicamente a tal fine. Pur ammettendo che una sorveglianza permanente degli scambi bilaterali con tutti i Paesi interessati dalle ordinanze sulle sanzioni in vigore sarebbe sproporzionata – come ritiene il Consiglio federale nella sua lettera del giugno 2022³⁰ – la CdG-S aveva considerato che una sorveglianza su taluni beni o gruppi di beni critici sarebbe appropriata e che occorrerebbe effettuare un esame approfondito dei casi a un livello superiore, fondandosi su dati aggregati. Su questo argomento il CPA aveva ricevuto informazioni contraddittorie.

2.4.1 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale mantiene la sua posizione e ritiene quindi sproporzionato assicurare una sorveglianza permanente di tutti gli scambi bilaterali con i Paesi interessati dalle ordinanze sulle sanzioni.

L'UDSC e la SECO utilizzano tuttavia in modo mirato dati doganali aggregati per sorvegliare i flussi commerciali con taluni destinatari delle sanzioni – in funzione dei rischi – o indici di non rispetto delle sanzioni. I dati di monitoraggio dell'UDSC sono messi a disposizione delle autorità che ne fanno richiesta e che, a dipendenza dei risultati delle analisi, possono chiedere di conferire mandati di controllo concreti o di effettuare segnalazioni mirate dei rischi³¹. La SECO raccoglie sistematicamente informazioni sull'esecuzione delle sanzioni e ha quindi una visione globale su tutte le decisioni adottate, ad esempio in relazione alla liberazione di valori patrimoniali bloccati o alle eccezioni umanitarie accordate. In tal modo è possibile non solo elaborare delle statistiche sulle attività di controllo, ma anche garantire una prassi uniforme nell'ambito dei diversi regimi di sanzioni.

³⁰ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 5.

³¹ L'attuazione di DaziT consentirà all'UDSC di sviluppare sensibilmente l'analisi dei rischi al fine di fornire dati ancora più precisi: gli invii non pertinenti verranno scartati e i dati raccolti saranno adattati alle esigenze specifiche delle autorità interessate.

Il Consiglio federale ritiene invece che non sia opportuno sorvegliare l'insieme degli scambi bilaterali in relazione all'esecuzione di sanzioni finanziarie. I valori patrimoniali dichiarati sono registrati sistematicamente e non soltanto nell'ambito dell'ordinanza, ma anche in virtù di ordinanze sulle sanzioni che prevedono il congelamento dei beni. Sono raggruppate in una tabella che presenta una panoramica sistematica degli importi congelati, degli aventi economicamente diritto e delle categorie di valori patrimoniali. L'elenco è completato in base delle nuove notifiche ed aggiornato una volta all'anno. Nel caso delle dichiarazioni relative ai depositi effettuati da cittadini russi di cui all'articolo 21 dell'ordinanza Ucraina, l'ordinanza stessa prevede un aggiornamento a scadenza annuale. Le fluttuazioni di valori patrimoniali anomale sono seguite da vicino dai collaboratori responsabili.

2.4.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S tiene a sottolineare i miglioramenti apportati alla sorveglianza e l'approccio più sistematico rispetto a quanto riscontrato dalla valutazione del CPA. Considera positivo il monitoraggio mirato effettuato per taluni destinatari delle sanzioni con l'aiuto di dati doganali aggregati. Anche l'approccio basato sui rischi o fondato su indici le sembra adeguato. Per quanto concerne l'esecuzione di sanzioni finanziarie, il Consiglio federale ritiene che la SECO abbia una visione d'insieme sistematica degli importi congelati, degli aventi economicamente diritto e delle categorie di valori patrimoniali.

La Commissione considera tuttavia di non essere in grado di affermare se la sorveglianza attuale sia sufficiente per ridurre gli abusi al minimo, ma è convinta che i provvedimenti adottati vadano nella giusta direzione. Ritiene quindi che la raccomandazione sia adeguatamente attuata.

2.5 Raccomandazione 5 della CdG-S

<i>Raccomandazione 5</i>	Rafforzare la sorveglianza e il coordinamento da parte della SECO
--------------------------	---

La CdG-S invita il Consiglio federale a rafforzare il controllo nella politica delle sanzioni da parte della SECO e a garantire mediante la creazione di un organo di direzione che questa assicuri il coordinamento tra le unità amministrative. Inoltre invita il Consiglio federale ad esaminare l'opportunità di collegare tra loro i sistemi di informazione dell'AFD³² e della SECO.

Nel 2017³³ il CPA aveva lamentato l'assenza di un controllo globale e lacune puntuali nel coordinamento fra le unità amministrative, ragion per cui la CdG-S aveva deciso

³² L'UDSC era denominato «Amministrazione federale delle dogane (AFD)» fino al 31 dic. 2021.

³³ Rapporto del CPA del 9 nov. 2017 (FF 2019 1591), n. 4.1, 5.1 e 7.5.

di formulare una raccomandazione al proposito³⁴. Il Consiglio federale ha poi informato di aver istituito, in seguito a tale raccomandazione, un gruppo di coordinamento permanente in materia di politica delle sanzioni sotto la direzione della SECO.

2.5.1 Posizione Consiglio federale

In risposta alla raccomandazione della CdG-S, il Consiglio federale ha istituito il gruppo di coordinamento permanente in materia di politica delle sanzioni. Posto sotto la direzione della SECO, il gruppo si compone di diversi esperti dell'Amministrazione federale, in parte a titolo permanente e in parte in funzione delle esigenze del momento³⁵. Dal punto di vista del Consiglio federale³⁶, questo organo si legittima soprattutto per condurre discussioni e lavori finalizzati all'elaborazione di una posizione politica. In passato ha dibattuto delle sanzioni tematiche (armi chimiche, cyber e diritti umani).

Per quanto concerne la situazione relativa all'aggressione militare russa in Ucraina, il Consiglio federale ritiene che, data l'urgenza e le implicazioni politiche, le discussioni sul recepimento delle sanzioni nei confronti della Russia si sono svolte altrove e a un livello gerarchico superiore, ad esempio inizialmente in seno al gruppo di lavoro interdipartimentale (GL) Russia e poi a livello dei segretari generali dei dipartimenti³⁷. Per quanto concerne l'attuazione concreta di talune misure, vi sono numerosi contatti bilaterali fra i servizi competenti. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) assicura ad esempio lo scambio di informazioni fra gli uffici competenti in relazione alle attività della task force dell'Unione europea e di quella del G7.

La SECO ha inoltre stilato un inventario delle 22 unità interessate dalle sanzioni – SECO compresa – ripartite su tutti i dipartimenti³⁸. Questo elenco consente alla SECO di rivolgersi in modo mirato, in funzione delle esigenze, a taluni servizi federali e di intensificare la collaborazione. Ad esempio è stata sensibilmente rafforzata la collaborazione con l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

Sia la collaborazione che il coordinamento fra i diversi servizi dell'amministrazione funzionano più che bene, come testimonia la cooperazione durante i lavori preparatori finalizzati alle modifiche dell'ordinanza Ucraina.

³⁴ Rapporto della CdG-S del 19 ott. 2018 (FF 2019 1577), n. 2.4.

³⁵ Cfr. il rapporto sintetico della CdG-S del 26 mar. 2019 (FF 2019 2775 in particolare 2783).

³⁶ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 6.

³⁷ Il Gruppo di coordinamento interdipartimentale per l'Ucraina e la Russia (IKUR) è stato istituito a livello di segretari generali e vicecancelliere portavoce del Consiglio federale sotto la guida del DFAE e affiancato sul piano organizzativo dallo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP). Rapporto del Consiglio federale del 1° feb. 2023 sulla politica estera 2022 (FF 2023 507), n. 3.4, pag. 15.

³⁸ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 6.

2.5.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S valuta positivamente il mantenimento del gruppo di coordinamento permanente dalla politica in materia di sanzioni. Reputa inoltre che il suo ruolo sia chiaro e che sia del tutto adeguato, in funzione delle circostanze, prendere decisioni anche in seno ad altri organi, come è avvenuto nell'ambito dei provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina. In questa ottica ritiene che la raccomandazione sia stata adeguatamente attuata.

2.6 Conclusione intermedia

Il CPA aveva constatato nel 2017 che le basi di dati erano insufficienti per esercitare una sorveglianza o un controllo delle sanzioni relative alle merci. All'epoca la sorveglianza e il controllo dell'attuazione delle ordinanze sulle sanzioni nell'ambito delle merci avvenivano a malapena.

Le risposte del Consiglio federale e della SECO sembrano indicare che i dati di base sono stati generalmente migliorati e che la circolazione delle merci è controllata con maggior precisione, sia da parte della SECO che dell'UDSC. Questo vale soprattutto per le sanzioni contro la Russia. Alcuni correttivi relativi alla qualità dei dati sono effettivi soltanto a partire da giugno 2023 con l'entrata in servizio del nuovo sistema di gestione del traffico delle merci, motivo per cui non è attualmente possibile fornire una valutazione definitiva in materia.

Per quanto concerne le raccomandazioni formulate nel suo rapporto del 2017, la CdG-S si dice pertanto soddisfatta delle misure adottate dal Consiglio federale e dalla SECO. Ritiene che, in merito alle raccomandazioni da 1 a 4, può chiudere il controllo successivo attualmente in corso con le presenti constatazioni. Nell'ambito di un futuro controllo successivo, la Commissione riesaminerà invece gli aspetti relativi ai criteri impiegati per soppesare gli interessi, agli strumenti di controllo, alla qualità dei dati e alla valorizzazione sistematica delle informazioni.

3 Attuazione dei provvedimenti adottati in relazione alla situazione in Ucraina

Nel presente capitolo, la CdG-S presenta i lavori condotti nel 2022 nell'ambito delle misure adottate in relazione alla situazione in Ucraina. A tal fine si concentra su taluni elementi specifici dell'attuazione delle sanzioni che valuta particolarmente importanti o che sono stati criticati e formula una valutazione al riguardo. Tali elementi sono: la compatibilità delle sanzioni con il diritto della neutralità (n. 3.2), il processo e le decisioni relativi alla ripresa delle sanzioni dell'UE da parte del Consiglio federale (n. 3.3), il coordinamento e la sorveglianza dell'attuazione delle sanzioni da parte della Confederazione (n. 3.4) nonché l'attuazione dell'obbligo di notifica conformemente all'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina (n. 3.5).

3.1 Quadro legale

L'articolo 2 LEmb conferisce alla Confederazione la facoltà di emanare misure coercitive per applicare le sanzioni decise dall'ONU, dall'OSCE e dai principali partner commerciali della Svizzera. Il Consiglio federale precisa nel messaggio relativo alla legge³⁹ che per «i principali partner commerciali» si intende anzitutto l'UE. Sino a oggi la Svizzera non si è mai allineata a sanzioni decise da altri partner commerciali, fra cui gli Stati Uniti.

Il 28 febbraio 2022, in seguito al riconoscimento da parte della Russia dell'indipendenza di due regioni separatiste in Ucraina⁴⁰ e all'intervento militare russo in Ucraina, il Consiglio federale ha deciso di riprendere le sanzioni dell'UE contro la Russia, al fine di evitare un aggiramento delle sanzioni attraverso la Svizzera⁴¹. Ha ripreso tutte le misure emanate dall'UE sotto forma di pacchetti nei primi giorni successivi all'invasione: anzitutto il 28 febbraio 2022, adeguando in parte l'ordinanza già in vigore dal 2014 (RU 2022 143), e poi sottoponendo a revisione integrale l'ordinanza Ucraina del 4 marzo 2022 (RU 2022 151).

All'inizio del 2023 le sanzioni comprendono segnatamente provvedimenti concernenti oltre 1300 persone e 170 istituzioni, il blocco di averi, numerosi provvedimenti finanziari, il divieto di vendita o acquisto di determinati beni, divieti di entrata o il divieto di proporre taluni servizi alle autorità o alle imprese russe⁴².

3.2 Compatibilità delle sanzioni con il diritto della neutralità

La CdG-S si è informata presso il Consiglio federale e il DEFR⁴³ sulle implicazioni della ripresa delle sanzioni dal profilo del diritto della neutralità. Ha altresì preso atto del rapporto del Consiglio federale «Chiarezza e orientamento nella politica di neutralità»⁴⁴. Nel documento l'Esecutivo rileva che oltre 140 Stati hanno votato in seno all'ONU a favore di una risoluzione giuridicamente non vincolante che condanna l'aggressione perpetrata dalla Russia e che più di 50 Stati hanno rinunciato a condannare la Russia. Nel caso concreto quindi «nei confronti di Russia e Ucraina viene applicata

³⁹ Messaggio del 20 dic. 2000 concernente la legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi, LEmb) (FF 2001 1247).

⁴⁰ Ucraina orientale: il Consiglio federale condanna l'azione russa ritenendola un atto che viola in diritto internazionale; comunicato stampa del Consiglio federale del 23 feb. 2022.

⁴¹ Situazione in Ucraina: il Consiglio federale inasprisce le sanzioni; comunicato stampa del Consiglio federale del 25 feb. 2022; La Svizzera si unisce alle sanzioni dell'UE contro la Russia; comunicato stampa del Consiglio federale del 28 feb. 2022.

⁴² Un anno di guerra contro l'Ucraina: il Consiglio federale stila un bilancio del suo operato e richiede un nuovo pacchetto di aiuti; comunicato stampa del Consiglio federale del 22 feb. 2023.

⁴³ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 8.

⁴⁴ Chiarezza e orientamento nella politica di neutralità. Rapporto del Consiglio federale del 26 ott. 2022 in adempimento del postulato 22.3385 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) dell'11 apr. 2022 (di seguito «rapporto del Consiglio federale sulla neutralità del 26 ott. 2022»); www.eda.ch > Politica estera > Diritto internazionale pubblico > Neutralità.

la neutralità e [...] la Svizzera si attiene ai diritti e ai doveri di uno Stato neutrale sanciti dal diritto internazionale»⁴⁵. Il Consiglio federale rileva tuttavia anche che neutralità non è sinonimo di indifferenza nei confronti di violazioni fondamentali del diritto internazionale e condanna quindi fermamente «le gravi violazioni del diritto internazionale da parte della Russia»⁴⁶. Da ultimo, nel rapporto menzionato considera che la neutralità sia compatibile con la ripresa delle sanzioni dell'UE. Dato che le sanzioni economiche dell'UE sono adottate in risposta a violazioni del diritto internazionale, si può considerare che esse svolgano un ruolo ai fini dell'ordinamento internazionale. Il Consiglio federale valuta caso per caso se la ripresa delle sanzioni sia globalmente nell'interesse della Svizzera e se la Svizzera debba riprenderle integralmente, in parte o previa modifiche.

Il Consiglio federale ha spiegato nella lettera del 14 aprile 2023⁴⁷ che i provvedimenti d'embargo che ha ripreso ricalcano le sanzioni dell'UE e si fondano sulla LEmb. Il diritto della neutralità, precisato nell'articolo 7 in combinato disposto con l'articolo 9 della Convenzione dell'Aja⁴⁸, impone alla Svizzera di rispettare il principio della parità di trattamento in caso di esportazione e transito di beni legati alla guerra, nel caso concreto nell'ambito del conflitto armato internazionale fra la Russia e l'Ucraina. La Svizzera ha quindi dovuto applicare anche nei confronti dell'Ucraina talune misure che l'UE aveva adottato soltanto nei confronti della Russia. È quanto il Consiglio federale ha fatto ad esempio in relazione a taluni beni militari specifici, al fine di impedire che materiale a uso militare favorisca l'Ucraina in quanto parte al conflitto. Secondo il Consiglio federale occorre valutare caso per caso quali beni debbano essere sottoposti alla parità di trattamento. Visto che queste disposizioni non erano previste dal regime di sanzioni dell'UE ma scaturiscono dalla politica di neutralità della Svizzera, l'Esecutivo ha dovuto avvalersi dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione (Cost.)⁴⁹. Il Consiglio federale ritiene quindi di aver rispettato integralmente, al momento della ripresa delle sanzioni, gli obblighi derivanti dal diritto della neutralità⁵⁰.

La CdG-S ha affrontato la questione dell'esportazione e riesportazione di materiale bellico solo marginalmente nell'ambito del controllo successivo; diversi aspetti correlati a questa tematica sono infatti attualmente oggetto di dibattito in Parlamento. Le CdG continueranno tuttavia a tenersi informate sugli aspetti legati all'attuazione della legge nell'ambito della loro audizione annuale sulle esportazioni di materiale bellico.

⁴⁵ Rapporto del Consiglio federale sulla neutralità del 26 ott. 2022, n. 5, pag. 19.

⁴⁶ Rapporto del Consiglio federale sulla neutralità del 26 ott. 2022, n. 5, pag. 19.

⁴⁷ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 13 apr. 2022, pag. 1–2.

⁴⁸ Convenzione dell'Aja del 18 ott. 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (RS **0.515.21**).

⁴⁹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 apr. 1999 (Cost.; RS **101**).

⁵⁰ Rapporto del Consiglio federale sulla neutralità del 26 ott. 2022, n. 5.1.

3.3 **Processo e decisioni relative alla ripresa delle sanzioni dell'UE da parte del Consiglio federale**

3.3.1 **Ponderazione degli interessi ai fini della ripresa delle sanzioni**

Il Consiglio federale decide caso per caso se riprendere o meno le misure supplementari fondandosi su criteri giuridici, di politica estera e di politica economica esterna. Questa ponderazione degli interessi ha indotto il Consiglio federale a non allinearsi, ad esempio, al divieto decretato il 1° marzo 2022 dall'UE di diffondere i contenuti di taluni media russi⁵¹. La SECO ha informato la sottocommissione⁵² che, nella ponderazione di questi interessi, il Consiglio federale ha ritenuto importante che non vi fossero divergenze con l'UE e gli Stati Uniti e in quel momento l'eventualità di offrire i buoni uffici o una mediazione da parte della Svizzera non era comunque all'ordine del giorno.

Le differenze a livello di terminologia giuridica, definizioni e competenze fra la Svizzera e l'UE non consentono di riprendere in quanto tali le decisioni dell'UE, che devono invece dapprima essere esaminate e adattate all'ordinamento giuridico svizzero. Inoltre la Svizzera deve tenere conto delle considerazioni relative sia al diritto della neutralità sia alla sua politica di neutralità (cfr. in particolare n. 3.2). A ciò si aggiunge l'esigenza relativa alla ponderazione degli interessi di cui sopra: tutti questi fattori spiegano perché siano necessari alcuni giorni prima che il Consiglio federale riprenda le sanzioni. La SECO ha peraltro informato la sottocommissione⁵³ che, senza un'attenta analisi dei testi delle sanzioni, la Svizzera avrebbe rischiato di attuare le sanzioni più rigidamente che la maggior parte dei Paesi europei. Ogni Stato è di fatto responsabile di trasporre le sanzioni sul suo proprio territorio, motivo per cui la Svizzera fa riferimento alle prassi dei Paesi che operano sugli stessi mercati e si confronta con le associazioni economiche svizzere interessate.

Efficacia delle sanzioni e conseguenze per la Svizzera

Secondo il DEFR e la SECO è tuttora assai difficile valutare le conseguenze e l'efficacia delle sanzioni per quanto riguarda sia l'impatto sulla popolazione russa sia il finanziamento dello sforzo bellico russo⁵⁴. Sono già percettibili degli effetti in tal senso nel settore dei semiconduttori, confrontato con un calo della produzione russa pari al 70 per cento, e nell'industria militare. È tuttavia probabile che effetti di portata maggiore saranno visibili fra due anni circa.

La CdG-S ha chiesto di essere informata in merito alle conseguenze delle sanzioni sulla Svizzera sinora individuate. Secondo la SECO, la Svizzera sarebbe stata in-

⁵¹ Ucraina: attuate ulteriori sanzioni dell'UE; comunicato stampa del Consiglio federale del 25 mar. 2022.

⁵² Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 25 ago. 2022 (audizione della SECO).

⁵³ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

⁵⁴ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

teressata nella stessa misura dalla penuria di petrolio e di gas naturale, dall'interruzione delle catene di approvvigionamento e dall'aumento dei prezzi delle importazioni anche se non avesse ripreso le sanzioni⁵⁵. La CdG-S è stata anche informata dal DEFR che la Russia si è espressa in termini sempre più negativi su Ginevra⁵⁶. È così giunta la richiesta di designare una nuova sede al di fuori della Svizzera per ospitare determinate conferenze o processi internazionali. Il motivo è l'apparente maggiore difficoltà di entrare in Svizzera per taluni diplomatici a causa delle condizioni di rilascio del visto che, presumibilmente, sarebbero troppo gravose, nonché a causa della politica sanzionatoria della Svizzera. Nel suo ruolo di Stato ospite, la Svizzera si è tuttavia sempre impegnata affinché tutte le delegazioni potessero recarsi a Ginevra nelle migliori condizioni possibili, al fine di condurre a buon fine le loro attività sul posto.

Per quanto concerne eventuali conseguenze diplomatiche sul mandato di potenza protettrice che la Svizzera esercita fra la Russia e la Georgia, il DEFR ha informato la Commissione che il mandato è mantenuto conformemente alla procedura abituale e che la Svizzera, accettandolo, ha assunto degli impegni nei confronti dei due Stati che onora in buona fede.

La Commissione si è inoltre informata sulla possibilità di adottare sanzioni autonome. Il Consiglio federale ha risposto⁵⁷ che l'unica via possibile sarebbe un'ordinanza di necessità fondata sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. Ritiene tuttavia che le sanzioni siano più efficaci se sono applicate dal maggior numero possibile di Stati e che agire in solitaria non sortirebbe alcun effetto.

3.3.2 Tempistica nella ripresa delle sanzioni

In seguito all'adozione delle sanzioni da parte dell'UE, la CdG-S si è interrogata sulla prontezza con cui il Consiglio federale ha deciso di riprenderle, un aspetto che ha suscitato diverse critiche anche da parte dei media. Il capo del DEFR⁵⁸ ha indicato alla sottocommissione che questo tempo di latenza è stato ridotto per quanto possibile, come testimonia la revisione totale dell'ordinanza che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina, effettuata il 4 marzo 2022. Il Consiglio federale aveva infatti deciso di riprendere le misure dell'UE – per un totale di oltre cento pagine – il 28 febbraio: in meno di cinque giorni sono pertanto stati portati a termine i lavori preparatori, la consultazione interdepartimentale e le traduzioni.

La ripresa delle sanzioni è quindi stata effettuata in tempi record secondo il capo del DEFR; questa procedura in due tempi, ossia la decisione di principio immediata del

⁵⁵ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 25 ago. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

⁵⁶ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, p. 7.

⁵⁷ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 13 apr. 2022, pag. 4.

⁵⁸ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 5.

Consiglio federale seguita dall'adozione dell'ordinanza dettagliata in un secondo tempo, ha inoltre offerto la possibilità di ridurre per quanto possibile l'aggravamento delle sanzioni. La SECO ritiene che la ripresa rapida dei diversi pacchetti di sanzioni dell'UE durante l'intero 2022 ha consentito di ridurre sensibilmente le possibilità di eludere le sanzioni⁵⁹.

3.3.3 Elenco delle persone sanzionate

La SECO ha informato la sottocommissione⁶⁰ che la Confederazione riprende in quanto tale l'elenco delle persone sanzionate dall'UE: i grandi Paesi dell'UE dispongono di informazioni che consentono loro di redigere tali elenchi, mentre la Svizzera, per il tramite del Servizio delle attività informative della Confederazione, non riesce ad avvalersi delle informazioni necessarie per valutare singolarmente tutti gli elementi dell'elenco. Dal profilo giuridico, la Svizzera non ha inoltre la possibilità di aggiungere autonomamente altre persone all'elenco, che peraltro non sempre è completo. In questo ambito la Svizzera deve quindi affidarsi alle valutazioni dell'UE.

Le persone interessate possono richiedere di essere stralciate, ma la procedura è assai onerosa per l'amministrazione. La natura politica delle sanzioni economiche fa sì che questa possibilità non costituisca un rimedio giuridico e che spesso la ripresa rapida delle sanzioni e dei relativi elenchi prevalga su considerazioni di altro tipo⁶¹.

3.4 Coordinamento e sorveglianza dell'esecuzione delle sanzioni

Il Consiglio federale ha dichiarato che in un primo tempo si è concentrato sulla ripresa rapida e completa dei diversi pacchetti di sanzioni dell'Unione europea⁶². In seguito ha accordato maggiore attenzione all'attuazione e all'esecuzione delle misure emanate. Questi compiti costituiscono una sfida importante a breve, medio e lungo termine per i servizi federali interessati. È anzitutto il caso della SECO, che è incaricata di coordinare e sorvegliare l'esecuzione delle sanzioni adottate sulla base della LEmb. Ha inoltre il compito di eseguire diversi provvedimenti previsti mediante ordinanza, esattamente come la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) conformemente all'articolo 31 dell'ordinanza Ucraina. Per svolgere la sua funzione di controllo la SECO può avvalersi delle polizie dei Cantoni e dei Comuni (art. 4 cpv. 2 LEmb). Il Consiglio federale ha precisato alla Commissione⁶³ che i Cantoni non hanno alcun compito di esecu-

⁵⁹ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 25 ago. 2022 (audizione della SECO).

⁶⁰ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 25 ago. 2022 (audizione della SECO).

⁶¹ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

⁶² Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 1.

⁶³ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 13 apr. 2022, pag. 3.

zione, motivo per cui la normativa sugli embarghi non prevede la sorveglianza delle autorità cantonali da parte della Confederazione.

Inoltre l'amministrazione è in stretto contatto con i competenti servizi della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), al fine di chiarire le questioni relative all'attuazione. Sembra tuttavia che tali servizi incontrino difficoltà analoghe e che le autorità dell'UE siano confrontate a una serie di incertezze per quanto concerne l'attuazione di talune misure quali il divieto legato alle transazioni con le società statali o il divieto di accettare depositi di cittadini russi.

3.4.1 Risorse della SECO

Per quanto concerne le risorse dell'unità responsabile dell'attuazione delle sanzioni, la SECO afferma che la maggior parte dei lavori sono stati svolti grazie al trasferimento di risorse interno e al sostegno fornito dagli altri uffici interessati. Prima della crisi, solo 0,7 ETP erano previsti per l'attuazione dei provvedimenti in relazione alla Russia e all'Ucraina. La SECO ha poi trasferito temporaneamente 6,4 ETP al settore Sanzioni (BWSA). Visto che il Consiglio federale ha considerato la situazione insostenibile a medio e lungo termine, il DEFR ha accettato la domanda della SECO e il 18 maggio 2022 ha quindi approvato cinque posti supplementari, che nel frattempo sono stati occupati⁶⁴. Nel giugno 2022 tutto il personale del BWSA, ossia 7,9 ETP, lavorava quasi esclusivamente all'adeguamento e all'attuazione dell'ordinanza Ucraina.

Secondo la SECO è tuttavia difficile trovare esperti in materia di sanzioni che dispongano di una lunga esperienza, poiché le persone che rispondono a questi criteri spesso lavorano nel settore privato, soprattutto bancario. Alla fine del 2022 il BWSA contava 25 collaboratori.

3.4.2 Miglioramenti dei processi

Per quanto concerne l'attuazione dei provvedimenti adottati in relazione alla situazione in Ucraina nella primavera 2022, il Consiglio federale⁶⁵ e il capo del DEFR⁶⁶ hanno precisato che sarebbe prematuro formulare conclusioni definitive sulla loro attuazione dal momento che l'ordinanza, nella versione attuale, è in vigore soltanto da inizio marzo 2022. Trattandosi dell'ordinanza più completa e particolareggiata che il Consiglio federale abbia mai adottato per riprendere delle sanzioni⁶⁷, la sua esecuzione presenta di fatto sfide in parte inedite⁶⁸. Secondo il Consiglio federale, i dipar-

⁶⁴ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

⁶⁵ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 3 giu. 2022, pag. 1.

⁶⁶ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 5.

⁶⁷ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 25 ago. 2022 (audizione della SECO).

⁶⁸ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR delle CdG del 25 apr. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

timenti e gli uffici interessati si adoperano costantemente per esaminare, e se del caso migliorare, le loro procedure. Sono già stati stilati dei bilanci intermedi e abbozzati dei correttivi. Ad esempio, la cooperazione e lo scambio di informazioni fra i dipartimenti sono stati rafforzati sul piano istituzionale a livello sia della direzione sia degli specialisti (cfr. n. 2.5.1).

In merito ai processi esistenti, il capo del DEFR ritiene⁶⁹ che essi offrano una solida base per reagire in modo agile ed efficace. In particolare il fatto che la questione delle sanzioni sia centralizzata presso la SECO ha consentito di coordinare le risposte in modo preciso ed efficace nel confronto internazionale. Ad esempio è stato possibile affinare rapidamente i processi interni, come nell'ambito delle domande di deroga per sbloccare parte dei fondi. Inoltre gli sforzi profusi nello scambio di informazioni con i partner internazionali si sono rivelati utili per l'attuazione delle sanzioni. Il Consiglio federale porterà quindi avanti gli scambi con l'UE, manterrà scambi regolari con il Tesoro americano e sonderà nuove forme di collaborazioni quali il «UK Sanctions Dialogue», la cui prima riunione si è svolta l'8 giugno 2022 a Berna.

Nonostante un bilancio globalmente positivo, il DEFR ha dichiarato⁷⁰ che occorre ancora percorrere o valutare altre vie per rafforzare la collaborazione fra tutti gli attori e le autorità svizzere interessate. A titolo di esempio si può citare il coinvolgimento di nuovi attori quali l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) (cfr. n. 3.4.3) e le ambasciate, oppure rafforzare le disposizioni penali sul modello della legge federale sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)⁷¹ o della legge federale sul materiale bellico (LMB)⁷².

3.4.3 Controlli

Secondo la SECO⁷³, i diritti relativi di controllo previsti negli articoli 3 e 4 LEmb offrono sostanzialmente una base legale sufficiente per indagare attivamente sui beni e sulle risorse economiche delle persone fisiche o giuridiche interessate dalle sanzioni in caso di sospetto. Le persone interessate direttamente o indirettamente dalle sanzioni devono fornire alla SECO le informazioni e i documenti necessari per una valutazione o un controllo esaustivi (art. 3 LEmb): una norma praticamente indispensabile per consentire controlli ulteriori. La SECO è inoltre autorizzata ad accedere, senza preavviso, nei locali commerciali delle persone tenute a fornire informazioni e a consultare i documenti pertinenti (art. 4 cpv. 1 LEmb).

Visto il considerevole aumento di lavoro di cui è stata investita la SECO dopo che sono state adottate le sanzioni nei confronti della Russia, il capo del DEFR ha infor-

⁶⁹ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 5.

⁷⁰ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 2–3.

⁷¹ Legge federale del 13 dic. 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego, LBDI; RS **946.202**).

⁷² Legge federale del 13 dic. 1996 sul materiale bellico (LMB; RS **514.51**).

⁷³ Lettera della SECO alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 27 ott. 2022, pag. 3.

mato la sottocommissione⁷⁴ che in un primo tempo i controlli potevano essere rafforzati solo in determinati casi. Ha aggiunto che la SECO ha successivamente effettuato controlli sul posto, segnatamente presso banche svizzere congiuntamente alla FINMA. Il primo controllo presso le banche si è svolto nell'autunno 2022; ne hanno fatto seguito altri.⁷⁵

Secondo il capo del DEFR⁷⁶, il Consiglio federale è consapevole che sarebbe possibile aumentare ulteriormente il numero di controlli al fine di renderli più efficaci.

3.5 **Attuazione dell'obbligo di notifica conformemente all'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina**

Nell'ambito dell'applicazione delle sanzioni contro la Russia l'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina prevede quanto segue: «Le persone fisiche e le istituzioni che detengono o amministrano averi oppure sono a conoscenza di risorse economiche presumibilmente soggette al blocco di cui all'articolo 15 capoverso 1 devono notificarlo senza indugio alla SECO.». Queste istituzioni e persone sottostanno a divieti e a regimi di autorizzazione e dichiarazione. L'organo di controllo, ossia la SECO, riceve le notifiche pertinenti e rilascia autorizzazioni su domanda. La SECO può tuttavia agire anche di propria iniziativa in caso di sospetto. Il capo del DEFR ha dichiarato che la SECO persegue le violazioni dell'obbligo di notifica in virtù degli articoli 9 e 10 LEmb⁷⁷.

Eventuale confisca degli averi o delle risorse economiche

Il capo del DEFR ha informato la CdG-S che il Consiglio federale ha seguito da vicino le discussioni a livello internazionale sulla possibilità di impiegare gli averi russi bloccati per la ricostruzione dell'Ucraina⁷⁸. L'Esecutivo ha quindi incaricato l'amministrazione di chiarire le problematiche giuridiche che tale opzione solleverebbe; un gruppo di lavoro posto sotto la direzione dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) è giunto alla conclusione che la confisca di beni russi privati di provenienza legale violerebbe il diritto vigente e in particolare le garanzie costituzionali⁷⁹.

⁷⁴ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

⁷⁵ Rapporto annuale 2022 della FINMA, pag. 29–30; www.finma.ch > Documentazione > Pubblicazioni della FINMA > Rapporti di gestione > «Rapporto annuale 2022».

⁷⁶ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

⁷⁷ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 2.

⁷⁸ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 4–5.

⁷⁹ Il Consiglio federale ha fornito precisazioni giuridiche sui valori patrimoniali russi bloccati; comunicato stampa del Consiglio federale del 15 feb. 2023.

3.5.1 Attuazione dell'obbligo di notifica da parte delle banche

Le SECO ha dichiarato che le notifiche di cui all'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina provenivano anzitutto da intermediari finanziari⁸⁰. Va rilevato che sino al 28 febbraio 2022 l'ordinanza Ucraina menzionava solo gli intermediari finanziari.

In questo ambito la SECO collabora con la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB), di norma su casi concreti. La SECO non ha in effetti la facoltà di controllare direttamente se le banche rispettino realmente i loro obblighi, ma può procedere a verifiche in collaborazione con la FINMA (cfr. n. 3.4.3).

In termini generali, il Consiglio federale constata⁸¹ che le banche applicano sanzioni internazionali supplementari oltre a quelle giuridicamente vincolanti per la Svizzera. Secondo il Consiglio federale, questo eccesso di conformità («overcompliance») delle grandi banche svizzere comporta il problema che non possono essere effettuate neanche transazioni lecite, in particolare quelle a carattere umanitario. Ciononostante le banche e le imprese hanno tutto il margine di manovra necessario, nell'ambito dell'ordinamento giuridico svizzero che garantisce la libertà contrattuale, per decidere in piena autonomia quali transazioni vogliono o non vogliono concludere. Il DEFR ha spiegato⁸² che le banche sono infatti tenute, in virtù delle norme sulla vigilanza, a determinare, limitare e controllare i rischi giuridici e di reputazione. Questi rischi possono derivare anche da normative estere, comprese eventuali sanzioni. Sino ad oggi la giurisprudenza ha stabilito che l'applicazione delle sanzioni estere da parte delle banche e imprese in Svizzera è, in taluni casi, conforme al diritto svizzero.

3.5.2 Obbligo di notifica da parte degli avvocati

La CdG-S si è anche informata sulla relazione fra gli obblighi di notifica previsti dall'ordinanza Ucraina e il segreto professionale degli avvocati sancito dall'articolo 13 della legge sugli avvocati⁸³. Da una parte la SECO insiste sul fatto che il segreto professionale cui sottostanno gli avvocati quando agiscono nell'ambito di attività specifiche al loro settore prevale sull'obbligo di notifica previsto nella legge sugli embarghi (LEmb). In questo caso gli avvocati non sono obbligati a notificare i valori patrimoniali che si presume siano interessati dall'embargo. Soprattutto in caso di patrocinio in tribunale, il segreto professionale degli avvocati prevale sull'obbligo di notifica previsto nella legge sugli embarghi. La situazione è diversa quando le prestazioni fornite non si iscrivono nell'ambito del monopolio degli avvocati, ma rientrano

⁸⁰ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

⁸¹ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 4.

⁸² Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 4.

⁸³ Legge federale del 23 giu. 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati, LLC; RS 935.61).

nell'ambito della gestione della sostanza o delle attività fiduciarie. La SECO considera che, in questi casi che esulano dalle attività specifiche al loro settore, gli avvocati sottostanno all'obbligo di notifica. Da ultimo la SECO ritiene che la questione potrà essere chiarita in via definitiva soltanto dai tribunali^{84 85}.

La SECO valuta tuttavia che, nella prassi, spetta soprattutto alle banche e agli altri intermediari finanziari nonché, ad esempio, agli uffici del registro fondiario bloccare gli averi e le risorse economiche e darne notifica alla SECO. Le dichiarazioni degli avvocati svolgono quindi un ruolo minore.

3.5.3 Attuazione dell'obbligo di notifica da parte dei Cantoni

L'obbligo di notifica incombe anche ai Cantoni. Ad esserne interessati sono principalmente gli uffici di tassazione e i registri fondiari.

Secondo quanto asserito dal capo del DEFR alla Commissione⁸⁶, i contatti fra la SECO e i Cantoni sono sani e produttivi, soprattutto in relazione all'obbligo di notifica imposto ai Cantoni, e il dialogo preesistente è stato mantenuto anche nella nuova situazione venutasi a creare con l'aggressione militare russa in Ucraina. Per agevolare e unificare l'applicazione dei provvedimenti, la SECO ha inviato un promemoria ai Cantoni⁸⁷ il 1° aprile 2022 e ha partecipato a incontri con i direttori cantonali delle finanze e dell'economia per affrontare le questioni connesse⁸⁸.

Le SECO ha informato la CdG-S⁸⁹ che gli scambi con i Cantoni su questa tematica non sono stati istituzionalizzati, ma sono avvenuti in funzione delle esigenze nell'ambito delle conferenze dei direttori cantonali o direttamente con i Cantoni maggiormente interessati. La SECO ritiene che questo modo di procedere abbia consentito di chiarire diverse questioni.

⁸⁴ FAQ della SECO; www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni > Sanzioni / Embarghi > FAQ – Sanzioni contro la Russia (consultato il 14 sett. 2023).

⁸⁵ Cfr. anche Boll. Uff. 2022 N 1110 (22.7500).

⁸⁶ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 2.

⁸⁷ Promemoria della SECO del 4 apr. 2022: «Ordinanza che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (RS 946.231.176.72): ruolo dei Cantoni»; www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni > Sanzioni / Embarghi > Sanzioni della Svizzera > Provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (consultato il 7 mar. 2023).

⁸⁸ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 25 ago. 2022 (audizione della SECO).

⁸⁹ *Ibid.*

3.5.3.1 Uffici cantonali di tassazione

Pur essendo assoggettati al segreto fiscale – conformemente all’articolo 39 della legge federale sull’armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)⁹⁰ e all’articolo 110 della legge federale sull’imposta federale diretta (LIFD)⁹¹ – gli uffici cantonali di tassazione sono tenuti all’obbligo di notifica previsto nell’ordinanza Ucraina. L’articolo 39 capoverso 1, secondo periodo LAID mantiene infatti salvo, nei confronti del segreto fiscale, l’obbligo di informare previsto da disposizioni legali federali o cantonali. Il Consiglio federale reputa⁹² pertanto che l’articolo 1 capoverso 3 lettera b e l’articolo 3 LEmb unitamente all’articolo 16 dell’ordinanza Ucraina costituiscono di principio una base legale sufficiente a livello di diritto federale ai fini dell’articolo 39 capoverso 1 secondo periodo LAID. Precisa che la questione della base legale non si è tuttavia mai presentata, né nella pratica né nella giurisprudenza⁹³.

Per quanto concerne gli uffici di tassazione cantonali, la SECO parte dal principio che il numero di persone interessate sia estremamente esiguo: sul migliaio di persone toccate dalle sanzioni, pressappoco cinque sono assoggettate alle imposte in Svizzera, di cui la maggior parte beneficia probabilmente di un’imposizione secondo il dispendio. Le stesse persone sarebbero probabilmente comunque notificate dalle banche – che dispongono di informazioni utili – e non dai Cantoni.

La sottocommissione ha anche sentito la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF) e la Conferenza svizzera delle imposte (CSI)⁹⁴. Secondo la CDCF, le responsabilità dei Cantoni in relazione alle sanzioni non erano chiare nel momento in cui il Consiglio federale ha deciso di riprendere le sanzioni dell’UE. La CSI ha spiegato che prima del 28 febbraio i Cantoni non erano interessati dall’obbligo di notifica e che l’articolo 9 dell’ordinanza si riferiva unicamente agli intermediari finanziari⁹⁵. A partire dal 28 febbraio 2022 l’ordinanza prescrive l’obbligo di notifica per «[l]e persone fisiche e le istituzioni che detengono o amministrano averi oppure sono a conoscenza di risorse economiche presumibilmente soggette al blocco di cui all’articolo 8 capoverso 1». Secondo la CSI, per i Cantoni non era tuttavia chiaro in che misura fossero assoggettati a questa disposizione; la SECO avrebbe quindi trasmesso informazioni contraddittorie alle autorità cantonali responsabili. Un’altra questione che in un primo tempo non è stata definita con sufficiente chiarezza era in che misura occorra effettuare una notifica nonostante il segreto fiscale. Secondo la CDCF e la CSI, il promemoria della SECO del 1° aprile 2022 sul ruolo dei Cantoni⁹⁶, unitamente alla partecipazione della SECO stessa a incontri con i Cantoni, ha consentito di chiarire gran parte degli aspetti in sospeso.

⁹⁰ Legge federale del 14 dic. 1990 sull’armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14).

⁹¹ Legge federale del 14 dic. 1990 sull’imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11).

⁹² Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 13 apr. 2022, pag. 4.

⁹³ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 13 apr. 2022, pag. 4.

⁹⁴ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione della CDCF e della CSI).

⁹⁵ Ordinanza del 27 ago. 2014 che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina, abrogata il 4 mar. 2022 (RU 2014 2803).

⁹⁶ Promemoria della SECO del 1° apr. 2022: «Ordinanza che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (RS 946.231.176.72): ruolo dei Cantoni».

3.5.3.2 Registri fondiari

Secondo il capo del DEFR⁹⁷, i Cantoni hanno collaborato attivamente con la SECO assumendo il loro ruolo e annunciando quindi diversi casi. Non appena ha ricevuto informazioni secondo cui persone sanzionate erano coinvolte nella proprietà di beni immobiliari, la SECO ha immediatamente proceduto agli approfondimenti e accertamenti del caso con i Cantoni. In totale sono stati bloccati una quindicina di beni immobiliari nei registri fondiari in Svizzera. In quattro casi il blocco è stato possibile grazie a questi accertamenti.

Nella direttiva del 1° marzo 2022⁹⁸, L'Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario (UFRF) ha infatti invitato le autorità cantonali di vigilanza del registro fondiario a «menzionare il blocco nel registro fondiario degli immobili appartenenti o sotto il controllo di persone fisiche, imprese e altre personalità giuridiche che figurano nell'allegato dell'ordinanza», nonché a dichiarare alla SECO gli immobili di cui vengono a conoscenza e che presumono siano interessati dal blocco degli averi e delle risorse economiche.

Nell'ambito dei suoi lavori la CdG-S ha sentito la Conferenza Svizzera del Registro Fondiario (CSRF)⁹⁹, la quale l'ha informata che la questione legata alla legalità della direttiva dell'UFRF aveva suscitato dibattito fra gli uffici dei registri fondiari cantonali e che secondo alcuni Cantoni la base legale non era sufficiente. Questi aspetti sono stati chiariti mediante una lettera informativa dell'UFRF¹⁰⁰ alle autorità cantonali di vigilanza sul registro fondiario, di cui la sottocommissione ha poi preso atto. Nella lettera l'UFRF chiarisce il suo punto di vista sull'attuazione delle menzioni nel modo seguente: «siccome la menzione non ha alcun effetto costitutivo né dichiarativo ma il suo unico scopo è informativo [...], l'iscrizione è appropriata e proporzionata per escludere una liberazione involontaria (e illecita) di valori patrimoniali. In altri termini la menzione non fa nient'altro che dare espressione a qualcosa che si applica comunque per legge, senza modificare il diritto». Spiega anche che, in applicazione della LEmb, «nell'ambito del registro fondiario, il provvedimento coercitivo ordinato – ma estremamente astratto – può essere attuato in modo tale che il registro fondiario proceda d'ufficio a una menzione corrispondente fondandosi direttamente sulla legislazione in vigore».

La sottocommissione è altresì stata informata del fatto che i registri fondiari dispongono di poteri ristretti in materia di verifica. Ad esempio non possono rimettere in discussione l'autenticità di un documento che viene loro trasmesso, salvo in caso di segni manifesti di contraffazione. Non hanno invece la facoltà di esaminare a fondo

⁹⁷ Lettera del capo del DEFR alla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18 ago. 2022, pag. 2.

⁹⁸ Direttiva dell'UFRF del 1° mar. 2022, modifica del 2 mar. 2022: «Sanzioni contro la Russia» (non pubblicata).

⁹⁹ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione della CSRF).

¹⁰⁰ Lettera dell'UFG alle autorità di vigilanza sul registro fondiario dell'11 ott. 2022: «Informazione. Legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP; RS 196.1) e legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi, LEmb; RS 946.231)» (non pubblicata).

le informazioni pubbliche o di richiedere documenti supplementari per accertare l'esattezza di un atto.

In caso di acquisizioni dirette, nel quale la persona sanzionata è proprietaria, la difficoltà per gli uffici del registro fondiario risiede nel gran numero di persone sanzionate che deve essere ricercato manualmente per ogni Cantone nei rispettivi sistemi. Soltanto in taluni Cantoni è possibile la ricerca di dati mediante script. La grafia cirillica e la trascrizione dei nomi rendono il compito ancora più complesso. Ulteriori ostacoli per i registri fondiari si presentano inoltre in caso di acquisizioni indirette, ad esempio con una persona giuridica o una persona fittizia¹⁰¹. In questi casi diventa estremamente difficile identificare se dietro l'acquisto si celi una persona sanzionata e gli uffici del registro fondiario, in assenza di informazioni complementari spesso già presenti nei documenti¹⁰², non hanno altra scelta che procedere all'iscrizione della transazione. Lo stesso tipo di problema si presenta quando il finanziamento del fondo avviene per il tramite di una terza persona. Per quanto concerne i problemi di identificazione, riveste grande importanza il progetto sulla trasparenza delle persone giuridiche e l'identificazione degli aventi economicamente diritto posto in consultazione dal Consiglio federale il 30 agosto 2023¹⁰³.

4 Valutazione della CdG-S

4.1 Ripresa delle sanzioni

La CdG-S ritiene del tutto adeguata la tempistica con cui il Consiglio federale, il 28 febbraio 2022, ha ripreso le sanzioni dopo la decisione dell'UE. Vista la necessità di soppesare gli interessi e di adeguare le sanzioni al diritto svizzero (cfr n. 3.3.1), la Commissione ritiene che non sarebbe stato possibile reagire con maggior tempestività e si dice soddisfatta della sollecitudine del Consiglio federale, della SECO e dell'Amministrazione federale in generale.

La CdG-S ha altresì preso atto delle spiegazioni del Consiglio federale sulla compatibilità delle sanzioni con il diritto della neutralità e le considera chiare e coerenti.

4.2 Ruolo degli avvocati nell'attuazione delle sanzioni

La CdG-S ritiene che il rapporto fra l'obbligo di notifica previsto nell'ordinanza Ucraina e il segreto professionale degli avvocati sollevi una serie di questioni da chiarire. Secondo il Consiglio federale gli avvocati non hanno l'obbligo di notificare i valori patrimoniali bloccati conformemente all'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina se agiscono nell'ambito delle loro attività specifiche, anche se l'articolo 321 numero 3

¹⁰¹ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione della CSRF).

¹⁰² Se sono disponibili informazioni complementari concernenti il proprietario, gli uffici dei registri fondiari possono trasmetterle all'autorità competente, segnatamente alla SECO.

¹⁰³ Il Consiglio federale avvia la consultazione sul rafforzamento della lotta contro il riciclaggio di denaro; comunicato stampa del Consiglio federale del 30 ago. 2023.

del Codice penale (CP)¹⁰⁴ sulla violazione del segreto professionale mantiene salve le disposizioni federali che prevedono un obbligo di notifica o di informazione. Nel contempo l'Esecutivo constata che, in assenza di giurisprudenza o di precedenti amministrativi, la questione dovrebbe essere chiarita caso per caso dalle competenti autorità giudiziarie¹⁰⁵.

La CdG-S considera che questa mancanza di chiarezza sul campo di applicazione dell'obbligo di notifica per gli avvocati sia problematica dal profilo della certezza del diritto e potrebbe favorire l'aggiramento delle sanzioni. Ritiene quindi importante che il quadro legale dell'obbligo di notifica e il suo rapporto con il segreto professionale degli avvocati vengano definiti con sufficiente precisione al fine di evitare situazioni poco chiare.

<i>Raccomandazione A</i>	Precisazione del campo d'applicazione dell'obbligo di notifica degli avvocati
--------------------------	---

La CdG-S chiede al Consiglio federale di fornirle chiarimenti approfonditi dal profilo legale sul rapporto fra l'articolo 321 numero 3 CP e l'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina.

4.3 Ruolo dei Cantoni nell'attuazione delle sanzioni

La CdG-S si dice stupita del fatto che, nella lettera del 14 aprile 2022¹⁰⁶, il Consiglio federale afferma che i Cantoni non sono investiti di nessun altro compito e quindi la legge sugli embarghi non prevede la vigilanza sulle autorità cantonali da parte della Confederazione. Ammesso che l'obbligo di notifica previsto nell'ordinanza Ucraina non sia un vero e proprio «obbligo d'esecuzione» secondo il Consiglio federale, la CdG-S si interroga sull'assenza di vigilanza da parte della SECO. Ritiene infatti che questa sia responsabile del controllo e che, a tal fine, debba assicurarsi che tutte le parti in causa adempiano i loro obblighi.

Si chiede quindi se le disposizioni della LEmb siano ancora tutte d'attualità a questo riguardo. Nel caso dell'Ucraina i Cantoni sono infatti vincolati all'obbligo di notifica previsto nella pertinente ordinanza, mentre altre ordinanze non contengono alcun obbligo in tal senso per i Cantoni. Questa situazione potrebbe anche in parte spiegare le incertezze di taluni Cantoni nei confronti di questa disposizione. Durante le audizioni condotte con la CDCF, la CSI e la CSRF, è emerso che in un primo tempo le autorità cantonali non erano al corrente dei compiti cui erano chiamate a far fronte né in che misura fossero interessate dall'obbligo di notifica prima della pubblicazione del promemoria della SECO. Secondo la CdG-S, non si può escludere che ad esempio la formulazione «le persone fisiche e le istituzioni» contenuta nell'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina abbia dato adito a confusione. Un'ulteriore materia di dibattito era data

¹⁰⁴ Codice penale svizzero del 21 dic. 1937 (CP; RS 311.0).

¹⁰⁵ Parere del Consiglio federale del 29 giu. 2022 sull'interpellanza 22.3492.

¹⁰⁶ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 13 apr. 2022, pag. 3.

dalla problematica giuridica relativa al primato dell'obbligo di notifica rispetto al segreto fiscale.

La CdG-S constata con soddisfazione che determinate incertezze, in particolare in ambito fiscale, sono state in gran parte dissipate grazie alle informazioni fornite dalla SECO, ossia per il tramite del promemoria del 1° aprile 2022 o la partecipazione a conferenze di direttori cantonali. Ritiene tuttavia che in generale il ruolo dei Cantoni nell'applicazione delle sanzioni economiche necessiterebbe di nuovi chiarimenti da parte del Consiglio federale. Se del caso, occorrerebbe adeguare la legge sugli embarghi, la pertinente ordinanza e le corrispondenti ordinanze d'applicazione.

<i>Raccomandazione B</i>	Integrazione del ruolo dei Cantoni nell'attuazione delle sanzioni
--------------------------	---

La CdG-S invita il Consiglio federale a valutare se sia necessario rivedere la normativa relativa all'applicazione delle sanzioni internazionali al fine di integrarvi il ruolo dei Cantoni e di definirlo più chiaramente.

In merito al registro fondiario, i Cantoni hanno inoltre messo in discussione la legalità della direttiva dell'UFRF del 1° marzo 2022¹⁰⁷ che invitava le autorità cantonali di vigilanza sul registro fondiario a inserire una menzione in caso di blocco degli averi. Dal momento che tale menzione presuppone una base legale, che però non sembra essere data per quanto concerne le restrizioni imposte dall'ordinanza Ucraina¹⁰⁸, gli uffici cantonali dei registri fondiari si sono visti confrontati con tutta una serie domande. Nonostante la direttiva dell'UFRF non abbia messo in discussione l'obbligo di applicare le sanzioni conformemente alle basi legali vigenti (LEmb e ordinanza Ucraina), i problemi di applicazione sollevati sono stati chiariti dall'UFG solo in un secondo tempo, ossia con lettera dell'11 ottobre 2022¹⁰⁹. La CdG-S ritiene problematico che incertezze di questo tipo relative a una disposizione possano perdurare nel tempo in seno agli uffici dei registri fondiari cantonali. La Commissione ritiene importante che eventuali dubbi sulla prassi in materia di attuazione di una base legale siano chiariti quanto prima, al fine di assicurare un'applicazione conforme alle norme e di garantire la certezza del diritto per le autorità incaricate dell'esecuzione.

¹⁰⁷ Direttiva dell'UFRF del 1° mar. 2022: «Sanzioni contro la Russia» (non pubblicata).

¹⁰⁸ Christoph Merk/Adrian Mühlematter, Die grundbuchrechtliche Umsetzung der Ukraine-Verordnung, *Jusletter* del 6 mar. 2023, N 111–116.

¹⁰⁹ Lettera dell'UFG alle autorità di vigilanza sul registro fondiario dell'11 ott. 2022: «Informazione. Legge federale concernente il blocco e la restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte all'estero (LVP; RS 196.1) e legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi, LEmb; RS 946.231)» (non pubblicata).

Raccomandazione C Chiarimento del ruolo del registro fondiario nell'attuazione delle sanzioni

La CdG-S invita il Consiglio federale a valutare l'adeguatezza della pertinente normativa concernente il ruolo e le competenze delle autorità cantonali di vigilanza sul registro fondiario nell'attuazione delle sanzioni economiche, al fine di chiarirne le competenze e garantire la certezza del diritto.

A questo proposito CdG-S invita altresì il Consiglio federale a esaminare se occorra chiarire le basi legali in merito alla menzione di blocco nel registro fondiario.

La CdG-S ha altresì preso atto delle difficoltà tecniche legate alla ricerca di fondi i cui proprietari sono interessati dalle sanzioni (cfr. n. 3.5.3.2). Al riguardo, ritiene che occorra dare seguito alle proposte di unificazione dei registri nazionali prospettate nel pertinente rapporto del Controllo federale delle finanze¹¹⁰.

Visto il limitato potere cognitivo dei registri fondiari, la CdG-S si chiede se non sia opportuno rivedere il processo relativo alle sanzioni economiche, in particolare conferendo alla SECO la competenza di autorizzare qualsiasi acquisizione o alienazione che coinvolga cittadini di un Paese toccato nel suo insieme dalle sanzioni economiche (in questo caso la Russia). La SECO avrebbe in tal modo una visione di tutte le modifiche del registro fondiario che concernono persone interessate dalle sanzioni e potrebbe verificare le informazioni che i registri fondiari non possono verificare, intervenendo laddove necessario.

Raccomandazione D Competenza della SECO di autorizzare le modifiche del registro fondiario in relazione a acquisizioni o alienazioni che coinvolgono persone interessate da sanzioni

La CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare l'elaborazione di una base legale che conferisca alla SECO la competenza di validare gli elementi costitutivi di un'acquisizione o di un'alienazione che coinvolge i cittadini di un intero Paese oggetto di sanzioni economiche riprese dalla Svizzera, al fine di consentire alla SECO di avere una visione globale delle modifiche del registro fondiario e di intervenire in caso di violazione delle sanzioni.

4.4 Ruolo della SECO nell'attuazione delle sanzioni

La CdG-S esprime soddisfazione per come la SECO sia riuscita ad aumentare le sue risorse nell'ambito dell'attuazione delle sanzioni nel 2022. Apprezza anche il raffor-

¹¹⁰ Controllo federale delle finanze (2022): Registri nazionali – Rapporto di sintesi delle verifiche del Controllo federale delle finanze; www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Giustizia e polizia (consultato il 20 mar. 2023).

zamento della collaborazione internazionale, dello scambio di informazioni fra i dipartimenti e l'adeguamento dei processi interni, ad esempio in relazione alle domande di deroga per lo sblocco parziale di fondi. Si interroga tuttavia se non sarebbe stato il caso di chiedere prima l'aumento di risorse, poi approvato il 18 maggio 2022. La CdG-S si è infatti stupita a più riprese del fatto che il DEFR abbia scritto nelle sue proposte al Consiglio federale che si riservava la possibilità, a seconda dell'evoluzione della situazione, di sottoporgli in un secondo tempo una domanda di risorse¹¹¹.

La Commissione ha preso atto che in un primo tempo, a causa del forte carico di lavoro con cui la SECO si è peraltro trovata confrontata in modo repentino, non è stato possibile rafforzare i controlli sull'applicazione delle sanzioni, ma che poi sono stati apportati i necessari correttivi. Ha preso atto che la SECO collabora segnatamente con la FINMA per procedere a verifiche nelle banche. La revisione parziale della legge sul riciclaggio di denaro (LRD¹¹²), posta in consultazione il 30 agosto 2023 con il progetto sulla trasparenza delle persone giuridiche e l'identificazione degli aventi economicamente diritto, si prefigge al riguardo di aumentare la certezza del diritto e di offrire nuovi strumenti alla FINMA¹¹³.

Ritiene importante che si possa intensificare la frequenza dei controlli al fine di migliorarne l'efficacia, analogamente a quanto già constatato in merito all'attuazione della raccomandazione 2. È quanto intende perseguire anche il Consiglio federale, stando alle dichiarazioni del capo del DEFR (cfr. 3.4.3).

Globalmente la CdG-S ritiene comunque che la SECO abbia talvolta reagito tardivamente di fronte alle incertezze legate all'attuazione dell'obbligo di notifica. Come menzionato nel numero 4.3, in un primo tempo le autorità cantonali non erano al corrente dei compiti loro imposti, né della portata dell'obbligo di notifica nei loro confronti. Altri aspetti poco chiari erano legati alla menzione di blocco nel registro fondiario e ai nuovi obblighi per gli avvocati. La CdG-S ritiene che la SECO avrebbe dovuto informare i Cantoni in modo più proattivo su questi aspetti, chiarire le responsabilità con maggior tempestività e assumere più fermamente il suo ruolo di controllo sulla politica sanzionatoria. Non è da escludere che qualcuno abbia aggirato le sanzioni nei giorni che hanno preceduto i chiarimenti. Tenuto conto di quanto precede e della problematica legata alla gestione delle risorse, che si ripresenta inevitabilmente in tempo di crisi, la CdG-S reputa che la SECO debba esaminare l'adeguatezza del suo concetto di crisi. L'obiettivo è essere più agile e reattiva in caso di crisi.

Raccomandazione E

Concetto di crisi della SECO

La CdG-S invita il Consiglio federale a far valutare l'adeguatezza del concetto di crisi della SECO, provvedendo a renderla più flessibile e reattiva in periodo di crisi.

¹¹¹ Proposta del DEFR al Consiglio federale del 27 feb. 2022, proposta del DEFR al Consiglio federale del 3 mar. 2022, proposta del DEFR al Consiglio federale del 15 mar. 2022, proposta del DEFR al Consiglio federale del 23 mar. 2022.

¹¹² Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD; RS 955.0).

¹¹³ Il Consiglio federale avvia la consultazione sul rafforzamento della lotta contro il riciclaggio di denaro; comunicato stampa del Consiglio federale del 30 ago. 2023.

4.5 Garanzia dello Stato di diritto

Per la CdG-S, il fatto che la Confederazione riprende l'elenco delle persone sanzionate dall'UE in quanto tale senza esaminarne le singole voci (cfr. n. 3.3.3) pone una serie di problemi dal profilo dello Stato di diritto. Pur comprendendo che questo modo di procedere consenta di agire rapidamente, la CdG-S ritiene che, visto l'impatto delle sanzioni sulle persone e imprese interessate, occorra garantire, per quanto possibile, una procedura minima conforme allo Stato di diritto. In questa ottica, una ripresa in quanto tale dell'elenco delle persone sanzionate dall'UE richiede la maggior certezza possibile che tale elenco sia oggettivamente fondato e che sia stato elaborato conformemente al diritto. La procedura prevista per richiedere lo stralcio è stata riconosciuta come assai onerosa dalle stesse autorità federali¹¹⁴. Anzitutto la richiesta deve essere esaminata dall'autorità competente, il DEFR, che è chiamato a emanare una decisione. Un'eventuale decisione negativa può essere impugnata dinnanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF)¹¹⁵ e in ultima istanza al Tribunale federale (TF). La giustiziabilità di una domanda di stralcio si attua quindi mediante una procedura che può rivelarsi estremamente lunga. La CdG-S reputa pertanto che, dal punto di vista dello Stato di diritto, la ripresa rapida dell'elenco dell'UE dovrebbe essere completata, per quanto possibile, da una procedura di verifica celere.

Raccomandazione F Garanzia dello Stato di diritto

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esaminare in che modo sia possibile garantire e migliorare la fondatezza materiale e la legalità dell'elenco delle persone sanzionate redatto dall'UE. Lo invita inoltre a esaminare come migliorare, per quanto possibile, il controllo giurisdizionale di tale conformità e la rapidità delle pertinenti procedure di controllo.

5 Conclusione

Concludendo, la CdG-S si dice soddisfatta di come sono state attuate le sue raccomandazioni del 2018 e chiude quindi il suo controllo successivo in merito alle raccomandazioni da 1 a 5.

Per quanto concerne l'attuazione delle sanzioni correlate alla situazione in Ucraina, la Commissione ha individuato alcuni punti che occorre chiarire, soprattutto in relazione al ruolo dei Cantoni. La CdG-S invita il Consiglio federale a prendere posizione sulle raccomandazioni A, B, C, D, E e F entro il 15 febbraio 2024. Lo invita parimenti a

¹¹⁴ Verbale della seduta della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 18–19 ott. 2022 (audizione del capo del DEFR e della SECO).

¹¹⁵ Cfr. p. es. Decisione del Tribunale amministrativo federale B-536/2020 del 14 apr. 2022.

indicare quali provvedimenti prevede di adottare per attuare le raccomandazioni della Commissione e la relativa tempistica.

14 novembre 2023

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

Il presidente della CdG-S e presidente
della sottocommissione DFF/DEFR,
Matthias Michel, consigliere agli Stati

La segretaria delle CdG,
Ursina Jud Huwiler

Collaboratori scientifici della CdG,
Pierre-Alain Jacquet, Dorian Gollut

Abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
BWSA	Settore «Sanzioni» presso il centro di prestazioni «Relazioni economiche bilaterali della SECO» della SECO
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937
CPE-S	Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati
CSI	Conferenza svizzera delle imposte
CSRf	Conferenza Svizzera del Registro Fondiario
DaziT	Programma di trasformazione digitale dell'UDSC
DEFr	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
ETP	Equivalenti a tempo pieno
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
GL	Gruppo di lavoro interdipartimentale
IKUR	Gruppo di coordinamento interdipartimentale per l'Ucraina e la Russia
LAI D	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (RS 642.14)
LArm	Legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (Legge sulle armi; RS 514.54)
LBDI	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego; RS 946.202)
LEmb	Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi; RS 946.231)

LIFD	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (RS 642.11)
LLCA	Legge federale del 23 giugno 2000 sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati; RS 935.61)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
MROS	<i>Money Laundering Reporting Office Switzerland</i> ; Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
Ordinanza Ucraina	Ordinanza del 4 marzo 2022 che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (RS 946.231.176.72)
PICF	Piano integrato dei compiti e delle finanze
RS	Raccolta sistematica
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SMFP	Stato maggiore federale Protezione della popolazione
UDSC	Ufficio federale delle dogane e della sicurezza dei confini
UE	Unione europea
UFRF	Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario

