



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

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati  
del 14 novembre 2023**

**Parere del Consiglio federale**

del 14 febbraio 2024

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 14 novembre 2023<sup>1</sup> della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati concernente il controllo successivo sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche.

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

14 febbraio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd  
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

<sup>1</sup> FF 2023 2831

## Parere

### 1 Situazione iniziale

Il 14 novembre 2023 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha adottato il suo rapporto concernente il controllo successivo sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche<sup>2</sup>. Nel quadro del rapporto ha formulato sei nuove raccomandazioni relative all'attuazione dell'ordinanza del 4 marzo 2022<sup>3</sup> che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (di seguito: ordinanza Ucraina).

Il Consiglio federale prende atto con soddisfazione del fatto che la CdG-S, nel suo 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 per quanto riguarda le sanzioni contro la Russia. La CdG-S valuta anche l'attuazione delle misure specifiche concernenti la situazione in Ucraina e si dice soddisfatta per la rapidità con cui il Consiglio federale ha ripreso le sanzioni dell'Unione europea (UE). Riconosce inoltre il lavoro della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), che deve affrontare importanti sfide in materia di risorse.

Il Consiglio federale prende anche atto del fatto che la CdG-S critica il modo in cui i Cantoni sono stati coinvolti nell'attuazione delle sanzioni, soprattutto in merito all'obbligo di notifica. In un primo tempo diversi Cantoni non sarebbero stati del tutto consapevoli del loro ruolo e prima che la Confederazione fornisse maggiori spiegazioni talune disposizioni legali sarebbero risultate per loro poco chiare.

La CdG-S ha invitato il Consiglio federale a commentare le sei nuove raccomandazioni entro il 15 febbraio 2024 e a comunicarle con quali misure ed entro quale termine intende attuarle.

### 2 Parere del Consiglio federale

#### 2.1 Ruolo degli avvocati nell'attuazione delle sanzioni

*Raccomandazione A*      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.

<sup>2</sup> FF 2023 2831

<sup>3</sup> RS 946.231.176.72

L'articolo 16 dell'ordinanza Ucraina prevede che le persone 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 di detta ordinanza devono notificarlo senza indugio alla SECO. Gli avvocati che esercitano un'attività come gestori patrimoniali o fiduciari a favore dei loro clienti possono essere direttamente interessati da questo articolo.

La SECO, in collaborazione con l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), ha proceduto ai necessari chiarimenti ed è giunta alle seguenti conclusioni.

L'articolo 321 del Codice penale (CP)<sup>4</sup> sottopone al segreto professionale gli avvocati, i difensori, i notai e altri professionisti. Ai sensi del numero 3 dello stesso articolo rimangono salve le disposizioni della legislazione federale e cantonale sull'obbligo di dare informazioni a un'autorità e di testimoniare in giudizio.

Nella sua risposta all'interpellanza Mahaim 22.3492 «Sanzioni in relazione all'Ucraina e segreto professionale degli avvocati. Sono necessari chiarimenti», il Consiglio federale ha quindi precisato che, secondo il Tribunale federale, è protetta dal segreto professionale solo l'attività professionale specifica dell'avvocato, ossia la redazione di documenti legali, l'assistenza o la rappresentanza di una persona davanti a un'autorità amministrativa o giudiziaria, nonché la consulenza legale<sup>5</sup>. Il Consiglio federale attribuisce grande importanza al segreto professionale degli avvocati. In assenza di una giurisprudenza sulla delimitazione dell'articolo 321 numero 3 CP in relazione con la legge del 22 marzo 2002<sup>6</sup> sugli embarghi (LEmb), per il momento l'Esecutivo parte dal principio che questa disposizione non si applichi alle attività professionali specifiche degli avvocati nel campo delle sanzioni.

D'altra parte, secondo la prassi del Tribunale federale<sup>7</sup>, non tutte le attività di un avvocato sono automaticamente coperte dal segreto professionale. Per le attività non coperte, il Consiglio federale ritiene che, in virtù dell'articolo 321 numero 3 CP, l'obbligo di notifica prevalga sul segreto professionale.

Per questo motivo la valutazione del Consiglio federale è la seguente.

1. Aiuto all'aggiramento delle sanzioni

Gli avvocati sono perseguibili penalmente se favoriscono la violazione delle disposizioni relative alle sanzioni. Così facendo, oltre a violare i loro obblighi professionali, potrebbero anche incorrere in sanzioni penali.

2. Obbligo di notifica

- Nel caso di attività non specifiche della professione di avvocato, come la gestione patrimoniale o le attività fiduciarie, gli avvocati sono tenuti a dichiarare le risorse economiche di cui sono a conoscenza o gli averi che amministrano o che detengono qualora gli aventi economicamente diritto siano oggetto di sanzioni.

<sup>4</sup> RS 311.0

<sup>5</sup> DTF 147 IV 385, consid. 2.2

<sup>6</sup> RS 946.231

<sup>7</sup> DFT 147 IV 385 nonché p. es. DTF 132 II 103 o DTF 114 III 105

- In virtù del diritto vigente, per le attività specifiche della professione di avvocato soggette al segreto professionale (art. 13 della legge del 23 giugno 2000<sup>8</sup> sugli avvocati) o al segreto professionale degli avvocati (art. 321 CP), ad esempio la rappresentanza di una persona in tribunale, il segreto professionale degli avvocati prevale sull'obbligo di notifica e gli avvocati non sono tenuti a dichiarare gli averi bloccati.
3. Blocco degli averi

Il blocco degli averi e le relative notifiche interessano principalmente le banche e gli istituti finanziari. Di norma gli avvocati non possono procedere a una misura di questo tipo. Nella pratica una notifica da parte degli avvocati rimane quindi in secondo piano e in molti casi potrebbe sovrapporsi ad altre notifiche di terzi.

## 2.2 Ruolo dei Cantoni nell'attuazione delle sanzioni

*Raccomandazione B*      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.

La CdG-S solleva in particolare la questione dell'assenza di una vigilanza da parte della SECO. In quanto organo responsabile della direzione in materia di sanzioni, spetterebbe alla SECO garantire che tutte le parti coinvolte adempiano i loro obblighi.

Il Consiglio federale rileva in proposito che la SECO intrattiene contatti regolari con i Cantoni e li sostiene ove necessario. Su richiesta dei Cantoni e con la loro collaborazione, già nel 2014 è stato redatto un promemoria sul significato delle sanzioni per gli uffici del registro di commercio.

Il Consiglio federale riconosce che per molti aspetti le sanzioni adottate in seguito all'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina andavano oltre quanto noto e potevano quindi creare incertezza tra le autorità e le altre cerchie interessate. L'Esecutivo esprime soddisfazione per il fatto che il promemoria «Ruolo dei Cantoni»<sup>9</sup> pubblicato dalla SECO il 1° aprile 2022, poco più di un mese dopo il recepimento del 1° pacchetto di sanzioni, abbia incontrato l'approvazione della CdG-S. Secondo il Consiglio federale, la SECO ha così dimostrato di essere in grado di rispondere in modo rapido e adeguato a domande o problemi legati all'attuazione di nuove sanzioni.

<sup>8</sup> RS 935.61

<sup>9</sup> Il promemoria è consultabile su [www.seco.admin.ch](http://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 > Informazioni complementari.

Al momento in cui sono state adottate le prime sanzioni relative alla situazione in Ucraina, solo in rari casi i Cantoni erano a conoscenza della possibilità di accedere, sul sito Internet della SECO, a una banca dati costantemente aggiornata che comprende un elenco di tutte le persone e le istituzioni oggetto di sanzioni in Svizzera. La banca dati è accessibile sia alle autorità che al pubblico senza restrizioni. In questo modo i venditori, gli intermediari e le autorità coinvolti nelle transazioni o altre parti interessate possono verificare in tempo reale se una persona è soggetta a sanzioni.

Considerato che ai Cantoni non può essere rimproverata alcuna mancanza dei loro obblighi nell'applicazione delle sanzioni, ma che tutt'al più possono esservi state delle incertezze, il Consiglio federale ritiene che la vigilanza federale prospettata dalla CdG-S rappresenterebbe una misura di portata molto ampia, se non addirittura eccessiva. Un provvedimento simile avrebbe inoltre una dimensione politica da non trascurare, in quanto inciderebbe sulla delimitazione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni.

Un obbligo di vigilanza da parte della SECO richiederebbe anche l'investimento di ulteriori risorse che possono invece essere utilizzate in modo più proficuo per l'applicazione delle sanzioni. Per questo motivo il Consiglio federale rinuncia a esaminare più approfonditamente la possibilità di un obbligo di supervisione sui Cantoni da parte della SECO in materia di sanzioni. Provvederà tuttavia a far sì che i Cantoni siano adeguatamente seguiti nell'eventualità di future sanzioni che richiedano il loro intervento.

*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 la CdG-S invita altresì il Consiglio federale a esaminare se occorra chiarire le basi legali in merito alla menzione del blocco nel registro fondiario.

Conformemente all'articolo 16 capoverso 1 dell'ordinanza Ucraina, le persone 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 di detta ordinanza devono notificarlo senza indugio alla SECO. Di conseguenza, le persone e le istituzioni che sono a conoscenza di beni immobiliari che potrebbero essere interessati da un blocco di averi devono subito informarne la SECO. Anche gli uffici del registro fondiario sono soggetti a quest'obbligo di notifica.

L'Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario (UFRF), presso l'UFG, ha informato per iscritto gli uffici del registro fondiario, tramite le competenti autorità cantonali di vigilanza, che sono tenuti ad annotare nel registro fondiario i blocchi di beni immobiliari di persone fisiche, imprese e organizzazioni di cui all'articolo 15 capoverso 1 dell'ordinanza Ucraina. Il fatto che non tutte le ordinanze

sulle sanzioni prevedano un tale obbligo non è considerato dall'UFG un ostacolo, perché le sanzioni imposte in relazione all'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina non possono essere paragonate, sotto molti punti di vista, ai precedenti regimi sanzionatori.

Nel suo parere relativo alla mozione Bellaiche 23.3523 «Basta alle scappatoie che consentono il commercio di oro russo», il Consiglio federale ha già dichiarato di essere aperto all'idea di sottoporre la LEmb a una valutazione in seguito alle sanzioni di ampia portata, e in parte inedite, imposte in relazione alla situazione in Ucraina. Questi lavori potrebbero anche essere l'occasione per esaminare se le basi legali relative all'applicazione delle sanzioni internazionali debbano essere riviste al fine di definire più chiaramente il ruolo dei Cantoni.

Una procedura analoga si impone anche per quanto riguarda la raccomandazione C della CdG-S. L'opportunità di regolamentare chiaramente nelle basi legali la menzione del blocco nel registro fondiario potrebbe essere valutata nel quadro di un riesame generale della LEmb. Per consentire una soluzione in tempi brevi, il Consiglio federale, con la modifica del 31 gennaio 2024<sup>10</sup> volta riprendere il 12° pacchetto di sanzioni dell'UE, ha aggiunto un nuovo capoverso 4 all'articolo 31 dell'ordinanza Ucraina. La disposizione, già contenuta nella stessa forma in altre ordinanze in materia di sanzioni, ha il seguente tenore: «Su indicazione della SECO, le autorità competenti adottano i provvedimenti necessari al blocco delle risorse economiche, ad esempio la menzione nel registro fondiario di un divieto di disporre dei beni, oppure il pignoramento o il suggellamento di beni di lusso».

Tuttavia, come per la raccomandazione B, il Consiglio federale ritiene che sarebbe eccessivo rimettere in discussione il ruolo e le competenze delle autorità cantonali di vigilanza sul registro fondiario sulla sola base di incertezze legate a una particolare situazione di crisi e definirli diversamente in relazione a una legge speciale quale la LEmb rispetto a quanto avviene per altri ambiti del diritto che si ripercuotono sul registro fondiario.

<i>Raccomandazione D</i>	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.

<sup>10</sup> RU 2024 51

Come per la raccomandazione C, il Consiglio federale fa notare che l'attuazione di sanzioni complesse, al pari di quelle legate alla situazione in Ucraina, comporta tutta una serie di obblighi di notifica e autorizzazione. Un'attenzione rivolta soltanto alla questione degli immobili non terrebbe sufficientemente conto della complessità del compito di applicazione delle sanzioni e, visti gli importi comunicati alla SECO dagli intermediari finanziari, non sembra corrispondere a un approccio basato sui rischi.

Un obbligo di autorizzazione imposto ai cittadini di un determinato Paese nel settore immobiliare sarebbe inoltre applicabile solo dopo l'adozione di sanzioni e potrebbe quindi migliorare la trasparenza di questo settore solo a posteriori. Una volta inserite in un elenco di sanzioni, in linea di principio le persone sanzionate non hanno più la possibilità di acquistare o vendere beni immobiliari.

Il principale ostacolo nell'identificazione dei beni immobiliari appartenenti a persone sanzionate è dato dal fatto che spesso le persone molto abbienti detengono le loro proprietà attraverso società o trust esteri i cui aventi economicamente diritto sono difficili da identificare. Considerato che questa situazione comporta ulteriori rischi, il Consiglio federale propone l'istituzione di un registro della trasparenza nel quadro della revisione parziale della legge del 10 ottobre 1997<sup>11</sup> sul riciclaggio di denaro (LRD).

Il Consiglio federale ritiene che il registro della trasparenza proposto nell'ambito dell'attuale revisione della LRD permetterebbe di rimediare efficacemente alle difficoltà tecniche incontrate nella ricerca di immobili appartenenti ai proprietari sanzionati, e prende atto con soddisfazione che la CdG-S condivide questo parere. Prossimamente l'Esecutivo sottoporà il progetto al Parlamento. Se in futuro il nuovo registro della trasparenza impedirà che società o trust anonimi detengano beni immobiliari in Svizzera, si potrebbe rinunciare anche per questo motivo all'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalla SECO.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-S secondo cui è importante aumentare la frequenza dei controlli per migliorarne l'efficacia. Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) osserva nella pratica quotidiana tutta una serie di approcci che, attraverso risorse adeguate, potrebbero rafforzare l'effettiva attuazione di sanzioni in Svizzera. Per tale motivo il Consiglio federale propone un approccio globale incentrato anche su altre questioni relative all'applicazione delle sanzioni oltre a quelle legate alla sola acquisizione di beni immobiliari. Come già indicato, è disposto a procedere a una valutazione della LEmb non appena sarà prevedibile che l'UE non emanerà nuove sanzioni inedite di ampia portata nei confronti della Russia e allorché saranno pronunciate dai tribunali della Confederazione decisioni di principio sull'interpretazione della LEmb.

<sup>11</sup> RS 955.0

### 2.3 Ruolo della SECO nell'attuazione delle sanzioni

*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.

Il Consiglio federale fa notare che nel campo delle sanzioni sono necessarie conoscenze molto specifiche, disponibili solo presso le unità organizzative interessate. Una struttura organizzativa parallela, specializzata nella gestione delle crisi, potrebbe probabilmente fornire solo un supporto limitato. I collaboratori aggiuntivi devono essere formati con cura su questa tematica complessa. Nel caso in questione la SECO si è rivolta a collaboratori selezionati provenienti da altri settori per l'organizzazione di crisi, ma nella pratica le possibilità sono limitate.

Il Consiglio federale concorda tuttavia con la CdG-S sulla necessità di verificare regolarmente l'adeguatezza degli strumenti di gestione delle crisi, di formare i collaboratori sulla sua applicazione e di svolgere delle simulazioni. È quindi disposto a valutare insieme alla SECO se e come la gestione delle crisi possa essere ottimizzata.

Poiché le sanzioni sono un tema sensibile a livello politico, la SECO ha creato, dal 1° settembre 2023, un nuovo campo di prestazioni «Controlli delle esportazioni e sanzioni», dando così maggior peso alle tematiche dei controlli delle esportazioni e dell'applicazione delle sanzioni a livello nazionale e internazionale.

### 2.4 Garanzia dello Stato di diritto

*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.

Il Consiglio federale ricorda che la mozione 22.3395 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale «Per una politica in materia di sanzioni coerente, globale e indipendente» è stata respinta dalle due Camere. È tuttavia disposto a esaminare nell'ambito di una valutazione della LEmb le questioni sollevate in relazione all'attuale crisi in Ucraina, pur sottolineando che qualsiasi imposizione e attuazione più autonoma delle sanzioni richiederebbe inevitabilmente un aumento di risorse, e questo non soltanto presso la SECO quale organo responsabile. Si dovrebbero anzi sviluppare le risorse e le competenze di tutti i servizi che possono fornire informazioni sulle reti nelle cleptocrazie, sull'infiltrazione mafiosa negli Stati e sulla criminalità organizzata e avviare le relative azioni penali. Sarebbero interessati in particolare l'Ufficio fede-

rale di polizia (Polizia giudiziaria federale), il Servizio delle attività informative della Confederazione, il cui mandato di base dovrebbe probabilmente essere adattato, o il Ministero pubblico della Confederazione. Altri Stati che adottano sanzioni in modo autonomo dispongono, anche solo presso l'autorità incaricata dell'applicazione delle sanzioni finanziarie, di risorse molto superiori a quelle del settore corrispondente della SECO (p. es. nel Regno Unito l'*Office of Financial Sanctions Implementation* conta un centinaio di collaboratori, a cui si aggiungono i collaboratori con funzioni di supporto e trasversali) e si affidano in ampia misura alle informazioni e alle analisi delle autorità di polizia e dei servizi di informazione.

Il Consiglio federale precisa inoltre che, ovviamente, le persone, le imprese e le organizzazioni sanzionate hanno già oggi la possibilità di far valere i propri diritti in Svizzera. Analogamente a quanto avviene nell'UE, possono presentare al DEFR una domanda per essere rimossi dall'elenco delle sanzioni (anche nota come domanda di *delisting*). Il DEFR esamina la domanda ed emette una decisione impugnabile, che può essere contestata davanti al Tribunale amministrativo federale e successivamente davanti al Tribunale federale. L'eventuale rimozione dall'elenco delle sanzioni sarebbe di competenza del Consiglio federale. In tal modo lo Stato di diritto viene pienamente rispettato. Questa prassi è stata confermata più volte dal Tribunale federale e si è dimostrata valida. Dall'entrata in vigore della LEmb, il Tribunale federale non ha accolto nessun ricorso contro una decisione negativa su una domanda di *delisting*. I procedimenti conclusi finora non riguardavano però l'ordinanza Ucraina, bensì regimi di sanzioni già in vigore prima del febbraio 2022. Le future decisioni relative all'ordinanza Ucraina serviranno a stabilire se la prassi sanzionatoria del Consiglio federale rimane appropriata.

A causa dell'elevata complessità dei casi, che implica l'esame e la valutazione di un'ampia raccolta di documenti e pareri della controparte da parte dei servizi competenti dell'Amministrazione federale, le procedure relative alle domande di *delisting* richiedono necessariamente un certo tempo. Il DEFR e la SECO si adoperano per trattare le procedure nel modo più rapido possibile. Il Consiglio federale si rammarica che non sia stato sempre possibile rispettare le consuete scadenze per quanto riguarda le sanzioni contro la Russia. I ritardi sono dovuti in particolare all'elevato numero di domande di rimozione dall'elenco delle sanzioni, alla loro estrema complessità e alla situazione tesa in materia di risorse personali.

Per concludere, il Consiglio federale ritiene che il recepimento delle sanzioni emanate dai nostri più importanti partner commerciali si sia dimostrato una strategia valida, anche a fronte dell'aggressione militare russa in Ucraina. L'introduzione di sanzioni unilaterali avrebbe un'efficacia limitata, mentre l'applicazione di svariati provvedimenti divergenti da parte della Svizzera potrebbe favorire l'aggiornamento delle sanzioni ed esporre il nostro Paese alla critica di assumere un comportamento poco solidale o perfino imprevedibile. Se la CdG-S dovesse ritenere che i suoi interrogativi e le sue raccomandazioni non sono stati affrontati in modo soddisfacente nel presente parere, sarà possibile discuterne più in dettaglio nel quadro di una futura revisione della LEmb. Alla luce della continua evoluzione delle sanzioni relative alla situazione in Ucraina, il Consiglio federale reputa tuttavia prematuro in questo momento fissare un calendario per la revisione della LEmb.

