



# **Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche**

## **Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 19 ottobre 2018

---

# Rapporto

## 1 Introduzione

Le sanzioni economiche sono misure coercitive del potere pubblico applicate al fine di far rispettare il diritto internazionale, in particolare i diritti umani. Dal 2003 la legge sugli embarghi (LEmb)<sup>1</sup> ne costituisce la base legale per la Svizzera. Le sanzioni possono limitare o vietare il traffico di merci, servizi, pagamenti, capitali e la circolazione di persone<sup>2</sup> e in genere si rivolgono contro uno Stato<sup>3</sup>.

Aderendo alle Nazioni Unite (ONU) nel 2002, il nostro Paese si è impegnato a applicare le sanzioni ONU. Quelle dell'Unione europea (UE) invece non sono vincolanti per la Svizzera. Spetta al Consiglio federale decidere se parteciparvi o meno, dopo aver ponderato i diversi interessi politici ed economici<sup>4</sup>. Se l'Esecutivo decide di parteciparvi, emana un'ordinanza<sup>5</sup> per definirle concretamente. L'Amministrazione federale assume un ruolo fondamentale nella preparazione delle decisioni sulle sanzioni e nell'esecuzione dell'ordinanza<sup>6</sup>.

La partecipazione della Svizzera alle sanzioni economiche è spesso criticata: si mette in dubbio la coerenza della partecipazione svizzera alle sanzioni dell'UE, ma si fa anche notare che in caso di sanzioni economiche il nostro Paese si mostra troppo poco solidale e si assicura vantaggi economici quando non partecipa completamente alle misure dell'UE. Altri sono critici per principio. In questo contesto il 28 gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la partecipazione della Confederazione a sanzioni economiche. L'oggetto è stato attribuito alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S).

Riunitasi il 22 agosto 2016, la competente sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S ha deciso che la valutazione deve rispondere alle quattro domande elencate qui di seguito:

- quale strategia persegue il Consiglio federale per quanto riguarda la partecipazione alle sanzioni? Questa strategia è adeguata considerando gli obiettivi della Svizzera in materia di politica estera e di politica economica estera?
- L'Amministrazione prepara in modo adeguato le decisioni sulle sanzioni?
- La Confederazione esegue adeguatamente le decisioni sulle sanzioni?
- Le sanzioni e le misure prese per evitare che vengano aggirate sono efficaci?

<sup>1</sup> Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi, LEmb; RS **946.231**)

<sup>2</sup> Art. 1 cpv. 3 LEmb

<sup>3</sup> Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche, rapporto del CPA del 9 novembre 2017 alla CdG-S (qui di seguito: rapporto del CPA del 9 novembre 2017), n. 2.3

<sup>4</sup> Art. 1 cpv. 1 LEmb

<sup>5</sup> Art. 2 LEmb

<sup>6</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 1.1



questo modo si vuole anche impedire che ne venga danneggiata la reputazione presso il suo partner commerciale più importante (l'UE)<sup>12</sup>.

La CdG-S constata che la ponderazione degli interessi condotta dal Consiglio federale quando si tratta di partecipare alle sanzioni UE si situa nel quadro del margine di manovra stabilito dalla legge. La GdG-S condivide l'opinione del CPA secondo la quale la strategia del Consiglio federale nella politica delle sanzioni è coerente. Inoltre la Commissione approva che nel 2014 siano stati elaborati criteri concreti di ponderazione degli interessi. Anche se da allora si sono avuti pochi casi in cui sono stati applicati e la trasparenza nell'attuazione, secondo quanto constatato dal CPA, può essere migliorata, i criteri contribuiscono alla sistematicità della ponderazione; in ultima analisi tuttavia quest'ultima nel caso concreto resta giustamente una decisione politica (cfr. n. 2.2.2).

Come constatato dal CPA, le diverse incertezze che per gli operatori in questione possono sorgere nel singolo caso dalla ponderazione degli interessi<sup>13</sup> devono essere tenute in considerazione per quanto possibile durante l'elaborazione, l'emanazione e l'applicazione delle sanzioni. Tuttavia la CdG-S non ritiene necessario prendere misure immediate. Poiché in base alla LEmb la Svizzera decide di volta in volta se sostenere o meno le sanzioni UE, l'incertezza giuridica che ne deriva è inevitabile e gli operatori in questione devono in linea di massima rassegnarvisi.

## **2.2 Preparazione adeguata delle ordinanze che istituiscono sanzioni**

### **2.2.1 Competenze e procedure chiare nella preparazione**

Nella sua valutazione il CPA arriva alla conclusione che le competenze e le procedure di elaborazione delle ordinanze che istituiscono sanzioni sono chiare<sup>14</sup>. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) è competente dell'elaborazione di decisioni concernenti le sanzioni<sup>15</sup>. Il rapporto del CPA conferma che le indicazioni formali sono rispettate<sup>16</sup>. Gli uffici hanno la possibilità di esprimersi su un'ordinanza nel quadro di una consultazione. Per permettere che le ordinanze entrino in vigore entro il più breve tempo possibile, le scadenze vengono accettate, anche se sono ravvicinate (dalle quattro ore e mezza fino a nove giorni)<sup>17</sup>. I riscontri e le proposte che scaturiscono dalla procedura di consultazione sono tenute in debito conto, con soddisfazione della maggior parte delle unità amministrative consultate. In caso di divergenze, la SECO cerca di appianarle con le unità amministrative interessate<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 7.1

<sup>13</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 3.1

<sup>14</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 4

<sup>15</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 2.2.2

<sup>16</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 4.1

<sup>17</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 4.1

<sup>18</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 4.1

I chiarimenti del CPA hanno però mostrato anche che nell'elaborazione di ordinanze spesso si presentano gli stessi problemi di attuazione che trovano soluzione nel singolo caso, ma che non vengono chiariti in un contesto più generale (cfr. n. 2.4)<sup>19</sup>.

Il CPA ha inoltre constatato che nella maggior parte dei casi le unità amministrative interessate sono integrate nella procedura di elaborazione dell'atto in maniera coordinata<sup>20</sup>. Tuttavia nel caso dell'ordinanza-Ucraina la SECO ha omesso di coinvolgere l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) nella procedura di consultazione. La CdG-S ritiene tanto più problematico questo particolare in quanto proprio nell'esecuzione di questa ordinanza si denotano lacune (cfr. n. 2.3).

Di fronte ai risultati della valutazione, la CdG-S prende atto con soddisfazione del fatto che l'elaborazione delle ordinanze che istituiscono sanzioni è nel complesso funzionante.

### **2.2.2 Base per le informazioni del Consiglio federale**

Nel quadro della sua valutazione, il CPA ha stabilito che le informazioni fornite al Consiglio federale nella maggior parte dei casi sono equilibrate. La CdG-S definisce positivo il risultato.

Tuttavia la LEmb non fornisce criteri sui quali il collegio governativo possa basarsi nel decidere in particolare un'eventuale partecipazione della Svizzera alle sanzioni UE. È tanto più importante dunque che disponga di informazioni equilibrate che lo mettano in condizione di ponderare adeguatamente gli interessi. In caso di sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU invece la questione dei criteri non si pone poiché la Svizzera si è comunque impegnata a parteciparvi (cfr. n. 1).

L'applicazione dei criteri non può ancora essere valutata in modo definitivo dato che nel periodo in esame i casi presentatisi dalla loro introduzione nel 2014 sono solo due<sup>21</sup>. Nel caso dell'ordinanza-Ucraina la SECO ha illustrato i criteri in un documento presentato al Consiglio federale. La valutazione del CPA ha tuttavia mostrato che sono stati applicati solo alcuni criteri<sup>22</sup>. Anche se il DEFR ha motivato questo modo di procedere affermando che l'obiettivo non era mai stato l'applicazione sistematica di tutti i criteri, dato che in parte questi si sovrappongono e non sono rilevanti per tutti i casi allo stesso modo, il DEFR non ha chiarito in modo trasparente perché determinati criteri siano stati applicati e altri no<sup>23</sup>.

La CdG-S ritiene che i criteri menzionati rappresentino una buona base decisionale per il Consiglio federale e permettano una ponderazione adeguata degli interessi.

<sup>19</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 4.1

<sup>20</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 4.1

<sup>21</sup> Ucraina/Russia e Burundi

<sup>22</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 4.2

<sup>23</sup> DEFR, parere del 23 agosto 2017 sul progetto di rapporto del CPA

*Raccomandazione 1*      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.

### 2.3 Carenze nell'ambito dell'esecuzione

L'esecuzione della politica in materia di sanzioni può essere suddivisa in quattro elementi centrali: l'attività informativa degli organi federali coinvolti all'interno dell'Amministrazione e nei confronti del pubblico, i controlli nella prassi, la sorveglianza superiore dell'esecuzione e la modifica di ordinanze.

Il Consiglio federale, rispettivamente il DEFR e la SECO, sono competenti per le informazioni riguardanti l'emanazione di un'ordinanza che istituisce sanzioni. La CdG-S ritiene positivo che l'attività informativa della SECO sia commisurata ai destinatari e rapida<sup>24</sup>.

La politica delle sanzioni, quale settore della politica di economia estera, rientra nella sfera di competenze della SECO<sup>25</sup>. Nelle singole ordinanze alla SECO viene affidata la sorveglianza dell'attuazione della maggior parte degli articoli<sup>26</sup>. Anche se nelle ordinanze non sono esplicitamente indicati tutti gli organi cui sono affidati compiti di esecuzione, le indagini del CPA hanno mostrato che nella prassi le competenze e le procedure sono chiare<sup>27</sup>. Gli organi amministrativi responsabili del controllo e dell'esecuzione sono stabiliti dalle singole ordinanze<sup>28</sup>.

Il CPA ha però constatato carenze in particolare negli strumenti di esecuzione e nella sorveglianza integrale<sup>29</sup>. I seguenti capitoli illustrano queste constatazioni e riportano le relative raccomandazioni.

<sup>24</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.2

<sup>25</sup> Art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (Org-DEFR, RS **172.216.1**)

<sup>26</sup> Ad es. l'art. 16 cpv. 1 dell'ordinanza del 18 maggio 2016 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea (RS **946.231.127.6**), l'art. 6 dell'ordinanza del 17 ottobre 2018 che istituisce provvedimenti nei confronti del Myanmar (RS **946.231.157.5**) oppure l'art. 5 dell'ordinanza del 13 maggio 2009 che istituisce provvedimenti nei confronti della Somalia (RS **946.231.169.4**).

<sup>27</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.1

<sup>28</sup> Ad es. art. 16 cpv. 1 (SECO), cpv. 1<sup>bis</sup> (UFAC), cpv. 1<sup>ter</sup> (USMN), cpv. 2 (SEM) e cpv. 3 (AFD) dell'ordinanza del 18 maggio 2016 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea (RS **946.231.127.6**) e art. 18 cpv. 2 (UFAC), cpv. 3 (SEM) e cpv. 4 (UFC) dell'ordinanza dell'8 giugno 2012 che istituisce provvedimenti nei confronti della Siria (RS **946.231.172.7**).

<sup>29</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.1, 5.3 e 5.4

### 2.3.1 Controlli lacunosi

La LEmb non definisce strumenti di attuazione, questi vengono stabiliti in ciascuna ordinanza che istituisce sanzioni, come anche i singoli organi incaricati del controllo<sup>30</sup>. Le attribuzioni di questi organi sono disciplinate all'articolo 4 LEmb.

All'AFD compete l'attuazione delle misure concernenti le sanzioni nel traffico delle merci alla frontiera<sup>31</sup>. Nel suo rapporto il CPA constata nelle attività esecutive lacune che tuttavia dipendono in parte dal sistema e rientrano perciò solo in modo limitato nella sfera di responsabilità dell'AFD.

In primo luogo è problematica la mancanza di tempo nei controlli delle esportazioni. Avendo poco tempo a disposizione, l'AFD non può garantire che beni sottoposti a sanzioni non vengano esportati. Un controllo a posteriori è possibile solo formalmente, ma non fisicamente<sup>32</sup>. La CdG-S approva dunque che nel caso della Corea del Nord sia stato creato un sistema di notifica anticipata delle consegne<sup>33</sup>, che rappresenta una base importante per il controllo delle esportazioni.

Inoltre i mandati di prestazione non incitano gli organi doganali a cercare le merci sottoposte a sanzioni, dato che i controlli non sono riconosciuti quali prestazioni se le merci non vengono trovate. In altre parole, le prestazioni degli organi doganali vengono misurate solo sulla base di controlli che hanno successo<sup>34</sup>. La CdG-S ritiene che in questo caso ci si trovi alla presenza di una lacuna del sistema e che sia necessario cercare il modo di ovviarvi adeguando il mandato di prestazione.

Nel caso dell'ordinanza per evitare l'aggiramento delle sanzioni internazionali contro l'Ucraina e la Russia, l'AFD non ha emanato una circolare per informare gli organi doganali dell'esistenza dell'atto, contrariamente alla sua prassi abituale<sup>35</sup>. Dal canto suo la SECO non era a conoscenza della situazione. Secondo la CdG-S il rapporto del CPA pone giustamente domande sull'orientamento superiore nella politica delle sanzioni (cfr. n. 2.4).

La CdG-S ritiene che gli strumenti di controllo della SECO non siano sufficientemente applicati. Secondo il rapporto del CPA un controllo da parte della SECO ha luogo solo se l'AFD, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) o altre fonti forniscono indizi di eventuali infrazioni. La SECO in pratica esplica la propria attività di controllo solo per iscritto raccogliendo informazioni presso le aziende in questione. I pochi controlli in loco li aveva notificati, mentre

<sup>30</sup> Ad es. art. 16 dell'ordinanza del 18 maggio 2016 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea (RS **946.231.127.6**), art. 7 dell'ordinanza del 30 marzo 2011 che istituisce provvedimenti nei confronti della Libia (RS **946.231.149.82**) oppure art. 5 dell'ordinanza del 12 agosto 2015 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica del Sudan del Sud (RS **946.231.169.9**).

<sup>31</sup> Ad es. art. 16 dell'ordinanza del 18 maggio 2016 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea (RS **946.231.127.6**) oppure art. 7 cpv. 3 dell'ordinanza del 28 marzo 2018 che istituisce provvedimenti nei confronti del Venezuela (RS **946.231.178.5**).

<sup>32</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.3

<sup>33</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.3

<sup>34</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.3

<sup>35</sup> Eventualmente vi ha contribuito il fatto che non si tratta in questo caso di un'esplicita ordinanza che istituisce sanzioni.

controlli senza preavviso conformemente all'articolo 4 LEmb non sono mai stati svolti<sup>36</sup>.

La CdG-S è del parere che il sistema di controllo esistente presenti lacune<sup>37</sup>, anche per quel che riguarda i beni di lusso, le sanzioni finanziarie e le limitazioni di viaggio, e invita il Consiglio federale ad esaminare gli strumenti stessi, ma anche il loro impiego al fine di perfezionarli.

*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.

### 2.3.2                      **Lacune nella sorveglianza superiore dell'esecuzione**

La SECO dispone di svariate informazioni sull'esecuzione che le permettono di controllare la politica delle sanzioni. Ad esempio, i dati doganali permettono di analizzare il traffico di merci suddividendole in quelle sanzionate e quelle non sanzionate. Tuttavia la valutazione del CPA indica che le statistiche vengono interpretate solo in modo circoscritto<sup>38</sup>.

Per la CdG-S non è comprensibile la ragione per cui la SECO non analizzi sistematicamente statistiche intersettoriali e ritiene che le informazioni disponibili debbano essere interpretate in modo mirato ai fini di un controllo sistematico.

Esiste anche la possibilità di analizzare dati tratti da sistemi di notifica e autorizzazione per il traffico di merci, servizi e flussi finanziari. Le indagini del CPA hanno tuttavia mostrato che nel settore delle sanzioni finanziarie, ad esempio, l'obbligo di notifica non viene utilizzato per lo scopo previsto, ovvero per il controllo delle transazioni<sup>39</sup>. Inoltre i dati che le aziende forniscono nel quadro delle autorizzazioni concesse per iscritto vengono sì controllati, ma non registrati sistematicamente a fini statistici. Anche in questo caso per la CdG-S è difficilmente comprensibile che la SECO si limiti ad elaborare le notifiche o a concedere le autorizzazioni senza servirsi delle informazioni contenutevi per controllare la politica delle sanzioni. Ritiene che la Segreteria in questo modo non si attenga alla funzione affidatale nell'ambito della sorveglianza e dell'orientamento superiore.

<sup>36</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.3

<sup>37</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.3 e 5.4

<sup>38</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.4

<sup>39</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.3



Come mostra l'analisi commerciale eseguita dal SIAW su mandato del CPA nel caso dell'ordinanza-Ucraina, in linea di principio i dati doganali analizzati non permettono di concludere che i commercianti svizzeri cerchino di aggirare le sanzioni contro la Crimea<sup>40</sup>. Tuttavia, poiché la qualità dei dati lascia a desiderare, è necessario interpretare con prudenza questo risultato: la mancanza di indicazioni geografiche rende di fatto impossibile l'analisi di sanzioni commerciali regionali o comunque non a livello statale visto che sono solo i Paesi di origine e di destinazione a dover essere dichiarati<sup>41</sup>. I beni interessati da sanzioni nei confronti della Crimea possono dunque essere controllati dall'AFD solo se recano l'indicazione geografica. L'AFD non ha la possibilità di controllare se una merce è importata o esportata dalla Crimea passando per un punto di transito<sup>42</sup>. Il CPA ha constatato diversi errori nei dati doganali, ad esempio nei numeri postali di avviamento, nelle denominazioni dei luoghi, nei codici dei Paesi o nella trascrizione di nomi di società<sup>43</sup>.

Il CPA ha trovato alcuni indizi di aggiramento delle sanzioni riguardanti la Crimea: in due casi dopo l'entrata in vigore delle misure riguardanti beni sottoposti a sanzioni è stato modificato il luogo di destinazione (all'interno dell'Ucraina) o il Paese di destinazione (Russia)<sup>44</sup>. Inoltre ha constatato che il numero di invii senza indicazione precisa del luogo di origine è raddoppiato nel caso di importazioni dall'Ucraina dopo l'entrata in vigore delle sanzioni<sup>45</sup>, tuttavia non è sicuro che si tratti realmente di affari conclusi nel tentativo di aggirarle.

L'analisi dei dati doganali del CPA mostra come sia possibile trarre dai dati disponibili informazioni che possono indicare l'intenzione di aggirare le sanzioni<sup>46</sup>. In tale contesto la CdG-S approva che la SECO abbia elaborato a maggio 2016 un programma di controllo e abbia individuato essa stessa lacune nell'esecuzione. Al momento in cui il CPA ha redatto il presente rapporto non erano disponibili ulteriori informazioni sul seguito della procedura<sup>47</sup>. La CdG-S non ritiene opportuno rinunciare a migliorare la situazione in questo settore solo perché mancano le risorse di personale<sup>48</sup> e ritiene invece che dovrebbe aver luogo un controllo sulla base dei dati di cui sopra.

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

41 Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 6.3

42 Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 6.3

43 Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 6.3

44 Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 6.2

45 11 627 importazioni prima e 20 544 importazioni dopo l'entrata in vigore delle sanzioni.

Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 6.2

46 Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 6.2

47 Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.4

48 Argomento del DEFR, cfr. rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.4.

**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.

**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.

## 2.4 Mancanza di un orientamento superiore

L'indagine del CPA ha mostrato che per diversi aspetti manca un orientamento superiore nella politica delle sanzioni e che il coordinamento tra i diversi organi amministrativi è in parte lacunoso. Ad esempio, nell'elaborazione delle ordinanze che istituiscono le sanzioni non vengono prese misure generali nonostante i problemi riguardanti determinate questioni esecutive siano noti e si ripetano; la problematica viene invece affrontata in maniera circoscritta al singolo caso o alla singola ordinanza<sup>49</sup>.

Il CPA ha potuto constatare che i vari sistemi di informazione nell'Amministrazione federale non sono sufficientemente connessi tra loro. Ne consegue che l'AFD, ad esempio, non ha la possibilità di controllare se l'invio è stato annunciato previamente alla SECO<sup>50</sup>.

Inoltre almeno in un caso si è riscontrato che le competenze e le procedure non erano chiare in seno all'AFD: ad esempio, l'AFD non aveva informato gli organi doganali sull'ordinanza-Ucraina. La SECO da parte sua non era a conoscenza di questa disfunzione<sup>51</sup>.

L'argomento addotto dalla SECO nel quadro della valutazione del CPA di non essere in grado di garantire il coordinamento tra le unità amministrative perché priva della facoltà di emanare istruzioni non può convincere la CdG-S<sup>52</sup>. Quest'ultima concorda con il CPA sul fatto che la politica delle sanzioni rientra nella sfera di competenze del DEFR, ovvero della SECO<sup>53</sup>, e che perciò questa ne ha la responsa-

<sup>49</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 4.1

<sup>50</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.4

<sup>51</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.1

<sup>52</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.1

<sup>53</sup> Art. 5 cpv. 1 Org-DEFR

bilità<sup>54</sup>, come si può dedurre anche dalla sua funzione di sorveglianza basata sulle singole ordinanze, nelle quali tuttavia sono indicati anche altri organi competenti<sup>55</sup>.

Il gruppo di lavoro ad hoc posto sotto la responsabilità della SECO e composto, oltre che dalla SECO stessa, da rappresentanti dal Dipartimento federale degli affari esteri (Direzione politica, Direzione del diritto internazionale pubblico e in caso di sanzioni europee dalla Direzione degli affari europei), dal Dipartimento federale delle finanze (Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali), dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (Ufficio federale di giustizia) e dal SIC rappresenta un'importante sede di scambio per gli operatori coinvolti<sup>56</sup>, anche se si riunisce solo sporadicamente. Tra novembre 2015 e il 1° dicembre 2017 non si è tenuta nessuna riunione; dopo questo lasso di tempo, il 10 agosto 2018 ne ha avuto luogo una. La CdG-S ritiene importante che presso l'Amministrazione federale esista un gruppo che si occupi della politica delle sanzioni, che assuma la funzione di comitato direttivo e garantisca tanto il coordinamento tra gli organi amministrativi quanto il controllo della politica stessa. Un orientamento efficace presuppone però uno scambio regolare all'interno del gruppo.

*Raccomandazione 5* 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'AFD e della SECO.

### 3 Conclusioni e seguito della procedura

In base alla valutazione del CPA la CdG-S ha individuato diverse possibilità di ottimizzare l'esecuzione, ma la valutazione non indica se le carenze siano dovute alle prescrizioni della legge sugli embarghi né se questa debba essere modificata.

Né la valutazione del CPA permette di rispondere esaurientemente alla questione sollevata all'inizio della valutazione sull'efficacia delle misure concernenti le sanzioni, rispettivamente delle misure con cui si intende evitare l'aggiramento delle sanzioni (cfr. n. 1). Tuttavia permette di constatare che non esistono indicazioni che suggerirebbero la sistematica inosservanza delle misure concernenti le sanzioni. Anche nel caso dell'Ucraina i chiarimenti non hanno appurato un aggiramento sistematico delle sanzioni UE attraverso la Svizzera.

<sup>54</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.1

<sup>55</sup> Ad es. art. 16 cpv. 1 dell'ordinanza del 18 maggio 2016 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea (RS 946.231.127.6), art. 6 dell'ordinanza del 17 ottobre 2018 che istituisce provvedimenti nei confronti del Myanmar (RS 946.231.157.5) oppure art. 5 dell'ordinanza del 13 maggio 2009 che istituisce provvedimenti nei confronti della Somalia (RS 946.231.169.4).

<sup>56</sup> Rapporto del CPA del 9 novembre 2017, n. 5.1

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esprimere entro il 18 gennaio 2019 un parere in merito alle osservazioni e raccomandazioni di cui sopra, come pure alle considerazioni del CPA sulle quali si basano; chiede inoltre di indicare con quali misure ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

19 ottobre 2018

In nome della Commissione della gestione del  
Consiglio degli Stati:

La presidente, Anne Seydoux-Christe

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFF/DEFR,  
Joachim Eder

---

## Abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
art.	articolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Costituzione federale; RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFE	Dipartimento federale delle finanze
LEmb	Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (Legge sugli embarghi, LEmb; RS 946.231)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
Org-DEF	Ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della ricerca e dell'innovazione (RS 172.216.1)
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIAW	Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen (Istituto svizzero di economia estera e ricerca economica applicata dell'Università di San Gallo)
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFC	Ufficio federale della cultura
USNM	Ufficio svizzero della navigazione marittima

