



Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche

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

del 9 novembre 2017

L'essenziale in breve

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

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

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

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

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

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

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

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

Preparazione delle ordinanze sulle sanzioni fundamentalmente adeguata

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

Lacune nell'esecuzione

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

Le sanzioni relative ai beni sono ampiamente rispettate

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

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

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

Lacune nella sorveglianza e nella gestione a livello sovraordinato

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

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