



Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche

Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 26 marzo 2019

Rapporto

1 Introduzione

Il 19 ottobre 2018, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha approvato il suo rapporto sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche, basato su una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)¹. Il rapporto contiene cinque raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

Per svolgere la sua valutazione² il CPA si era basato su un'analisi di documenti amministrativi interni realizzando anche studi di casi relativi a una selezione di ordinanze sulle sanzioni. Mediante analisi statistiche, aveva inoltre esaminato i dati doganali sui flussi commerciali della Svizzera con i Paesi sanzionati e condotto interviste guidate con 35 persone dell'Amministrazione federale e alcune organizzazioni esterne selezionate. Parallelamente aveva incaricato l'Istituto svizzero di ricerca per l'economia internazionale e l'economia applicata dell'Università di San Gallo (SIAW-HSG) di esaminare i flussi commerciali delle merci sanzionate e non sanzionate relativi all'ordinanza Ucraina per accertare se vi fossero segnali di aggravamento di sanzioni attraverso la Svizzera.

Sostanzialmente il CPA aveva considerato appropriata l'elaborazione delle proposte al Consiglio federale da parte dell'Amministrazione federale. Aveva però riscontrato una serie di lacune nell'esecuzione come anche nella sorveglianza e nella gestione a livello sovraordinato della politica sanzionatoria, anche se le sanzioni erano ampiamente rispettate dagli attori economici.

Il 19 dicembre 2018 il Consiglio federale ha trasmesso il proprio parere³ alla CdG-S. La Commissione si esprime ora, nel quadro del presente rapporto, sulla presa di posizione governativa.

¹ Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 19.10.2018 (FF **2019** 1577; qui di seguito abbreviato con «rapporto della CdG-S»).

² Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 9.11.2017 (FF **2019** 1591; qui di seguito abbreviato con «rapporto del CPA»).

³ Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 19.10.2018. Parere del Consiglio federale del 19.12.2018 (FF **2019** 1645; qui di seguito abbreviato con «parere del Consiglio federale»).

2 Applicazione trasparente dei criteri per la ponderazione degli interessi

2.1 Raccomandazione della CdG-S e parere del Consiglio federale

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.

Il Consiglio federale condivide il parere della CdG-S: i criteri di ponderazione elaborati nel 2014 che gli consentono di valutare l'opportunità di applicare le sanzioni pronunciate dall'UE costituiscono una buona base decisionale e gli permettono una ponderazione adeguata degli interessi. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha peraltro segnalato gli eventuali aspetti problematici nei casi in cui le sanzioni siano state adottate sulla base di quelle prese dall'UE. Il Consiglio federale considera tuttavia la lista di criteri e domande elaborata nel 2014 uno strumento d'ausilio per l'amministrazione e rifiuta di introdurre un esame sistematico ed esaustivo di tutti i criteri dato che questi ultimi non sono sempre pertinenti per tutte le sanzioni. Il Consiglio federale preferisce privilegiare una presentazione chiara dei criteri rilevanti per le decisioni e non ritiene necessario correggere la procedura attuale⁴.

2.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S condivide l'opinione del Consiglio federale secondo cui non tutti i criteri sono sempre rilevanti per tutte le sanzioni. Ritiene tuttavia che chiarire quali criteri si applicano in un caso specifico avrebbe il vantaggio di rendere più completa e trasparente la base decisionale del Consiglio federale. La CdG-S ritiene che stilare una lista di questi criteri non pregiudicherebbe la chiarezza delle spiegazioni e migliorerebbe la qualità e la completezza delle informazioni trasmesse al Consiglio federale.

⁴ Parere del Consiglio federale, n. 2.1 (FF 2019 1645, in particolare 1648).

3 Strumenti di controllo

3.1 Raccomandazione della CdG-S e parere del Consiglio federale

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.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-S secondo cui per l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) non è sempre possibile controllare il traffico di merci transfrontaliero e che in questo ambito siano necessari dei miglioramenti. Questa situazione è a suo avviso dovuta all'elevato volume degli scambi transfrontalieri di merci o alle limitate possibilità tecniche dell'attuale sistema informatico dell'AFD. Stando al Consiglio federale le lacune tecniche saranno eliminate entro il 2026 nella nuova applicazione destinata alla gestione del traffico di merci, sviluppata nel quadro del programma di trasformazione DaziT.

Il Consiglio federale ha inoltre dichiarato di aver adeguato i mandati di prestazione dell'AFD. Obiettivi concreti per l'esecuzione delle misure di embargo sono stati formulati per la prima volta nel Preventivo 2017. Il gruppo di prestazione 2 (Sicurezza e migrazione) contiene ora l'obiettivo di individuare le violazioni contro la legislazione sulle armi, sul materiale bellico e sulle misure di embargo. Il Consiglio federale considera pertanto soddisfatta la raccomandazione relativa al mandato di prestazioni. Nel quadro del postulato 17.3361⁵ il Consiglio federale analizzerà inoltre l'esecuzione da parte dell'AFD dei disposti federali di natura non doganale occupandosi in questo quadro anche della questione politica legata alla definizione di priorità in relazione ai controlli.

Il Consiglio federale spiega che la SECO dedica molte delle proprie risorse alle attività di controllo riconoscendo però nel contempo che i controlli potrebbero essere intensificati. Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) verificherà se è opportuno procedere in tal senso e se sono necessari mezzi supplementari. Se del caso, dopo la verifica, sottoporrà una corrispondente richiesta di risorse al Consiglio federale. Il Consiglio federale spiega che la SECO ha già adottato alcune misure e ad esempio, ha già effettuato, con l'aiuto di un esperto esterno, diversi controlli a sorpresa per le spedizioni di diamanti grezzi presso il

⁵ Po. 17.3361 della CdF-N «Esecuzione di disposti di natura non doganale da parte dell'Amministrazione federale delle dogane. Gestione e definizione delle priorità?» del 18.5.2017.

deposito franco doganale di Ginevra. La SECO intende effettuare controlli di questo tipo anche in futuro⁶.

Infine, per quanto concerne l'attuazione dell'ordinanza-Ucraina, il Consiglio federale spiega che l'AFD e la SECO stanno attualmente discutendo questioni concrete legate alla sua attuazione⁷.

3.2 Valutazione della CdG-S

Nella sua raccomandazione la CdG-S aveva invitato il Consiglio federale «ad esaminare gli strumenti di controllo a disposizione e la loro adeguatezza». Tuttavia, dal parere del Consiglio federale non si evince se l'adeguatezza sia stata verificata e se siano state cercate alternative. La Commissione si rammarica inoltre del fatto che le lacune tecniche del programma doganale per la gestione del traffico di merci DaziT potranno essere corrette solo entro il 2026.

Per quanto riguarda i mandati di prestazione degli organi doganali, la Commissione accoglie con favore la riformulazione degli obiettivi concreti dell'AFD per il gruppo di prestazione 2 (Sicurezza e migrazione) e l'integrazione di un obiettivo numerico⁸ per il controllo delle misure di embargo.

La Commissione accoglie con favore il fatto che la gestione e la definizione di priorità a livello di esecuzione dei disposti federali di natura non doganale saranno verificate nel quadro del postulato su questo tema.

Il Consiglio federale dichiara di ritenere che i controlli potrebbero e andrebbero intensificati e che a tale scopo il DEFR potrebbe sottoporli una richiesta di risorse supplementari. Non spiega però entro quando intende esaminare questo aspetto e, se del caso, intensificare i controlli e richiedere le risorse necessarie.

La CdG-S constata inoltre con piacere che siano effettuati controlli a sorpresa e che il Consiglio federale abbia intenzione di intensificarli.

⁶ Parere del Consiglio federale, n. 2.2 (FF 2019 1645, in particolare 1650).

⁷ Parere del Consiglio federale, n. 2.2 (FF 2019 1645, in particolare 1649).

⁸ Rapporto del 16.3.2018 sul Consuntivo 2017, pag. 77, www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Rapporti finanziari > Consuntivo (ultima modifica: 29.03.2018) [stato: 13.02.2019]; Rapporto del 23.8.2017 sul Preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021, pag. 71; Rapporto del 22.8.2018 sul Preventivo 2019 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2020–2022, pag. 69, www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Rapporti finanziari > Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze (ultima modifica: 29.08.2018) [stato:13.02.2019].

4 Creazione di una base di dati appropriata

4.1 Raccomandazione della CdG-S e parere del Consiglio federale

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.

Secondo il Consiglio federale migliorare la qualità dei dati è un obiettivo dichiarato del nuovo processo delle merci. Quest'ultimo prevede che la quantità di dati da fornire possa variare a seconda del tipo di merce, della provenienza o di altri criteri. Ci si prefigge così di raccogliere i dati in funzione dei rischi. Ciò significa che per le merci «non problematiche» sono richiesti meno dati che per quelle problematiche o fortemente controllate.

Il Consiglio federale rileva però che i dati registrati da un operatore doganale possono essere falsificati. Ritiene pertanto che la fornitura di dati supplementari non permetta di impedire il traffico illegale di merci.

4.2 Valutazione della CdG-S

La Commissione esprime soddisfazione nel constatare che migliorare la qualità dei dati costituisca un obiettivo dichiarato del nuovo processo delle merci. Concretamente ci si prefigge che, a partire dal 2022, almeno il 90 per cento delle dichiarazioni doganali presentate sia corretto (IER 1)⁹. Pertanto, pur ritenendo positivo il fatto che la quantità di dati da fornire avvenga in base al rischio connesso alla tipologia di merce, la CdG-S crede che alcune misure potrebbero già essere adottate per migliorare la qualità dei dati. Essa ritiene pertanto che potrebbero essere richiesti dati più precisi sull'origine o sulla destinazione geografica. Ciò faciliterebbe l'esecuzione delle sanzioni a livello infranazionale, e non solo nel caso dell'Ucraina ma anche in possibili futuri casi. Anche altre misure, come quelle proposte nei numeri 3.2 e 5.2, potrebbero migliorare la qualità dei dati.

Come il Consiglio federale, la CdG-S ritiene che la fornitura di dati supplementari non impedisca né il traffico illegale di merci né eventuali scopi criminali. Sottolinea però che la sua raccomandazione mira in primo luogo a evitare gli errori e a sistematizzare la raccolta di dati nei casi usuali.

⁹ Rapporto sullo studio relativo ai processi nel traffico delle merci, luglio 2018, n. 6.2, IER 1, pag. 26, www.ezv.admin.ch > Temi > Programmi e progetti > Studio relativo ai processi nel traffico delle merci (ultima modifica: 12.07.2018) [stato: 13.02.2019].

5 ValORIZZAZIONE SISTEMATICA DI INFORMAZIONI TRATTE DALL'ESECUZIONE DELLA POLITICA DELLE SANZIONI

5.1 Raccomandazione della CdG-S e parere del Consiglio federale

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.

Secondo il Consiglio federale l'AFD mette già oggi a disposizione delle unità amministrative che ne fanno richiesta i dati delle dichiarazioni doganali necessari per l'esecuzione degli atti normativi che devono applicare¹⁰. L'AFD amplierà notevolmente l'analisi dei rischi nell'ambito del programma di trasformazione DaziT in modo da poter fornire dati ancora più precisi.

Secondo le diverse ordinanze sulle sanzioni, il controllo al confine spetta all'AFD. In linea di massima quest'ultima deve garantire di poter adempiere il compito esecutivo previsto dalla legge. Il Consiglio federale considera però opportuno, ai fini di un'esecuzione il più possibile ottimale e credibile dell'embargo, che la SECO faccia tutto il possibile per contribuire a una maggiore efficienza dell'attività di controllo dell'AFD trasmettendole informazioni mirate e che l'AFD faccia altrettanto nei confronti della SECO.

Il Consiglio federale spiega che per la sorveglianza costante di tutti gli scambi bilaterali con gli Stati interessati, in base alle 25 ordinanze vigenti in materia di sanzioni, sarebbero necessarie più risorse di quelle disponibili dal competente settore della SECO¹¹ e quindi sarebbe possibile solo con un sostegno esterno, ciò che genererebbe a sua volta costi. Sottolinea inoltre che l'analisi dei flussi fisici di merci attraverso il confine svizzero coprirebbe solo una parte delle operazioni rilevanti in materia di sanzioni (ad es. commercio illegale di merci all'estero da parte di imprese svizzere).

Il Consiglio federale respinge infine la considerazione del CPA e della CdG-S¹² secondo cui la SECO si limiterebbe a elaborare le notifiche e a concedere le autorizzazioni senza servirsi delle informazioni raccolte nel quadro della sorveglianza della politica in materia di sanzioni¹³. Secondo il suo parere, è implicito che questi dati siano stati utilizzati per sorvegliare un'ordinanza in materia di sanzioni: è d'altro canto uno dei motivi per cui vengono rilevati.

¹⁰ Parere del Consiglio federale, n. 2.3 (FF 2019 1645, in particolare 1651).

¹¹ Parere del Consiglio federale, n. 2.3 (FF 2019 1645, in particolare 1651).

¹² Rapporto della CdG-S, n. 2.3.2 (FF 2019 1577, in particolare 1584).

¹³ Parere del Consiglio federale, n. 2.3 (FF 2019 1645, in particolare 1652).

5.2 Valutazione della CdG-S

Sorvegliare costantemente tutti gli scambi bilaterali con i Paesi contemplati dalle 25 ordinanze in materia di sanzioni attualmente in vigore sarebbe sproporzionato. Se su questo principio si trova d'accordo con il Consiglio federale, la CdG-S ritiene però che sarebbe adeguato sorvegliare determinati beni o gruppi di beni problematici, ciò che sarebbe peraltro possibile senza risorse supplementari eccessive. In effetti, il CPA ha ad esempio proceduto autonomamente ad analizzare singole spedizioni di merci tra ottobre 2011 e ottobre 2016 concernenti Corea del Nord, Siria, Iran e Ucraina. Esso ha verificato se, secondo i dati dell'AFD, c'erano state importazioni o esportazioni di beni sanzionati e ha identificato solo alcune spedizioni contenenti tali beni¹⁴.

La CdG-S desidera sottolineare di non aver affermato che le informazioni raccolte non sono utilizzate dalla SECO. Sulla base della valutazione della CPA, ha però constatato che tale sorveglianza viene effettuata sulla base di una valutazione dei singoli casi e che non si procede a un esame approfondito dei casi a livello globale sulla base di dati aggregati¹⁵.

Nel suo parere¹⁶ il Consiglio federale dichiara che tali statistiche vengono stilate, ad esempio sui rapporti relativi alle relazioni commerciali con intermediari finanziari nel quadro dell'ordinanza-Ucraina. Questa informazione non coincide però con quanto indicato dalla SECO al CPA¹⁷: la SECO aveva dichiarato che tali statistiche generali non venivano prodotte e di ritenere anche che le conoscenze acquisite mediante queste statistiche siano minime¹⁸. La SECO aveva inoltre aggiunto che l'unica statistica che gestiva nell'ambito delle sanzioni riguardava i valori patrimoniali bloccati, ma che questa non veniva aggiornata regolarmente.

La CdG-S ritiene che sia necessaria una valutazione globale e completa delle singole notifiche e autorizzazioni per ciascun Paese interessato. Affinché le autorità esecutive possano avere una visione più globale della situazione e quindi effettuare una sorveglianza sistematica e individuare più facilmente eventuali aggiramenti degli embarghi, la CdG-S ritiene importante che il Consiglio federale garantisca la produzione di maggiori informazioni statistiche nel campo delle sanzioni. Queste informazioni consentirebbero una migliore sorveglianza dei beni o gruppi di beni problematici e di individuare eventuali cambiamenti significativi (ad es. importanti variazioni dei volumi di esportazione che potrebbero indicare l'elusione delle sanzioni).

¹⁴ Rapporto del CPA, n. 6.2 (FF **2019** 1591, in particolare 1630).

¹⁵ Rapporto del CPA, n. 5.4 (FF **2019** 1591, in particolare 1624).

¹⁶ Parere del Consiglio federale, n. 2.3 (FF **2019** 1645, in particolare 1652).

¹⁷ DEFR, parere del 23.8.2017, citato nel rapporto del CPA, n. 5.4.

¹⁸ Rapporto del CPA, n. 5.4 (FF **2019** 1591, in particolare 1624).

6 Rafforzare la sorveglianza e il coordinamento da parte della SECO

6.1 Raccomandazione della CdG-S e parere del Consiglio federale

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.

Il gruppo di lavoro ad hoc «Politica delle sanzioni» è stato istituito nel 2013¹⁹ per discutere approfonditamente all'interno dell'Amministrazione determinati temi rilevanti per quanto riguarda le sanzioni. Esso raggruppa un insieme di unità amministrative interessate o coinvolte da questi temi.

Considerata la ripartizione delle competenze in materia di esecuzione tra diversi dipartimenti e uffici, il Consiglio federale ritiene, come la CdG-S, che occorra rafforzare il controllo e il coordinamento a livello interdipartimentale per quanto riguarda la politica delle sanzioni. A tal fine propone di trasformare il gruppo di lavoro ad hoc «Politica delle sanzioni» in un gruppo permanente di coordinamento diretto dalla SECO²⁰. Come oggi, i membri permanenti del gruppo saranno il Dipartimento federale degli affari esteri (Direzione politica, Direzione del diritto internazionale pubblico), il Dipartimento federale delle finanze (Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali), il Dipartimento federale di giustizia e polizia (Ufficio federale di giustizia) e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Servizio delle attività informative della Confederazione). A questi si aggiungeranno l'AFD e la Segreteria di Stato per la migrazione, anch'essi con lo status di membro permanente. All'occorrenza potranno essere invitati altri servizi federali che si occupano di sanzioni. Il gruppo si riunirà regolarmente (di norma due volte all'anno, se necessario più spesso).

Il Consiglio federale non vede invece alcun vantaggio nel collegare i sistemi d'informazione dell'AFD e della SECO e ritiene che l'interfaccia attualmente esistente tra questi sistemi informatici²¹ permetta il controllo automatico delle merci soggette all'obbligo di autorizzazione. Dal momento che le misure di embargo vietano di norma l'invio di determinate merci, per queste non vengono presentate né dichiarazioni doganali né informazioni alla SECO. Le autorizzazioni eccezionali che possono essere accordate dalla SECO connesse agli embarghi sono inoltre troppo poche per giustificare lo sviluppo di una costosa soluzione informatica.

¹⁹ Rapporto del CPA, n. 5.1 (FF 2019 1591, in particolare 1618).

²⁰ Parere del Consiglio federale, n. 2.4 (FF 2019 1645, in particolare 1653).

²¹ L'introduzione di un sistema di autorizzazioni elettronico ELIC ha permesso la creazione di questa interfaccia; Parere del Consiglio federale, n. 2.4 (FF 2019 1645, in particolare 1653).

6.2 Valutazione della CdG-S

Dal punto di vista della CdG-S, la creazione di un gruppo di coordinamento permanente è un'evoluzione positiva. In particolare è soddisfatta che l'AFD, un attore essenziale della politica in materia di sanzioni, sia ora rappresentata in modo permanente in questo organo di coordinamento. Ritiene pertanto che la raccomandazione sia attuata in modo adeguato.

Per quanto riguarda i sistemi informatici dell'AFD e della SECO la CdG-S si allinea con quanto sostenuto dal Consiglio federale ritenendo l'attuale interfaccia sufficiente.

7 Seguito della procedura

La CdG-S ha deciso di chiudere la sua ispezione con il presente rapporto sintetico. Effettuerà una verifica successiva tra uno o due anni.

Nel quadro di questa verifica, la Commissione esaminerà vari aspetti come la questione dei criteri impiegati per la ponderazione degli interessi. La CdG-S studierà anche la questione del rafforzamento dei controlli e delle risorse mobilitate per realizzarli, la collaborazione tra gli uffici competenti, nonché la questione degli obiettivi dell'AFD concernenti il gruppo di prestazioni 2. Si occuperà anche di qualità dei dati, in particolare per quanto riguarda la provenienza o la destinazione precisa delle merci. Infine, analizzerà la fornitura di informazioni statistiche e il loro utilizzo per una sorveglianza globale dell'esecuzione delle sanzioni economiche.

26 marzo 2019

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

Il segretario della sottocommissione DFF/DEFR,
Pierre-Alain Jaquet

Elenco delle abbreviazioni

DaziT	Programma di modernizzazione e trasformazione per la digitalizzazione delle formalità doganali
DFE	Dipartimento federale delle finanze
Elic	<i>e-licensing</i> (sistema di autorizzazioni elettronico)
UE	Unione europea
AFD	Amministrazione federale delle dogane
CdG	Commissioni della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SIAW-HSG	Istituto svizzero di ricerca per l'economia internazionale e l'economia applicata dell'Università di San Gallo
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
IER	Obiettivo «Impiego efficace delle risorse»

