



Rapporto esplicativo
relativo alla modifica della legge federale
sull'applicazione di sanzioni internazionali
(Legge sugli embarghi, LEmb)

Procedura di consultazione del ...

Panoramica

Nei sette anni di esperienza pratica relativa all'applicazione della legge sugli embarghi si è rivelato un potenziale di miglioramento per quanto riguarda determinati punti. Tra le altre cose, il presente progetto ha il compito di garantire un'assistenza amministrativa internazionale efficiente, nonché di adeguare il campo d'applicazione delle misure coercitive e le disposizioni penali per una migliore applicazione delle sanzioni internazionali.

Contesto

Nel 2004 su iniziativa del Segretario generale dell'ONU è stato creato l'Independent Inquiry Committee (IIC) al fine di verificare le accuse di corruzione relative all'esecuzione del programma di assistenza dell'ONU "Petrolio in cambio di cibo" a favore dell'Iraq. Su richiesta dell'IIC, nel dicembre del 2004 il Consiglio federale ha deciso di concedere assistenza amministrativa in base alla legge sugli embarghi. Tuttavia, singole imprese si sono opposte alla trasmissione dei loro documenti bancari all'estero. Ancor prima di giungere a una decisione definitiva su ricorso, il mandato a tempo determinato dell'IIC è scaduto rendendo superflua la trasmissione dei documenti controversi. Le procedure dei ricorsi in quel momento pendenti sono state annullate dal Consiglio federale nella primavera del 2006.

In seguito a quanto avvenuto un gruppo di lavoro interdipartimentale ha verificato su incarico del Consiglio federale se la legge sugli embarghi ed eventualmente altre leggi avessero bisogno di adeguamenti. Il gruppo di lavoro ha raccomandato di escludere esplicitamente la protezione giuridica nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale in relazione alla trasmissione di informazioni all'estero.

Contenuto del progetto

Oltre alla normativa sulla protezione giuridica nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale, con il presente progetto sarà estesa la gamma di provvedimenti del Consiglio federale per l'applicazione delle sanzioni internazionali. Inoltre, in futuro nelle ordinanze il Consiglio federale dovrà poter sottoporre alle misure coercitive svizzere, con riferimento al principio di nazionalità, anche atti commessi all'estero. L'applicazione in buona fede delle misure prescritte dovrà essere protetta attraverso l'introduzione di un'esclusione della responsabilità penale e civile, mentre le disposizioni penali saranno adeguate direttamente al nuovo sistema penale della Parte generale riveduta del Codice penale. Allo stesso tempo le pene saranno inasprite e, parallelamente alla punibilità delle persone fisiche, sarà proposta un'efficace responsabilità delle imprese. Il perseguimento penale non sarà più di competenza degli uffici amministrativi, ma sarà affidato al Ministero pubblico della Confederazione.

Nel corso di tale revisione parziale saranno adeguate anche le leggi relative al controllo delle esportazioni strettamente collegate alla legge sugli embarghi. In particolare sono interessate la legge sul materiale bellico, la legge sul controllo dei beni a duplice impiego e la legge sull'energia nucleare, le quali, analogamente alla legge sugli embarghi, saranno modificate in riferimento alle disposizioni penali e

all'assistenza amministrativa internazionale. Per quanto riguarda la legge sul materiale bellico, sarà inoltre esteso l'obbligo di autorizzazione per la mediazione e il commercio all'estero collegato al principio di nazionalità.

Indice

1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.2 Esame di possibili soluzioni relative all'assistenza amministrativa internazionale	6
1.2.1 Esposizione del problema	6
1.2.2 Attuale procedura per garantire l'assistenza amministrativa internazionale	7
1.2.3 Possibili soluzioni	9
1.2.4 Riconoscimento dei diversi interessi	11
1.3 Proposta per una nuova normativa	13
1.3.1 Oggetto	13
1.3.2 Applicazione territoriale	13
1.3.3 Esclusione della responsabilità penale e civile	14
1.3.4 Assistenza amministrativa internazionale	15
1.3.5 Disposizioni penali	15
1.3.6 Giurisdizione	18
1.3.7 Modifica del diritto vigente: legge sul materiale bellico, legge sul controllo dei beni a duplice impiego e legge sull'energia nucleare	18
1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	19
1.5 Attuazione	22
1.6 Interventi parlamentari	22
2 Commenti ai singoli articoli	22
2.1 Legge sugli embarghi	22
2.2 Modifica del diritto vigente	27
2.2.1 Legge federale sul materiale bellico	27
2.2.2 Legge sull'energia nucleare	29
2.2.3 Legge sul controllo dei beni a duplice impiego	30
3 Ripercussioni	31
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	31
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	31
3.1.2 Ripercussioni sul personale	31
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	31
3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale	31
4 Programma di legislatura	31
5 Aspetti giuridici	32
5.1 Costituzionalità e legalità	32
5.1.1 Base giuridica	32
5.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali	32
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	33
5.3 Forma dell'atto	34
5.4 Delega di competenze legislative	34

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nella primavera del 2004 il Segretario generale dell'ONU aveva istituito l'*Independent Inquiry Committee* (IIC) al fine di indagare sulle irregolarità in relazione con il programma di assistenza dell'ONU "Petrolio in cambio di cibo", in seguito alle accuse di corruzione relative allo svolgimento del programma di assistenza in corso dal 1995 al 2003 per il miglioramento della situazione umanitaria in Iraq. Nel dicembre 2004 il Consiglio federale ha autorizzato la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) a dar seguito alle richieste dell'IIC concedendo l'assistenza amministrativa in base alla legge del 22 marzo 2002 sugli embarghi (LEmb)¹. Le imprese svizzere hanno rivestito un ruolo importante soprattutto nel commercio petrolifero con l'Iraq, senza contare che molti di questi affari erano stati finanziati attraverso banche con sede in Svizzera. La maggior parte delle aziende svizzere coinvolte nell'indagine dell'IIC ha collaborato prontamente ed efficacemente con le autorità svizzere e l'IIC. Nel quadro dell'assistenza amministrativa sono stati messi a disposizione dell'IIC circa 170 raccoglitori federali di atti, tra cui numerosi documenti bancari. Inoltre, in Svizzera l'IIC ha avuto la possibilità di condurre interviste con 30 rappresentanti di banche, commercianti di petrolio e diverse altre aziende. Tre società attive nel settore del commercio petrolifero sotto parziale controllo estero si sono tuttavia opposte alla trasmissione dei propri documenti bancari all'IIC nel quadro dell'assistenza amministrativa e hanno chiesto che fossero loro garantiti i diritti inerenti alla qualità di parte. La SECO ha respinto tale richiesta e il Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha confermato il rifiuto con decisione su ricorso. Il Tribunale federale in seguito adito si è dichiarato non competente in materia e ha rimesso il giudizio della controversia al Consiglio federale. Nell'autunno 2005 l'indagine dell'IIC si è conclusa, rendendo superflue ulteriori azioni di assistenza amministrativa. Grazie allo sfruttamento dell'intera procedura di ricorso le imprese che avevano sporto reclamo sono riuscite a evitare che l'IIC riuscisse a entrare in possesso dei documenti richiesti in tempo. Nell'aprile del 2006 il Consiglio federale ha infine annullato le procedure di ricorso ancora pendenti.

In seguito, il Consiglio federale ha incaricato il DFE di verificare in collaborazione con altri dipartimenti se le disposizioni sull'assistenza amministrativa internazionale nella legge sugli embarghi ed eventualmente in altre leggi necessitassero di adeguamenti. Il gruppo di lavoro interdipartimentale costituito a tale scopo ha redatto un rapporto per il Consiglio federale e raccomandato di escludere esplicitamente la protezione giuridica per la trasmissione di documenti nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale. Il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto nel febbraio del 2007 ed ha incaricato il DFE di elaborare un avamprogetto da mettere in consultazione.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato in seguito incaricato dal Consiglio federale di chiarire in generale nel diritto federale, insieme agli organi federali interessati, la necessità di intervento in ambito legislativo per quanto riguar-

¹ RS 946.231

da l'assistenza amministrativa transfrontaliera². Al fine di escludere eventuali sovrapposizioni, si è deciso di sospendere temporaneamente l'avvio della revisione della LEmb. Nell'autunno del 2009 il gruppo di lavoro sotto la direzione dell'Ufficio federale di giustizia è giunto alla conclusione che non è fondamentale necessario elaborare una legge generale "trasversale" relativa all'assistenza amministrativa transfrontaliera negli affari amministrativi. Se in singoli ambiti del diritto federale dovessero sorgere questioni specifiche in materia di assistenza amministrativa internazionale, si dovranno sancire nella legislazione soluzioni settoriali.

Dovendo preparare un progetto legislativo da mettere in consultazione si è approfittato dell'occasione per sottoporre ad attento esame la legge sugli embarghi, ancora relativamente nuova dopo i primi sette anni di esperienza pratica. In linea di massima, la LEmb si è dimostrata valida. Dal punto di vista attuale sussiste nondimeno necessità di adeguamento per quanto riguarda diverse disposizioni. Il progetto comprende pertanto, oltre alle disposizioni relative all'assistenza amministrativa, diversi altri punti normativi. La revisione della LEmb impone inoltre l'adeguamento di diverse disposizioni in altre leggi in stretta relazione con essa: in particolare, sono interessate la legge sul materiale bellico (LMB)³, la legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)⁴ e la legge sull'energia nucleare (LENu)⁵.

1.2 Esame di possibili soluzioni relative all'assistenza amministrativa internazionale

1.2.1 Esposizione del problema

L'assistenza amministrativa internazionale consiste nella collaborazione tra autorità straniere e svizzere che si svolge al di fuori delle procedure disciplinate dal diritto processuale. Di regola, l'oggetto è rappresentato dalla trasmissione di informazioni all'autorità che ne fa richiesta. La LEmb disciplina l'assistenza amministrativa e giudiziaria internazionale nell'articolo 7. Per quanto riguarda l'assistenza amministrativa internazionale, di cui ci occupiamo in questa sede, non esistono disposizioni specifiche relative al diritto di procedura o alla protezione giuridica. In particolare, nel caso di prestazione di assistenza amministrativa a organi esteri la LEmb non comprende disposizioni che prescrivono l'emanazione di una decisione impugnabile e che, di conseguenza, la procedura sia retta dalla legge federale del 20 dicembre 1968⁶ (PA) sulla procedura amministrativa.

Nei casi relativi al programma "Petrolio in cambio di cibo" si trattava principalmente di chiarire se le informazioni ottenute a livello nazionale potessero essere trasmesse all'estero soltanto in seguito all'emanazione di una decisione. In questo caso avrebbero trovato applicazione le garanzie della procedura amministrativa, in particolare i diritti inerenti alla qualità di parte. Allora non è più stato necessario chiarire la questione poiché, a causa della conclusione del mandato della commissione di inchiesta, l'assistenza amministrativa era divenuta superflua. Il gruppo di lavoro interdepartimentale che si è successivamente occupato della tematica ha raccoman-

² Cfr. comunicato stampa del DFGP del 20.08.2008.

³ RS **514.51**

⁴ RS **946.202**

⁵ RS **732.1**

⁶ RS **172.021**

dato, in vista della necessità di una collaborazione internazionale efficace ed efficiente nell'ambito delle sanzioni, di escludere esplicitamente la protezione giuridica in relazione alla trasmissione di informazioni all'estero nel quadro dell'assistenza amministrativa.

L'opinione sostenuta dal DFE nel quadro della summenzionata procedura giudiziaria, secondo la quale nella trasmissione di informazioni all'estero non si devono effettuare procedure amministrative, si basa anche sulle argomentazioni del Consiglio federale nel messaggio del 15 febbraio 1995 relativo alla LMB, il quale afferma che lo scambio di dati a livello internazionale deve poter svolgersi in modo rapido e informale e che di conseguenza la PA non trova applicazione nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale⁷. Al momento dell'emanazione della LEmb le disposizioni delle leggi relative al controllo delle esportazioni erano state impiegate come modello per la regolamentazione dell'assistenza amministrativa.

L'attuale incertezza giuridica sulla necessità di una decisione separata per poter trasmettere all'estero informazioni ottenute legalmente all'interno del Paese deve essere risolta con il presente avamprogetto attraverso un'esplicita regolamentazione giuridica.

1.2.2 Attuale procedura per garantire l'assistenza amministrativa internazionale

L'assistenza amministrativa garantita all'IIC nel quadro dell'indagine relativa al programma "Petrolio in cambio di cibo" rappresenta un evento raro, sia dal punto di vista delle dimensioni, sia da quello dell'importanza politica. Nonostante in un prossimo futuro non ci si debba attendere un caso di simile importanza, nel campo degli embarghi si presta comunque regolarmente assistenza amministrativa. Il numero di gran lunga più elevato di domande di trasmissione di informazioni proviene dai gruppi di esperti dell'ONU, i quali su incarico del Consiglio di sicurezza dell'ONU indagano sull'applicazione delle sanzioni da parte degli Stati membri, ne fanno rapporto al Consiglio di sicurezza ed elaborano proposte di miglioramento per un'imposizione più efficace delle sanzioni. Negli ultimi due anni la Svizzera ha ricevuto, ad esempio, dieci richieste diverse per la Liberia, la Costa d'Avorio e la Repubblica Democratica del Congo da gruppi di esperti competenti dell'ONU. Le richieste differiscono molto tra loro in merito a contenuto ed entità. Spesso, riguardano informazioni su conti bancari e transazioni finanziarie in rapporto con persone o attività sanzionate. In alcuni casi, sono rilevanti anche gli accordi contrattuali nell'ambito di affari commerciali e i dettagli relativi a determinate consegne di merci o servizi forniti. Oltre ai gruppi di esperti dell'ONU, anche gli Stati presentano domande per ricevere informazioni mediante la procedura dell'assistenza amministrativa, seppur con meno frequenza, ad esempio, in merito a valori patrimoniali bloccati o in relazione al commercio di diamanti grezzi.

Il trattamento delle richieste di assistenza amministrativa si svolge secondo una procedura suddivisa in tre fasi:

Fase 1: esame della richiesta

⁷ FF 1995 864, 919

Qualora nel campo degli embarghi si chiede alla Svizzera di fornire determinate informazioni, la SECO esamina la richiesta. Si richiedono eventualmente delle precisazioni, ad esempio se le informazioni desiderate sono state indicate in modo vago o se la motivazione della domanda non è comprensibile. Le cosiddette *fishing expedition* (ovvero ricerche generalizzate e indiscriminate di prove) non sono ammesse. Nel caso in cui la domanda provenga da un gruppo di esperti dell'ONU, si verifica se la richiesta è compatibile con il mandato del gruppo di esperti approvato dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Allo stesso modo, si verifica ogni volta se il richiedente è qualificato per ricevere le informazioni e se sono soddisfatte le condizioni previste dall'articolo 7 LEmb. Se necessario, vengono richieste appropriate garanzie e conclusi accordi specifici, ad esempio in merito al trattamento confidenziale delle informazioni e alla restituzione di documenti.

Fase 2: acquisizione delle informazioni in Svizzera

Spesso, la SECO non è in possesso delle informazioni e dei documenti richiesti, che deve dapprima ricercare. L'acquisizione di informazioni in Svizzera avviene in primo luogo attraverso l'invio di una richiesta scritta, basata sull'obbligo di informare sancito nella legge, ai sensi dell'articolo 3 LEmb. Nella relativa lettera la SECO spiega il contesto in base al quale è presentata la richiesta e informa il destinatario del fatto che le informazioni e i documenti inoltrati potranno essere trasmessi integralmente o in parte all'estero. Per la consegna delle informazioni richieste viene fissato un termine. Si informa il destinatario che, se lo desidera, la richiesta di informazioni potrà essere rilasciata sotto forma di decisione impugnabile. Se il destinatario è una banca, si fa inoltre notare che i titolari dei conti potranno essere informati della richiesta inoltrata. Nel caso in cui le informazioni e i documenti vengano forniti sulla base di tale richiesta scritta, si può parlare di una messa a disposizione volontaria delle informazioni. Alla consegna volontaria di informazioni si possono equiparare anche situazioni in cui le informazioni si trovano già in possesso dell'autorità, ad esempio in seguito all'obbligo di autorizzazione o all'obbligo di dichiarazione. Se il destinatario lo desidera, o nel caso in cui il termine fissato nella lettera sia trascorso senza effetto, le informazioni e i documenti corrispondenti vengono richiesti mediante una decisione impugnabile.

Non è del tutto chiaro se, qualora le informazioni debbano essere ottenute coercitivamente dalle banche, sia necessaria l'emanazione di una decisione anche nei confronti dei clienti bancari. La domanda d'informazione è rivolta in primo luogo alla banca e non ai titolari dei conti. Tuttavia, nella maggior parte dei casi i clienti bancari potrebbero avere un interesse degno di protezione e potrebbero richiedere il rilascio di una decisione formale ai sensi dell'articolo 25a PA. Ad ogni modo, in passato ci sono stati casi in cui i nomi dei clienti bancari interessati dalla richiesta di assistenza amministrativa semplicemente non erano noti alla SECO e di conseguenza non si sarebbe potuto emanare una decisione nei confronti di tali persone. Nel caso di clienti bancari residenti all'estero si possono inoltre verificare problemi nella notificazione legale di una decisione.

Fase 3: trasmissione delle informazioni all'estero

Quando infine i documenti e le informazioni richiesti sono stati consegnati volontariamente o in maniera forzata e si trovano in possesso della SECO, quest'ultima ne esamina la rilevanza per la richiesta di assistenza amministrativa. I documenti che risultano chiaramente irrilevanti sono trattenuti. Si svolge inoltre un esame atto a verificare se i documenti trasmessi contengono informazioni che rimandano a infra-

zioni alla LEmb, contro cui si dovrebbe procedere con azione penale. Quindi, le informazioni e i documenti disponibili vengono trasmessi al richiedente estero. Secondo la prassi finora seguita, quest'ultima fase si svolge senza ricorrere a una procedura formale.

1.2.3 Possibili soluzioni

In primo luogo, per la regolamentazione della protezione giuridica nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale vanno prese in considerazione un'inclusione o un'esclusione esplicite della stessa. Inoltre, devono essere esaminate anche eventuali soluzioni di compromesso, quali ad esempio norme che prevedono o escludono la protezione giuridica soltanto in determinati casi. Va sottolineato che in questa sede ci si riferisce sempre e soltanto alla procedura per la trasmissione di informazioni all'estero e non a quella in caso di richiesta di informazioni a livello nazionale, nel qual caso la protezione giuridica è comunemente garantita.

In questo contesto è interessante anche dare uno sguardo alla soluzione adottata in altri atti legislativi federali. Sia nella teoria, sia nella giurisprudenza, l'assistenza amministrativa internazionale è spesso tematizzata nel quadro della legge sulle borse (LBVM)⁸. L'articolo 38 LBVM prevede al riguardo la cosiddetta procedura del cliente, la quale assoggetta la trasmissione di informazioni relative ai clienti alle norme della PA. Ne consegue che per tutte le altre informazioni, ovvero nei casi in cui non è colpita l'identità dei clienti bancari, ma si tratta di dati di istituti o persone soggetti al controllo, è possibile una trasmissione all'estero informale. In tal modo la LBVM comprende entrambe le varianti della protezione giuridica. La procedura del cliente applicata in Svizzera è considerata unica al mondo⁹. Senza procedura formale avviene ad esempio anche la cooperazione con la polizia ai sensi dell'articolo 75a della legge sull'assistenza in materia penale¹⁰ o, nella pratica, anche lo scambio di dati relativi a merci e mezzi di trasporto in ambito doganale.

Esclusione della protezione giuridica

Al fine di escludere la protezione giuridica si dovrebbe dichiarare esplicitamente nella LEmb che la PA non è applicabile alla trasmissione di informazioni a destinatari esteri dell'assistenza amministrativa. Nonostante questa opzione sia la più utile allo scopo dell'assistenza amministrativa, un'accelerazione della procedura può avvenire soltanto a spese della protezione giuridica.

L'elaborazione di dati, ma anche la trasmissione degli stessi all'estero colpiscono aspetti dei diritti fondamentali di persone fisiche e giuridiche. Oltre alla posizione di primo piano occupata dalle garanzie procedurali, nell'ambito dell'assistenza amministrativa può risultare rilevante anche il diritto alla protezione da un impiego abusivo dei dati personali ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)¹¹. La comunicazione di dati a una cerchia di persone più estesa rappresenta, infatti, una violazione di questo diritto alla libertà. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo tutela questo aspetto della sfera privata attraverso l'articolo 8

⁸ RS 954.1

⁹ Cfr. Annette Althaus, *Amtshilfe und Vor-Ort-Kontrolle*, seconda edizione, Berna 2001, pag. 176.

¹⁰ RS 351.1

¹¹ RS 101

CEDU¹². Eventualmente ci si potrebbe anche trovare di fronte a una restrizione della garanzia della proprietà, poiché la facoltà derivante dalla proprietà di escludere chiunque dall'usufrutto è pregiudicata allorché i documenti sono messi a disposizione di altre cerchie di persone.

Nell'ambito delle garanzie procedurali è in primo piano il diritto d'essere sentiti sancito nell'articolo 29 capoverso 2 Cost., il quale a sua volta comprende il diritto di intervenire, il diritto alla consultazione degli atti e il diritto alla motivazione di una decisione¹³. Le garanzie procedurali sono previste anche dall'articolo 6 CEDU per i diritti di carattere civile e le accuse penali. Un'esclusione esplicita della protezione giuridica è inoltre in conflitto con la garanzia della via giudiziaria ai sensi dell'articolo 29a Cost., secondo il quale nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria.

In virtù dell'articolo 36 Cost. le restrizioni dei diritti fondamentali devono sostanzialmente avere una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico ed essere proporzionate allo scopo (cfr. di seguito punto 1.2.4).

Inclusione della protezione giuridica

Un'integrazione dell'articolo 7 LEmb che affermi la validità delle disposizioni della PA terrebbe pienamente conto degli interessi delle persone fisiche o giuridiche colpite. Allo stesso tempo, però, la prestazione di assistenza amministrativa internazionale da parte della Svizzera sarebbe compromessa, spesso perfino resa impossibile.

Soluzioni di compromesso

Invece dell'inclusione o dell'esclusione esplicite della protezione giuridica è possibile esaminare diversi altri approcci:

Abbreviazione dei termini: una possibilità consisterebbe nel fissare un termine di ricorso breve, ad esempio di dieci giorni. Le disposizioni relative alla sospensione dei termini dovrebbero essere escluse in modo tale che il termine sia valido in ogni caso. Ciononostante, un termine di ricorso breve non garantisce che l'affare possa essere sbrigato rapidamente. A tal fine si dovrebbero imporre all'autorità di ricorso dei termini di trattazione, il che è praticamente impossibile. Un'altra opzione sarebbe quella di non concedere più eventuali ricorsi che hanno l'effetto di rimandare il processo, in modo da contribuire a un'accelerazione della procedura. A tale proposito si deve tuttavia considerare che, una volta prestata, l'assistenza amministrativa non può più essere annullata. Questo procedimento non soddisfa quindi per quanto riguarda i risultati.

Come già menzionato, nei casi relativi al programma "Petrolio in cambio di cibo" il Tribunale federale aveva ritenuto di non essere competente, trattandosi di affari esteri che non sottostanno a decisioni giudiziarie¹⁴. Competenti per la trattazione del ricorso erano pertanto in primo luogo il Dipartimento e in secondo luogo il Consiglio federale. In tale contesto si deve far notare che dal 2007 la legge sul Tribunale

¹² RS 0.101

¹³ Cfr. DTF 132 V 368 considerazione 3.1 pag. 370 seg.

¹⁴ Sentenze del Tribunale federale 1A.173/2005 e 1A.203/2005/fzc del 10 ottobre 2005, considerazioni 3.7 e 3.8.

federale¹⁵ nell'articolo 83 lettera h LTF esclude esplicitamente i ricorsi contro le decisioni concernenti l'assistenza amministrativa internazionale. La legge sul Tribunale amministrativo federale¹⁶, invece, nell'articolo 32 LTAF non dichiara espressamente inammissibili i ricorsi in questo settore. Tuttavia, in virtù dell'articolo 32 capoverso 1 lettera a LTAF, il Tribunale amministrativo federale potrebbe considerare dubbia la sua competenza, poiché le questioni in rapporto con le sanzioni internazionali riguardano sempre anche affari esteri. Ciononostante, nel caso in cui secondo il diritto internazionale sussistesse un diritto al giudizio da parte di un tribunale, ad esempio se fosse applicabile la CEDU, l'articolo 32 capoverso 1 lettera a LTAF non sarebbe contrario alla competenza del Tribunale amministrativo federale.

Esclusione della protezione giuridica soltanto per determinate persone: si potrebbe anche considerare di escludere la protezione giuridica soltanto per le persone soggette a sanzioni (sanzioni finanziarie, divieti di entrata ecc.). Tuttavia, anche questa soluzione non darebbe esiti positivi, in quanto è estremamente raro che tali persone siano oggetto di richieste di assistenza amministrativa. Come esempio basti pensare che nessuna delle aziende svizzere per le quali l'IIC aveva richiesto informazioni secondo la procedura dell'assistenza amministrativa era presente in una qualunque lista di sanzioni.

Esclusione della protezione giuridica solo in caso di obblighi di diritto internazionale: in questo caso la protezione giuridica sarebbe esclusa solo qualora la richiesta di assistenza amministrativa fosse in relazione con misure coercitive alla cui attuazione la Svizzera sia obbligata dal diritto internazionale, ovvero le misure basate su decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Anche una tale limitazione non convince perché sostanzialmente alla base di tutti i provvedimenti c'è la stessa motivazione, indipendentemente dall'organo che li ha deliberati.

1.2.4 Riconoscimento dei diversi interessi

L'esperienza relativa alla LEmb ha mostrato che una politica svizzera delle sanzioni efficace e credibile dipende da una gestione flessibile dell'assistenza amministrativa transfrontaliera. Particolarmente in casi urgenti le possibilità di ricorso possono avere per effetto che lo scopo dell'assistenza amministrativa internazionale non sia raggiunto e conseguentemente che le misure di embargo condivise dalla Svizzera possano mancare l'obiettivo. Lo stesso vale per la pratica dell'assistenza amministrativa nell'ambito delle leggi relative al controllo delle esportazioni. In particolare per il controllo del materiale bellico o di beni che possono essere utilizzati per lo sviluppo o la produzione di armi di distruzione di massa, in determinate circostanze uno scambio di dati con gli organi esteri competenti deve essere possibile nel più breve tempo possibile al fine di poter bloccare tempestivamente forniture critiche o addirittura illegali.

Un obbligo delle autorità di esecuzione svizzere di emanare decisioni impugnabili per lo scambio di informazioni secondo la procedura dell'assistenza amministrativa

¹⁵ RS 173.110

¹⁶ RS 173.32

metterebbe fortemente in discussione l'attuabilità e l'utilità dello scambio di informazioni con le autorità estere. Infatti, il ricorso alla protezione giuridica percorrendo tutte le istanze può, come dimostrato anche dall'esempio dell'IIC, impedire la tempestiva prestazione di assistenza amministrativa.

Nel caso dell'assistenza amministrativa esiste sostanzialmente un conflitto di obiettivi. Da un lato sussiste l'interesse a uno scambio di dati rapido, efficiente e non burocratico con gli organi esteri competenti; dall'altro c'è la richiesta da parte degli interessati di un'adeguata protezione giuridica individuale.

Nonostante a tali interessi di protezione giuridica si debba attribuire grande importanza, nel campo d'applicazione della LEmb, ma anche della LMB, della LBDI e della LENU, sono in gioco interessi pubblici rilevanti. Nell'ambito dell'assistenza amministrativa transfrontaliera tali interessi sono in prevalenza legati alla politica estera e in parte anche alla politica di sicurezza.

Le misure coercitive ordinate dalla Svizzera, per l'applicazione di sanzioni dell'ONU, dell'OSCE o dei maggiori partner commerciali, sono provvedimenti di solidarietà internazionale. Le sanzioni sono mezzi previsti dal diritto internazionale per indurre uno Stato a comportarsi in un certo modo. A tale riguardo un obiettivo di primaria importanza è l'abbandono di un comportamento contrario al diritto internazionale, spesso anche in rapporto con il rispetto dei diritti dell'uomo. La convivenza pacifica dei popoli e in particolare il rispetto dei diritti umani sono obiettivi di politica estera della Svizzera.

L'assistenza amministrativa dipende soprattutto dalla collaborazione reciproca. Alla base della prestazione di assistenza a un altro Stato si trova la riflessione secondo la quale un tale scambio fondato sul principio di reciprocità funziona solo se anche la Svizzera s'impegna a fornire prestazioni. Ne va pertanto della reputazione e della credibilità della Svizzera all'interno della società internazionale.

Tali interessi sono fondamentali anche nell'ambito della collaborazione con organi dell'ONU. In quanto membro dell'ONU, la Svizzera è tenuta a mettere in atto le decisioni del Consiglio di Sicurezza. Se una collaborazione con gli organi competenti dell'ONU dovesse fallire a causa di procedure di ricorso nazionali, la reputazione della Svizzera quale Stato membro sarebbe compromessa. Inoltre, le indagini dell'ONU relative all'attuazione internazionale di sanzioni, come ad esempio quelle già menzionate dei gruppi di esperti, sono importanti anche per la Svizzera, poiché possono fornire indizi in merito a eventuali infrazioni contro le misure coercitive svizzere prescritte. Se tali elementi di sospetto dovessero essere confermati, si può avviare un procedimento penale in Svizzera.

Dagli argomenti esposti risulta che la protezione degli interessi pubblici deve essere valutata con maggior peso rispetto all'interesse privato di verificare mediante rimedi giuridici l'assistenza amministrativa internazionale. Questo tanto più che nel caso presente si tratta di informazioni che prima della loro trasmissione all'estero sono state ottenute all'interno del Paese senza costrizione, oppure mediante decisione impugnabile e pertanto già dietro concessione della protezione giuridica. Un'esclusione esplicita della protezione giuridica per la trasmissione di informazioni all'estero si dimostra pertanto adeguata e giustificata.

1.3 Proposta per una nuova normativa

1.3.1 Oggetto

Nell'articolo 1 LEmb si elencano in modo non esaustivo i vari campi d'applicazione delle misure coercitive e gli strumenti per l'applicazione di sanzioni internazionali. Nelle ordinanze basate sulla LEmb il Consiglio federale definisce tipo, contenuto ed entità delle singole misure coercitive, mantenendo in tal modo la flessibilità necessaria per un'attuazione conforme ai principi di diritto internazionale e adatta ai singoli casi. Ciononostante, le basi legali esistenti non sono sufficienti in ogni situazione. Il 1° luglio 2004 è entrata in vigore l'ordinanza concernente la confisca degli averi e delle risorse economiche iracheni congelati e il loro trasferimento al Development Fund for Iraq¹⁷. Con questa ordinanza, che si basa sull'articolo 184 capoverso 3 Cost., il Consiglio federale ha attuato una decisione, vincolante secondo il diritto internazionale, della risoluzione 1483 del 22 maggio 2003 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Nonostante l'articolo 1 LEmb non elenchi in modo esaustivo i possibili tipi di misure coercitive, la confisca di valori patrimoniali rappresenta un provvedimento radicale e non paragonabile agli esempi attualmente riportati nella legge. L'obiettivo consiste quindi nel creare la base legale affinché in futuro un'eventuale confisca di valori patrimoniali, come pure il loro blocco, possa basarsi sulla LEmb. Non è da escludere che in futuro l'ONU preveda anche nel quadro di altri regimi di sanzioni la confisca di fondi bloccati per farli poi rifluire in un Paese, ad esempio per la sua ricostruzione.

1.3.2 Applicazione territoriale

Le decisioni relative a sanzioni vincolanti secondo il diritto internazionale del Consiglio di sicurezza dell'ONU prevedono praticamente sempre che gli Stati membri non solo impediscano determinate attività sul loro territorio nazionale, ma che assoggettino alle sanzioni i propri cittadini all'estero e l'utilizzazione di navi e aerei sotto la propria bandiera¹⁸.

Attualmente nella LEmb il campo d'applicazione territoriale delle misure coercitive non è disciplinato in modo esplicito. Tipicamente la legislazione si riferisce a fatti che si svolgono nel proprio territorio nazionale. Fondamentalmente non è previsto un effetto extraterritoriale delle norme giuridiche. Senza una regolamentazione esplicita del campo d'applicazione delle misure coercitive e delle relative fattispecie penali, le infrazioni all'estero sono soggette solo a determinate condizioni al Codice penale svizzero (CP)¹⁹ e quindi anche al diritto penale accessorio. Pertanto le leggi federali sulla navigazione aerea²⁰ e sulla navigazione marittima²¹ prevedono esplicitamente l'applicazione del diritto penale svizzero per gli atti commessi a bordo. L'articolo 7 CP prevede il perseguimento penale per i cittadini svizzeri se:

¹⁷ RS 946.206.1

¹⁸ Formulazione standard (estratta dalla risoluzione S/RES/1572 (2004) relativa alla Costa d'Avorio, paragrafo 7): «...depuis leur territoire ou par leurs nationaux, ou au moyen d'aéronefs immatriculés sur leur territoire ou de navires battant leur pavillon ... ».

¹⁹ RS 311.0

²⁰ RS 748.0; cfr. art. 97

²¹ RS 747.30; cfr. art. 4

- l’atto è punibile anche nel luogo in cui è stato commesso o questo luogo non soggiace ad alcuna giurisdizione penale;
- l’autore si trova in Svizzera o, per questo suo atto, è estradato alla Confederazione, e
- secondo il diritto svizzero l’atto consente l’extradizione, ma l’autore non viene estradato.

Quindi, affinché la Svizzera possa adottare il perseguimento penale, è richiesta di regola la doppia punibilità. Normalmente per le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza dell’ONU questa condizione non dovrebbe porre problemi poiché tutti gli Stati membri sono tenuti secondo il diritto internazionale all’attuazione delle sanzioni. Per sanzioni non universali, ad esempio nel caso dell’attuazione autonoma di provvedimenti dell’UE, è invece possibile con relativa facilità aggirare la legge attraverso il trasferimento dell’attività in uno Stato non appartenente all’UE. Il presente progetto, introducendo il principio di nazionalità, consente sostanzialmente il perseguimento di un’infrazione commessa all’estero indipendentemente dal diritto del luogo del reato.

1.3.3 Esclusione della responsabilità penale e civile

Nella pratica si può creare una situazione di tensione quando da un lato si devono applicare le misure coercitive ordinate, mentre dall’altro il loro rispetto può determinare conseguenze di diritto civile e/o penale. Ciò è rilevante in particolare in relazione alle sanzioni finanziarie. È il caso delle banche, le quali sono tenute a mantenere il segreto bancario e ad osservare gli obblighi contrattuali nei confronti dei clienti, mentre l’attuazione di sanzioni finanziarie, ovvero il blocco di valori patrimoniali e la denuncia alla SECO, è in conflitto con tali obblighi. Sono problematici soprattutto i casi in cui non è del tutto chiaro se si debba ordinare un blocco degli averi ed effettuare una denuncia. In tal caso la banca deve poter mettere a disposizione della SECO informazioni per il chiarimento giuridico e bloccare preventivamente i conti senza rendersi punibile o responsabile, soprattutto perché la banca o le persone altrimenti responsabili, nel caso in cui non vengano presi provvedimenti, potrebbero incorrere in un reato ai sensi della LEmb. Questo conflitto deve essere eliminato attraverso l’esclusione della responsabilità penale e civile, tenendo conto in tal modo di una richiesta espressa dagli istituti finanziari nei confronti dell’Amministrazione. Le persone che in buona fede attuano misure coercitive devono essere protette, anche se in un secondo tempo, vale a dire in seguito a una valutazione da parte delle autorità, dovesse risultare che il caso in questione non era contemplato dalle misure coercitive ordinate e di conseguenza non si sarebbero dovuti prendere provvedimenti. L’esclusione della responsabilità penale e civile dovrebbe infine contribuire anche a una politica delle sanzioni più efficace.

Una disposizione simile si trova all’articolo 11 della legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro²², il quale è stato adeguato dalla legge federale del 3 ottobre 2008²³ concernente l’attuazione delle Raccomandazioni rivedute del Gruppo d’azione finanziaria (GAFI). Nell’ambito delle sanzioni finanziarie l’esclusione della responsabilità civile è stata tematizzata (*Nonliability for Compliance with*

²² RS 955.0

²³ RU 2009 361

Sanctions)²⁴ anche nel quadro del cosiddetto processo di Interlaken. Tuttavia, oltre che per le sanzioni finanziarie, una tale esclusione può essere importante anche in relazione ad altri tipi di sanzioni: sostanzialmente, in tutti i casi in cui vige l'obbligo di mantenere il segreto. Pertanto il progetto non limita l'esclusione della responsabilità penale e civile soltanto alle sanzioni finanziarie.

1.3.4 Assistenza amministrativa internazionale

Tra le diverse soluzioni prese in esame (cfr. punto 1.2.3), il presente avamprogetto adotta quella che esclude la protezione giuridica. Di conseguenza, nella LEmb deve essere esplicitamente menzionato che nel quadro dell'assistenza amministrativa internazionale la legge sulla procedura amministrativa non si applica alla trasmissione di informazioni all'estero. In particolare nel campo delle sanzioni internazionali è essenziale una collaborazione efficace ed efficiente con gli organi esteri. Le esperienze finora acquisite dimostrano, infatti, che nell'attuazione pratica dell'assistenza amministrativa è necessaria una grande flessibilità, in quanto soprattutto in casi urgenti le possibilità di ricorso possono fare in modo che lo scopo dell'assistenza amministrativa non venga raggiunto.

Attraverso la disposizione giuridico-positiva proposta si creano sicurezza giuridica e una base legale formale in considerazione di eventuali restrizioni dei diritti costituzionali.

1.3.5 Disposizioni penali

Adeguamento alla Parte generale riveduta del Codice penale

Il 1° gennaio 2007 è entrata in vigore la Parte generale riveduta del CP con un nuovo sistema penale che ha ripercussioni anche sul diritto penale accessorio. Mediante la chiave di conversione all'articolo 333 CP, le pene del diritto anteriore (reclusione, detenzione, arresto e multa) nei decreti del diritto penale accessorio sono trasformate nelle nuove pene (pena detentiva, pena pecuniaria, multa) e vengono fissati i relativi termini di prescrizione. Attraverso la presente revisione legislativa si devono prima di tutto fissare direttamente nella LEmb le nuove pene previste e i nuovi termini.

Aumento della misura della pena

Si propone inoltre un inasprimento delle pene. Nella LEmb colpisce in particolare il fatto che le sue disposizioni penali siano applicate solo in un ambito ristretto, ovvero soltanto per determinate misure coercitive. L'articolo 11 LEmb prevede ad esempio che la LMB, la LBDI e la LEN (oggi LENu) abbiano priorità qualora dovesse sussistere al tempo stesso un'infrazione contro tali legislazioni. Inoltre, è fatta salva la fattispecie del contrabbando ai sensi della legge sulle dogane del 18 marzo 2005 (LD)²⁵. Ciò fa sì che le disposizioni penali della LEmb secondo il diritto vigente trovino applicazione prevalentemente per infrazioni contro sanzioni in materia di viaggi, di fornitura di servizi e finanziarie. In caso di restrizioni al commercio, come

²⁴ *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation. Contribution from the Interlaken Process*, 2001, pag. 41.

²⁵ RS 631.0

ad esempio un embargo sul materiale d'armamento, i beni interessati sono in molti casi già controllati dalla LMB, dalla LBDI o dalla LENU e conformemente soggetti all'obbligo di autorizzazione. Di conseguenza, le infrazioni contro le misure coercitive nell'impiego di tali beni rappresentano regolarmente anche una trasgressione alle leggi menzionate. Per beni non soggetti alla legislazione relativa al controllo delle esportazioni, nel caso di questioni rilevanti in ambito doganale (importazione, esportazione o transito, nonché depositi doganali) è preminente la fattispecie del contrabbando ai sensi della LD. In questo caso l'applicazione delle disposizioni penali della LEmb è esclusa in virtù dell'articolo 11 capoverso 2 LEmb. La LD prevede al riguardo multe fino al quintuplo del valore della merce. In caso di circostanze aggravanti, la pena è aumentata della metà ed è inoltre possibile una pena detentiva fino a un anno (art. 120 LD). Questa disposizione della LD trova applicazione, in virtù della riserva espressa nella LEmb, anche nell'ambito del commercio di diamanti per infrazioni all'ordinanza sui diamanti²⁶, in quanto basata sulla LEmb.

Poiché, normalmente, le infrazioni contro le sanzioni e le misure d'embargo sostenute a livello internazionale non sono atti di lieve entità, appare di secondaria importanza se i beni colpiti dalle sanzioni sono allo stesso tempo anche oggetto di misure di controllo delle esportazioni o se si tratta di beni che in genere possono circolare liberamente. Il semplice fatto che esista un divieto internazionale impone una parità di trattamento dei beni considerati in riferimento a eventuali infrazioni.

Anche il trattamento differenziato di infrazioni contro sanzioni relative ai beni che, come spiegato in precedenza, sono spesso perseguite e giudicate in base alle disposizioni penali della LMB, della LBDI o della LENU, e di infrazioni contro sanzioni nell'ambito della fornitura di servizi non convince. Il sostegno finanziario o di diversa natura che renda possibile l'acquisto, la manutenzione o l'utilizzazione di determinati beni dovrebbe essere soggetto a pene simili a quelle contemplate nelle leggi sul controllo delle esportazioni, mentre solo di rado tali attività sono comprese direttamente anche nelle leggi sul controllo delle esportazioni. Un esempio al riguardo è la punibilità del finanziamento del traffico illecito di materiale bellico ai sensi dell'articolo 33 capoverso 1 lettera f LMB.

Al fine di eliminare il trattamento differenziato delle infrazioni a seconda del tipo di misura coercitiva che ne è alla base, da un lato saranno eliminate le riserve espresse nella LEmb a favore di altre leggi, dall'altro la misura delle pene sarà equiparata alla legislazione sul controllo delle esportazioni.

Responsabilità delle imprese

Come menzionato, con il presente avamprogetto la misura delle pene previste nella LEmb deve essere armonizzata con quella della legislazione sul controllo delle esportazioni. Nel diritto anteriore, la LMB, la LBDI e la LENU prevedevano nei casi gravi multe fino a cinque milioni di franchi. Conformemente al diritto vigente l'importo della multa previsto per tale delitto corrisponderebbe, in seguito a conversione ai sensi dell'articolo 333 capoverso 5 CP, a una pena pecuniaria fino a 1666 aliquote giornaliere. In tal modo in caso di mancato pagamento sarebbe possibile infliggere una pena detentiva di oltre 4 anni. Nonostante nella revisione del CP siano ammesse pene di conversione così elevate (art. 34 cpv. 1 CP), in realtà le pene pecuniarie devono sostituire soltanto pene detentive fino a un anno, vale a dire 360 aliquote giornaliere. Il presente avamprogetto prevede pertanto solo una normale

²⁶ RS 946.231.11

pena pecuniaria senza indicazione di aliquote giornaliere. In tal modo il giudice può applicare una pena fino a 360 aliquote giornaliere per un massimo di 3000 franchi l'una (1 080 000 franchi). Nel caso concreto le pene attuali non possono dunque ricollegarsi alle possibilità del diritto anteriore. In compenso si attribuisce maggiore rilevanza alla responsabilità delle imprese.

Per quanto riguarda i crimini e i delitti, l'articolo 102 capoverso 1 CP, applicabile anche nel diritto penale accessorio, prevede che un'impresa sia punita in modo sussidiario con una multa fino a cinque milioni di franchi se, per carenza di organizzazione interna, il crimine non può essere ascritto a una persona fisica. La LEmb rimanda nell'articolo 12 all'articolo 6 della legge federale del 22 marzo 1974²⁷ sul diritto penale amministrativo. Attualmente tale articolo è comunque applicabile nell'ambito del perseguimento penale; se invece è prevista la giurisdizione federale (cfr. art. 14 LEmb), tale rimando assicura l'allargamento della cerchia di persone fisiche che possono essere chiamate a rispondere, in quanto si può perseguire penalmente anche il titolare responsabile dell'impresa. Normalmente però proprio questo rimando potrebbe escludere l'applicabilità della responsabilità aziendale sussidiaria ai sensi dell'articolo 102 capoverso 1 CP, poiché anche quando non può essere individuato il colpevole si dovrebbe poter sempre imputare la colpa a una persona fisica superiore nella gerarchia aziendale. In tal modo si limita la responsabilità sussidiaria aziendale prevista dal CP²⁸.

Se le imprese svizzere non osservano le prescrizioni di embargo, di solito, data la notorietà di tali casi, ne risulta danneggiata anche la reputazione della Svizzera. Per fare un esempio, una cattiva applicazione delle sanzioni finanziarie da parte di singoli istituti finanziari potrebbe avere ripercussioni sull'intera piazza finanziaria. Le infrazioni contro le sanzioni internazionali rappresentano un enorme rischio anche per la reputazione delle stesse imprese. In casi estremi le conseguenze negative possono acquisire dimensioni tali da minacciarne l'esistenza, in quanto i partner commerciali prendono le distanze ed è messo in discussione il proseguimento consueto delle relazioni d'affari. Le stesse riflessioni valgono per le infrazioni nel campo del materiale bellico, dei beni nucleari o di beni che possono essere impiegati per la produzione di armi di distruzione di massa.

In ambiti così critici è giusto perseguire penalmente un'impresa se non ha preso tutte le misure organizzative indispensabili per impedire le infrazioni. Per tale motivo si propone, sull'esempio dell'articolo 102 capoverso 2 CP, che parallelamente alla punibilità delle persone fisiche sia applicabile la responsabilità delle imprese. Le infrazioni contro la LEmb devono essere equiparate con riferimento alla loro gravità e alle conseguenze risultanti ai reati menzionati nell'articolo 102 capoverso 2 CP. Anche dal punto di vista del contenuto c'è coerenza, ad esempio rispetto al divieto relativo al finanziamento del terrorismo ai sensi dell'articolo 260^{quinquies} CP: con l'ordinanza del 2 ottobre 2000²⁹ che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e delle organizzazioni legate a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai

²⁷ RS 313.0

²⁸ Niklaus Schmid, *Strafbarkeit des Unternehmens: die prozessuale Seite*, recht 2003, pag. 203 seg. Per maggiori informazioni sull'applicabilità dell'art. 102 cpv. 1 CP quando l'ingiustizia del reato non possa essere interamente compensata con i mezzi del diritto penale individuale: Günter Heine, *Straftäter Unternehmen: das Spannungsfeld von StGB, Verwaltungsstrafrecht und Steuerstrafrecht*, recht 2005, pag. 5.

²⁹ RS 946.203

Taliban, basata sulla LEmb, vengono applicate diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU per la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

1.3.6 Giurisdizione

Al contrario della LMB e della LBDI, ma anche della LENU, la LEmb non prevede la giurisdizione penale federale, ma quella amministrativa³⁰. Fondamentalmente, l'autorità indagatrice per infrazioni alle disposizioni di sanzioni è la SECO. Tuttavia, se il reato è di particolare importanza, il Ministero pubblico della Confederazione può occuparsi dell'indagine su richiesta della SECO, essendo in questo caso giustificata la giurisdizione penale federale. Un caso del genere si è verificato in relazione alle indagini relative alle accuse derivanti dal rapporto dell'Independent Inquiry Committee (IIC) sul programma di assistenza dell'ONU "Petrolio in cambio di cibo". Indagini di tali complessità e dimensioni non possono essere affrontate dall'Amministrazione, il Ministero pubblico della Confederazione è di gran lunga l'organo più indicato a tale riguardo.

Il diritto penale amministrativo si dimostra valido quando la competenza specifica di un'unità amministrativa, anche in relazione al perseguimento penale, assume maggiore importanza rispetto all'indipendenza dell'organo di inchiesta e quando ci si trova in presenza di casi di entità piuttosto lieve. Nel caso della LEmb queste condizioni non sussistono in quanto essa si riferisce all'applicazione di sanzioni internazionali, nella maggior parte dei casi perfino all'applicazione di decisioni vincolanti in materia di diritto internazionale del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Se si considera la giurisdizione relativa alla LMB, alla LBDI e alla LENU, s'impone per la LEmb una regolamentazione simile. Inoltre, in considerazione dell'importanza internazionale e della comparabilità con casi contemplati nella LMB e nella LBDI, la giurisdizione penale federale deve essere applicata anche alla LEmb.

Dall'entrata in vigore della LEmb la SECO ha condotto, sulla base del diritto penale amministrativo, circa una decina di indagini penali per infrazioni alle misure coercitive ordinate. In oltre la metà dei casi si trattava di infrazioni alle sanzioni finanziarie e commerciali disposte nei confronti dell'Iraq.

1.3.7 Modifica del diritto vigente: legge sul materiale bellico, legge sul controllo dei beni a duplice impiego e legge sull'energia nucleare

A causa delle modifiche nella LEmb devono essere adeguate anche LMB, LBDI e LENU ad essa collegate. Tra le altre cose, queste tre leggi federali riguardano il controllo delle esportazioni che la Svizzera si è impegnata ad esercitare in base ad accordi internazionali o nel quadro di regimi di controllo vincolanti a livello politico. Le misure commerciali restrittive emanate conformemente alla LEmb rimandano spesso a parti di liste di beni assoggettate a una delle tre leggi. Viceversa, la LMB, la LBDI e la LENU comprendono disposizioni che escludono la concessione di autoriz-

³⁰ Eccezioni dalla giurisdizione penale federale: inosservanza di prescrizioni d'ordine ai sensi dell'articolo 15a LBDI e contravvenzioni ai sensi dell'articolo 93 LENU.

zazioni se sono state ordinate misure coercitive conformemente alla LEmb³¹. È pertanto opportuno conservare le analogie tra le diverse leggi e, nel corso di una revisione, adeguarle nello stesso modo.

Il presente avamprogetto riguarda in primo luogo le disposizioni relative all'assistenza amministrativa e le disposizioni penali. La problematica e la regolamentazione dell'assistenza amministrativa internazionale di LMB, LBDI e LENU sono praticamente identiche a quelle della LEmb. È pertanto sensato prevedere l'esclusione esplicita della protezione giuridica per la trasmissione di informazioni all'estero nel quadro dell'assistenza amministrativa non soltanto nella LEmb, ma anche nella LMB, nella LBDI e nella LENU. Analogamente a quanto previsto per la LEmb, le disposizioni penali della LMB, della LBDI e della LENU devono essere adeguate al nuovo sistema penale del CP e si devono adottare anche in queste leggi le nuove pene e i nuovi termini di prescrizione. Infine, come nella LEmb, anche nella LMB, nella LBDI e nella LENU si deve introdurre la punibilità parallela delle imprese.

L'estensione del campo d'applicazione della LEmb a determinati fatti avvenuti all'estero s'impone anche al fine di colmare una lacuna riscontrata nell'obbligo di autorizzazione previsto dalla LMB. In passato si è, infatti, criticato che il controllo svizzero delle esportazioni di materiale bellico nell'ambito della mediazione potesse essere facilmente aggirato³². Poiché per la fornitura di materiale bellico a destinatari all'estero è richiesta un'autorizzazione specifica se avviene dal territorio svizzero e non interviene alcuna delle disposizioni d'eccezione previste (officina di produzione in Svizzera o Paese destinatario ai sensi dell'allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico³³), oggi è possibile aggirare l'obbligo di autorizzazione attraverso un trasferimento temporaneo delle attività all'estero. Al fine di rimediare a tale punto debole nell'ambito del controllo, il progetto propone di integrare l'obbligo di autorizzazione collegandolo al principio di nazionalità. In tal modo, in determinate condizioni sono soggette all'obbligo di autorizzazione non solo gli atti compiuti sul territorio svizzero, ma anche quelli svolti all'estero e, di conseguenza, anche le infrazioni diventano punibili. Così facendo, la Svizzera soddisfa anche le raccomandazioni di diversi organi internazionali, in base alle quali gli Stati devono controllare le attività al di fuori del loro territorio nazionale se i mediatori sono in possesso della loro cittadinanza, hanno sede nel loro territorio o vi sono domiciliati³⁴.

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Campo d'applicazione delle sanzioni

Al fine di confrontare il campo d'applicazione delle misure coercitive si deve utilizzare come termine di paragone l'applicazione della risoluzione del Consiglio di

³¹ Art. 25 LMB, art. 6 cpv. 1 lett. c LBDI nonché art. 7 lett. c LENU.

³² Cfr. ad es. 08.3382 mozione Allemann del 12 giugno 2008: Traffico d'armi. Colmare le lacune della legge; 06.1056 interrogazione Banga dell'11 maggio 2006: Traffico svizzero di armi verso Iraq e Afghanistan.

³³ RS 514.511

³⁴ Cfr. principi OSCE per il controllo delle attività di mediazione di armi leggere e di piccolo calibro, FSC.DEC/8/04; Wassenaar Arrangement: Elements for Effective Legislation on Arms Brokering, 2005.

sicurezza dell'ONU alla Repubblica di Costa d'Avorio³⁵. Nell'*Unione europea* le sanzioni dell'ONU sono imposte, nella misura in cui si tratti di una competenza della comunità, attraverso un regolamento direttamente applicabile, il quale definisce il campo d'applicazione nel modo seguente³⁶:

- a. nel territorio della Comunità, compreso il suo spazio aereo;
- b. a bordo di tutti gli aeromobili o di tutti i natanti sotto la giurisdizione di uno Stato membro;
- c. a tutti i cittadini di uno Stato membro che si trovano all'interno o all'esterno del territorio della Comunità;
- d. a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo registrato o costituito conformemente alla legislazione di uno Stato membro;
- e. a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo operante all'interno della Comunità³⁷.

La definizione del campo d'applicazione delle sanzioni emanate dall'UE e quindi non in applicazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU è identica. Come visto, il campo d'applicazione è descritto in modo molto ampio e in linea di principio la lettera d include anche le succursali all'estero.

Gli *USA* sottopongono alle sanzioni le persone che soggiornano sul loro territorio, che vi hanno domicilio, i cittadini americani e le imprese fondate sul diritto americano, incluse le loro agenzie dipendenti all'estero³⁸. Il *Canada* ha una normativa simile, la quale tiene conto dei propri cittadini all'estero, nonché delle imprese fondate o dirette secondo il diritto canadese³⁹. L'attuazione di misure di embargo sulle armi non avviene mediante un regolamento della Comunità europea, ma spetta ai singoli Stati membri dell'UE. A tale riguardo i divieti *tedeschi* sono applicabili anche a «*Deutsche in fremden Wirtschaftsgebieten*» (tedeschi in aree economiche straniere)⁴⁰.

Nonostante diversi Stati, ricollegandosi al principio di nazionalità, considerino anche fatti compiuti all'estero, ciò non significa che il procedimento penale non sia assoggettato ad ulteriori condizioni. Un esempio è rappresentato dalla *Finlandia*, la quale comprende le persone e le imprese al di fuori del proprio territorio nazionale grazie

³⁵ S/RES/1572 (2004).

³⁶ Cfr. regolamento (CE) n. 560/2005 del Consiglio del 12 aprile 2005 che istituisce misure restrittive specifiche nei confronti di determinate persone ed entità per tener conto della situazione in Costa d'Avorio, GU L 95 del 14.4.2005, pag. 1; modificata l'ultima volta dal regolamento (EG) n. 1240/2008 della Commissione del 10 dic. 2008 GU L 334 del 12.12.2008, pag. 60.

³⁷ A volte la lettera e riporta la formulazione seguente « a tutte le persone fisiche o giuridiche, entità o organismi, per qualsiasi operazione svolta in tutto o in parte all'interno della Comunità », cfr. ad es. art. 21 del regolamento (EG) n. 194/2008 del Consiglio del 25 febbraio 2008 (Birmania/Myanmar), GU L 66 del 10.3.2008.

³⁸ Cfr. sez. 3 dell'*Executive Order* dell'8 febbraio 2006: *Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in Côte d'Ivoire*.

³⁹ N. 3 in collegamento con il n. 1 delle *United Nations Côte d'Ivoire Regulations*, Canada Gazette, SOR/2005-127.

⁴⁰ Cfr. cap. VIIj, par. 69 j, n. 6 dell'*Aussenwirtschaftsverordnung* del 22 novembre 1993, BGBl. I pag. 1934, 2493.

al principio di nazionalità, mentre per il perseguimento penale è richiesta la doppia punibilità⁴¹.

Esclusione della responsabilità penale e civile

Per l'UE la preveista introduzione dell'esclusione della responsabilità penale e civile nel diritto svizzero in relazione alle sanzioni finanziarie non rappresenta nuovo una novità. Ciò vale non solo per sanzioni finanziarie proprie, ma anche per quelle attuate in seguito a una decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU:

«Il congelamento di fondi e risorse economiche, o il rifiuto di rendere disponibili fondi o risorse economiche, se effettuato ritenendo in buona fede che tale azione sia conforme al presente regolamento, non comporta alcun genere di responsabilità per la persona fisica o giuridica, l'entità o l'organismo che lo attua, né per i suoi direttori o dipendenti, a meno che non si dimostri che i fondi e le risorse economiche sono stati congelati o trattenuti in seguito a negligenza.»⁴²

Quadro penale

Le disposizioni relative a infrazioni alle sanzioni sono molto diverse. In alcuni casi prevalgono le pene finanziarie. In Germania e in Austria il sistema penale è simile a quello della Svizzera. La Germania⁴³ prevede per i reati intenzionali una pena detentiva fino a cinque anni, in casi gravi una pena detentiva non inferiore a due anni. In caso di negligenza la pena massima consiste in una pena detentiva di tre anni o in una pena pecuniaria. In Austria⁴⁴ i reati intenzionali sono puniti con una pena detentiva fino a due anni o con una pena pecuniaria fino a 360 aliquote giornaliere, mentre in caso di negligenza è prevista una pena detentiva di un anno o una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere. La nuova misura delle pene prevista nella LEmb si inserisce in questo confronto, per cui un adeguamento alle pene previste dalle leggi sul controllo delle esportazioni svizzere appare assolutamente indicato.

Normativa sulla mediazione di armi

Nel 2003 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato una posizione comune sul controllo dell'intermediazione di armi⁴⁵. L'articolo 2 esige dagli Stati membri il controllo di tali attività nel proprio territorio. Inoltre, essi devono prendere in considerazione il controllo delle attività di intermediazione svolte all'estero da loro cittadini residenti o stabiliti nel loro territorio. In uno studio del 2004 sono state esaminate le regolamentazioni relative all'intermediazione di singoli Stati membri⁴⁶. A tale proposito sono menzionati il Belgio, la Finlandia, i Paesi Bassi e la Svezia, i quali nelle loro legislazioni nazionali considerano anche le attività extraterritoriali, benché in diversa forma. In alcuni casi le attività di intermediari sono considerate in modo

⁴¹ Cfr. Martti Koskeniemi/Päivi Kaukoranta/Martin Björklund, 2004, Finlandia, in: Vera Gowlland-Debbas (Hrsg), *National Implementation of United Nations Sanctions, A Comparative Study*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2004, pagg. 167–194, pag. 182; cfr. anche gli altri contributi relativi all'applicazione in altri Stati.

⁴² Formulazione standard (art. 14 del regolamento (EG) n. 194/2008 del Consiglio del 25 febbraio 2008 (Birmania/Myanmar), GU L 66 del 10.3.2008, pag. 1.

⁴³ Cfr. par. 34 dell'*Aussenwirtschaftsgesetz* del 27 maggio 2009, BGBl. I pag.1150.

⁴⁴ Par. 37 dell'*Aussenhandelsgesetz* del 9 giugno 2005.

⁴⁵ Posizione comune 2003/468/PESC del Consiglio del 23 giugno 2003, GU L 156 del 25.6.2003, pag. 79.

⁴⁶ Holger Anders: *Controlling arms brokering. Next steps for EU member states*, gennaio 2004, disponibile all'indirizzo: www.grip.org.

extraterritoriale solo se riguardano gli embarghi di armi, mentre ampi controlli extraterritoriali, vale a dire indipendentemente dallo Stato destinatario, sembrano essere contemplati tra l'altro nella Repubblica Ceca, in Estonia, Finlandia, Ungheria, Lituania, Nicaragua, Norvegia, Polonia, Romania, Svezia, Ucraina e negli USA⁴⁷. In tutto il mondo sono solo circa quaranta gli Stati che disciplinano l'intermediazione.

1.5 Attuazione

Ai sensi dell'articolo 2 LEmb il Consiglio federale è competente per l'emanazione di misure coercitive sotto forma di ordinanza. In base alla norma potestativa proposta nel nuovo articolo 2 capoverso 4 LEmb, al Consiglio federale spetta anche la facoltà di estendere il campo d'applicazione territoriale delle ordinanze, all'occorrenza, ad azioni compiute all'estero. Il Consiglio federale intende adeguare le misure coercitive alle direttive vincolanti dell'ONU, in base a cui sarebbero interessate in primo luogo le disposizioni d'ordinanza emanate in applicazione delle sanzioni relative ai beni e ai servizi del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Il Consiglio federale esaminerà anche le ordinanze sulle misure coercitive approvate in appoggio ai provvedimenti dei maggiori partner commerciali e le adeguerà nella misura in cui ciò sia indicato per migliorarne l'attuazione. Proprio per sanzioni non applicate universalmente l'ampliamento del campo d'applicazione territoriale delle misure coercitive ad atti eseguiti all'estero dovrebbe contribuire in maniera rilevante ad impedire le attività di aggiramento.

1.6 Interventi parlamentari

Con il presente avamprogetto il Consiglio federale soddisfa anche le richieste della mozione Allemann del 12 giugno 2008 (08.3382 «Traffico d'armi. Colmare le lacune della legge»). La mozione, che il Consiglio federale aveva sostenuto e raccomandato di approvare, era stata respinta il 1° marzo 2010 da un'esigua maggioranza (84 voti contro 77) del Consiglio nazionale. Il Consiglio federale continua a essere dell'opinione che la mediazione e il commercio di materiale bellico all'estero debbano essere assoggettati all'obbligo di autorizzazione qualora esistano determinati legami con la Svizzera. In tal modo si può impedire l'aggiramento delle normative vigenti.

2 Commenti ai singoli articoli

2.1 Legge sugli embarghi

Art. 1 Oggetto

La nuova *lettera c* del *capoverso 3* consente esplicitamente l'emanazione di misure coercitive che prevedono la confisca di averi e risorse economiche. Il Consiglio

⁴⁷ Cfr. Holger Anders/Silvia Cattaneo: *Regulating Arms Brokering. Taking Stock and Moving Forward the United Nations Process*, 2005, disponibile all'indirizzo: www.grip.org.

federale può disciplinare l'ulteriore impiego dei valori patrimoniali confiscati in accordo con le direttive internazionali. La lista di provvedimenti di cui dispone il Consiglio federale per l'attuazione di sanzioni internazionali non è ancora esaustiva. Per la delimitazione rispetto all'articolo 13 LEmb si rimanda alle spiegazioni in relazione ad esso.

Art. 2 Competenze del Consiglio federale

L'articolo riceve una nuova rubrica e una nuova suddivisione ed è ampliato dal *capoverso 4*. I *capoversi da 1 a 3* vengono modificati dal punto di vista redazionale, ma non nel contenuto.

Il *capoverso 4* elenca i possibili criteri di collegamento che possono essere utilizzati per considerare atti compiuti all'estero, al di fuori dei diritti di sovranità territoriale. La disposizione è formulata come una facoltà, in modo tale che il Consiglio federale possa decidere in ogni singolo caso, tenendo conto delle direttive concrete dettate dalle sanzioni internazionali, il campo d'applicazione delle ordinanze. Da un lato è possibile che lo stesso regime di sanzioni da applicare non preveda specifici effetti extraterritoriali, dall'altro una differenziazione a livello dei singoli provvedimenti inclusi potrebbe essere indicata, ad esempio se il campo d'applicazione delle restrizioni commerciali andasse disciplinato in modo diverso rispetto a quello delle sanzioni finanziarie. Oltre azioni agli atti di cittadini svizzeri possono essere assoggettati alle misure coercitive anche quelli di persone domiciliate in Svizzera. Infine, devono poter essere assoggettati alle misure coercitive anche gli atti compiuti all'estero da persone giuridiche e altre organizzazioni costituite secondo il diritto svizzero. Tale disposizione riguarda non solo le attività provvisoriamente spostate all'estero, ma anche quelle di succursali estere giuridicamente dipendenti di imprese svizzere. Al contrario, le società affiliate all'estero giuridicamente indipendenti non devono essere assoggettate alle sanzioni svizzere, anche quando tali società affiliate siano interamente di proprietà di un'impresa svizzera.

Art. 4a Esclusione della responsabilità penale, civile e contrattuale

In questo articolo sono in primo luogo protetti i «provvedimenti in osservanza delle misure coercitive» attuati in buona fede. L'azione deve di conseguenza corrispondere a uno dei provvedimenti previsti nelle ordinanze relative a sanzioni, come ad esempio il blocco di fondi o l'obbligo ad esso collegato di dichiarazione. In tal modo sono tutelati ad esempio gli istituti finanziari che in buona fede si attengono all'obbligo di dichiarazione mettendo informazioni a disposizione dell'autorità. La questione della buona fede va valutata in base alle disposizioni generali dell'articolo 3 del Codice civile⁴⁸.

La seconda fattispecie («trasmette spontaneamente all'autorità informazioni che potrebbero essere in rapporto con tali misure») si riscontra quando c'è la volontà di segnalare all'autorità casi rilevanti nell'ambito delle sanzioni, ma non sussiste l'*obbligo* di dichiarazione a seguito di una misura coercitiva. Il vantaggio di tale norma consiste ad esempio nel fatto che una persona può far chiarire dalla SECO l'ammissibilità di un'attività, quale la fornitura di un servizio, anche qualora sia sottomessa per contratto o per legge all'obbligo di mantenere il segreto. In tal modo

48 RS 210

si crea di fatto un diritto di dichiarazione che può essere fatto valere senza dover temere conseguenze negative.

Art. 7 Assistenza amministrativa e giudiziaria tra le autorità svizzere ed estere

Al *capoverso 1 lettera b* è relativizzato l'obbligo di mantenere il segreto per i destinatari di assistenza amministrativa esteri. Nel quadro delle sanzioni dell'ONU il Consiglio di sicurezza impiega regolarmente gruppi di esperti incaricandoli di redigere rapporti pubblici relativi al rispetto delle sanzioni. Tali gruppi di esperti invitano poi nell'ambito del loro mandato gli Stati membri a fornire informazioni. La Svizzera tratta tali richieste come domande di assistenza amministrativa. Attraverso la normativa proposta si devono eliminare eventuali dubbi sull'ammissibilità di una prestazione di assistenza amministrativa da parte della Svizzera in riferimento alla redazione di rapporti pubblici. La formulazione si basa sulla precisazione delle condizioni richieste per l'assistenza amministrativa internazionale effettuata all'articolo 38 capoverso 2 lettera b della legge sulle borse⁴⁹.

Il nuovo *capoverso 7* comprende l'esclusione dell'applicabilità della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)⁵⁰, come prevista dal gruppo di lavoro interdipartimentale nel rapporto al Consiglio federale. Lo scambio di informazioni e documenti per mezzo dell'assistenza amministrativa avviene in maniera informale, escludendo in tal modo tutti i diritti di parte in rapporto con la trasmissione. Il ricorso è possibile solo nell'ambito dell'acquisizione di informazioni all'interno dello Stato, a condizione che le informazioni non siano inoltrate su base volontaria e si debba quindi ricorrere a un procedimento formale attraverso l'emanazione di una decisione.

Art. 9 Crimini e delitti

La *rubrica* è integrata poiché sono comminate anche pene di detenzione superiori ai tre anni (*capoverso 2*) e di conseguenza, oltre ai delitti, sono disciplinati anche i crimini.

Oltre alla conversione delle pene in base al nuovo diritto, la misura delle pene è equiparata a quella delle leggi sul controllo delle esportazioni e conformemente inasprita. Il reato intenzionale al *capoverso 1* prevede una pena detentiva fino a tre anni (finora un anno) o una pena pecuniaria. Per i casi gravi ai sensi del *capoverso 2* la pena detentiva comminata è raddoppiata, passando da cinque a dieci anni; può inoltre essere accompagnata da una pena pecuniaria. Per il reato commesso per negligenza ai sensi del *capoverso 3*, mentre si rinuncia alla comminazione di una pena detentiva, la pena pecuniaria è aumentata a un massimo di 180 aliquote giornaliere (finora: pena pecuniaria fino a 90 aliquote giornaliere o tre mesi di detenzione secondo il diritto anteriore).

Art. 10 Contravvenzioni

Nel *capoverso 1* in conformità alle direttive del CP l'arresto repressivo secondo il diritto anteriore è eliminato ed è comminata soltanto la multa.

⁴⁹ RS 954.1

⁵⁰ RS 172.021

In applicazione della disposizione di conversione all'articolo 333 capoverso 6 lettera b CP, il termine di prescrizione dell'azione penale al *capoverso 4* sarebbe di dieci anni e risulterebbe quindi più lungo di quello per i delitti (sette anni). La presente revisione offre l'occasione di stabilire nuovamente il termine di prescrizione dell'azione penale per le contravvenzioni, di modo che in futuro decada anche la conversione secondo l'articolo 333 capoverso 6 CP (cfr. frase introduttiva all'art. 333 cpv. 6 CP). In virtù del diritto anteriore il termine di prescrizione di cinque anni allora vigente per i delitti era stato fissato anche per le contravvenzioni. Il presente avamprogetto prevede che l'azione penale per le contravvenzioni si prescriva in sette anni e sia in tal modo di nuovo equiparata al termine previsto per i delitti. Ciò corrisponde anche al periodo stabilito in altri decreti del diritto penale accessorio⁵¹. La normativa sull'interruzione di tale termine è abrogata attraverso l'eliminazione della seconda frase del capoverso 4 (art. 333 cpv. 6 lett. c CP), in quanto il termine di prescrizione di tre anni previsto per le infrazioni all'articolo 109 CP sarebbe troppo breve e non appropriato.

Art. 11 Concorso di diverse disposizioni penali

L'articolo è abrogato. In tal modo decade la priorità della LMB, della LBDI e della LENU, nonché la riserva della fattispecie del contrabbando della LD. La LD è così definitivamente esclusa, poiché essa stessa sancisce l'applicabilità sussidiaria del contrabbando (art. 120 cpv. 2 LD). Il concorso delle disposizioni penali della LEMB con le fattispecie di cui alla LMB, alla LBDI o alla LENU va valutato nei singoli casi in base alle norme di diritto penale sul concorso di reati. Se un'azione contravviene contemporaneamente a diverse di queste leggi, il giudice può aumentare la pena in misura adeguata ai sensi dell'articolo 49 CP.

Art. 12 Infrazioni commesse nelle imprese

La *rubrica* e il *capoverso 1* subiscono unicamente modifiche redazionali.

Il nuovo *capoverso 2* prevede parallelamente alla punibilità delle persone fisiche un'efficace responsabilità dell'impresa. La formulazione si basa sull'articolo 102 capoversi 1 e 2 CP. Come nel CP la responsabilità dell'impresa deve essere limitata a crimini e delitti e non essere applicabile alle contravvenzioni. La condizione affinché si possa parlare di responsabilità è il rimprovero all'impresa di non aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire l'infrazione. Gli obblighi spettanti a un'impresa nel caso concreto devono essere valutati dal giudice nel singolo caso. L'importo massimo della multa ammonta a cinque milioni di franchi e corrisponde quindi alla massima pena prevista dal diritto anteriore conformemente alla LMB, alla LBDI e alla LENU. Inoltre, per la misura della pena e il processo si applicano gli articoli 102 capoversi 3 e 4 e 102a CP.

Art. 12a Reati commessi all'estero

Con la possibile estensione del campo d'applicazione territoriale delle misure coercitive in accordo con il nuovo articolo 2 capoverso 4, le infrazioni commesse all'estero diventano punibili. I *capoversi 1-3* stabiliscono i dettagli relativi alla

⁵¹ Cfr. articolo 52 della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari, RS 956.1; articolo 7 della legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne, RS 946.201.

punibilità e al perseguimento penale. A tale riguardo la punibilità vale indipendentemente dal diritto vigente nel luogo del reato. È sufficiente che il Consiglio federale, attenendosi all'articolo 2 capoverso 4, abbia definito il campo d'applicazione della misura coercitiva in modo tale che nel caso concreto sia compresa un'infrazione commessa all'estero. Si applica inoltre l'articolo 7 capoversi 4 e 5 CP, il quale disciplina il computo di pene parzialmente scontate all'estero, nonché l'esaurimento dell'azione penale nei casi elencati nel CP.

Art. 13 Confisca di oggetti e di valori patrimoniali

Il *capoverso 2* relativo alla destinazione prevista per gli oggetti e i valori patrimoniali confiscati è integrato da un'introduzione, nella quale è stabilita la priorità delle misure coercitive ordinate. L'articolo 13 LEmb disciplina la confisca di oggetti e di valori patrimoniali in rapporto con un reato e quindi con un'infrazione alle sanzioni. Al contrario, la nuova disposizione dell'articolo 1 capoverso 3 lettera c LEmb fornisce le basi per disporre una nuova misura coercitiva al fine di attuare le sanzioni corrispondenti stabilite a livello internazionale. Le due disposizioni devono quindi essere tenute separate. Ciononostante, potrebbe sorgere un conflitto tra le due normative nel caso in cui ci si trovasse in presenza di un'infrazione alle sanzioni e allo stesso tempo una misura coercitiva prevedesse come debba essere utilizzato nel caso concreto il ricavo della realizzazione. Tali provvedimenti possono essere in conflitto con il procedimento previsto all'articolo 13 capoverso 2, in conformità del quale il ricavo della realizzazione è devoluto alla Confederazione, fatta salva la legge federale del 19 marzo 2004⁵² sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati.

Finora per questo scenario non ci sono stati casi di applicazione; tuttavia, attualmente, nel quadro del processo di Kimberley per impedire il commercio di diamanti insanguinati, si discute sull'eventuale istituzione di un fondo di solidarietà che potrebbe essere alimentato dagli Stati partecipanti versandovi i ricavi della realizzazione dei diamanti grezzi importati illegalmente e successivamente sequestrati e confiscati. Con i mezzi a disposizione, il fondo potrebbe ad esempio finanziare progetti per il miglioramento delle condizioni di lavoro dei minatori. Il processo di Kimberley è un'intesa politica e non comprende obblighi giuridicamente vincolanti. Dall'inizio del processo la Svizzera è uno Stato partecipante e applica il sistema di certificazione internazionale per il commercio di diamanti grezzi attraverso l'ordinanza sui diamanti⁵³ basata sulla LEmb. Se in futuro nel processo di Kimberley dovesse essere decisa l'istituzione di un tale fondo, la Svizzera potrebbe parteciparvi mediante una modifica dell'ordinanza sui diamanti. In tal caso l'articolo 13 capoverso 2 non sarebbe più applicabile a causa della riserva a favore di misure coercitive concrete.

Art. 14 Giurisdizione, obbligo di denuncia

Con la nuova normativa, la giurisdizione si conforma alla legge federale del 15 giugno 1934⁵⁴ sulla procedura penale. In tal modo decade la competenza della SECO per il perseguimento e il giudizio penale in virtù del diritto penale amministrativo. In futuro la SECO denuncerà le infrazioni alla LEmb presso il Ministero

⁵² RS 312.4

⁵³ RS 946.231.11

⁵⁴ RS 312.0; sarà sostituita il 1.1.2011 dal Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP, FF 2007 6327).

pubblico della Confederazione, così come vige già oggi per le infrazioni alla LBDI e alla LMB. Poiché il *capoverso 2* disciplina l'obbligo di denuncia delle autorità federali, cantonali e comunali, anche la *rubrica* è stata integrata di conseguenza.

2.2 Modifica del diritto vigente

2.2.1 Legge federale sul materiale bellico

Preambolo

Secondo la prassi della Commissione parlamentare di redazione, in occasione della revisione parziale di una legge si adegua il preambolo del testo rivisto alla Costituzione federale (Cost.)⁵⁵ vigente.

Le basi costituzionali per la legge federale sul materiale bellico sono rappresentate dalla competenza attribuita alla Confederazione per gli affari esteri di cui all'articolo 54 capoverso 1 Cost., la competenza per l'emanazione di prescrizioni sulla fabbricazione, l'acquisto e lo smercio nonché sull'importazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico di cui all'articolo 107 capoverso 2 Cost., nonché la competenza per la legislazione nel campo del diritto penale di cui all'articolo 123 capoverso 1 Cost.

Art. 15 Oggetto [mediazione]

I *capoversi 1 e 3* sono precisati dal punto di vista redazionale attraverso la sostituzione del concetto aspecifico dell'«autorizzazione specifica» con l'«autorizzazione di mediazione».

Il nuovo *capoverso 1^{bis}* estende l'obbligo di autorizzazione di mediazione intraprese all'estero a condizione che sia presente almeno uno dei tre criteri elencati di collegamento con la Svizzera. La *lettera a* si riallaccia alla cittadinanza del mediatore. La *lettera b* considera valido per l'obbligo di autorizzazione secondo il diritto svizzero il domicilio in Svizzera, indipendentemente dalla cittadinanza della persona mediatrice. Infine, alla *lettera c* è considerata la situazione di una persona al servizio (ad es. su incarico o in seguito a rapporto di impiego) di un'impresa svizzera o di una stabile organizzazione giuridicamente dipendente di un'impresa svizzera all'estero che medi materiale bellico. In questo terzo caso è soggetta all'obbligo di autorizzazione l'impresa in Svizzera e non, ad esempio, la persona o l'organizzazione attive all'estero. Oltre alle persone giuridiche, sono considerate imprese anche le società e le imprese individuali. In caso di mediazione verso Stati soggetti a sanzioni internazionali possono essere dichiarate applicabili anche le misure coercitive in virtù della LEmb, in base alle quali tali atti potrebbero essere completamente vietati (cfr. al riguardo il nuovo art. 2 cpv. 4 LEmb).

Le fattispecie elencate nel nuovo *capoverso 1^{bis}* necessitano fundamentalmente solo di un'autorizzazione di mediazione. In deroga all'articolo 15 capoversi 1 e 3 LMB, non sono richieste né un'autorizzazione di principio, né una patente di commercio di armi conformemente alla legislazione sulle armi.

Art. 16a Oggetto [commercio all'estero]

Nel 2002 il commercio all'estero è stato assoggettato all'obbligo di autorizzazione al fine di impedire l'aggiramento delle disposizioni sulla mediazione. Entrambe le attività sono disciplinate dalla LMB allo stesso modo, in quanto solo una precisazione della disposizione uguale a quella dell'articolo 15 LMB può impedire che l'estensione dell'obbligo di autorizzazione per la mediazione proposta non sia aggravata attraverso il commercio di materiale bellico all'estero. Per l'interpretazione del nuovo *capoverso 1^{bis}* si può pertanto rimandare all'articolo 15 *capoverso 1^{bis}* LMB. Nei *capoversi 1 e 3* il concetto aspecifico dell'«autorizzazione specifica» è sostituito dalla «patente di commercio».

Disposizioni penali (artt. da 33 a 37)

Articolo 33: nei *capoversi 1 e 2*, in conformità con l'articolo 333 *capoverso 2* lettere a e b CP, sono sostituiti esclusivamente i concetti del diritto anteriore (reclusione, detenzione e multa con pene detentive e pecuniarie). Per il reato colposo ai sensi del *capoverso 3* si rinuncia a comminare una pena detentiva e si prevede una pena pecuniaria di un massimo di 180 aliquote giornaliere (finora: detenzione fino a sei mesi secondo il diritto anteriore). Il nuovo *capoverso 5* adotta l'estensione degli obblighi di autorizzazione apportata per la mediazione e il commercio all'estero (art. 15 e 16a LMB) e assoggetta i reati commessi all'estero alla punibilità svizzera.

Articolo 34: il testo è adeguato alle pene vigenti dal 2007, mentre la misura delle pene resta invariata. Il nuovo *capoverso 5* adotta il principio di compensazione e il principio di esaurimento dei procedimenti ai sensi dell'articolo 7 *capoversi 4 e 5* CP, poiché in determinate condizioni i reati in rapporto con le armi ABC commessi all'estero sono punibili in Svizzera (cpv. 4).

Articolo 35: le pene vigenti dal 2007 sono fissate direttamente nella LMB, non si verifica alcun cambiamento del quadro penale.

Articolo 36: nel *capoverso 1* conformemente alle direttive del CP l'arresto repressivo secondo il diritto anteriore è eliminato ed è comminata soltanto la multa. In deroga al risultato della conversione secondo il CP, il termine di prescrizione è fissato a sette anni (cfr. spiegazioni relative all'art. 10 LEmb).

Articolo 37: la *rubrica* e il *capoverso 1* sono adeguati soltanto dal punto di vista redazionale. Come nell'articolo 12 LEmb (cfr. le spiegazioni ad esso relative), nel nuovo *capoverso 2* si propone anche nella LMB l'introduzione di una punibilità primaria dell'impresa. In tal modo le multe massime finora previste negli articoli 33-35 fino a cinque milioni di franchi potranno essere previste anche in futuro, non per le persone fisiche, ma per le imprese.

Art. 42 Assistenza amministrativa tra autorità svizzere ed estere

L'assistenza amministrativa transfrontaliera deve essere adeguata nella LMB in modo analogo alla nuova disposizione dell'articolo 7 LEmb (cfr. spiegazioni ad esso relative).

2.2.2

Legge sull'energia nucleare

Disposizioni penali (artt. 88-94, 96 e 99)

Articolo 88: conformemente all'articolo 333 CP, entrambe le pene comminate nei *capoversi 1 e 3* dovrebbero essere convertite in una pena detentiva fino a tre anni o in una pena pecuniaria. Tuttavia, in tal modo decadrebbe la graduazione tra il reato intenzionale e quello colposo. In considerazione delle pene comminate per reati di messa in pericolo simili (ad es. art. 223 cpv. 2, 230 cpv. 2, 231 cpv. 2 CP), nel caso del reato colposo non si dovrebbe effettuare una riduzione della pena detentiva. Per questo motivo il presente avamprogetto aumenta al *capoverso 1* il limite superiore della pena detentiva del reato intenzionale da tre a cinque anni. Il *capoverso 2* è adeguato in base alle direttive del CP senza modifica del quadro penale.

Articolo 89: la disposizione completa le normative della legislazione nell'ambito del controllo delle esportazioni. Perciò, in equiparazione alle disposizioni penali della LMB e della LBDI, per i reati commessi per negligenza al *capoverso 3* è stabilita una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere, mentre si rinuncia a una pena detentiva (cfr. spiegazioni relative all'art. 33 LMB). I *capoversi 1 e 2* sono adeguati conformemente alle direttive dell'articolo 333 CP.

Articoli 90-93: le pene convertite in virtù dell'articolo 333 CP sono fissate direttamente nella LENu. Per i reati colposi all'*articolo 90 capoverso 2*, *articolo 91 capoverso 2* e *articolo 92 capoverso 2* si rinuncia a comminare una pena detentiva e si prevede una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere (finora: detenzione fino a sei mesi secondo il diritto anteriore). Nell'*articolo 90 capoverso 3* si fa una distinzione della pena a seconda che si tratti di un reato intenzionale o colposo, anche se nel secondo caso si conserva la multa fino a 100 000 franchi.

Articolo 94: il *titolo* e il *capoverso 1* sono adeguati soltanto dal punto di vista redazionale. Come all'articolo 12 LEmb (cfr. spiegazioni ad esso relative) nel nuovo *capoverso 2* anche nella LENu si propone l'introduzione di una punibilità primaria dell'impresa per le infrazioni agli articoli 88-92.

Articolo 96: il termine di prescrizione delle contravvenzioni è adeguato al termine previsto per i delitti e pertanto fissato a sette anni (cfr. spiegazioni relative all'art. 10 LEmb).

Articolo 99: il rimando agli articoli del CP relativi alla confisca è attualizzato ed esteso. Si applicano gli articoli da 69 a 72 CP.

Art. 103 Assistenza amministrativa tra autorità svizzere ed estere

Analogamente alla nuova disposizione dell'articolo 7 LEmb, la normativa della LENu è adeguata all'assistenza amministrativa internazionale. La *rubrica* è adeguata dal punto di vista redazionale in conformità con gli articoli corrispondenti della LEmb, della LMB e della LBDI.

Preambolo

Secondo la prassi della Commissione parlamentare di redazione in occasione della revisione parziale di una legge si adegua il preambolo del testo rivisto alla Costituzione federale (Cost.)⁵⁶ vigente.

Le basi costituzionali per la legge sul controllo dei beni a duplice impiego sono rappresentate dalla competenza attribuita alla Confederazione per gli affari esteri di cui all'articolo 54 capoverso 1 Cost., nonché dalla competenza per la legislazione nel campo del diritto penale di cui all'articolo 123 capoverso 1 Cost.

Disposizioni penali (artt. 14-16 e 18)

Articolo 14: le pene vigenti dal 2007 sono fissate direttamente nella LBDI. Nei *capoversi 1 e 2* sono esclusivamente sostituiti i concetti del diritto anteriore conformemente all'articolo 333 CP. Per il reato colposo ai sensi del *capoverso 3* si rinuncia come nelle disposizioni corrispondenti della LEmb, della LMB e della LENU a comminare una pena detentiva e si prevede una pena pecuniaria fino a 180 aliquote giornaliere (finora: detenzione fino a sei mesi secondo il diritto anteriore).

Articolo 15: nel *capoverso 1* conformemente alle direttive del CP l'arresto repressivo del diritto anteriore è eliminato ed è comminata soltanto la multa. In deroga al risultato della conversione secondo il CP, il termine di prescrizione è fissato a sette anni (cfr. spiegazioni relative all'art. 10 LEmb).

Articolo 16: la *rubrica* e il *capoverso 1* sono adeguati soltanto dal punto di vista redazionale. Come nell'articolo 12 LEmb (cfr. le spiegazioni ad esso relative) nel nuovo *capoverso 2* si propone anche nella LBDI l'introduzione di una punibilità primaria dell'impresa. In tal modo le multe finora previste all'articolo 14 capoverso 2 fino a cinque milioni di franchi potranno essere previste anche in futuro, non per le persone fisiche, ma per le imprese.

Articolo 18: l'integrazione dei *capoversi 1 e 1^{bis}* ha lo scopo di assoggettare anche l'inosservanza di prescrizioni d'ordine ai sensi dell'articolo 15a LBDI alla giurisdizione penale federale, a condizione che contemporaneamente sia perseguita e giudicata un'infrazione all'articolo 14 o all'articolo 15 LBDI. In tal modo si evita di investire maggiori risorse nel perseguimento penale.

Art. 20 Assistenza amministrativa tra autorità svizzere ed estere

Analogamente alla nuova disposizione dell'articolo 7 LEmb, la normativa della LBDI deve essere adeguata all'assistenza amministrativa internazionale.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per la Confederazione non si prevedono particolari ripercussioni finanziarie. L'estensione dell'obbligo di autorizzazione nella LMB per la mediazione e il commercio all'estero di materiale bellico potrebbe essere causa di un maggiore dispendio di risorse in materia di autorizzazioni. Tuttavia, è legittimo attendersi un aumento solo modesto delle autorizzazioni da rilasciare. Di conseguenza, non si prevedono neanche rilevanti entrate supplementari per quanto riguarda le tasse. La concessione di un'autorizzazione di questo tipo costa 200 franchi.

3.1.2 Ripercussioni sul personale

Il perseguimento penale e il giudizio di infrazioni alla legge sugli embarghi, analogamente alla LMB, alla LBDI e alla LENU, dovrà essere assoggettato alla giurisdizione penale federale, in modo tale che il Ministero pubblico della Confederazione diventi la principale autorità inquirente e d'accusa. Grazie alla sua competenza specifica in materia di perseguimento penale, in particolare per quanto riguarda la revisione dei conti, e alle sue dimensioni, il Ministero pubblico della Confederazione dovrebbe essere in grado di svolgere gli ulteriori compiti risultanti nel quadro della legge sugli embarghi senza dover ricorrere a personale supplementare. Per l'attuazione dell'estensione dell'obbligo di autorizzazione nella LMB (mediazione e commercio all'estero) non sono necessarie risorse di personale supplementari presso la SECO.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il presente avamprogetto non comporta ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale

L'avamprogetto disciplina per lo più fattispecie penali e procedurali. L'ampliamento del campo d'applicazione della LEmb a determinati atti commessi all'estero, nonché l'estensione proposta dell'obbligo di autorizzazione nella LMB alla mediazione e al commercio all'estero dovrebbero avere soltanto in pochi casi conseguenze rilevanti per singole imprese e persone in Svizzera. Di conseguenza, non si prevedono ripercussioni per l'economia nazionale.

4 Programma di legislatura

L'avamprogetto è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008⁵⁷ sul programma di legislatura 2007–2011.

⁵⁷ FF 2008 597

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

5.1.1 Base giuridica

La LEmb è basata sugli articoli 54 capoverso 1, 122 capoverso 1 e 123 capoverso 1 Cost. Per la presente modifica delle disposizioni penali, la competenza legislativa nel campo del diritto penale ai sensi dell'articolo 123 capoverso 1 Cost. costituisce la base costituzionale. Per le modifiche restanti è determinante la competenza della Confederazione per gli affari esteri ai sensi dell'articolo 54 capoverso 1. Questa disposizione conferisce alla Confederazione ampio potere nel campo degli affari esteri. Lo strumentario della Confederazione comprende anche provvedimenti interni allo Stato quali i decreti legislativi per la regolamentazione delle relazioni esterne.

Il diritto vigente è modificato in virtù degli articoli 107 capoverso 2 (per la LMB), 90 (per la LEnu) e 54 capoverso 1 Cost. (per la LBDI), nonché dell'articolo 123 capoverso 1 Cost. in relazione alle disposizioni penali.

5.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali

Le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico ed essere proporzionate allo scopo (art. 36 Cost.). L'avamprogetto comprende diverse disposizioni rilevanti in relazione ai diritti fondamentali.

La confisca e l'impiego dei valori patrimoniali, previsti esplicitamente all'articolo 1 LEmb, rappresentano una violazione della garanzia della proprietà ai sensi dell'articolo 26 Cost. Attraverso il presente avamprogetto si costituisce una base legale i cui dettagli saranno disciplinati dal Consiglio federale a livello di ordinanza. L'interesse pubblico riguarda la politica estera. Se la confisca dei valori patrimoniali si basa su una decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, la Svizzera è obbligata dal diritto internazionale alla sua attuazione. Negli altri casi la nuova normativa prevista permette alla Svizzera di adottare le stesse misure coercitive dei suoi partner commerciali più importanti, dimostrando in tal modo solidarietà e rafforzando di conseguenza la reputazione internazionale e la credibilità del Paese.

Per quanto riguarda la limitazione di diritti costituzionali in rapporto con l'assistenza amministrativa internazionale si può rimandare alle argomentazioni addotte al paragrafo 1.2.

L'estensione dell'obbligo di autorizzazione nella LMB per la mediazione e il commercio all'estero può comportare una restrizione della libertà economica ai sensi dell'articolo 27 Cost. La base legale per intervenire è fornita dagli articoli 15 e 16a LMB, mentre l'interesse pubblico deriva dalla norma costituzionale all'articolo 107 capoverso 2 Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni per lo smercio di materiale bellico. L'inclusione di tali attività svolte all'estero è motivata anche da interessi di politica nazionale ed estera. Infatti, poiché normalmente il commercio illegale di armi è oggetto di grande attenzione, se vi sono coinvolti cittadini o imprese con sede in Svizzera, ne risente ogni volta anche la reputazione della Svizzera. Nel caso concreto, l'obbligo di autorizzazione contribui-

sce pertanto anche a tutelare la reputazione della Svizzera nella comunità internazionale.

5.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Con il presente progetto si deve tener conto anche degli obblighi di diritto internazionale assunti dalla Svizzera.

Le decisioni del Consiglio di sicurezza al capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945⁵⁸ sono vincolanti, ai sensi dell'articolo 25 di tale Statuto, per tutti gli Stati membri. Il presente progetto permette di soddisfare completamente le disposizioni del Consiglio di sicurezza relative al campo d'applicazione delle sanzioni decise da quest'ultimo (cfr. punto 1.3.2).

Per la regolamentazione dell'attività di mediazione e del commercio di materiale bellico all'estero non esistono direttive vincolanti di diritto internazionale. Tuttavia, la Svizzera è uno Stato partecipante all'intesa di Wassenaar (WA) e membro dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Entrambi gli organi raccomandano agli Stati di controllare non solo la mediazione effettuata dal proprio territorio nazionale, ma di includere anche i loro cittadini e le persone con sede o domicilio nel loro territorio che esercitano un'attività all'estero (cfr. punto 1.3.7). La normativa proposta ha effetto extraterritoriale. Ciò è ammesso a condizione che non vi si opponga alcun divieto di diritto internazionale e sussista un legame sufficiente tra i fatti in questione e il diritto nazionale⁵⁹. Quali criteri di collegamento sono riconosciuti in particolare il principio di territorialità e il principio di personalità⁶⁰. Per quanto riguarda quest'ultimo si tratta appunto di considerare situazioni all'estero in cui sono coinvolti propri cittadini. Sulla nazionalità di imprese attive a livello internazionale⁶¹ esistono diversi concetti teorici. Secondo la teoria dell'incorporazione, una persona giuridica è attribuita allo Stato del diritto secondo il quale è stata costituita. La teoria della sede effettiva si ricollega invece alla sede effettiva dell'attività. Infine, nella teoria del controllo la nazionalità dipende da chi ha l'effettivo controllo della persona giuridica, ovvero ad esempio dalla cittadinanza della maggioranza dei titolari. Le nuove disposizioni proposte nella LEmb (campo d'applicazione territoriale) e nella LMB (mediazione e commercio all'estero) si basano su elementi della teoria dell'incorporazione e della teoria della sede effettiva.

Da quanto sopra esposto risulta che l'avamprogetto è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

⁵⁸ RS 0.120

⁵⁹ Cfr. DTF 118 Ia 137 E.2b pag. 142

⁶⁰ Cfr. DTF 126 II 212 E. 6b pag. 214

⁶¹ Cfr. la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 5 febbraio 1970: Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, ICJ Reports 1970, pag. 3 segg., nota a margine 70.

5.3 Forma dell'atto

L'avamprogetto comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto, le quali in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

5.4 Delega di competenze legislative

Le competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda (art. 164 cpv. 2 Cost.). La norma di delega deve definire oggetto, dimensioni e linee direttive della regolamentazione delegata.

Nel presente caso, il legislatore attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare il campo d'applicazione territoriale delle misure coercitive (art. 2 cpv. 4 LEmb) in un quadro chiaramente definito. Inoltre, lo strumentario non esaustivo di cui dispone il Consiglio federale per l'attuazione di sanzioni internazionali è esteso esplicitamente alla confisca e all'ulteriore impiego dei valori patrimoniali (art. 1 LEmb). In tal modo in futuro per tali sanzioni non sarà più necessario emanare ordinanze basate direttamente sulla Costituzione; le sanzioni potranno essere prescritte sulla base della LEmb.