

# Sanzioni

Posizione dell'ASB



## Posizione

Le sanzioni si configurano come uno strumento dall'importanza sempre maggiore nella politica estera e di sicurezza. Di norma, ma non solo, vengono messe a punto in modo multilaterale (ad es. tramite l'ONU) e possono essere comminate in diverse forme, ad esempio come sanzioni finanziarie, commerciali o a carico di persone specifiche. Tutte le banche operanti in Svizzera sono tenute a conformarsi direttamente alle sanzioni applicabili alle loro attività rilevanti; già questo aspetto è di per sé estremamente complesso e non sempre privo di contraddizioni. Le sanzioni recepite autonomamente e comminate dalla Svizzera devono essere in ogni caso del tutto conformi alle norme di diritto internazionale e ai principi dello Stato di diritto; in particolare, trovano applicazione il principio di libertà di proprietà e quello «*nulla poena sine lege*» (nessuna pena senza legge). Allo stesso modo, per gli operatori finanziari interessati devono sempre essere chiare la finalità, l'attuabilità e le competenze in materia di sorveglianza.

A seguito della guerra di aggressione condotta dalla Russia contro l'Ucraina e delle sanzioni correlate, in particolare da parte dell'UE, sono emerse ulteriori questioni di principio, difficoltà e opacità, ad esempio in merito al ruolo della Svizzera nel contesto internazionale e a questioni di natura interpretativa, competenziale e procedurale. A tali aspetti viene a sommarsi una tendenza generale verso la multipolarità geopolitica e quindi verso la correlata «*weaponization of finance*», con un probabile aumento ulteriore del grado di complessità e conseguenti divergenze insormontabili.

La Svizzera e la sua piazza finanziaria devono essere preparate ad affrontare tutti questi fattori in una prospettiva di lungo termine. Alla luce di questo scenario l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) ha elaborato cinque principi guida riguardanti le sfide della politica sanzionatoria svizzera, chiamata a profilarsi come efficace e integra sotto il profilo dello Stato di diritto.

- 1. Nell'ambito della sua politica economica ed estera, il mondo politico svizzero deve fissare una propria filosofia in materia di sanzioni per perseguire un approccio il più possibilmente coordinato e orientato al lungo termine in relazione agli sviluppi sul piano internazionale, tenendo in debita considerazione i principi dello Stato di diritto e quelli politici sovraordinati.** I diversi regimi sanzionatori contro la Russia evidenziano una tendenza in direzione di un'incompatibilità reciproca. A sua volta porta, ciò si traduce in una maggiore complessità e in contraddizioni insormontabili. In caso di un progressivo consolidamento di blocchi geopolitici, questi problemi sono destinati a risultare ulteriormente acuiti. Già oggi la Svizzera e le banche elvetiche sono chiamate a destreggiarsi tra le discrepanze esistenti tra i diversi regimi sanzionatori, senza poter contare su un chiaro posizionamento della Confederazione o sul sostegno di un'istanza in grado di consolidare tali incongruenze.
- 2. Il regime sanzionatorio svizzero deve essere chiaro ed efficiente. L'obiettivo di ogni singola sanzione va definito in anticipo e deve godere di un pieno sostegno politico. Tutte le istanze rilevanti devono essere a conoscenza della sanzione e dei principi attuativi applicabili, in modo da garantire un'implementazione coerente ed efficace.**

Ad oggi la Svizzera ha recepito e attuato in massima misura tutti i pacchetti successivi di sanzioni dell'UE. Questa adozione ha tuttavia comportato delle difficoltà sul piano attuativo. Un esempio esplicativo è la gestione del provvedimento delle restrizioni in materia di depositi. La Svizzera ha recepito questa misura dall'UE ma, a differenza della controparte comunitaria, in ambito elvetico la presa in carico delle cosiddette *corporate action* (dividendi, ecc.) è consentita a prescindere dal saldo di deposito. Questa pratica è peraltro sostenuta da validi motivi. Ebbene, la differente gestione delle *corporate action* si traduce in notevoli difficoltà a livello attuativo, in particolare per le banche operanti a livello internazionale che sono tenute a riprendere le sanzioni dell'UE. Ciò dimostra che l'obiettivo sovraordinato delle sanzioni deve essere definito chiaramente, in quanto non è possibile disciplinare ogni caso su base individuale, soprattutto in presenza di strutture sanzionatorie piuttosto complesse.

- 3. La Svizzera è chiamata a intervenire sul tema delle sanzioni nelle discussioni internazionali e in seno agli organi preposti per rappresentare e tutelare la propria posizione in modo consapevole e coerente.** Il fatto che nella disposizione e nell'implementazione delle sanzioni la Svizzera si orienti alle procedure delle autorità sanzionatorie estere è da considerarsi auspicabile e opportuno. Inoltre, anche una partecipazione attiva alle discussioni e in seno agli organi a livello internazionale comporterebbe indubbi vantaggi, in quanto permetterebbe alla Svizzera di concorrere attivamente alla definizione dettagliata delle sanzioni. Ciò si tradurrebbe pertanto in una maggiore congruenza e nel riconoscimento internazionale della prassi sanzionatoria elvetica.
- 4. L'autorità sanzionatoria svizzera deve essere competente ed efficace, e la ripartizione dei compiti tra SECO e FINMA deve essere chiara per tutte le parti coinvolte.** In Svizzera la SECO è l'organo competente in materia di imposizione di sanzioni in ambito finanziario e di controllo della loro attuazione. Sussiste tuttavia la necessità sia di ottimizzare l'organizzazione e i processi della SECO come autorità sanzionatoria elvetica, sia di rafforzarne il potere impositivo a livello internazionale. Con la riorganizzazione recentemente annunciata, la SECO intende evolversi in questa direzione. Proprio a seguito del recepimento delle sanzioni UE nel diritto svizzero la SECO ha tuttavia assunto anche la competenza per l'attuazione delle stesse, mentre in circostanze normali tale compito spetterebbe alla FINMA. Ad oggi nel settore sussiste tuttavia un livello insufficiente di chiarezza su quale sia il ruolo specifico della SECO e della FINMA in materia di controllo dell'attuazione delle sanzioni.
- 5. Il confronto dell'ASB con le autorità competenti deve essere istituzionalizzato e riconosciuto, in modo da poter garantire una rapida risposta alle domande aperte e**

**un'attuazione coerente.** L'ASB ritiene che l'implementazione delle sanzioni in stretto coordinamento con le autorità rilevanti non debba configurarsi come attività di *lobbying*, bensì come una verifica tecnica. Grazie al confronto su base regolare tra ASB e SECO, in corso fin dall'inizio dell'aggressione della Russia all'Ucraina, è stato possibile affrontare e risolvere già numerosi punti di criticità. Ciò dimostra che, grazie allo scambio reciproco di informazioni e alla possibilità di chiarire in tempi rapidi le eventuali domande, un confronto aperto tra l'autorità sanzionatoria e i destinatari delle sanzioni contribuisce a rendere l'attuazione più efficace e coerente. Il fatto che, a differenza di altre autorità con compiti analoghi come ad esempio la FINMA, la SECO sia assoggettata alla Legge sulla trasparenza (LTras) si è tuttavia tradotto in una fonte di complicazioni per il confronto tra ASB e SECO, assolutamente imprescindibile da una prospettiva dell'attuazione. Le richieste di divulgazione della comunicazione tra ASB e SECO, pervenute a quest'ultima sulla scorta delle disposizioni della LTras, rallentano inutilmente la fase attuativa. In un'ottica di lungo termine risulta quindi essenziale individuare una soluzione per questa problematica.