

Durante l'anno in esame l'Iran è stato oggetto di sanzioni e di controlli delle esportazioni. In marzo, adottando la risoluzione 1803, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha inasprito le misure collettive di coercizione nei suoi confronti, poiché il governo iraniano si è ostinato a proseguire le attività legate all'arricchimento di uranio. A partire da quel momento è stata vietata la fornitura di beni a duplice impiego importanti nel settore nucleare, ancora consentita a determinate condizioni, e sono state estese le misure di restrizione finanziaria e di limitazione dei movimenti nei confronti di persone e imprese legate al programma atomico e missilistico iraniano. Il Consiglio di sicurezza ha inoltre esortato tutti i Paesi a sorvegliare da vicino le transazioni degli istituti finanziari con sede sul loro territorio con le banche iraniane. Gli esportatori e gli intermediari finanziari svizzeri sono ora molto più sensibili di fronte ai rischi che comportano le relazioni commerciali con questo Paese: lo si deduce dall'aumento delle richieste di informazione in tal senso che sono pervenute alla SECO.

In ottobre il Consiglio federale ha deciso di rivedere la legge del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI; RS 946.202), che costituisce la base legale dei controlli delle esportazioni di beni militari specifici e di beni a duplice impiego. Tra i primi figurano anche velivoli militari di addestramento muniti di agganci per sospendere munizioni. In gennaio i media hanno rivelato che uno dei Pilatus PC-9 svizzeri esportati in Ciad era stato utilizzato a fini bellici, contrariamente allo scopo finale ufficialmente dichiarato. Dopo aver effettuato i necessari chiarimenti, la SECO e il DFAE hanno confermato l'impiego abusivo del mezzo. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di adottare sanzioni contro il Ciad e di rivedere la LBDI. In tal senso propone di introdurre un nuovo motivo che permetta di respingere una domanda d'autorizzazione d'esportazione se la tutela di interessi preponderanti della Svizzera lo richiede.

9.1 Misure contro la proliferazione di beni utilizzabili per la produzione di armi di distruzione di massa, dei loro sistemi vettori e di armi convenzionali

9.1.1 Controllo dei beni soggetti ad autorizzazione

A livello internazionale esistono quattro regimi di controllo delle esportazioni, ai quali aderiscono una quarantina di Paesi, tra cui la Svizzera: il Gruppo Australia (prodotti biologici e chimici), il Gruppo dei fornitori nucleari (NSG), il Regime di controllo delle tecnologie balistiche (MTCR) e l'intesa di Wassenaar (armamenti convenzionali). A livello nazionale, i prodotti soggetti ad autorizzazione sono specificati negli allegati di due ordinanze: l'ordinanza del 25 giugno 1997 sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI; RS 946.202.1) e l'ordinanza del 17 ottobre 2007 sul controllo dei composti chimici (OCCC; RS 946.202.21). Gli allegati dell'OBDI sono aggiornati periodicamente in funzione delle decisioni prese nell'ambito dei regimi di controllo delle esportazioni menzionati sopra.

L'ultimo aggiornamento della lista di beni a duplice impiego che si trova nell'allegato 2 OBDI risale al 1° marzo 2008. Con questo adeguamento le modifiche e i complementi apportati alle liste di beni nell'ambito dei regimi di controllo delle esportazioni sono stati recepiti nella legislazione svizzera sul controllo dei beni. Nel settore delle tecnologie balistiche sono stati precisati i parametri di controllo per camere ambientali²⁹, ed è stata aggiunta una nuova sostanza che può essere utilizzata come additivo per carburante missilistico. Inoltre, sono ora più approfonditi i controlli di determinati prodotti che possono essere utilizzati su velivoli senza equipaggio. In seno al NSG, durante l'anno in esame sono stati portati avanti i lavori per giungere a un controllo specifico dei prodotti e delle tecnologie destinati alla separazione di isotopi stabili, così come una revisione integrale della lista dei materiali nucleari.

Durante il 2008 nel regime NSG è stato introdotto un importante cambiamento: dopo lunghi e complicati negoziati, il 27 luglio 2007 gli Stati Uniti e l'India avevano infatti concluso un accordo di collaborazione nel settore nucleare civile, approvato, un anno più tardi, dal Congresso indiano, seppure con un margine strettissimo. Il 1° agosto l'India ha siglato con l'AIEA un accordo sulle garanzie, che prevede la separazione degli impianti nucleari militari da quelli civili e il controllo da parte dell'AIEA sull'impiego pacifico delle centrali nucleari civili. Gli Stati Uniti, così come altri Paesi, si sono impegnati affinché il NSG concedesse all'India uno statuto d'eccezione, così che essa potesse nuovamente importare prodotti nucleari, e ciò malgrado non aderisca al Trattato di non proliferazione nucleare (TNP) e, pertanto, non adempia tutte le condizioni in materia di garanzie generalizzate (*full scope safeguards*) poste dal NSG. Con un gruppo di Paesi che condividono le stesse idee, la Svizzera si è impegnata affinché il NSG accordasse una deroga all'India solo a determinate condizioni, in particolare per quanto concerne nuove esplosioni nucleari organizzate da Nuova Delhi. Al termine di due sessioni straordinarie e di aspri negoziati, il 6 settembre il NSG ha infine approvato il regime d'eccezione a favore dell'India. Decisivo è stato l'intervento del ministro degli esteri indiano che, il giorno precedente, aveva affermato pubblicamente la volontà del suo governo di aderire alla politica di non proliferazione e, soprat-

²⁹ Si tratta di apparecchi con i quali è possibile simulare condizioni ambientali (in particolare pressione atmosferica, temperatura, vibrazioni), che servono a testare la resistenza e la funzionalità di sistemi (ad es. componenti elettronici) in condizioni diverse, anche estreme. Considerata l'importanza di questi apparecchi per la tecnologia balistica, le camere ambientali sono state incluse nella seconda parte dell'allegato 2 OBDI.

tutto, di proseguire la moratoria dei test nucleari. Molti dei Paesi che aderiscono al NSG sono tuttavia concordi nel considerare che questa decisione comporta il rischio di indebolire tutto il sistema di non proliferazione.

Tutti i dati concernenti le esportazioni nell'ambito della legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI; RS 946.202) sono riassunti nella tabella che si trova nel numero 9.1.3. Il valore complessivo di tutti i prodotti esportati con autorizzazione è tuttavia molto maggiore della cifra di 616,3 milioni di franchi che vi è riportata, poiché in questa somma non sono compresi i beni per i quali occorre ottenere il permesso generale d'esportazione.

Rispetto all'anno precedente, nel 2008 il numero di autorizzazioni rilasciate è leggermente aumentato. Il valore dei prodotti esportati, invece, si è ridotto a poco meno della metà. Il numero delle licenze rilasciate con un permesso generale d'esportazione straordinario (PGS) è invece quasi raddoppiato; ciò è dovuto al fatto che la SECO utilizza questo strumento per controllare le esportazioni di un gran numero di prodotti per i quali occorre un'autorizzazione, ma che sono destinati ad acquirenti non problematici che fabbricano semiconduttori in Asia orientale. In tal modo consente all'industria di diminuire considerevolmente le sue spese amministrative e può impiegare in modo più mirato le sue risorse per controllare esportazioni critiche verso Paesi che mettono a punto armi di distruzione di massa.

9.1.2 Controllo dei beni soggetti a dichiarazione

Se un esportatore sa che il materiale che prevede di esportare è o potrebbe essere utilizzato per sviluppare, fabbricare o impiegare armi di distruzione di massa o sistemi vettori, secondo l'OBDI è tenuto a segnalarlo al SECO, anche se per il materiale in questione non si prevede alcun permesso specifico. Questa clausola detta «*catch all*» (obbligo di dichiarazione, art. 4 OBDI) è applicata anche nei casi in cui la SECO segnala all'esportatore che il materiale potrebbe essere utilizzato a questi scopi.

Rispetto al periodo precedente, tra il 1° ottobre 2007 e il 30 settembre 2008 il numero di notifiche inoltrate alle autorità sulla base di questa clausola è quasi raddoppiato, portandosi a 57. A queste vanno aggiunte innumerevoli domande poste da esportatori incerti, desiderosi di sincerarsi che i loro prodotti o i loro clienti non pongano alcun problema. Secondo il Consiglio federale, l'aumento di notifiche di prodotti esportati (tanto di prodotti soggetti ad autorizzazione, quanto degli altri) è dovuto non da ultimo alle sanzioni adottate contro l'Iran (cfr. n. 9.2.1). Sarebbe inoltre da interpretare come il segno di una maggiore sensibilità degli esportatori di fronte alla politica di non proliferazione e di un timore delle possibili conseguenze negative per l'immagine della loro azienda e per i loro affari più in generale nel caso di un'eventuale connessione con programmi nucleari.

Sulle 57 notifiche «*catch all*», la SECO ha rifiutato dieci esportazioni verso Paesi del Vicino e del Medio Oriente. Ciò significa, con ogni probabilità, che gli acquirenti provenienti da Paesi che si sospetta perseguire una politica di proliferazione nucleare ripiegano su prodotti non soggetti a controllo.

Tenuto conto delle nuove strategie in materia di proliferazione, in collaborazione con l'Amministrazione federale delle dogane la SECO ha intensificato i controlli nei depositi doganali. Una misura che si rivela importante soprattutto nel caso dell'Iran,

poiché i depositi doganali su territorio svizzero potrebbero essere utilizzati abusivamente per aggirare le sanzioni internazionali. Questa eventualità può essere combattuta solo informando e sensibilizzando le cerchie economiche coinvolte in Svizzera e a condizione di collaborare strettamente con le altre autorità federali (in particolare l'Amministrazione federale delle dogane e il Servizio informazioni strategico) e con le autorità che, negli altri Paesi, controllano le esportazioni.

9.1.3 **Dati di riferimento sulle esportazioni soggette alla legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego**

Dal 1° ottobre 2007 al 30 settembre 2008 le domande di esportazione e le esportazioni soggette all'obbligo di notifica, autorizzate o rifiutate in base all'OBDI e all'OCCC, sono state le seguenti:

Autorizzazioni¹	Numero Valore (in mio. di fr.)	
– Settore nucleare (NSG):		
– beni nucleari propriamente detti	130	17,8
– beni a duplice impiego	433	236,4
– Beni a duplice impiego del settore delle armi chimiche e biologiche (AG)	352	39,5
– Beni a duplice impiego del settore missilistico (MTCR)	55	25,2
– Settore delle armi convenzionali (WA)		
– beni a duplice impiego	630	259,4
– beni militari specifici	203	32,7
– Armi (conformemente all'allegato 5 OBDI) ²	123	2,7
– Esplosivi (conformemente all'allegato 5 OBDI) ³	19	2
– Beni autorizzati secondo l'OCCC	18	0,6
Totale	1963	616,3
Domande respinte	Numero	Valore (in fr.)
– nel quadro NSG	1	500 000
– nel quadro AG	–	–
– nel quadro MTCR	1	–
– nel quadro WA	–	–
– nel quadro della clausola « <i>catch all</i> »	10	832 472
Totale	12	1 332 472
Dichiarazioni in base all'art. 4 OBDI («<i>catch all</i>»)	57	–

Esportazioni respinte	Numero	Valore (in fr.)
Numero di permessi generali d'esportazione⁴		
– Permessi generali ordinari (PGO secondo l'OBDI)	192	
– Permessi generali straordinari (PGS secondo l'OBDI)	24	
– Autorizzazioni generali per l'esportazione (secondo l'OCCC)	12	
Totale	228	
Certificati d'importazione	653	
<p>¹ Talune autorizzazioni figurano due volte perché rientrano in due diversi regimi di controllo delle esportazioni.</p> <p>² Armi la cui esportazione è soggetta a un controllo nazionale (Legge del 20 giugno 1997 sulle armi; RS 514.54), ma non a un controllo internazionale.</p> <p>³ Esplosivi la cui esportazione è soggetta a un controllo nazionale (Legge del 25 marzo 1977 sugli esplosivi; RS 941.41), ma non a un controllo internazionale.</p> <p>⁴ Si tratta di tutte le autorizzazioni generali per l'esportazione valide. La loro durata di validità è di due anni.</p>		

9.2 Misure di embargo

9.2.1 Misure di embargo dell'ONU

Durante il periodo in esame, nell'ambito delle decisioni prese dal Comitato per le sanzioni dell'ONU, il DFE ha adeguato a quindici riprese (RU 2008 261, 339, 611, 725, 1727, 1927, 2161, 3181, 4091, 4729, 4895, 5199, 5203, 6155, 6515) l'allegato 2 dell'ordinanza del 2 ottobre 2000 che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e delle organizzazioni legate a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Taliban (RS 946.203). I fondi e gli altri beni patrimoniali (risorse economiche) delle persone, dei gruppi e delle organizzazioni ivi citati devono essere bloccati. Sulla base di questa misura, entro la fine dell'anno erano stati congelati 35 conti per un valore complessivo di 20 milioni di franchi circa. Le persone che figurano nella lista non hanno diritto di entrare sul territorio svizzero né di transitarvi; inoltre, è vietato fornire loro armi o altro materiale d'armamento. Durante l'anno in esame il dibattito internazionale sulla conciliabilità tra le sanzioni adottate dall'ONU per lottare contro il terrorismo e i diritti fondamentali delle persone coinvolte si è intensificato. All'inizio di settembre, in una sentenza che ha avuto una considerevole eco mediatica, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha dichiarato illegale l'applicazione delle sanzioni adottate dall'ONU contro due presunti sostenitori di organizzazioni terroristiche.

In applicazione dell'ordinanza del 18 maggio 2004 concernente la confisca degli averi e delle risorse economiche iracheni congelati e il loro trasferimento al *Development Fund for Iraq* (RS 946.206.1), sono state eseguite numerose procedure di

confisca . Il 23 gennaio il Tribunale federale ha respinto i ricorsi presentati contro tre decisioni di confisca pronunciate dal DFE, sollecitando tuttavia quest'ultimo affinché notifichi ai ricorrenti un termine adeguato per sottoporre una richiesta di ritiro dalla lista al competente Comitato per le sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Il Comitato non ha ancora preso una decisione in merito.

Il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha nuovamente inasprito le sanzioni nei confronti dell'Iran, adottando, il 3 marzo 2008, la risoluzione 1803. Il governo iraniano persiste nel rifiuto di interrompere l'arricchimento di uranio, la preparazione di combustibile nucleare e l'impiego di acqua pesante nell'ambito di determinati progetti. Il 23 aprile il Consiglio federale ha adeguato l'ordinanza del 14 febbraio 2007 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica Islamica dell'Iran (RS 946.231.143.6) alla risoluzione 1803 (RU 2008 1821). La modifica introduce il divieto di fornire beni a duplice impiego che potrebbero essere destinati al settore nucleare; è il caso, ad esempio, di determinate apparecchiature, oppure di droni e di missili da crociera. Sono inoltre stati bloccati gli averi di 12 altre imprese iraniane e di 13 privati. Per cinque cittadini iraniani è scattato il divieto di entrata e di transito. Conformemente alla risoluzione 1803, è ora vietato adempiere le richieste da parte iraniana derivanti da contratti che, a causa delle sanzioni, non possono più essere onorati; ciò comporta, soprattutto, l'interruzione di garanzie bancarie. Nell'ordinanza è inoltre stato ripreso il divieto di acquistare dall'Iran materiale d'armamento, già sancito dalla risoluzione 1747 (2007) del Consiglio di sicurezza. In precedenza la Svizzera applicava già questo divieto sulla base della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51) e della legge del 20 giugno 1997 sulle armi (RS 514.54). Il 27 agosto il Consiglio federale ha deciso di introdurre un obbligo di dichiarazione per determinate relazioni commerciali con le banche iraniane Melli e Saderat (RU 2008 4101), fondandosi in particolare sul paragrafo 10 della risoluzione 1803, nel quale il Consiglio di sicurezza chiede a tutti i Paesi di controllare con attenzione le relazioni tra i loro istituti di credito e quelli iraniani al fine di evitare che le relazioni con queste banche servano a cofinanziare attività legate alla proliferazione o allo sviluppo di sistemi vettori per armi nucleari.

Per applicare le decisioni adottate dal Comitato per le sanzioni dell'ONU incaricato della Liberia, durante il 2008 il DFE ha adeguato cinque volte (RU 2008 1799, 2651, 3187, 4665, 5883) gli allegati dell'ordinanza del 19 gennaio 2005 che istituisce provvedimenti nei confronti della Liberia (RS 946.231.16), in cui sono elencate le persone e le imprese oggetto di sanzioni finanziarie e di divieti di entrata e di transito.

Il 23 giugno, il DFE ha stralciato i nomi di 24 persone (RU 2008 2929) dall'allegato 2 dell'ordinanza dell'8 dicembre 1997 che istituisce misure nei confronti della Sierra Leone (RS 946.209) sopprimendo il relativo divieto di entrare sul territorio svizzero. La modifica ha fatto seguito alla decisione adottata il 9 giugno dalle Nazioni Unite nei confronti di ex membri della giunta militare della Sierra Leone e del *Revolutionary United Front*.

Sono state inoltre adeguate (RU 2008 3185) le disposizioni concernenti la fornitura di materiale d'armamento previste dall'ordinanza del 22 giugno 2005 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica Democratica del Congo (RS 946.231.12) e che, a loro volta, derivano dalla risoluzione 1807 del Consiglio di sicurezza dell'ONU; l'allegato dell'ordinanza è poi stato aggiornato ancora una volta (RU 2008 2485).

Le seguenti ordinanze non hanno subito alcuna modifica: ordinanza del 19 gennaio 2005 che istituisce provvedimenti nei confronti della Costa d'Avorio (RS 946.231.13), ordinanza del 25 maggio 2005 che istituisce provvedimenti nei confronti del Sudan (RS 946.231.18), ordinanza del 21 dicembre 2005 concernente le misure contro determinate persone in relazione all'attentato a Rafik Hariri (RS 946.231.10), ordinanza del 25 ottobre 2006 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica popolare e democratica di Corea (RS 946.231.127.6) e ordinanza del 1° novembre 2006 che istituisce misure riguardanti il Libano (RS 946.231.148.9).

9.2.2 Misure di embargo dell'UE

Per due volte il DFE ha aggiornato l'allegato 2 dell'ordinanza del 19 marzo 2002 che istituisce provvedimenti nei confronti dello Zimbabwe (RS 946.209.2), aggiungendo 48 persone e quattro imprese alla lista. Un'indicazione riguardante una persona fisica è stata soppressa (RU 2008 3879, 2009 5). L'allegato 2 contiene l'elenco delle persone che appartengono al sistema di potere di Robert Mugabe. Gli averi e i valori patrimoniali di queste persone sono congelati ed è loro vietato accedere al territorio elvetico. Questo inasprimento segue le decisioni in tal senso prese dall'UE.

Il 26 settembre il Consiglio federale ha deciso di adottare misure coercitive supplementari nei confronti del Myanmar (RU 2008 4549), adeguando l'ordinanza del 28 giugno 2006 che istituisce provvedimenti nei confronti del Myanmar (RS 946.231.157.5). Le nuove misure vietano di importare e acquistare legno (e oggetti di legno), carbone, determinati metalli, nonché metalli, pietre preziose e semipreziose, come pure di fornire determinate apparecchiature per estrarre e trasformare questi materiali sul posto. È inoltre vietato concedere crediti alle imprese attive in questi settori e acquistare qualsiasi tipo di obbligazione emessa da dette imprese. È altresì vietato concludere *joint venture con tali imprese* o con le aziende di Stato. La lista delle aziende pubbliche toccate dalle sanzioni finanziarie è stata portata da 39 a 83 nominativi, quella dei privati toccati dalle restrizioni finanziarie e dal divieto di entrata e di transito è stata portata da 386 a 523 nominativi. Come nel caso dell'Iran, il Consiglio federale ha inoltre vietato di adempiere le richieste birmane derivanti da contratti che, a causa dell'ordinanza, non possono più essere onorati. Tutte queste nuove sanzioni fanno seguito all'inasprimento deciso dall'UE.

In seguito a una sospensione di sei mesi delle sanzioni, decisa dall'UE, il 18 novembre il DFE ha soppresso i nomi di 36 persone (RU 2008 5275), tra i quali anche quello del presidente Lukašenko, dall'allegato 2 dell'ordinanza del 28 giugno 2006 che istituisce provvedimenti nei confronti della Bielorussia (RS 946.231.116.9). Le persone che figurano su questa lista non sono autorizzate ad entrare sul territorio elvetico o a transitarvi.

Durante l'anno in esame l'ordinanza del 23 giugno 1999 che istituisce provvedimenti nei confronti di determinate persone della ex Repubblica federale di Jugoslavia (RS 946.207) e l'ordinanza del 18 gennaio 2006 che istituisce provvedimenti nei confronti dell'Uzbekistan (RS 946.231.17) non hanno subito alcuna modifica.

9.2.3

Misure relative ai «diamanti della guerra»

Le misure previste dall'ordinanza del 29 novembre 2002 sul commercio internazionale di diamanti grezzi (Ordinanza sui diamanti; RS 946.231.11) continuano a essere applicate, permettendo così al nostro Paese di conformarsi al sistema di certificazione del Processo di Kimberley. Inizialmente concepito per escludere dal mercato internazionale i diamanti provenienti da zone di conflitto, col tempo questo strumento si rivela sempre più un sistema di controllo del mercato dei diamanti grezzi a livello mondiale. All'insegna del motto «*diamonds for development*» esso consente di discutere anche questioni di ordine sociale ed ecologico.

Importare ed esportare diamanti grezzi, così come immetterli in un deposito doganale o asportarli da tali depositi è possibile solo su presentazione di un certificato rilasciato da uno dei partecipanti al Processo di Kimberley, al quale aderiscono 75 Paesi, inclusi i membri dell'UE. Grazie a questo accordo è possibile sorvegliare praticamente l'intera produzione e l'intero commercio di diamanti grezzi. La pressione internazionale innescata dopo la pubblicazione, nel 2006, da parte dell'organizzazione non governativa canadese *Partnership Africa Canada*, di un rapporto sulle insufficienti misure di certificazione applicate in Venezuela, ha spinto il governo di Caracas, nel giugno del 2008, a lasciare di propria volontà per due anni il Processo di Kimberley e a sospendere la certificazione dei diamanti che esporta. Nel corso del 2008 il Messico ha invece aderito all'accordo.

Tra il 1° ottobre 2007 e il 30 settembre 2008 la Svizzera ha rilasciato 695 certificati per diamanti grezzi. Nel nostro Paese, più del 99 per cento del commercio in questo settore passa dai depositi doganali, suddividendosi tra 1,66 miliardi di dollari (9,78 mio. di carati) di diamanti importati o depositati e 1,78 miliardi di dollari (9,26 mio. di carati) di diamanti esportati o prelevati dai depositi doganali.