

Accordi segreti conclusi dalla Svizzera con Stati esteri o con organizzazioni nazionali o estere dal 1933

Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione

del 26 aprile 1999

1 **Compiti e diritti della Delegazione**

La Delegazione delle Commissioni della gestione ha il mandato di esaminare *«regolarmente in dettaglio l'attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione»* (art. 47^{quinqies} cpv. 2 della legge sui rapporti fra i Consigli, LRC, RS 172.14).

Inoltre, «se i loro diritti non sono sufficienti all'esercizio dell'alta vigilanza *in un altro settore* dell'amministrazione federale, le Commissioni della gestione possono, con decisione maggioritaria dei due terzi dei loro membri rispettivi, conferire alla Delegazione il mandato di indagare su una questione concreta» (art. 47^{quinqies} cpv. 3 LRC).

Infine, «la Delegazione ha il diritto, sentito il Consiglio federale e indipendentemente dal segreto d'ufficio o militare, di esigere l'esibizione di documenti da parte di autorità della Confederazione, dei Cantoni o da parte di privati, nonché di interrogare privati e funzionari federali in qualità di persone chiamate a dare informazioni o di testimoni. Può inoltre interrogare funzionari cantonali in qualità di persone chiamate a dare informazioni» (art. 47^{quinqies} cpv. 4 LRC).

2 **Mandato assegnato alla Delegazione dalle Commissioni della gestione**

L'8 novembre (CdG del Consiglio nazionale) e il 15 novembre 1996 (CdG del Consiglio degli Stati), le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato la Delegazione d'esaminare:

- *«quali dipartimenti o uffici sono competenti in materia di applicazione di eventuali accordi segreti conclusi dalla Svizzera con Stati esteri o con organizzazioni estere a partire dal 1933,*
- *se, nell'ambito di questi accordi, gli obblighi in materia di confidenzialità rispettano gli interessi svizzeri a lungo termine.»*

Questo mandato fu assegnato in seguito alle dichiarazioni contraddittorie rilasciate dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) durante il dibattito sui fondi in giacenza in relazione con l'accordo d'indennizzo concluso nel 1949 tra Svizzera e Polonia.

Nei primi pareri espressi dal DFAE alcune affermazioni si sono rivelate insufficientemente documentate e per questo sono state in seguito criticate e addirittura confutate.

3 Iniziative intraprese dalla Delegazione

31 Indagini intraprese in seno al DFAE

Con lettera del 31 gennaio 1997, la Delegazione ha chiesto al DFAE la lista degli accordi segreti che la Svizzera ha concluso a partire dal 1933 con Stati esteri o con organizzazioni estere.

Essa ha ugualmente chiesto al dipartimento di indicare:

- chi propone di classificare un accordo come «segreto»;
- i criteri secondo i quali viene presa la decisione di classificare un accordo come «segreto» o meno;
- l'autorità che decide su una proposta tendente a classificare un accordo come «segreto».

Il 18 aprile 1997, il capo del DFAE ha comunicato alla Delegazione una lista di accordi classificati come «segreti» che la Svizzera ha concluso a partire dal 1933 con Stati esteri o con organizzazioni estere.

Il DFAE ha reso attenta la Delegazione sul carattere non esaustivo della suddetta lista, in quanto la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) registra sistematicamente gli accordi tra la Confederazione e l'estero soltanto dall'inizio degli anni '60. Il DFAE ha inoltre indicato che la DDIP non riceve le informazioni necessarie sul contenuto e la genesi dei trattati internazionali, per poter allestire oggi un elenco completo degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera.

La lista del DFAE («Accordi bilaterali confidenziali 1933-1996»; «Accordi bilaterali confidenziali caduchi 1933-1996»; «Accordi bilaterali confidenziali con le organizzazioni internazionali») contiene unicamente accordi classificati come «confidenziali» (e non come «segreti»).

32 Indagini intraprese presso il Consiglio federale

La Delegazione ha allora chiesto al Consiglio federale di fornirle la lista completa degli accordi segreti conclusi dalla Svizzera con Stati esteri o con organizzazioni nazionali o estere a partire dal 1933.

Con lettera del 13 agosto 1997, il Consiglio federale ha completato le informazioni trasmesse dal DFAE in data 18 aprile 1997, comunicando:

- che al DFTCE [ora DATEC], al DFF, al DFI, al DFGP e alla Cancelleria federale non esistono accordi «classificati» (come «segreti» o «confidenziali») oltre a quelli già citati. Questa asserzione viene tuttavia temperata dall'indicazione che né il DFGP, né il Ministero pubblico hanno potuto procedere a un esame degli accordi conclusi prima del 16 maggio 1990, in quanto «hanno consegnato gli atti relativi agli accordi conclusi prima di questa data all'Incaricato speciale per i documenti di sicurezza dello Stato, con il compito di trasmettere i documenti ancora d'attualità agli Archivi federali, dove per 50 anni saranno inaccessibili perfino allo stesso DFGP» [trad.];

- che il DFEP [ora DFE], l'Ufficio federale dell'economia esterna e l'Ufficio federale dell'agricoltura hanno segnalato qualche aggiunta rispetto alla lista d'origine, concernente tuttavia unicamente accordi non classificati;
- che per quanto concerne il DMF [ora DDPS] informazioni supplementari, coperte da segreto militare, potranno essere comunicate oralmente e direttamente alla Delegazione.

33 Deliberazioni e discussioni condotte dalla Delegazione

La Delegazione si è riunita il 20 maggio, il 18 e 27 agosto, il 22 settembre, il 15 ottobre, il 10 novembre e 16 dicembre 1998, come pure il 16 febbraio e il 30 marzo 1998. Il 10 novembre 1998, ha adottato un primo progetto di rapporto che ha in seguito sottoposto al Consiglio federale per parere, conformemente all'articolo 47^{quinquies} cpv. 7 LRC. Dopo aver preso conoscenza delle osservazioni del Consiglio federale, la Delegazione ha sottoposto il suo rapporto alle Commissioni della gestione, le quali, dopo averne preso atto, ne hanno approvato la pubblicazione il 4, rispettivamente il 21 maggio 1999.

La Delegazione ha avuto colloqui con le persone seguenti (in ordine cronologico):

- Matthias Krafft, ambasciatore, capo della Direzione del diritto internazionale pubblico (20 maggio 1997);
- Flavio Cotti, consigliere federale, capo del DFAE e suoi collaboratori (18 agosto 1997);
- Adolf Ogi, consigliere federale, capo del DMF e suoi collaboratori (22 settembre 1997);
- Jürg Stüssi, direttore della Biblioteca militare (30 marzo 1998);
- Peter Klauser, sostituto del capo dipartimento (I) della Banca nazionale Svizzera (30 marzo 1998).

Con Flavio Cotti e Mathias Krafft, la Delegazione ha dibattuto la situazione particolare del DFAE il quale, incaricato di trattare tutti gli affari in materia di diritto internazionale pubblico, deve imperativamente poter disporre di tutte le informazioni pertinenti.

Con Adolf Ogi, la Delegazione ha discusso sui mezzi per conciliare, da una parte, l'interesse legittimo della difesa nazionale a classificare come «segrete» certe informazioni e, dall'altra, l'interesse non meno legittimo della DDIP di disporre di dati esaustivi sugli impegni internazionali assunti dalla Svizzera.

Con Jürg Stüssi-Lauterburg, direttore della Biblioteca militare e autore del rapporto «Riepilogo storico sulla questione di un armamento nucleare per la Svizzera» (dicembre 1995), la Delegazione ha affrontato l'argomento dell'eventuale esistenza di accordi confidenziali in materia di armamenti nucleari. Stüssi, che aveva redatto il rapporto su mandato del capo del DMF allora in funzione, aveva infatti potuto accedere a tutti i documenti relativi alla questione.

Con Peter Klauser, la Delegazione ha discusso degli accordi conclusi dalla BNS con partner esteri, essenzialmente banche d'emissione o organizzazioni internazionali. Klauser ha inoltre rinviato la Delegazione al rapporto di gestione della BNS che contiene informazioni dettagliate sulla cooperazione tecnica con altre banche cen-

trali e alla lista completa degli accordi conclusi dalla BNS con banche centrali estere e con istituzioni monetarie internazionali.

Klauser ha pure informato la Delegazione dell'esistenza di accordi segreti firmati dalla BNS nel corso degli anni '50 con organizzazioni estere. Il Consiglio federale, all'epoca, sarebbe stato informato di questi accordi: uno di questi accordi necessita per esempio di una dichiarazione formale del capo del DFAE e di un'autenticazione da parte dell'ambasciatore svizzero presso il Paese in questione; in altri casi si è proceduto a una valutazione della situazione con il Consiglio federale stesso oppure la BNS ha trasmesso al Consiglio federale la propria valutazione della situazione, accompagnata da una domanda di proroga degli accreditamenti.

4 Constatazioni e considerazioni della delegazione

41 Considerazioni preliminari

La Delegazione non esclude che altri accordi segreti abbiano potuto essere conclusi. Essa ritiene inoltre inopportuno pronunciarsi in questa sede sul contenuto degli accordi figuranti nella lista del DFAE del 18 aprile 1997 e degli accordi menzionati dal Consiglio federale nel quadro del complemento d'informazione apportato il 13 agosto 1997.

Per quanto riguarda certe informazioni relative a accordi segreti, la Delegazione è tenuta al segreto militare; se del caso, rivolgerà le sue constatazioni e le sue raccomandazioni direttamente al Consiglio federale (art. 47^{quinquies} cpv. 8 LRC).

42 Definizione dei termini utilizzati

421 «Classificare»

Secondo l'ordinanza sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione (RS 172.015) e l'ordinanza sulla protezione d'informazioni militari (RS 510.411) «classificare» significa *valutare e contrassegnare formalmente un'informazione*.

Nell'ambito civile sono abilitati a procedere alla classificazione d'informazioni il capo del dipartimento, il Cancelliere della Confederazione, i segretari generali, i direttori d'ufficio e i loro rispettivi sostituti; nell'ambito militare spetta al capo di stato maggiore fissare i criteri generali applicabili per questa classificazione.

422 Accordi «segreti» e accordi «confidenziali»

Nella sua lettera del 18 aprile 1997, il DFAE indica innanzitutto che la nozione di «accordo segreto» non è formalmente definita né dal diritto internazionale, né dal diritto svizzero. *Per quanto concerne gli accordi conclusi sul piano internazionale, la decisione di classificare o meno un accordo appartiene interamente alle Parti contraenti.*

Secondo il DFAE le due ordinanze summenzionate contengono elementi suscettibili di chiarire il problema; in effetti sia nell'ambito civile, sia in quello militare esistono

solamente due categorie di classificazione delle informazioni, cioè la categoria «segreto» e quella «confidenziale». Perciò:

- sono da classificare come «segreto» le informazioni «la cui conoscenza da parte di enti o persone non autorizzati potrebbe pregiudicare gravemente le relazioni della Svizzera con l'estero o metterebbe seriamente in pericolo importanti misure di salvaguardia della sicurezza interna od esterna del Paese, segnatamente quelle intese ad assicurare l'attività governativa in situazioni straordinarie o l'approvvigionamento economico del Paese» (art. 6 dell'ordinanza sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione) così come le informazioni «la cui rivelazione può mettere durevolmente in pericolo il compimento della missione dell'esercito o di parti essenziali dell'esercito e che sono accessibili a una cerchia di persone strettamente limitata» (art. 4 dell'ordinanza sulla protezione d'informazioni militari).
- sono da classificare come «confidenziale» le informazioni summenzionate ma «di minore importanza e destinate di regola a una cerchia più ampia di persone» e le informazioni che se venissero a conoscenza di enti o persone non autorizzati «potrebbero essere utilizzate per pregiudicare gravemente l'attività governativa, vanificare l'efficacia di importanti provvedimenti dello Stato, violare importanti segreti di fabbricazione o d'affari, vanificare un perseguimento penale, pregiudicare gravemente importanti impianti infrastrutturali» (art. 7 dell'ordinanza sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione) e le informazioni la cui rivelazione «può mettere in pericolo il compimento della missione di parti essenziali dell'esercito» (art. 5 dell'ordinanza sulla protezione d'informazioni militari).

43 Competenze

431 Conclusione di trattati internazionali

Di regola l'*Assemblea federale* approva ogni impegno assunto dalla Svizzera sul piano internazionale. Questa approvazione non è necessaria se si tratta di accordi che il Consiglio federale è abilitato a concludere direttamente in virtù della Costituzione, di una legge o di un trattato internazionale. Il Consiglio federale può anche firmare di sua iniziativa accordi di esigua portata (cfr. segnatamente gli art. 166 e 184 della nuova Costituzione federale).

Nella prassi poco più di un terzo degli accordi internazionali è sottoposto all'approvazione delle Camere; il *Consiglio federale* ne conclude infatti la maggior parte autonomamente, secondo la cosiddetta procedura semplificata (cfr. il messaggio sul progetto di Costituzione del 20 novembre 1996, p. 392). Il Consiglio federale può inoltre ordinare l'applicazione provvisoria di un trattato qualora la tutela di essenziali interessi svizzeri o una particolare urgenza lo richiedano e rendano di conseguenza impossibile lo svolgimento dell'ordinaria procedura parlamentare d'approvazione (GAAC, 51 [1987]; n°58, p. 381). Del resto, ai sensi dell'articolo 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (RS 0.111) è possibile cessare in qualsiasi momento e senza formalità particolari l'applicazione a titolo provvisorio di un

trattato: un trattato non è costitutivo di alcun obbligo internazionale definitivo se non è stato approvato secondo la procedura ordinaria.

Il Consiglio federale può anche «*subdelegare*» a dipartimenti o uffici federali *la competenza di concludere trattati*: in questi casi si applicano per analogia le restrizioni che il Tribunale federale ha sviluppato per il diritto nazionale.

432 Missioni affidate alla Direzione del diritto internazionale pubblico

La Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del DFAE è competente per tutti gli affari in materia di diritto internazionale, questioni relative alla neutralità e alla giustizia internazionale comprese. Essa è pure incaricata della sorveglianza del rispetto degli impegni assunti dalla Svizzera e ha la missione d'informare il Consiglio federale, i Cantoni, i tribunali e tutte le persone interessate sugli accordi ratificati o in via di ratifica e sulle riserve emesse dalla Svizzera.

La DDIP è *consultata a proposito di tutti gli affari in materia di diritto internazionale che sono di competenza del Consiglio federale*. Ciò significa concretamente che il dipartimento competente trasmette l'accordo previsto con gli obblighi internazionali implicati alla DDIP, nel quadro della procedura di corapporto (procedura obbligatoria di consultazione degli altri dipartimenti, che precede il trattamento di un affare da parte del Consiglio federale); essa può, una volta in possesso di tutte le informazioni necessarie, fungere da consigliere tecnico. Questa procedura non si applica ai trattati che non saranno pubblicati (l'art. 5 della legge sulle pubblicazioni ufficiali prevede in effetti, a titolo eccezionale, la non pubblicazione degli atti legislativi che «che devono essere mantenuti segreti nell'interesse della difesa integra»).

Al contrario, la DDIP *non è necessariamente consultata sui trattati internazionali la cui conclusione è unicamente di competenza di un dipartimento o di un ufficio*: in questo caso infatti la procedura di consultazione non è obbligatoria. La DDIP non è pertanto informata sistematicamente della conclusione di tali trattati, né del loro contenuto.

Questa situazione spiega la ragione per cui la DDIP, che è precisamente il servizio competente per gli affari in materia di diritto internazionale, non è attualmente in grado di fornire in tempo utile un riepilogo completo degli impegni assunti dalla Svizzera sul piano internazionale. Il responsabile della DDIP, rivolgendosi alla Delegazione, ha sottolineato che gli sforzi intrapresi per rimediare a questa situazione non hanno per il momento dato gli effetti desiderati.

La Delegazione constata che la Direzione del diritto internazionale pubblico non dispone di tutte le informazioni delle quali avrebbe bisogno per adempiere la propria missione: questo costituisce una grave disfunzione. Le dichiarazioni contraddittorie fatte in pieno dibattito sui fondi in giacenza riguardo all'accordo del 1949 con la Polonia costituiscono un esempio evidente delle conseguenze di un'informazione lacunosa.

5 Conclusioni della Delegazione

51 Per la Delegazione, si tratta di rispondere alla domanda seguente: per quanto riguarda gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera, il Consiglio federale è sempre in possesso di tutte le informazioni di cui ha bisogno per difendere efficacemente gli interessi del Paese?

Secondo la Delegazione, il Consiglio federale può disporre in tempo utile di queste informazioni solo se sarà compilato un inventario centralizzato di tutti gli accordi conclusi dalla Svizzera con organizzazioni o Stati esteri.

La Delegazione giunge alla conclusione che bisognerebbe incaricare di questo compito un servizio centrale dell'Amministrazione federale dotato di competenze atte a situarlo al di sopra di dipartimenti e uffici. Questo servizio sarebbe pure incaricato di centralizzare le informazioni relative agli impegni assunti mediante accordi internazionali classificati come «segreti», prestando tuttavia a questa operazione un'attenzione particolare.

52 La Delegazione constata che né la DDIP del DFAE, né nessun altro organo di stato maggiore del Consiglio federale sono in grado di allestire una lista esaustiva dei trattati internazionali conclusi a partire dal 1933 con Stati esteri o organizzazioni nazionali o estere.

Nonostante il fatto che esistano direttive interne che enumerano i casi nei quali si rende necessaria la consultazione della DDIP, essa non è informata sistematicamente della conclusione e del contenuto dei trattati firmati dalla Svizzera con partner esteri. La Delegazione ha l'impressione che i dipartimenti giudichino da sé se gli accordi contengano o meno obblighi internazionali e se conseguentemente debbano consultare la DDIP oppure no.

Questa situazione è generatrice d'incertezza giuridica e, secondo la Delegazione, è responsabile delle difficoltà incontrate in relazione con l'accordo d'indennizzo concluso con la Polonia.

La Delegazione constata in base alle dichiarazioni della DDIP che in Svizzera, contrariamente ad altri Paesi che hanno istituito nel ministero degli affari esteri un'unità amministrativa competente in materia, le competenze in materia di diritto internazionale sono decentralizzate. Per esempio il DFGP è competente per le questioni inerenti all'applicazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

53 La Delegazione constata che l'Archivio federale, ai sensi del regolamento del 15 luglio 1996, ha segnatamente l'incarico di conservare «gli originali degli atti diplomatici e le ratificazioni di accordi internazionali che devono essere depositati alla sede della Confederazione». Per poter adempiere rapidamente ed efficacemente questo compito l'Archivio federale ha pregato i dipartimenti, con lettera del 28 luglio 1980, di inviare

alla DDIP gli originali di tutti gli accordi conclusi dall'Amministrazione federale con l'estero.

La Delegazione constata, visto il numero delle informazioni fornite, che questa direttiva non è stata applicata sistematicamente.

La nuova legge sull'archiviazione getta le basi legali per l'esecuzione di tale direttiva (art. 24). L'ordinanza d'applicazione regolerà per tutti i documenti le modalità della loro trasmissione all'Archivio federale; prevederà verosimilmente anche la trasmissione di documenti classificati.

54 In questo contesto la Delegazione solleva la questione delle competenze da assegnare, in materia di conclusione di accordi internazionali, a aziende dell'amministrazione federale divenute giuridicamente autonome e dei problemi formali che ne derivano.

55 La Delegazione prende atto del carattere lecito della delega di competenze da parte del Consiglio federale a dipartimenti o uffici in materia di conclusione di trattati internazionali e che questa «subdelegazione» sottostà ai limiti applicabili al diritto nazionale.

Essa si pone la questione seguente: non sarebbe opportuno, in materia di diritto internazionale (che è delegato in gran parte al Consiglio federale), applicare criteri di «subdelegazione» più restrittivi di quelli che in diritto interno hanno condotto a una pratica piuttosto liberale?

6 Raccomandazioni della Delegazione

Viste le considerazioni summenzionate, la Delegazione sottopone al Consiglio federale le seguenti raccomandazioni:

61 Riepilogo generale degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera

Un servizio federale allestisce regolarmente una lista aggiornata di tutti gli accordi conclusi dalla Svizzera con Stati o organizzazioni esteri. Questo servizio deve essere permanentemente in grado di comunicare informazioni sugli accordi ratificati dalla Svizzera o in corso di ratifica e sulle riserve emesse.

Il Consiglio federale fa sì che al servizio siano comunicate tutte le informazioni di cui necessita per allestire la lista menzionata e per assicurarne l'aggiornamento. Definisce segnatamente le informazioni da comunicare a questo servizio per quanto riguarda gli accordi classificati come «segreti» o «confidenziali».

Questo incarico sarà affidato alla DDIP, la quale sottoporrà regolarmente alla Delegazione una lista aggiornata di accordi.

62 Criteri applicabili alla classificazione delle informazioni

I criteri utilizzati per decidere o meno di classificare «segreta» o «confidenziale» un'informazione vanno rivalutati e adattati alle esigenze attuali.

63 Classificazione delle informazioni relative ad accordi internazionali

È necessario definire chiaramente termini e nozioni utilizzate in materia di classificazione delle informazioni, così come le differenti categorie di classificazione.

64 Archiviazione degli accordi conclusi dalla Svizzera

L'ordinanza relativa alla legge federale sull'archiviazione tiene conto degli imperativi derivanti dalla missione conferita al servizio federale di cui alla cifra 61 e mette a sua disposizione i mezzi adeguati per permettergli di procurarsi tutte le informazioni necessarie.

Il servizio federale coordina i suoi lavori con quelli della Cancelleria federale (pubblicazione) e dell'Archivio federale (conservazione).

7 Seguito della procedura

Entro la fine del mese di giugno 2000, la Delegazione attende un rapporto del Consiglio federale sui risultati delle misure prese.

26 aprile 1999

Per la Delegazione delle Commissioni della gestione:

Il presidente:
Bernhard Seiler
Consigliere agli Stati

La segretaria:
Mariangela Wallimann-Bornatico

1502