

Scambio di piloti con il Sudafrica

Rapporto sull'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione

del 28 settembre 1993

Dodis



Sommario

La Delegazione delle Commissioni della gestione giunge alle seguenti conclusioni:

1. *Lo scambio di piloti con il Sudafrica, avvenuto tra il 1983 e il 1988, rispondeva a necessità militari e costituiva uno scambio di esperienze fra armi il cui valore è da considerarsi elevato per la nostra aviazione militare.*

La Svizzera non ha quindi violato né il diritto in materia di neutralità né altri obblighi di diritto internazionale.

2. *Lo scambio di piloti non ha tuttavia rispettato la preminenza degli obiettivi politici rispetto a quelli militari. È stato tenuto nascosto al capo di dipartimento competente pur conoscendo l'importanza politica dell'operazione.*

È stato quindi violato l'ordinamento delle competenze per l'autorizzazione di viaggi all'estero, che finora non era noto ai servizi d'informazione.

3. *Questo incidente evidenzia un conflitto latente, non ancora risolto, tra il pensiero militare e quello politico.*

In circostanze analoghe, i servizi d'informazione agirebbero ancora oggi allo stesso modo e presenterebbero una domanda in questo senso ai loro superiori. Per evitare incidenti simili, il DMF e i capi dei suoi aggruppamenti devono garantire più efficacemente la direzione e il controllo di operazioni delicate sul piano politico.

4. *Le misure prese sinora dal DMF – relatori, ispettorato, direzione – sono un buon punto di partenza ma devono essere completate con i seguenti provvedimenti:*

- chiara distinzione formale tra il servizio d'informazione e lo scambio di esperienze fra truppe;*
- pianificazione e controllo del servizio d'informazione da parte del capo dello stato maggiore generale;*
- ampliamento del controllo sui mezzi finanziari dei servizi d'informazione;*
- formazione del personale dei servizi d'informazione.*

Rapporto dettagliato

1 Origine e sviluppo della questione

Il 2 aprile 1993, il giornalista Mario Poletti pubblica su diversi giornali svizzeri un rapporto sullo scambio di piloti militari professionisti avvenuto tra la Svizzera e il Sudafrica fra il 1983 e il 1988. Secondo le sue affermazioni, questo scambio sarebbe avvenuto senza che il capo del Dipartimento militare federale (DMF) e il capo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ne fossero a conoscenza e avrebbe infranto le risoluzioni dell'ONU riguardanti il Sudafrica.

Il DMF conferma i fatti ma non vi ravvisa alcuna minaccia al principio di neutralità, né sul piano giuridico né su quello politico. Lo scambio era stato autorizzato dagli allora comandanti delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea. Nel frattempo le strutture sono tuttavia cambiate in modo tale che la politica ha assunto un ruolo prioritario rispetto agli aspetti tecnici e finanziari, tanto da rendere impossibile una procedura analoga. Attualmente, una cooperazione di questo tipo sarebbe decisa dal capo di dipartimento, eventualmente dopo aver conferito con i membri del Consiglio federale.

Dal momento che lo scambio di piloti si è svolto almeno formalmente attraverso i canali dei servizi d'informazione, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha deciso di incaricare la Delegazione delle Commissioni della gestione (DCG) di far luce sulla vicenda. La DCG si è procurata tutti i documenti ancora disponibili presso il DMF e ha interrogato nove persone adette alle informazioni, giungendo ai risultati e alle raccomandazioni seguenti:

2 Obiettivo dell'inchiesta

L'opinione pubblica ha rimproverato alle truppe d'aviazione e di difesa contraerea di aver intrattenuto, con l'aiuto del loro servizio d'informazione e alle spalle del Governo, una collaborazione con il Sudafrica condannabile sul piano della politica estera, violando in tal modo obblighi di diritto internazionale e non rispettando la preminenza della politica sul militare. Spetta alla DCG chiarire e valutare gli eventi, dal momento che i rimproveri sono rivolti a un servizio d'informazione.

Questo affare pone inoltre il problema di come sia possibile, nel campo dei servizi d'informazione, garantire la superiorità degli interessi politici su quelli militari. Si deve quindi, per quanto necessario, trarre insegnamento dagli avvenimenti passati per il presente e il futuro.

3 Scambio di piloti tra il 1983 e il 1988

3.1 Situazione politica generale

Per valutare lo scambio di piloti avvenuto tra il 1983 e il 1988 non si possono onestamente applicare i criteri attuali. Bisogna invece giudicare gli avvenimenti tenendo conto della situazione politica di quegli anni.

Lo scambio di piloti è iniziato nel 1983, sei mesi dopo la fine dell'era di Breznev. Anche se già con gli accordi di Helsinki del 1975 si è cominciato a parlare di distensione, la guerra fredda è tuttavia continuata dietro questa facciata. L'era di Gorbaciov, iniziata nel 1985, comincia a dare i suoi frutti a partire dal 1987, grazie tra l'altro allo smantellamento dei missili a medio raggio. La guerra in Afghanistan, che con l'intervento delle truppe russe alla fine del 1979 assume un'importanza politica internazionale, dura per tutto il periodo in considerazione.

Le truppe d'aviazione e di difesa contraerea devono quindi tener conto, tra il 1983 e il 1988, dello scenario della guerra fredda e della grave minaccia rappresentata dalle forze armate dei Paesi firmatari del patto di Varsavia. L'interesse militare per le esperienze nei combattimenti tra Mirage e Mig è quindi legittimo.

Ovviamente scambi di esperienze di questo tipo potevano avvenire solo con Paesi che impiegavano i Mirage in conflitti reali. In quegli anni, soprattutto il Sudafrica faceva parte di questi Stati, anche se poneva problemi politici delicati a causa dell'apartheid, condannata dalla collettività internazionale, e della guerra in corso con l'Angola.

3.2 Sviluppo degli eventi

Occorre precisare sin dall'inizio che le circostanze che hanno portato allo scambio di piloti non sono state ancora del tutto chiarite. Molti avvenimenti non sono documentati per scritto e le dichiarazioni delle persone addette alle informazioni non sono, a dieci anni di distanza, precise come si potrebbe auspicare. Ciò nonostante, con molta probabilità è possibile ricostruire il seguente sviluppo degli eventi:

Nel 1983, il servizio di combattimento aereo nel comando della brigata d'aviazione 31 svolse un'analisi sull'impiego tattico dei Mirage III S. Si trattava di rivedere la tattica d'impiego dei Mirage adottata sino ad allora e di confrontare in particolare le proprie possibilità tecniche e tattiche con quelle di un eventuale nemico, allo scopo di ottimizzare l'impiego dei Mirage. Lo specialista responsabile si mise alla ricerca di fonti d'informazione riguardanti la tattica utilizzata da potenziali nemici dei nostri Mirage. A tal fine, il Sudafrica gli parve particolarmente adatto poiché utilizzava aerei Mirage e nella guerra con l'Angola combatteva contro aerei sovietici. Dal punto di vista militare egli ritenne quindi che fosse molto utile poter approfittare delle esperienze sudafricane. Secondo quanto affermò più tardi, voleva recarsi a proprie spese in Sudafrica con un collega nella speranza di poter approfittare delle esperienze pratiche acquisite nell'ambito dell'impiego dei Mirage. Lo specialista chiese al servizio d'informazione delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea (SIADCA) di stabilire i contatti necessari. Quest'ultimo chiese, a quanto pare verbalmente, al comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea di concedere l'autorizzazione per questo viaggio all'estero di due piloti.

Il comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea afferma di aver concesso questa autorizzazione e di aver dato il permesso ai due piloti, nel corso di un colloquio personale, di invitare i loro omologhi sudafricani. Prese deliberatamente questa delicata decisione politica in modo indipendente, senza

informare il capo di dipartimento, poiché ritenne di averne la competenza. Ancora oggi tiene a proteggere i suoi superiori e subordinati dagli attacchi dell'opinione pubblica.

Di questo primo viaggio, effettuato nel luglio 1983, è rimasto unicamente un rapporto dettagliato che gli specialisti giudicano molto utile sul piano militare. Su invito scritto dei comandanti delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea in carica nel 1983-1984, due Sudafricani vennero in Svizzera alla fine di marzo e all'inizio di aprile 1984 e acquisirono conoscenze tecniche su sistemi di armi comuni. Il programma comprendeva pure una visita della ditta Pilatus a Stans. Questa prima visita dei Sudafricani fu autorizzata dall'allora capo dello stato maggiore generale.

Il secondo viaggio di uno Svizzero in Sudafrica, nel marzo 1986, non fu deciso in modo indipendente dal nuovo comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea ma dalla direzione dell'Amministrazione federale militare. Anche il rapporto di questo viaggio contiene indicazioni molto interessanti e giunge alla conclusione che i contatti dovrebbero essere mantenuti e sviluppati.

Considerata la situazione politica nel 1986 (stato d'emergenza in Sudafrica, seconda risoluzione dell'ONU contro il Sudafrica), il comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea si vide costretto a rimandare a tempo indeterminato la seconda visita di piloti sudafricani in Svizzera. A quanto pare, all'inizio del 1988, fu organizzata una visita di quattro piloti sudafricani in Svizzera con l'autorizzazione dell'allora comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea. In quell'occasione si discussero problemi di tattica di combattimento. L'allora capo del SIADCA, attualmente sottocapo dello stato maggiore del servizio d'informazione (SCSMI), non considera tuttavia questa visita uno scambio in piena regola bensì una tappa dei Sudafricani in occasione di un viaggio in Europa.

Tutte queste visite da una parte e dall'altra furono effettuate, per quanto si possa constatare, senza che il capo di dipartimento ne fosse a conoscenza.

Analoghi scambi di piloti sono stati organizzati dal SIADCA anche con altri Paesi, in particolare con Israele, Stati Uniti e Svezia. In questi casi sembra tuttavia che i viaggi dei piloti svizzeri siano stati autorizzati secondo la procedura ordinaria del distaccamento a livello dipartimentale.

Lo scambio di esperienze tra piloti si inserisce del resto nella pratica molto diffusa dei viaggi all'estero: secondo una statistica del DMF, il comando delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea (CADCA) organizza sino a mille viaggi all'estero l'anno, di cui un centinaio riguardano la formazione dei piloti. Gli scambi di esperienze (comparabili ai viaggi di piloti in questione) si svolgono anche per altre armi nella misura di oltre un centinaio l'anno. Tutti questi contatti con l'estero sono disciplinati dalle direttive concernenti i distaccamenti all'estero (cfr. n. 5.3).

Anche i contatti con il Sudafrica non si limitano agli scambi di piloti rivelati dalla stampa. Essi riguardano in parte questioni relative all'armamento e in parte test di resistenza praticati in Svizzera sui Mirage. Questi contatti tecnici sono frequenti a livello mondiale e sono facilitati da esposizioni internazionali di armi, come il salone di Le Bourget a Parigi.

3.3 Lo scambio di piloti non fu un'operazione del servizio d'informazione

Se, conformemente alle loro intenzioni, i due piloti si fossero recati in Sudafrica di propria iniziativa, l'operazione sarebbe probabilmente risultata delicata e dai risultati incerti. L'ordine ufficiale del comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea, con l'autorizzazione a invitare piloti sudafricani, ha tuttavia trasformato questo viaggio in uno scambio di esperienze tra elementi di un'arma. Secondo l'opinione unanime delle persone interrogate, il fatto che i contatti siano stati stabiliti dai servizi d'informazione non fa di questo viaggio un'operazione di detti servizi. Il loro intervento era motivato unicamente dalla necessità di garantire al meglio il mantenimento del segreto. A prescindere dai contatti iniziali, il dialogo si è svolto direttamente, da pilota a pilota. Per quanto riguarda il contenuto, si è trattato di discussioni tra specialisti.

Lo scambio di esperienze aveva tuttavia anche un significato per i servizi d'informazione. L'esempio mostra che dal punto di vista del contenuto è difficile distinguere nettamente tra «servizio d'informazione» e «scambio di esperienze». Lo scambio di informazioni effettuato dai servizi d'informazione può riguardare problemi specifici delle truppe; essi possono a loro volta trarre vantaggio dai colloqui tecnici tra elementi di una stessa arma.

La DCG riconosce che lo scambio di esperienze con il Sudafrica, iniziato dalle truppe d'aviazione nel 1983, è stato molto utile per la Svizzera dal punto di vista militare. Le sono state fornite spiegazioni plausibili secondo cui le conoscenze acquisite in questo modo sarebbero state molto utili per l'impiego di aerei in caso di guerra e avrebbero contribuito a salvare vite umane. Non si può rimproverare alle truppe d'aviazione di essersi impegnate per ottenere queste conoscenze; al contrario, questi sforzi meritano un riconoscimento. È tuttavia inammissibile che il comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea abbia tenuto deliberatamente nascosta la sua delicata decisione politica all'allora capo del DMF. Ha eluso l'istanza politica competente che avrebbe potuto contrapporre le proprie considerazioni politiche agli interessi militari delle truppe d'aviazione. Ha quindi violato la preminenza della politica rispetto al militare e non ha rispettato un'esigenza democratica primordiale nei confronti dell'esercito. Inoltre, sono stati utilizzati i mezzi finanziari dei servizi d'informazione perché si poteva disporre senza l'obbligo di renderne conto.

Il comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea in carica nel 1983 afferma in modo credibile che la sua intenzione non era di nascondere l'operazione ma di proteggere il capo del suo dipartimento da informazioni delicate e dai problemi che ne sarebbero potuti derivare. In caso di difficoltà pubbliche, il consigliere federale Chevallaz avrebbe così potuto dichiarare di non essere al corrente della vicenda.

Questo principio della compartimentazione dell'informazione si giustifica all'interno di un servizio d'informazione e rispecchia una mentalità ampiamente diffusa in quegli anni. Le due commissioni parlamentari d'inchiesta incaricate di controllare le attività del DFGP e del DMF hanno tuttavia stabilito nuovi criteri relativi alla responsabilità politica e oggi tale principio non sarebbe più valido in casi analoghi.

3.4 La visita dei piloti del 1983 ha violato l'ordinamento delle competenze

Contrariamente all'opinione dell'allora comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea (e alle informazioni del DMF dopo la pubblicazione dei fatti), lo scambio di piloti non avrebbe dovuto essere deciso in modo indipendente dalle truppe d'aviazione ma avrebbe dovuto essere autorizzato dal DMF: L'ordinanza del DMF del 29 gennaio 1975 sui viaggi di servizio all'estero comprende tra l'altro i viaggi effettuati dal personale del DMF per procurarsi informazioni militari, in particolare su materiale, costruzioni, procedure d'impiego, preparativi di guerra (visita ad autorità, istituti, aziende, formazioni militari, partecipazione a congressi, ecc.). Non vi sono eccezioni per quanto riguarda i viaggi all'estero effettuati dai collaboratori dei servizi d'informazione. Gli stati maggiori degli aggruppamenti devono presentare le domande per questi viaggi al DMF per via di servizio, passando dal capo dello stato maggiore generale. Il dipartimento decide in tal caso il distaccamento delle persone interessate. Questa procedura vale anche per invitare ospiti stranieri a visitare impianti militari e in questo caso è necessario l'esplicito consenso del DFAE.

Pertanto, le visite dei piloti svizzeri in Sudafrica e quelle dei Sudafricani in Svizzera avrebbero dovuto essere decise a livello dipartimentale. La procedura non è quindi stata rispettata almeno per la visita del 1983 in Sudafrica. Conformemente alle loro dichiarazioni, né l'allora capo del SIADCA né il comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea erano a conoscenza di questa ordinanza. Secondo quest'ultimo, domandare un'autorizzazione al capo del DMF sarebbe equivalso a «una delega della responsabilità verso l'alto». La DCG ritiene che la competenza di comando militare abbia portato il comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea a ignorare le regole amministrative. Quello che ai suoi occhi è parso soltanto un errore di procedura riveste tuttavia un'importanza fondamentale quando si tratta di garantire il controllo politico sul militare attraverso regole procedurali (cfr. n. 5).

4 Logica militare e logica politica

4.1 Politica in materia di neutralità

L'accusa secondo cui con le visite in Sudafrica sono stati violati gli obblighi della Svizzera in materia di diritto internazionale è ingiustificata. Se si applica a queste visite la perizia del 16 maggio 1993 del professor W. Kälin, e più precisamente l'analisi delle due risoluzioni dell'ONU contro il Sudafrica, si constata che la Svizzera non ha obblighi vincolanti che le impediscono di procedere a uno scambio di informazioni sotto forma di visite di piloti.

Secondo la Convenzione dell'Aia del 1907, lo scambio di piloti non ha violato nemmeno l'obbligo di neutralità stabilito dal diritto internazionale. Secondo una prassi costante del diritto internazionale, a uno Stato neutrale non è vietato procurarsi presso altri Stati le informazioni necessarie alla propria difesa, né in tempo di pace né in tempo di guerra. Di conseguenza, può fornire controprestazioni necessarie allo scambio di informazioni, vale a dire fornire a sua volta

informazioni all'altro Stato. Questo diritto deriva dall'obbligo dello Stato neutrale di garantire l'inviolabilità del suo territorio in caso di guerra. Per essere pronto a difendersi, deve in effetti essere informato adeguatamente sulla minaccia di guerra. In tal modo un servizio d'informazione è fondamentalmente ammesso in uno Stato neutrale, a condizione che non vi si applichino metodi contrari al diritto internazionale.

Si pone piuttosto il problema di una violazione dell'obbligo di imparzialità conformemente all'articolo 9 della Convenzione dell'Aia, dal momento che il Sudafrica, in guerra con l'Angola, poteva approfittare delle informazioni svizzere. Non vi sono tuttavia motivi di credere che l'Angola abbia beneficiato delle informazioni raccolte in Svizzera. Le informazioni fornite al Sudafrica non possono essere considerate un aiuto in caso di guerra, dal momento che non si trattava di dati militari sul nemico ma solo di conoscenze tecniche su sistemi comuni di armi. Queste informazioni hanno al massimo una ripercussione indiretta sullo svolgimento delle operazioni militari e non rientrano quindi nelle disposizioni restrittive della Convenzione dell'Aia.

Per quanto riguarda il diritto in materia di neutralità, l'accesso a informazioni attraverso lo scambio di piloti si giustifica con l'obbligo di difesa della Svizzera e con le sue necessità d'informazione.

Per quanto concerne l'aspetto politico della neutralità, prima di procedere allo scambio di esperienze fra armi, la Svizzera dovrebbe in primo luogo assicurarsi che non sorgano dipendenze unilaterali che potrebbero minare la credibilità della sua neutralità. Gli scambi non dovrebbero quindi limitarsi a uno o due Stati ma essere generalizzati nella misura del possibile, come è del resto il caso attualmente.

Dal punto di vista svizzero, lo scambio deve quindi andare soprattutto a vantaggio della difesa nazionale, come è stato il caso in occasione dello scambio di piloti con il Sudafrica.

Infine, è nell'interesse della Svizzera provvedere affinché a livello internazionale non si abbia l'impressione che essa prenda posizione a favore del Sudafrica. Da un lato è quindi necessario evitare gli scambi con questo Paese fintanto che è colpito dalle sanzioni dell'ONU e d'altro canto occorre adottare una politica d'informazione che sottolinei la molteplicità delle nostre relazioni con altri Paesi.

La Svizzera dovrebbe dunque, se possibile, cercare le informazioni in un Paese che non sia messo al bando dall'ONU. In casi particolari possono tuttavia prevalere le necessità di difesa nazionale.

Sulla base delle sue conoscenze, nel caso in questione la DCG non ha attualmente obiezioni concernenti la neutralità né sul piano giuridico né su quello politico.

4.2 Conflitto tra gli interessi militari e politici

L'interesse militare a uno scambio di piloti è dimostrato. A prescindere dal problema della neutralità, vi sono tuttavia importanti interessi politici che vi

si oppongono. L'immagine della Svizzera in seno alla comunità internazionale o la sua politica in materia di diritti dell'uomo possono in effetti rappresentare importanti motivi di politica estera contro la cooperazione militare con uno Stato. Vi sono inoltre motivi di politica interna, ad esempio nel caso in cui gran parte della popolazione non comprenda come mai la Svizzera collabora con un determinato Paese in un settore militare delicato.

Il pensiero militare e quello politico possono quindi entrare in conflitto. Le autorità militari a tutti i livelli hanno la tendenza ad utilizzare tutti i mezzi a loro disposizione per adempiere la loro missione. D'altro canto, i servizi del DFAE devono tener conto principalmente degli aspetti di politica estera. Il Consiglio federale può svolgere il suo compito di direzione solo se la procedura di decisione gli consente di soppesare le necessità militari e quelle di politica estera. In tutti i casi che potrebbero risultare delicati a livello politico la decisione non deve quindi essere delegata alle autorità militari.

Un problema particolare è dato inoltre dal fatto che nei settori segreti dell'Amministrazione federale sussiste spesso la tendenza a dirigere «dal basso verso l'alto». Il mantenimento del segreto consente e nel contempo comporta che si decida al fronte quali questioni debbano essere presentate ai livelli più alti della gerarchia. Se tuttavia si vuole garantire che le questioni politiche siano riconosciute tempestivamente come tali, occorre prestare particolare attenzione alla direzione e al controllo di questi servizi (cfr. raccomandazioni, n. 6.2).

5 Importanza attuale del problema

5.1 Casi più recenti

Lo scambio di piloti con il Sudafrica non costituisce l'unico esempio di contatti con l'estero contrari all'ordinamento delle competenze. Almeno in un altro caso sono stati commessi errori analoghi, eludendo la procedura di distacco e utilizzando crediti dei servizi d'informazione.

Alcuni anni dopo l'interruzione dello scambio di piloti, l'attuale capo del SIADCA si impegnò a ristabilire i contatti tra i piloti svizzeri e quelli sudafricani perché ne sentiva l'obbligo e i Sudafricani avevano segnalato il loro interesse. L'allora comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea rifiutò tuttavia questa domanda.

5.2 Il caso può ripetersi

I rappresentanti dei servizi d'informazione hanno fatto sapere chiaramente alla DCG che in un'occasione analoga agirebbero allo stesso modo per procurarsi preziose informazioni militari. Fa parte della loro missione approfittare di queste opportunità. Oggi come in passato sottoporrebbero gli affari delicati dal punto di vista politico al loro superiore, al quale spetterebbe di portare avanti correttamente la procedura decisionale.

Gli esempi recenti mostrano tuttavia che il pensiero, a questo livello, ha subito un'evoluzione a favore delle priorità politiche.

In un caso lo SCSMI, di propria iniziativa, si è messo in contatto con il DFAE e, su consiglio di quest'ultimo, ha rinunciato a un progetto. Si constata inoltre che l'attuale comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea e l'attuale capo dello stato maggiore generale agiscono dando chiaramente la priorità agli obiettivi politici rispetto a quelli militari, come confermano diverse decisioni.

Ciò nonostante, il capo di un servizio d'informazione si troverà sempre di fronte allo stesso dilemma, che non sarà mai possibile risolvere completamente: in ogni singolo caso dovrà decidere se trattare l'affare nell'ambito della propria competenza o se sottoporlo all'istanza superiore a causa della sua importanza politica. Il riflesso di non invischiare il capo del DMF in operazioni delicate per risparmiargli la responsabilità politica in caso di fallimento sussiste ancora oggi. Lo SCSMI rivendica con un certo diritto la competenza di decidere di caso in caso se deve rivolgersi al capo dello stato maggiore generale. Ciò è tuttavia inevitabile fintanto che criteri precisi non consentiranno di delimitare le competenze. Anche in questo caso, bisognerà accordare ai responsabili al fronte un certo margine di valutazione.

Il pericolo che uno specialista militare non osservi le priorità politiche per adempiere la sua missione in modo ottimale non può essere scongiurato completamente da nessuna regolamentazione e da nessun controllo. In ultima analisi, è determinante la fiducia dei superiori nella sensibilizzazione politica dei propri collaboratori. A questo proposito deve essere ancora svolto un lavoro di convincimento all'interno dei servizi d'informazione.

La DCG spera che il cambiamento di mentalità possa essere accelerato da controlli analoghi a quello effettuato in questo caso. La discussione aperta tra politici e militari, come quella avvenuta in questo caso, è utile per favorire la comprensione delle questioni politiche tra il personale militare specializzato e per creare un clima di fiducia anche in merito alla percezione politica degli specialisti sulla procedura e sui risultati del loro lavoro.

5.3 Mancata conoscenza delle direttive

Dall'ispezione è sorprendentemente trapelato che né il capo del SIADCA né lo SCSMI conoscevano le direttive del 27 novembre 1987 concernenti i distaccamenti all'estero. Queste direttive sostituiscono l'ordinanza che avrebbe dovuto disciplinare i viaggi dei piloti nel 1983 e che nessuno allora conosceva. Se da un lato queste direttive conferiscono ai capi degli aggruppamenti, a determinate condizioni, la facoltà di decidere su viaggi effettuati in Paesi con i quali si intrattengono intense relazioni, d'altro canto esse riservano al DMF la decisione concernente i viaggi in tutti gli altri Paesi. Le direttive stabiliscono chiaramente che gli scambi di esperienze non devono mai essere ordinati dal capo di uno dei servizi d'informazione, nemmeno nei casi di routine.

Evidentemente, si dà per scontato che queste direttive non si applicano ai viaggi all'estero di collaboratori dei servizi d'informazione, anche se non è prevista alcuna eccezione al riguardo. Si tratta quindi di ben più di un vizio di forma poiché questo potrebbe spingere i servizi d'informazione ad esigere diritti spe-

ciali non scritti e difficili da delimitare. Inoltre, la mancata conoscenza di queste direttive deve essere considerata un'indicazione del fatto che nel servizio d'informazione non è sufficientemente sviluppata la coscienza che nel nostro Stato di diritto ogni attività dell'amministrazione, anche nel settore segreto, deve inserirsi in un quadro giuridico. Nell'applicazione della futura legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare, nella misura in cui essa descrive il servizio d'informazione, occorrerà favorire questa presa di coscienza da parte di tutti i collaboratori.

5.4 «La Svizzera in debito con il Sudafrica»

Lo scambio di informazioni si basa sul principio del «do ut des» (dare e prendere). Il contatto tra servizi simili deve avvenire nell'interesse reciproco poiché altrimenti sussiste il pericolo che il flusso di informazioni si esaurisca. Il servizio d'informazione svizzero ha da sempre il problema (soprattutto dopo l'affare del colonnello Bachmann nel 1979-80) che, essendo al servizio di un piccolo Stato, non può offrire agli altri Paesi tante informazioni quante ne riceve. Sia il capo del SIADCA sia lo SCSMI si considerano in debito nei confronti del Sudafrica, soprattutto per quanto riguarda lo scambio di piloti e si sentono obbligati a invitare piloti sudafricani in Svizzera. Questa loro opinione è ancor oggi attuale. Essi proporranno probabilmente nuovi inviti di questo tipo, in particolare dopo le elezioni in Sudafrica previste per il 1994.

L'esigenza di garantire una decisione politica in merito a questi inviti rimane quindi attuale.

5.5 Distinzione poco chiara tra servizio d'informazione e scambio di esperienze

Nella prassi attuale non vi è una netta distinzione tra «servizio d'informazione» e «scambio di esperienze fra armi». Di conseguenza, viene definito servizio d'informazione tutto ciò che per un motivo o per l'altro deve rimanere segreto.

Questa mancanza di chiarezza è dovuta probabilmente al fatto che si mettono a confronto elementi diversi: lo «scambio di esperienze» indica sia il modo di acquisire l'informazione sia il suo oggetto. L'informazione è raccolta dagli specialisti di un'arma ed è improntata dal punto di vista tematico alle necessità militari di quest'arma. La raccolta di informazioni per il «servizio d'informazione» può invece riguardare le questioni specializzate di una determinata arma ma non è organizzata dalla truppa stessa bensì dai servizi d'informazione. Non si può dunque definire il servizio d'informazione secondo gli oggetti, nell'ambito dei temi militari, ma secondo il metodo con cui l'informazione è stata procurata. Ogni informazione può poi essere utilizzata dal servizio d'informazione, indipendentemente da come è stata ottenuta.

Per poter stabilire una ripartizione delle competenze che consenta di distinguere in modo affidabile tra lo scambio di esperienze e il servizio d'informazione, bisogna ricorrere a criteri formali: è possibile derogare alle direttive concernenti i distaccamenti solo per i viaggi all'estero di collaboratori fissi di un

servizio d'informazione. Altrimenti vi sarebbe sempre la possibilità di inviare all'estero membri di un'arma in qualità di collaboratori ad hoc del servizio d'informazione.

5.6 Autonomia dei servizi d'informazione

Sino a poco tempo fa, il servizio d'informazione delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea e quello militare centrale non disponevano di un mandato generale sufficientemente preciso. Mentre il SIADCA doveva elaborare un programma annuo da sottoporre per approvazione al comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea e allo SCSMI, quest'ultimo godeva di una grande indipendenza per svolgere il suo mandato poco dettagliato e per disporre del budget. A proposito del SIADCA sono state prese decisioni che ne limitano notevolmente il margine di manovra.

In linea di principio, ogni servizio d'informazione ha bisogno di una certa libertà d'azione nell'utilizzazione dei suoi mezzi. È tuttavia importante formulare il mandato ed effettuare i controlli in modo tale da evitare errori o da correggerli velocemente.

6 Provvedimenti

6.1 Provvedimenti presi dal DMF

Il DMF si impegna a garantire la preminenza della politica sul militare attraverso diversi provvedimenti.

In primo luogo le *prescrizioni sul distacco* all'estero di collaboratori servono a controllare attività come lo scambio di piloti. Le direttive attualmente vigenti sono meno centralistiche rispetto all'ordinanza in vigore negli anni in questione. Inoltre, esse non erano note ai capi dei servizi d'informazione sino al momento dell'inchiesta della DCG. Dato che il loro campo d'applicazione non è definito per quanto concerne il servizio d'informazione, nella versione attuale non sono adatte ad assicurare la preminenza degli obiettivi politici su quelli militari in questo settore-limite.

Il capo del DMF si impegna a far conoscere le nuove priorità del suo dipartimento mediante uno *stile di direzione* convincente (tra l'altro con appelli e lettere ai quadri). Queste misure sembrano aver dato buoni frutti almeno tra i capi degli aggruppamenti interpellati.

Con un *sistema di relatori*, al quale partecipano quattro collaboratori, si intende migliorare il controllo del capo del DMF su tutto il dipartimento. Uno di questi collaboratori deve tra l'altro assicurare che non avvengano più azioni illegali nell'ambito del servizio d'informazione e provvedere affinché il pensiero politico si diffonda nel suddetto servizio. Egli gode di un diritto illimitato di prendere visione degli atti del dipartimento e in caso di necessità può costituire gruppi di lavoro. Questo strumento è molto promettente ma bisogna innanzitutto che il mandato dei servizi d'informazione sia definito con maggiore chiarezza affinché si sappia secondo quali criteri occorre provvedere ai con-

troli. Bisognerebbe chiedersi se in futuro non si potrebbero effettuare controlli in singoli casi, simili a quelli introdotti recentemente dal Dipartimento federale di giustizia e polizia nel settore della sicurezza dello Stato.

L'*ispettorato* del DMF ha iniziato il suo lavoro di organo interno di revisione del dipartimento. In caso di successo, dovrebbe costituire un importante sostegno per la direzione.

L'*organo di direzione* del DMF, introdotto a titolo di prova come combinazione dei precedenti organi della «Commissione della difesa militare» e dello «Stato maggiore di direzione», ha il vantaggio di garantire una maggiore partecipazione dei comandi militari alle questioni amministrative. Si prevede che con questo nuovo strumento di direzione si contribuirà a una migliore comprensione reciproca tra politici e militari.

6.2 Raccomandazioni della DCG

6.21 Le direttive del 27 novembre 1987 concernenti i distaccamenti all'estero devono essere completate.

È necessaria una definizione formale delle eccezioni a favore del servizio d'informazione.

6.22 Il capo dello stato maggiore generale deve pianificare e controllare meglio le attività dei servizi d'informazione.

6.23 I controlli del relatore e dell'ispettorato sui mezzi finanziari dei servizi d'informazione devono essere ampliati.

6.24 La formazione del personale dei servizi d'informazione deve essere maggiormente improntata al ruolo e alla posizione di un servizio d'informazione nella democrazia.

28 settembre 1993

In nome della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali:

Il presidente, Karl Tschuppert

Il segretario, Mastronardi

Approvato dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati che ne autorizza la pubblicazione.

6 ottobre 1993

Il presidente della Commissione:
Jean Cavadini

Approvato dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale che ne autorizza la pubblicazione.

14 ottobre 1993

Il presidente della Commissione:
Rolf Seiler