



Berna, 5 settembre 2011

Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di legge sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero

Compendio

Nella primavera del 2010, l'iscrizione della società AEGIS Group Holdings SA nel registro di commercio del Cantone di Basilea Città ha riaperto il dibattito politico sulla problematica delle società che dalla Svizzera forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero. Come illustrato nel rapporto dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) del 30 dicembre 2010, che adempie il mandato del Consiglio federale del 25 agosto 2010, negli ultimi anni il mercato della sicurezza ha registrato un notevole sviluppo. Alla fine del 2010, in Svizzera erano domiciliate una ventina di società di sicurezza che operano o potrebbero operare all'estero dal nostro Paese. Il caso AEGIS dimostra inoltre che multinazionali straniere possono essere interessate ad avere una società in Svizzera. L'attuale legislazione applicabile alle società che forniscono prestazioni di sicurezza private presenta numerose lacune. È disciplinata soprattutto dal diritto cantonale, ma non si applica alle società di sicurezza operanti all'estero, che di conseguenza esercitano le proprie attività senza essere soggette a un sistema di controllo. Il presente avamprogetto intende colmare questo vuoto giuridico, conformemente al mandato del Consiglio federale del 16 febbraio 2011.

L'adozione di una legislazione federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero rappresenta uno sviluppo delle iniziative prese dalla Svizzera per l'adesione al Documento di Montreux e l'elaborazione del Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010 per i servizi privati di sicurezza. In qualità di iniziatrice e promotrice di tali strumenti internazionali e legiferando in questo settore, la Svizzera svolge il ruolo di precursore per gli altri Stati.

Il 30 marzo 2011, il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DFGP di esaminare la possibilità di far confluire nell'avamprogetto l'attuale disciplinamento sull'impiego di società di sicurezza da parte delle autorità federali. Proponendo nuove disposizioni in una legge formale, l'avamprogetto mira a rafforzare il principio di legalità nei casi in cui un'autorità federale impieghi società di sicurezza per svolgere determinati compiti di protezione all'estero.

Contenuto dell'avamprogetto

L'avamprogetto di legge contribuisce ad assicurare la sicurezza interna ed esterna del Paese, a raggiungere gli obiettivi di politica estera, a preservare la neutralità e a garantire il rispetto del diritto internazionale. A tale scopo, prevede il divieto *ex lege* di determinate attività e la possibilità per le autorità competenti di pronunciare divieti in casi concreti.

L'avamprogetto sarà applicabile alle persone o società che dalla Svizzera forniranno prestazioni di sicurezza private all'estero o che forniranno in Svizzera prestazioni correlate a pre-

stazioni di sicurezza private svolte all'estero. Sarà applicabile anche alle società domiciliate in Svizzera detentrici di partecipazioni finanziarie in società operanti all'estero.

L'avamprogetto prevede il divieto *ex lege* di partecipare direttamente a ostilità in caso di conflitti armati («divieto di mercenarismo») nonché di esercitare attività correlate a un'eventuale partecipazione diretta alle ostilità o a una grave violazione dei diritti dell'uomo.

Per controllare le attività esercitate all'estero, l'avamprogetto prevede l'obbligo per le società di dichiararle all'autorità competente. Questa vieterà le attività contrarie agli obiettivi della legge. Il Consiglio federale potrà tuttavia accordare autorizzazioni eccezionali in caso di interessi pubblici considerati preponderanti. Le società potranno invece fornire prestazioni all'estero se queste non sono considerate problematiche. In caso di violazioni della legge saranno inflitte sanzioni amministrative e penali. L'avamprogetto sarà applicabile anche alle attività in corso nel momento dell'entrata in vigore della legge.

L'avamprogetto di legge sarà inoltre applicabile alle autorità federali che delegano a società di sicurezza l'esecuzione di determinati compiti di protezione all'estero oppure che ricorrono ai servizi di dette società. In questo contesto stabilisce le condizioni d'impiego. L'autorità federale dovrà in particolare assicurarsi che la società di sicurezza adempia determinati requisiti e che il personale di sicurezza abbia acquisito una formazione per l'esecuzione dei compiti di protezione. L'avamprogetto fissa le condizioni per autorizzare l'impiego della coercizione, di misure di polizia e di armi.

Indice

1.	Presentazione del progetto	5
1.1	Situazione iniziale.....	5
1.1.1	Società di sicurezza che forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero	5
1.1.2	Impiego di società di sicurezza da parte di autorità federali per l'esecuzione di compiti di protezione all'estero	6
1.2	Mandati del Consiglio federale	6
1.2.1	Decisione del Consiglio federale del 16 febbraio 2011	6
1.2.2	Decisione del Consiglio federale del 30 marzo 2011	7
1.3	Interventi parlamentari.....	7
1.4	Soluzioni esaminate	8
1.5	Tratti fondamentali dell'avamprogetto	10
1.5.1	Obiettivi	10
1.5.2	Aspetti fondamentali dell'avamprogetto	10
1.6	Diritto comparato	11
1.6.1	Disciplinamento in altri Paesi	11
	Osservazioni preliminari	11
	Germania.....	11
	Austria	11
	Francia	11
	Italia	11
	Lussemburgo.....	11
	Svezia	12
	Regno Unito	12
	Stati Uniti	12
	Sudafrica	13
1.7	Diritto internazionale pubblico	13
1.8	Sviluppi sul piano internazionale	14
1.8.1	Documento di Montreux	14
1.8.2	Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010	14
1.8.3	Progetto di convenzione dell'ONU	15
1.8.4	Discussioni a livello dell'Unione europea	15
1.9	Situazione nel diritto svizzero.....	15
1.9.1	Contesto normativo dell'attuale diritto federale	15
1.9.2	Diritto cantonale	17
2.	Commento alle singole disposizioni dell'avamprogetto	18
2.1	Disposizioni generali	18
Art. 1	Obiettivi	18
Art. 2	Campo di applicazione	19
Art. 3	Deroga al campo di applicazione	22
Art. 4	Definizioni.....	23
Art. 5	Controllo di una società.....	26
2.2	Divieti e obbligo di rispetto del Codice di condotta internazionale	28
Art. 6	Partecipazione diretta alle ostilità.....	28
Art. 7	Violazione dei diritti dell'uomo	30
Art. 8	Obbligo di rispettare il Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza	30
2.3	Procedura.....	31
Art. 9	Obbligo di dichiarazione	31

Art. 10 Comunicazione dell'autorità	31
Art. 11 Procedura di esame	32
Art. 12 Divieto da parte dell'autorità competente	33
Art. 13 Autorizzazione a titolo eccezionale	34
Art. 14 Coordinamento	34
2.4 Controllo	35
Art. 15 Obbligo di collaborare	35
Art. 16 Competenze di controllo dell'autorità	35
Art. 17 Trattamento di dati personali	35
2.5 Sanzioni	36
Art. 18 Sanzioni amministrative	36
Art. 19 Infrazioni ai divieti legali	36
Art. 20 Infrazioni all'obbligo di dichiarare, all'obbligo di astenersi o a un divieto dell'autorità	37
Art. 21 Contravvenzione all'obbligo di collaborare	37
Art. 22 Infrazioni commesse nell'ambito della conduzione aziendale	37
Art. 23 Giurisdizione	38
2.6 Assistenza amministrativa	38
Art. 24 Assistenza amministrativa in Svizzera	38
Art. 25 Assistenza amministrativa tra autorità federali e autorità estere	38
2.7 Impiego di società di sicurezza da parte di autorità federali all'estero	39
Art. 26 Compiti di protezione	39
Art. 27 Condizioni relative alla società	39
Art. 28 Formazione del personale di sicurezza	41
Art. 29 Impiego della coercizione e misure di polizia	41
Art. 30 Impiego di armi	41
2.8 Disposizioni finali	42
3. Ripercussioni	43
3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	43
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	43
3.3 Ripercussioni economiche	43
3.4 Altre ripercussioni	43
4. Programma di legislatura	43
5. Aspetti giuridici	44
5.1 Costituzionalità e conformità alle leggi	44
5.1.1 Costituzionalità	44
5.1.2 Conformità alle leggi	45
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	46
5.2.1 Strumenti dell'Unione europea	46
5.2.2 Altri strumenti internazionali	46
5.3 Forma dell'atto da adottare	46
5.4 Freno alle spese	46
5.5 Conformità alla legge sulle sovvenzioni	46
5.6 Delega di competenze legislative	46

1. Presentazione del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Società di sicurezza che forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero

Il 2 dicembre 2005 il Consiglio federale ha adottato un rapporto sulle società di sicurezza e le società militari private in risposta al postulato Stählin 04.3267 del 1° giugno 2004 «Società di sicurezza private»¹. Sulla base delle conclusioni di tale rapporto, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di esaminare l'opportunità di sottomettere all'obbligo di autorizzazione o di registrazione i fornitori di prestazioni militari o di sicurezza operanti dalla Svizzera in zone di crisi o di conflitto.

Per dar seguito al mandato del Consiglio federale, il 21 maggio 2008 l'UFG ha presentato un rapporto sull'esame di un sistema di registrazione obbligatorio delle imprese di sicurezza private operanti nelle zone di conflitto e di crisi². Sulla base delle conclusioni di tale rapporto, il 21 maggio 2008 il Consiglio federale ha deciso di rinunciare provvisoriamente a una regolamentazione, tenuto conto della bassa attrattiva del mercato svizzero, del dispendio sproporzionato necessario per i controlli e del carattere marginale del fenomeno. Il Consiglio federale intendeva peraltro osservare l'evoluzione del diritto internazionale e delle legislazioni di altri Paesi.

Nella primavera del 2010, la società AEGIS Group Holdings SA è stata iscritta nel registro di commercio del Cantone di Basilea Città. In base a tale registrazione la società si prefigge di acquisire, detenere e gestire partecipazioni finanziarie in società di ogni tipo. Durante l'estate del 2010, grazie a un aumento del capitale ottenuto tramite un conferimento in natura, la società AEGIS Group Holdings SA ha acquisito tutte le azioni della società AEGIS Defence Services Ltd., con sede a Londra. Secondo i rappresentanti della società AEGIS Group Holdings SA, la sua presenza a Basilea è di natura puramente amministrativa. La società organizzerebbe infatti i propri interventi operativi in loco da Londra o da altri Paesi, come per esempio gli Stati Uniti. Secondo i dati della società AEGIS Defence Services Ltd., questa conta circa 1500 collaboratori.

L'iscrizione della società AEGIS Group Holdings SA nel registro di commercio del Cantone di Basilea Città ha suscitato vive reazioni da parte dei media, riaprendo il dibattito politico su questa problematica.

Il 25 agosto 2010, il Consiglio federale ha quindi incaricato il DFGP di esaminare la necessità di una pertinente normativa. Per dar seguito al mandato, il 30 dicembre 2010 l'UFG ha presentato un rapporto su un'eventuale normativa per le società di sicurezza che dalla Svizzera operano in regioni di crisi o di guerra³.

Secondo le ricerche dell'UFG, alla fine del 2010 circa 20 società di sicurezza che operano o intendono operare in regioni di crisi o conflitto si erano stabilite nei Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città, Ginevra, Lucerna, Sciaffusa, Ticino, Vallese e Zugo. L'insediamento della società AEGIS Group Holdings SA nel Cantone di Basilea Città dimostra anche che le

¹ FF 2006 587

² <http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen.html>

³ <http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen.html>.

Il rapporto è disponibile in tedesco e in francese.

società straniere, comprese le grandi ditte internazionali, possono essere interessate ad avere una società in Svizzera grazie ai vantaggi offerti dal nostro Paese, in particolare in termini di reputazione, politica di neutralità, stabilità, infrastruttura e piazza finanziaria. Nell'ambito delle proprie ricerche, l'UFG ha anche constatato una notevole evoluzione del mercato della sicurezza sul piano internazionale, uno sviluppo degli strumenti di regolamentazione internazionali nonché l'esistenza di lacune giuridiche nel diritto svizzero in rapporto alle società che dalla Svizzera forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero. L'UFG è quindi giunto alla conclusione che esistono attualmente motivi sufficienti a sostegno di un disciplinamento federale e ha raccomandato un sistema d'informazione preliminare integrato con un regime di divieto parziale.

1.1.2 Impiego di società di sicurezza da parte di autorità federali per l'esecuzione di compiti di protezione all'estero

L'ordinanza del 31 ottobre 2007⁴ sull'impiego di società di sicurezza stabilisce le condizioni minime applicabili all'impiego di tali società nei casi in cui la legge autorizza la Confederazione a delegare loro compiti di protezione. È applicabile a qualsiasi autorità federale che deleghi a imprese di sicurezza l'esecuzione di compiti di protezione in Svizzera o all'estero. Stabilisce in particolare le condizioni d'impiego delle società nonché alcune esigenze in materia di formazione del personale di sicurezza. Prevede inoltre determinate disposizioni sull'impiego di società di sicurezza per l'esecuzione di compiti di protezione all'estero.

1.2 Mandati del Consiglio federale

1.2.1 Decisione del Consiglio federale del 16 febbraio 2011

Il 16 febbraio 2011, il Consiglio federale ha preso atto delle conclusioni del rapporto dell'UFG del 30 dicembre 2010 e ha deciso di incaricare il DFGP di elaborare, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia (DFE), il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) nonché i Cantoni, un avamprogetto di legge i cui tratti principali sono riportati qui di seguito.

- a. La legge definirà le attività di sicurezza proibite *ex lege*.
- b. Le società di sicurezza domiciliate in Svizzera saranno tenute a informare l'autorità federale competente ed eventualmente a richiedere un'autorizzazione, se intendono esercitare attività all'estero.
- c. Le società domiciliate in Svizzera che detengono partecipazioni in società di sicurezza operanti all'estero saranno sottoposte a questa legge.
- d. L'autorità federale competente pronuncerà un divieto se l'attività prevista potrà pregiudicare l'adempimento degli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera, i suoi principi di politica estera, la sicurezza del Paese o la sua reputazione, fatte salve eventuali deroghe.
- e. Le società di sicurezza saranno tenute a rispettare determinati obblighi per esercitare attività non oggetto di divieto nelle zone di crisi o di conflitto.
- f. In caso di violazione dei divieti o degli obblighi previsti dalla legge, verranno applicate sanzioni amministrative e penali.

⁴ OISS; RS 124

1.2.2 Decisione del Consiglio federale del 30 marzo 2011

A seguito della decisione del 30 marzo 2011 di sospendere il progetto di legge sui compiti della Confederazione in materia di polizia, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di riprendere le disposizioni sull'impiego di società di sicurezza da parte delle autorità federali nel progetto per un disciplinamento sulle società di sicurezza svizzere che operano in zone di crisi o di conflitto.

Il presente avamprogetto dà seguito a questo mandato, limitandosi tuttavia a disciplinare la questione delle società di sicurezza impiegate da autorità federali per l'esecuzione di compiti di protezione all'estero. L'avamprogetto non è applicabile in caso di compiti di protezione svolti in Svizzera, poiché questa problematica non rientra nel quadro del mandato del Consiglio federale del 30 marzo 2011.

1.3 Interventi parlamentari

Il caso AEGIS ha riaperto il dibattito politico anche in Parlamento, provocando nuovi interventi parlamentari, che dimostrano chiaramente l'esistenza di una volontà politica di adottare un disciplinamento federale sulle società che dalla Svizzera forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero. Qui di seguito sono riportati i principali interventi parlamentari.

- Le Camere federali hanno adottato la mozione depositata il 6 settembre 2010 dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) «Sistema di autorizzazione e di controllo per le società di sicurezza che operano in regioni di crisi o di guerra» (qui di seguito mozione CPS-S 10.3639). Questo intervento incarica il Governo di presentare le basi legali tese a introdurre un sistema di autorizzazione e di controllo per le società di sicurezza che dalla Svizzera organizzano operazioni in regioni di crisi o di guerra. Si tratta in particolare di definire le attività autorizzate e di vietare quelle contrarie agli interessi della Svizzera in materia di politica estera, di sicurezza e di neutralità. Sono interessate in particolare le società che hanno sede in Svizzera (holding o società operative), che organizzano le loro attività dalla Svizzera o che esercitano alcune delle loro attività in Svizzera (reclutamento, formazione, ecc.). Il 17 settembre 2010, prima ancora di disporre delle conclusioni del rapporto dell'UFG del 30 dicembre 2010, il Consiglio federale ha proposto di accettare la mozione. Il presente avamprogetto dà seguito a tale mozione, nella misura in cui vieta le attività contrarie agli interessi della Svizzera in materia di politica estera, sicurezza e neutralità e si applica alle stesse società interessate dall'intervento parlamentare. L'avamprogetto si discosta invece dalla proposta della mozione di introdurre un sistema di autorizzazione, per i motivi riportati al capitolo 1.4.
- Il 22 febbraio 2011, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-CN) ha depositato la mozione «Nessun esercito privato sul territorio svizzero» (qui di seguito mozione CPS-CN 11.3008). Questo intervento parlamentare incarica il Consiglio federale di modificare le pertinenti basi legali vietando sul territorio svizzero qualsiasi forma di esercito privato. Il 25 maggio 2011 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Il presente avamprogetto dà seguito a questo intervento parlamentare nella misura in cui vieta *ex lege* di costituire, stabilire, gestire, dirigere in Svizzera o controllare dalla Svizzera una società che metta a disposizione personale di sicurezza per una partecipazione diretta alle ostilità nell'ambito di un conflitto armato all'estero ai sensi delle Convenzioni di Ginevra. In altri termini, vieta l'insediamento di eserciti di «mercenari» nel nostro Paese.

- Sempre il 22 febbraio 2011, la CPS-CN ha depositato anche la mozione «Regolamentazione per le società di sicurezza private insediate sul territorio svizzero» (qui di seguito mozione CPS-CN 11.3009). Questo intervento incarica il Consiglio federale di elaborare un disegno di legge teso a disciplinare, e a vietare in determinati casi, le attività delle società che intervengono in aree di tensione, crisi o conflitto per combattere o per formare, consigliare e sostenere eserciti (p. es. in materia logistica). Secondo la mozione il disegno di legge deve essere applicabile sia alle attività operative che a quelle strategiche e deve definire anche le condizioni applicabili alle società già insediate sul territorio svizzero. Il 25 maggio 2011 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Il presente avamprogetto dà seguito a questo intervento. Prevede infatti di vietare *ex lege* la partecipazione diretta alle ostilità nel quadro di un conflitto armato (divieto di «mercenarismo»), nonché le attività in relazione con una partecipazione diretta alle ostilità, come l'assunzione, la formazione o la messa a disposizione di personale per una partecipazione diretta alle ostilità. Anche la formazione, la consulenza e il sostegno di eserciti saranno vietati *ex lege* se costituiscono una partecipazione diretta alle ostilità. Infine, l'avamprogetto fissa le condizioni applicabili alle attività in corso d'esecuzione al momento dell'entrata in vigore della legge, prevedendo una disposizione transitoria.
- La mozione della CPS-CN del 22 febbraio 2011 «Sistema di autorizzazione per le società di sicurezza e le società militari private con sede in Svizzera» (qui di seguito mozione CPS-CN 11.3010) incarica il Consiglio federale di introdurre un sistema di autorizzazioni per i fornitori di prestazioni private nel settore della sicurezza o in quello militare che, a partire dalla Svizzera, operano in regioni di crisi o di conflitto. L'autorizzazione dovrebbe presupporre per l'offerente l'obbligo di dimostrare di possedere un sistema efficace di controllo interno e di garanzia della qualità che verta su standard internazionali. Il 25 maggio 2011 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione. I motivi per i quali è opportuno non dar seguito alla proposta della mozione sono esposti al capitolo 1.4.
- Il 22 febbraio 2011 la CPS-CN ha depositato la mozione «Controllo sistematico delle società militari private con sede in Svizzera» (qui di seguito mozione CPS-CN 11.3011). Questo intervento incarica il Consiglio federale di instaurare una procedura di autorizzazione e di controllo periodico per le società militari e le società di sicurezza private con sede in Svizzera o che sono di proprietà o gestite da società svizzere. Il 25 maggio 2011 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione. Nel suo parere, riconosce la necessità di un disciplinamento delle società di sicurezza private attive in regioni di crisi e di guerra, ma non propone un sistema di autorizzazioni. Ritiene infatti che un tale regime comporterebbe un considerevole onere amministrativo e finanziario nonché misure di controllo sproporzionate in zone di crisi o di conflitto (cfr. cap. 1.4.).
- Infine, lo stesso giorno, la CPS-CN ha depositato la mozione «Eserciti privati in Svizzera» (qui di seguito mozione CPS-CN 11.3012), che incarica il Consiglio federale di modificare le basi legali vietando qualsiasi attività sul territorio svizzero alle società che offrono o hanno l'intenzione di offrire servizi di associazioni di mercenari. Il 25 maggio 2011 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. L'avamprogetto vi dà seguito (cfr. più sopra mozione CPS-CN 11.3008).

1.4 Soluzioni esaminate

Nel rapporto del 30 dicembre 2010, l'UFG ha esaminato diverse possibilità di regolamentazione, che vengono brevemente presentate qui di seguito, insieme alle ragioni per le quali sono state scartate.

L'UFG ha esaminato la possibilità di introdurre per le società l'obbligo di comunicare a posteriori all'autorità competente le prestazioni di sicurezza private fornite in zone di crisi e di conflitto. Questa soluzione ha il vantaggio di essere poco interventista, ma non permette di raggiungere efficacemente gli obiettivi della legge.

Inoltre, l'UFG ha esaminato la possibilità di prevedere un divieto assoluto per le società di partecipare a operazioni militari o a pertinenti attività preparatorie. Un tale divieto potrebbe essere isolato oppure combinato con altre misure, in particolare con l'obbligo di ottenere un'autorizzazione e/o di registrarsi. Questa soluzione presenterebbe il vantaggio di definire chiaramente le operazioni proibite a causa dell'incompatibilità con alcuni interessi della Svizzera. Uno degli inconvenienti di un semplice divieto è la difficoltà di definire in maniera astratta i concetti di operazione militare e attività preparatoria.

L'UFG ha anche esaminato la possibilità di un disciplinamento che prevedesse un obbligo di registrazione per le società di sicurezza e/o un obbligo di autorizzazione per determinate loro attività. Rispetto all'introduzione di un eventuale divieto, quella di un'autorizzazione obbligatoria e/o di un obbligo di registrazione ha il vantaggio di evitare che lo Stato possa pregiudicare la libertà economica. A differenza della comunicazione a posteriori, questa soluzione permetterebbe di raggiungere i principali obiettivi di un eventuale disciplinamento. Un tale sistema ha tuttavia l'inconveniente di comportare un processo burocratico notevole e costi elevati. L'autorità dovrebbe effettuare verifiche per comprovare in particolare la reputazione della società di sicurezza e del rispettivo personale. Dovrebbe inoltre svolgere complessi controlli nel luogo d'esecuzione del contratto, per determinare se l'autorizzazione è rispettata. Infine, la concessione di un'autorizzazione potrebbe essere percepita all'estero come una garanzia da parte delle autorità svizzere. Di conseguenza, nuove società di sicurezza estere potrebbero essere interessate a stabilirsi nel nostro Paese, che per queste è già attrattivo a causa della sua reputazione, della sua neutralità e della sua stabilità. Inoltre, la percezione che potrebbero avere gli Stati esteri che la Svizzera si porti garante di determinate società di sicurezza potrebbe risultare particolarmente problematica nel caso in cui questi commettano infrazioni nell'ambito della loro attività.

Alla luce di queste osservazioni, è opportuno optare per un disciplinamento che permetta di controllare nella maniera più accurata possibile e senza burocrazia inutile le attività delle società di sicurezza che potrebbero risultare problematiche, di esaminare rapidamente la situazione e di imporre efficacemente i divieti e altre eventuali restrizioni risultanti da tale esame. L'avamprogetto propone quindi un regime di divieti integrato da una procedura di dichiarazione preliminare. Questo sistema permette alla Confederazione di controllare il mercato delle prestazioni di sicurezza fornite dalla Svizzera all'estero e di intervenire in determinati casi vietando alcune attività, senza tuttavia fare da garante per la fornitura di determinate prestazioni di sicurezza private che non sono considerate problematiche.

1.5 Tratti fondamentali dell'avamprogetto

1.5.1 Obiettivi

L'avamprogetto di legge contribuisce a salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera, a raggiungere gli obiettivi di politica estera svizzeri, a preservare la neutralità e a garantire il rispetto del diritto internazionale quando dalla Svizzera vengono fornite prestazioni di sicurezza private all'estero o quando nel nostro Paese vengono svolte attività in rapporto con tali prestazioni.

Per rafforzare il principio di legalità, l'avamprogetto di legge stabilisce le condizioni d'impiego di una società di sicurezza quando un'autorità federale le delega l'esecuzione di determinati compiti di protezione o ricorre ai suoi servizi sulla base di un mandato.

1.5.2 Aspetti fondamentali dell'avamprogetto

L'avamprogetto di legge prevede di vietare *ex lege* determinate attività, di introdurre un regime di divieti che l'autorità competente potrà ordinare in determinati casi e di rilevare le prestazioni di sicurezza fornite dalla Svizzera all'estero, sottomettendole a una procedura di dichiarazione preliminare.

La nuova legge sarà applicabile alle persone o società che dalla Svizzera forniranno prestazioni di sicurezza private all'estero o che forniranno in Svizzera determinate prestazioni correlate a prestazioni di sicurezza private fornite all'esterno. Sarà applicabile anche alle società domiciliate in Svizzera detentrici di partecipazioni finanziarie in società operanti all'estero. L'avamprogetto prevede divieti legali concernenti la partecipazione diretta alle ostilità in caso di conflitti armati («divieto di mercenarismo») nonché le attività correlate a un'eventuale partecipazione diretta alle ostilità o a una violazione grave dei diritti dell'uomo.

Qualsiasi società che intenda esercitare una delle attività rette da tale legge, dovrà prima dichiararlo all'autorità. Se la dichiarazione lascia sospettare che l'attività possa essere contraria agli obiettivi della legge, l'autorità avvia una procedura di esame e, se del caso, pronuncia un divieto. Il Consiglio federale potrà tuttavia accordare autorizzazioni eccezionali in caso di interessi pubblici considerati preponderanti. Le società potranno invece esercitare all'estero le attività che non sono considerate contrarie alla legge. Per garantire un'applicazione efficace della legge, l'avamprogetto prevede misure di controllo. In caso di violazioni della legge saranno inflitte sanzioni amministrative e penali. L'avamprogetto sarà applicabile anche alle attività in corso nel momento dell'entrata in vigore della legge.

L'avamprogetto di legge è inoltre applicabile alle autorità federali che delegano a società di sicurezza l'esecuzione di compiti di protezione all'estero oppure che ricorrono ai servizi di dette società. In questo contesto stabilisce le condizioni d'impiego. L'autorità federale dovrà in particolare assicurarsi che la società di sicurezza adempia determinati requisiti e che il personale di sicurezza abbia acquisito una formazione per l'esecuzione dei compiti di protezione. L'avamprogetto stabilisce inoltre le condizioni necessarie per autorizzare l'impiego della coercizione, di misure di polizia o di armi.

1.6 Diritto comparato

1.6.1 Disciplinamento in altri Paesi

Osservazioni preliminari

La presente panoramica è ripresa dal rapporto dell'UFG del 30 dicembre 2010. Si tratta di una breve presentazione delle normative applicabili all'estero, in base alle informazioni ricevute dalle rappresentanze diplomatiche svizzere presenti nei Paesi esaminati.

Germania

La Germania non dispone di una legislazione specifica concernente l'attività delle società di sicurezza all'estero. Le normative applicabili in questo settore sono il diritto penale, il diritto societario tedesco e la legge tedesca sul commercio estero. Questa ultima prevede la possibilità di vietare ai cittadini tedeschi la fornitura di prestazioni che potrebbero pregiudicare la sicurezza del Paese, la coesistenza pacifica tra i popoli o le relazioni della Germania con altri Paesi.

Austria

L'Austria non dispone di alcuna legislazione che disciplini l'attività delle società di sicurezza. Alla fine del 2010, comunque, nessuna società operante in zone di conflitto aveva sede sul territorio austriaco.

Francia

La Francia non ha alcuna legge che disciplini l'attività delle società di sicurezza all'estero. Esiste un decreto degli anni Ottanta che riguarda unicamente le attività di tali società sul territorio nazionale. Un'altra legge, concernente il mercenarismo, non è applicabile alle imprese di sicurezza. I media riferiscono che il Governo francese intende emanare un disciplinamento in materia, per sottoporre le prestazioni delle società francesi a determinate norme etiche, in modo da aumentarne la concorrenzialità.

Italia

In Italia non esiste alcuna legge specifica che disciplini le attività delle società di sicurezza all'estero. Tuttavia, il codice penale italiano reprime il mercenarismo. Questa norma è stata oggetto di un'interpretazione relativamente ampia: un tribunale italiano ha considerato che in particolare sono punibili le persone che sul territorio italiano accettano – senza previa autorizzazione – proposte di reclutamento a fini militari derivanti da società legate ad altri Paesi o a gruppi di ribelli.

Lussemburgo

Il diritto lussemburghese prevede che le società di sicurezza richiedano un'autorizzazione scritta al Ministero di giustizia per esercitare attività commerciali in Lussemburgo. Una legge del 2002 riporta un elenco esaustivo delle attività che le società di sicurezza sono autorizzate a svolgere. Ne fanno parte i compiti di sorveglianza, la protezione dei trasporti e quella delle persone. In virtù di questa legislazione, le società di sicurezza sono autorizzate a proporre prestazioni all'estero o in zone di crisi o di conflitto. Non è prevista alcuna restrizione o condizione particolare, purché l'attività svolta sia conforme con il diritto in vigore sul posto. Tuttavia, nemmeno questo requisito è espressamente previsto dalla legge. In conclusione, il diritto

lussemburghese non impone alcuna restrizione alla creazione di holding o di società di partecipazione finanziaria. Tali società non sono soggette alla legge del 2002, anche se hanno nel proprio portafoglio società straniere che svolgono attività di sicurezza.

Svezia

In Svezia, le società di sicurezza e quelle che si occupano della formazione del personale di sicurezza, per poter esercitare la propria attività, sono obbligate a disporre di un'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente nel luogo in cui hanno sede. Le autorizzazioni non sono a carattere generale, ma vengono rilasciate per attività specifiche. La legge obbliga le società in possesso di un'autorizzazione a rendere conto ogni anno delle proprie attività alle autorità provinciali competenti.

La legislazione svedese non presenta alcuna disposizione specifica sulla fornitura di prestazioni di sicurezza o di formazione in zone di crisi o di conflitto situate all'estero. Se una società di sicurezza esercita un'attività considerata inappropriata, l'autorità competente può eventualmente revocare l'autorizzazione.

Regno Unito

In Gran Bretagna il controllo dell'attività delle società di sicurezza avviene principalmente tramite un sistema di autoregolazione introdotto dalla *British Association of Private Security Companies* e basato su un codice di buona condotta stilato in collaborazione con il Governo. Nell'ambito del sistema di autoregolazione, quest'ultimo dovrebbe garantire un controllo le cui modalità erano ancora in fase di elaborazione alla fine del 2010. È previsto che il Governo intervenga se constata che le società di sicurezza svolgono attività incompatibili con i diritti dell'uomo, il diritto internazionale pubblico o gli interessi nazionali della Gran Bretagna. In qualità di committente, il Governo britannico intende impiegare esclusivamente società che rispettano elevati standard internazionali.

Stati Uniti

Gli Stati Uniti non dispongono di basi legali applicabili specificatamente all'insediamento o alle attività delle società di sicurezza. Inoltre queste società non sono sottoposte a una sorveglianza particolare. La legislazione applicabile è quella che regola le società in generale, soprattutto il *Foreign Corrupt Practices Act* e l'*Arms Export Control Act*.

Negli Stati Uniti, l'esportazione dei cosiddetti *defense services* è retta dalla legislazione sull'esportazione di materiale bellico (*Arms Export Control Act*). L'elenco dei *defense services* è redatto dal Ministero degli affari esteri in collaborazione con il Ministero della difesa e include il trasferimento di beni immateriali – *know how* compreso – legati al materiale bellico nonché la formazione militare di forze armate regolari o irregolari fornita all'estero.

Tuttavia, quando il Governo americano incarica una società di sicurezza di fornire le proprie prestazioni in una zona di crisi o di conflitto, in particolare in Iraq e in Afghanistan, a livello contrattuale è prevista tutta una serie di direttive (*rules and regulations*) per garantire che tale società agisca in maniera responsabile e nel rispetto della legge. Anche il progetto di legge americano in discussione al Congresso alla fine del 2010 va in questa direzione. Prevede infatti che le società di sicurezza con cui il Governo americano instaura una relazione contrattuale ottengano una certificazione rilasciata da una terza parte.

Il Sudafrica dispone di una legge specifica che disciplina l'attività delle imprese di sicurezza all'estero. Questa legge, adottata dal Parlamento nel 2006 e firmata dal presidente Mbeki nel 2007, alla fine del 2010 non era ancora stata promulgata. Vieta qualsiasi forma di partecipazione a scopo di lucro a un conflitto armato. Fanno eccezione gli interventi umanitari, che però sono soggetti ad autorizzazione se si svolgono in una delle zone di crisi o di conflitto elencate nella legge.

1.7 Diritto internazionale pubblico

La Svizzera ha ratificato la Convenzione del 18 ottobre 1907⁵ concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra. In virtù dell'articolo 4, in combinato disposto con l'articolo 5, la Svizzera non deve tollerare che combattenti chiamati a partecipare direttamente alle ostilità vengano arruolati sul proprio territorio o da società svizzere. Tuttavia, la Convenzione è applicabile soltanto ai conflitti armati internazionali, ovvero ai conflitti armati tra Stati.

L'articolo 47 del Protocollo I alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949⁶ non vieta il mercenarismo, ma prevede la possibilità di rifiutare ai mercenari lo statuto privilegiato di combattenti o prigionieri di guerra. Il concetto di «mercenario» è definito all'articolo 47 paragrafo 2, che fissa sei condizioni cumulative⁷. Tuttavia, questa disposizione non ha grandi effetti a livello pratico, essendo troppo restrittiva. In linea generale, nei singoli casi non è possibile provare che le sei condizioni siano soddisfatte, per cui la disposizione non si applica ai collaboratori delle società che forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero.

La Convenzione dell'ONU del 4 dicembre 1989 contro il reclutamento, l'uso, il finanziamento e l'addestramento di mercenari definisce questi ultimi in maniera molto simile all'articolo 47 del Protocollo I, incorrendo quindi nelle stesse difficoltà d'applicazione. Questa Convenzione è stata ratificata da un numero esiguo di Stati, visto che la sua efficacia è controversa. La Svizzera non l'ha ratificata. Il 16 marzo 2011, la consigliera nazionale Fässler-Osterwalder ha depositato la mozione «Adesione della Svizzera alla Convenzione dell'ONU contro il reclutamento di mercenari» (qui di seguito mozione 11.3128), che invita il Consiglio federale ad

⁵ RS 0.515.21

⁶ Protocollo aggiuntivo dell'8 giugno 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali; RS 0.518.521

⁷ La disposizione recita come segue:

«Con il termine «mercenario» si intende ogni persona:

- a) che sia appositamente reclutata, localmente o all'estero, per combattere in un conflitto armato;
- b) che di fatto prenda parte diretta alle ostilità;
- c) che prenda parte alle ostilità spinta dal desiderio di ottenere un profitto personale, e alla quale sia stata effettivamente promessa, da una Parte in conflitto o a suo nome, una remunerazione materiale nettamente superiore a quella promessa o corrisposta ai combattenti aventi rango e funzioni simili nelle forze armate di detta Parte;
- d) che non sia cittadino di una Parte in conflitto, né residente di un territorio controllato da una Parte in conflitto;
- e) che non sia membro delle forze armate di una Parte in conflitto; e
- f) che non sia stato inviato da uno Stato non Parte nel conflitto in missione ufficiale quale membro delle forze armate di detto Stato.»

adottare le misure necessarie in vista dell'adesione della Svizzera a tale Convenzione. Nella risposta dell'11 maggio 2011, il Consiglio federale propone di respingere la mozione, adducendo che nella Convenzione la nozione di «mercenari» è definita in modo troppo restrittivo per trovare applicazione nella pratica. Ricorda inoltre che soltanto 32 Stati l'hanno ratificata, per cui non è considerata universalmente riconosciuta dalla comunità internazionale. Il suo carattere controverso è anche comprovato dal fatto che è entrata in vigore soltanto 12 anni dopo la sua adozione.

1.8 Sviluppi sul piano internazionale

1.8.1 Documento di Montreux

Il Documento di Montreux del 17 settembre 2008 sugli obblighi legali internazionali e le buone pratiche per gli Stati in merito alle attività delle società di sicurezza e delle società militari private durante i conflitti armati (qui di seguito «Documento di Montreux») è il risultato di un'iniziativa congiunta lanciata all'inizio del 2006 dalla Svizzera e dal Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR). Vuole essere un contributo pratico e realista allo scopo di promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo. Il Documento di Montreux non è giuridicamente vincolante. Esso definisce le norme internazionali applicabili alle società di sicurezza e alle loro attività in caso di conflitti armati. Comprende inoltre un elenco delle buone pratiche intese ad assistere gli Stati ad adempiere i loro obblighi legali internazionali mediante misure nazionali. Nel preambolo, tutti gli Stati e tutte le organizzazioni internazionali sono invitati a comunicare al DFAE la loro adesione al Documento. Attualmente sono 36 gli Stati che hanno aderito al Documento di Montreux (tra gli altri Afghanistan, Sudafrica, Germania, Cina, Stati Uniti d'America, Francia, Iraq, Regno Unito, Italia). La Svizzera è impegnata a cercare il sostegno di altri Stati. Il 12 e 13 maggio 2011 in Cile si è svolto il primo seminario regionale per la diffusione del Documento di Montreux. Nell'elaborazione del presente avamprogetto è stato tenuto conto del Documento.

1.8.2 Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010

Il Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010⁸ per i servizi privati di sicurezza (qui di seguito «codice di condotta») è stato elaborato a seguito di un'iniziativa della Svizzera e di diverse associazioni del settore. Vi può aderire qualsiasi società di sicurezza privata, che si tratti di persone fisiche o giuridiche. Al 1° giugno 2011 vi avevano aderito 125 società di sicurezza, impegnandosi esplicitamente a vietare qualsiasi atto offensivo e a limitare il ricorso alla violenza letale ai casi di autodifesa e di difesa della vita di terzi. Il codice di condotta prevede anche l'obbligo per le società di sicurezza di rispettare i diritti dell'uomo e il diritto umanitario internazionale nell'ambito delle loro attività, indipendentemente dalle leggi nazionali e dalla legislazione in vigore nei Paesi interessati. Vi si precisa anche che il codice di condotta non sostituisce un'eventuale politica nazionale in materia né il controllo statale. Le società firmatarie e gli altri attori associati hanno convenuto di elaborare entro un certo termine un meccanismo esterno indipendente con lo scopo di assicurare l'applicazione efficace del codice.

⁸ Il documento può essere consultato (in francese) all'indirizzo www.adh-geneve.ch > Policy Studies > Code de conduite pour les ESP

1.8.3 Progetto di convenzione dell'ONU

Un gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sta attualmente valutando l'eventuale necessità di elaborare una nuova convenzione giuridicamente vincolante, allo scopo di regolamentare gli obblighi statali concernenti le attività di società di sicurezza e società militari private. Non è possibile fare previsioni sui risultati di questi lavori, visto che diversi Stati – in cui hanno sede grosse società di sicurezza e società militari private e che sono anche i principali clienti di dette società – hanno espresso riserve in merito a una tale convenzione. La Svizzera sta seguendo lo sviluppo dei lavori.

1.8.4 Discussioni a livello dell'Unione europea

Priv-War⁹ è un progetto di ricerca finanziato dall'UE e coordinato dall'*European University Institute* (EUI) mediante il quale, in collaborazione con sette altre università europee, sono stati esaminati gli effetti di un aumentato intervento di società di sicurezza e società militari private in zone in cui sono in corso conflitti armati. Punto di partenza del progetto è stata un'analisi del quadro politico esistente, tenendo conto anche del Documento di Montreux e del codice di condotta. Il progetto è stato alla base di pubblicazioni scientifiche¹⁰ e delle raccomandazioni presentate all'UE a marzo 2011, contenenti diverse opzioni per l'introduzione di misure regolatorie giuridicamente vincolanti o meno. Queste raccomandazioni sono attualmente al vaglio dell'UE.

È inoltre opportuno segnalare che, nell'ambito della risoluzione dell'11 maggio 2011 sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo comunica che è necessaria l'adozione di misure regolatorie europee, compreso un sistema completo per istituire, registrare, approvare e controllare le società militari private e le società di sicurezza private nonché per comunicare eventuali violazioni del diritto applicabile. Chiede quindi alla Commissione e al Consiglio di elaborare un progetto di direttiva al fine di armonizzare le misure nazionali in questo settore nonché un progetto di decisione per regolamentare l'esportazione dei servizi di tali società in Paesi terzi.

1.9 Situazione nel diritto svizzero

1.9.1 Contesto normativo dell'attuale diritto federale

La legislazione applicabile al settore della polizia e delle società di sicurezza è attualmente disciplinata soprattutto dal diritto cantonale (cfr. cap. 1.9.2). Tuttavia, alcune attività di sicurezza, in particolare la fornitura di prestazioni di sicurezza private all'estero, possono sottostare a norme speciali di diritto federale.

La legge federale del 13 dicembre 1996¹¹ sul materiale bellico disciplina la fabbricazione e il trasferimento di materiale bellico e della relativa tecnologia. Prevede un sistema di doppia autorizzazione, ovvero un'autorizzazione iniziale per chiunque intenda occuparsi della fabbricazione, del commercio o della mediazione di materiale bellico e un'autorizzazione specifica per determinate attività, quali mediazione, importazione, esportazione, transito, trasferimento

⁹ <http://priv-war.eu/>

¹⁰ Cfr. in particolare F. Francioni e N. Ronzitti (ed.), *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law and Private Contractors*, Oxford University Press, 2011.

¹¹ LMB; RS 514.51

di beni immateriali e commercio. L'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni è la Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

La legge federale del 13 dicembre 1996¹² sul controllo dei beni a duplice impiego ha lo scopo di instaurare un sistema di controllo di tali beni quando sono oggetto di accordi internazionali. Prevede che il Consiglio federale possa introdurre l'obbligo di autorizzazione e di dichiarazione e ordinare misure di sorveglianza in applicazione degli accordi internazionali. L'articolo 4 dell'ordinanza del 25 giugno 1997¹³ sul controllo dei beni a duplice impiego prevede l'obbligo di notificare l'esportazione di beni che non sottostanno al regime del permesso se questi possono essere legati allo sviluppo di armi di distruzione di massa. Nei 14 giorni che seguono la notifica, i beni possono essere esportati solo con l'approvazione dell'autorità competente per il rilascio dei permessi. Quest'ultima verifica entro i termini previsti dalla legge se l'esportazione è compatibile con le disposizioni in vigore. L'autorità competente per il rilascio dei permessi è la SECO.

La legge federale del 20 giugno 1997¹⁴ sulle armi disciplina in particolare l'acquisto, l'esportazione, la custodia, la fabbricazione e il commercio di armi. Prevede inoltre che l'esportazione, il transito, la mediazione a destinatari all'estero e il commercio all'estero a partire dal territorio svizzero di armi, accessori di armi o munizioni siano disciplinati dalla legislazione sul materiale bellico, se i beni in questione sono contemplati anche da questa, oppure dalla legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego, se i beni in questione non sono contemplati anche dalla legislazione sul materiale bellico. Le autorizzazioni per l'acquisto o il commercio di armi sono rilasciate dall'autorità cantonale competente. Chiunque intenda esportare armi in uno Stato Schengen è tenuto a informarne l'Ufficio centrale delle armi.

La legge federale del 22 marzo 2002¹⁵ sugli embarghi prevede che la Confederazione possa disporre misure coercitive per applicare le sanzioni volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico e in particolare i diritti dell'uomo. Tali misure possono per esempio limitare il traffico delle merci e dei servizi o consistere in divieti, obblighi di autorizzazione o di notificazione. Il Consiglio federale è competente per emanare tali misure sotto forma di ordinanze. Per esempio, l'ordinanza del 30 marzo 2011¹⁶ che istituisce provvedimenti nei confronti della Libia vieta di fornire e acquisire materiale d'armamento e beni che potrebbero essere utilizzati per repressioni interne, nonché di mettere a disposizione mercenari armati. La SECO è l'organo di controllo competente per sorvegliare l'esecuzione del divieto di fornire materiale d'armamento e altri materiali connessi.

Il Codice penale¹⁷ reprime determinati reati che possono interessare le attività delle società di sicurezza (art. 271, 299, 300 e 301 CP). Inoltre, alcune disposizioni del Codice penale militare del 13 giugno 1927¹⁸ potrebbero applicarsi al personale di società di sicurezza qualora siano soddisfatte determinate condizioni personali (art. 3 e segg. CPM). Il CPM reprime anche determinati reati commessi contro la difesa nazionale, la forza difensiva del Paese o il diritto delle genti in caso di conflitto armato. A questo proposito, va menzionato l'articolo 94 CPM, che prevede una sanzione penale contro i cittadini svizzeri che si arruolano in un

¹² LBDI; RS **946.202**

¹³ OBDI; RS **946.202.1**

¹⁴ LArm; RS **514.54**

¹⁵ LEmb; RS **946.231**

¹⁶ RS **946.231.149.82**

¹⁷ CP; RS **311.0**

¹⁸ CPM; RS **321.0**

esercito straniero senza il permesso del Consiglio federale (cpv. 1). Fanno tuttavia eccezione gli Svizzeri domiciliati in un altro Stato di cui posseggono pure la nazionalità, che prestano servizio militare nell'esercito di questo Stato (cpv. 2). Viene punito anche chiunque arruoli uno Svizzero per il servizio militare straniero (cpv. 3).

L'articolo 22 capoverso 2 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁹ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna autorizza l'autorità federale ad affidare a servizi privati il compito di diritto pubblico di assicurare la protezione delle autorità, delle persone e degli edifici della Confederazione. L'ordinanza del 27 giugno 2001²⁰ sui Servizi di sicurezza di competenza federale disciplina i compiti degli organi responsabili della protezione di persone ed edifici ai sensi degli articoli 22-24 LMSI (art. 1). Secondo l'articolo 3 dell'ordinanza, i servizi federali competenti possono ricorrere a servizi di protezione privati per la sorveglianza di edifici della Confederazione al fine di potenziarne il personale nonché per la protezione in occasione di manifestazioni della Confederazione per rafforzare la polizia (cpv. 1 e 2). L'OISS stabilisce le condizioni minime applicabili all'impiego di società di sicurezza private nei casi in cui la legge autorizza la Confederazione a delegare loro compiti di protezione in Svizzera o all'estero (cfr. cap. 1.1.2.).

Infine, è opportuno ricordare il progetto di revisione della LMSI²¹. L'articolo 9 capoverso 1 del disegno di legge prevede in particolare che il capo del DFGP possa vietare a una persona fisica, a un'organizzazione o a un gruppo di compiere un'attività che, in via diretta o indiretta, serva a propugnare, appoggiare o sostenere in altro modo operazioni terroristiche o di estremismo violento e che minacci concretamente la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

1.9.2 Diritto cantonale

I disciplinamenti cantonali sulle società di sicurezza sono molto diversi e non sono applicabili alle attività di sicurezza svolte all'estero. Alcuni Cantoni della Svizzera tedesca nonché il Cantone Ticino hanno adottato una legislazione sulle società di sicurezza che subordina ogni attività di questo tipo all'obbligo di ottenere un'autorizzazione; altri Cantoni (per esempio quello di Berna) non prevedono alcun obbligo di autorizzazione. Tutti i Cantoni romandi hanno aderito al Concordato del 18 ottobre 1996 sulle società di sicurezza (qui di seguito «Concordato romando»). Tale concordato stabilisce norme comuni atte a determinare l'attività delle società di sicurezza e prevede l'obbligo di autorizzazione per qualsiasi loro attività.

Per dar seguito alle richieste delle cerchie interessate di armonizzare questa situazione, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha elaborato un progetto per un concordato nazionale. In seguito ai risultati della procedura di consultazione e alla volontà espressa dai Cantoni romandi di mantenere il proprio concordato, la CDDGP ha dovuto modificare il progetto iniziale. Il 12 novembre 2010 ha adottato il Concordato sulle prestazioni di sicurezza fornite da privati, in vista della ratifica dei Cantoni. Ha inoltre raccomandato ai Cantoni di aderire a uno dei due concordati entro un termine di due anni. Il Concordato del 12 novembre 2010 disciplina le prestazioni di sicurez-

¹⁹ LMSI; RS **120**

²⁰ OSF; RS **120.72**

²¹ Messaggio aggiuntivo del 27 ottobre 2010 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II ridotta»); FF **2010** 6923

za fornite da persone o società private. Come il Concordato romando prevede un sistema di autorizzazione e non disciplina le attività svolte all'estero.

2. Commento alle singole disposizioni dell'avamprogetto

2.1 Disposizioni generali

Art. 1 Obiettivi

L'avamprogetto di legge contribuisce a proteggere alcuni interessi e principi dello Stato svizzero. Questi vengono fissati nell'articolo 1, tuttavia senza essere enumerati in ordine di importanza.

Secondo la lettera a, l'avamprogetto di legge contribuisce a preservare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera. Stando alla dottrina²², la sicurezza interna consiste essenzialmente in ciò che la Costituzione federale del 1848 definiva «il mantenimento della tranquillità e dell'ordine», mentre la sicurezza esterna protegge la Svizzera dalle minacce esterne, per esempio le aggressioni di altri Stati, il terrorismo, la pressione politica e il crimine organizzato. Tuttavia, i concetti di sicurezza interna ed esterna sono strettamente collegati. La LMSI prevede per esempio misure preventive contro i pericoli legati al terrorismo, allo spionaggio o all'estremismo violento.

Secondo l'articolo 1 lettera b l'avamprogetto di legge contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di politica estera della Svizzera fissati all'articolo 54 della Costituzione federale (Cost.; RS 101). Questa disposizione conferisce alla Confederazione una competenza globale, che include tutti gli aspetti concernenti gli «affari esteri», come la conclusione di trattati, il riconoscimento di altri Stati e le relazioni diplomatiche. L'articolo 54 capoverso 2 riporta un elenco non esaustivo dei principali obiettivi di politica estera della Confederazione, in particolare l'indipendenza e il benessere del Paese, il rispetto dei diritti dell'uomo, la democrazia e la convivenza pacifica dei popoli.

La lettera c prevede che venga preservato il principio della neutralità svizzera. La neutralità è uno strumento di politica estera del nostro Paese (art. 173 e 185 Cost.), che serve a garantire l'indipendenza dello Stato e l'inviolabilità del suo territorio. Quale contropartita, la Svizzera s'impegna a non partecipare alle guerre tra altri Stati.

Il diritto della neutralità è retto dal diritto internazionale. La Svizzera è parte alla Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (RS 0.515.21; qui di seguito «Convenzione dell'Aja»).

Gli articoli 4 e 5 della Convenzione dell'Aja prevedono che le Potenze neutrali non tollerino che nel loro territorio vengano formati corpi di combattenti o aperti uffici d'arruolamento a vantaggio dei belligeranti. Il diritto internazionale vieta quindi alla Svizzera, in quanto Stato neutro, di tollerare che combattenti chiamati a partecipare direttamente a un conflitto armato internazionale vengano arruolati sul suo territorio o da società svizzere. Secondo l'articolo 6 una Potenza neutrale non è tuttavia responsabile del fatto che singoli individui passino la frontiera per mettersi al servizio di uno dei belligeranti. Una Potenza neutrale non è nemmeno «tenuta ad impedire l'esportazione o il transito, per conto di questo o quel belligerante, di

²² Jean-François Aubert e Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurigo 2003, art. 57, pag. 481.

armi, di munizioni, e, in generale, di tutto ciò che può essere utile a un esercito o a una flotta» (art. 7). Se uno Stato neutrale introduce misure restrittive per il commercio di tali beni, deve applicare queste restrizioni in modo uniforme ai due belligeranti (art. 9). Secondo l'articolo 18 di detta convenzione i servizi resi in materia di polizia o di amministrazione civile non sono tuttavia considerati come atti commessi in favore di uno dei belligeranti.

Gli obblighi assunti dagli Stati neutrali in virtù del diritto internazionale sono applicabili unicamente ai conflitti armati internazionali, ovvero ai conflitti tra Stati. Uno Stato neutrale è tuttavia libero di applicare volontariamente tali obblighi anche ai conflitti interni, nell'ambito della sua politica di neutralità. In tal modo dimostra alla comunità internazionale la propria volontà e capacità di rispettare il suo obbligo generale di neutralità.

Lo Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945²³ prevede limiti all'applicazione del principio di neutralità: se il Consiglio di Sicurezza ordina o autorizza misure volte a mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, di regola il principio di neutralità non è più applicabile e gli obblighi che ne conseguono vengono sospesi.

Infine, l'avamprogetto di legge contribuisce a garantire il rispetto del diritto internazionale e in particolare dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario (art. 1 lett. d). Il diritto internazionale disciplina le relazioni tra gli Stati e altri soggetti del diritto internazionale. Comprende diversi settori, per esempio il divieto di ricorrere alla forza per risolvere una controversia tra Stati, nonché la lotta contro il terrorismo e altri gravi reati. L'avamprogetto contribuisce inoltre a garantire il rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario (ovvero, la protezione degli esseri umani in caso di conflitti armati). Gli impegni internazionali di uno Stato possono avere diverse basi, la principale delle quali – dal punto di vista quantitativo – è costituita dai trattati internazionali. Tuttavia, alcuni obblighi internazionali fondamentali derivano dal diritto internazionale consuetudinario o dai principi generali del diritto. La lettera d riguarda quindi l'insieme degli obblighi internazionali che la Svizzera è tenuta a rispettare.

Art. 2 Campo di applicazione

Periodo introduttivo del capoverso 1

Il periodo introduttivo del capoverso 1 prevede l'applicazione dell'avamprogetto alle persone fisiche, alle persone giuridiche e alle società di persone («persone e società») che esercitano una delle attività elencate alle lettere a–e. Si può quindi trattare di società anonime, società a garanzia limitata, società in nome collettivo, fondazioni, ditte individuali o privati.

Le persone e le società cui è applicabile l'avamprogetto hanno il proprio domicilio, esercizio o sede in Svizzera o all'estero. Possono perseguire un obiettivo economico o altri tipi di obiettivi.

Il capoverso 1 lettere a–e riporta un elenco esaustivo delle attività rette dall'avamprogetto. Fissa due criteri: l'attività deve essere legata alla Svizzera e all'estero.

²³ RS 0.120

Capoverso 1 lettera a

L'avamprogetto è applicabile alle persone e alle società che dalla Svizzera forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero. Il concetto di «prestazione di sicurezza privata» è definito all'articolo 4 lettere a e b.

La prestazione è considerata fornita dalla Svizzera non soltanto quando la persona o la società ha il proprio domicilio, sede o esercizio nel nostro Paese, ma anche se una persona o una società straniera organizza dalla Svizzera – per esempio per il tramite di una società con sede nel nostro Paese – una prestazione di sicurezza privata che sarà fornita all'estero.

L'espressione «all'estero» si riferisce al territorio nazionale di uno Stato che non sia la Svizzera. Tuttavia, l'articolo 3 ne restringe la portata, prevedendo deroghe al campo di applicazione della legge se la persona o società esercita dalla Svizzera alcune attività sul territorio sottoposto al campo di applicazione dell'Accordo del 21 giugno 1999²⁴ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) oppure al campo di applicazione della Convenzione del 4 gennaio 1960²⁵ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS; cfr. art. 3 qui di seguito).

Fatte salve le deroghe previste dall'articolo 3, il concetto di «estero» include anche le acque territoriali degli Stati confinanti e il mare aperto. Infatti, nell'ultimo periodo il mercato della sicurezza si è anche specializzato nella fornitura di prestazioni di sicurezza private agli armatori in mare, per proteggerli dagli atti di pirateria²⁶. L'espressione «all'estero» va quindi interpretata tenendo conto di questi sviluppi.

Secondo la legge federale del 23 settembre 1953²⁷ sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera sono navi svizzere le navi iscritte nel registro del naviglio svizzero (art. 2 LNM). L'articolo 4 LNM prevede inoltre che in alto mare, a bordo delle navi svizzere, sia applicabile soltanto il diritto federale svizzero; nelle acque territoriali, invece, il diritto svizzero è applicabile a meno che lo Stato rivierasco non dichiari esclusivamente applicabile la sua legge nazionale. In base alla giurisprudenza e alla dottrina, l'alto mare è considerato territorio estero (le acque territoriali vanno ovviamente considerate territorio estero). Una nave che batte bandiera svizzera non rappresenta un «pezzo di territorio» svizzero²⁸. Secondo il «principio della bandiera», il diritto svizzero è applicabile in alto mare su qualsiasi nave battente bandiera svizzera. Tuttavia, una prestazione di sicurezza fornita in alto mare è considerata fornita all'estero.

Una società armatrice svizzera che gestisce navi battenti bandiera svizzera normalmente non dispone di personale armato per proteggere le proprie navi dai pirati. A tale scopo, incarica società specializzate, generalmente estere, che garantiscono la protezione delle navi nelle zone a rischio. Se queste hanno sede in Svizzera, è applicabile il presente avamprogetto.

²⁴ RS 0.142.112.681

²⁵ RS 0.632.31

²⁶ Rapporto dell'UFG del 30 dicembre 2010, cap. 4.2.1.1.

²⁷ LNM; RS 747.30

²⁸ Messaggio 07.095 del 7 dicembre 2007 concernente la ratifica di una Convenzione e la modifica di una Convenzione nonché l'adesione a due Protocolli d'emendamento dell'ONU per la repressione di atti terroristici contro la sicurezza nucleare e marittima.

Capoverso 1 lettera b

L'avamprogetto si applica alle persone e società che forniscono, in Svizzera, una prestazione in rapporto con una prestazione di sicurezza privata fornita all'estero, ovvero l'assunzione o la formazione di personale di sicurezza per prestazioni di sicurezza private all'estero nonché la messa a disposizione di personale di sicurezza a una persona o una società che offre prestazioni di sicurezza private all'estero (art. 4 lett. c).

Il criterio del collegamento con la Svizzera è soddisfatto se la prestazione in rapporto con una prestazione di sicurezza è fornita nel nostro Paese. Non è necessario che il Paese cui sono destinate le prestazioni di sicurezza private fornite dal pertinente personale sia già determinato.

La ricerca del personale di sicurezza può essere eseguita attraverso annunci sui giornali o su Internet. L'assunzione è considerata effettuata in Svizzera se una parte fondamentale dell'attività di selezione è svolta nel nostro Paese, per esempio se la società vi organizza i colloqui di assunzione o vi conclude i contratti di lavoro. La persona o la società deve avere lo scopo di assumere o formare personale di sicurezza appositamente per l'esecuzione di prestazioni di sicurezza private all'estero. L'avamprogetto non si applica in caso di assunzione e formazione di personale di sicurezza per l'esecuzione di prestazioni di sicurezza private in Svizzera.

La formazione deve essere svolta in Svizzera, per esempio presso un centro di formazione o in un campo di allenamento. Può riguardare tecniche di attacco o di difesa nell'ambito di un conflitto armato, tecniche di legittima difesa e di sopravvivenza, uso delle armi nonché alcune nozioni in materia di diritto internazionale e di lotta contro la corruzione.

L'avamprogetto si applica anche alle persone e alle società che mettono a disposizione, a titolo d'intermediario o direttamente, personale di sicurezza presso società che forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero. In questo capoverso è disciplinato per esempio il caso di una società che ha a disposizione in Svizzera personale di sicurezza che potrebbe essere messo al servizio di una società operante all'estero.

Capoverso 1 lettera c

L'avamprogetto di legge sarà applicabile alle persone o società che costituiscono, gestiscono, dirigono o stabiliscono in Svizzera la sede di società che forniscono prestazioni di sicurezza private o prestazioni in rapporto con queste ultime, ai sensi dell'articolo 4 lettera c.

Il criterio del collegamento con la Svizzera è soddisfatto se tali attività vengono svolte nel nostro Paese. Può per esempio trattarsi di persone o società con sede in Svizzera che dirigono dal nostro Paese società costituite all'estero allo scopo di fornirvi prestazioni di sicurezza private.

Capoverso 1 lettera d

Questa disposizione prevede che l'avamprogetto è applicabile alle persone e alle società che dalla Svizzera controllano società che forniscono prestazioni di sicurezza private o prestazioni in rapporto con queste ultime ai sensi dell'articolo 4 lettera c.

La disposizione concerne l'acquisto di partecipazioni finanziarie in società di sicurezza operanti all'estero. Il criterio del collegamento con la Svizzera è soddisfatto se la persona o società che acquista le partecipazioni finanziarie ha la propria sede o il proprio esercizio nel

nostro Paese. La società controllata può trovarsi in Svizzera o all'estero. L'articolo 5 fissa le condizioni necessarie per considerare una società controllata.

Capoverso 1 lettera e

L'avamprogetto è applicabile alle persone o società che prendono parte diretta alle ostilità.

Il concetto di «partecipazione diretta alle ostilità» è definito all'articolo 4 lettera d e riguarda atti specifici commessi da una persona nell'ambito della condotta delle ostilità tra le parti di un conflitto armato. Deve avere un collegamento con la Svizzera (cfr. art. 6 cpv. 1 qui di seguito).

Articolo 2 capoverso 2

L'avamprogetto di legge è inoltre applicabile alle autorità federali che delegano a società di sicurezza l'esecuzione di determinati compiti di protezione all'estero oppure che ricorrono ai servizi di simili società nell'ambito di un mandato (cfr. cap. 2.7).

L'impiego di una società di sicurezza per l'esecuzione di compiti di protezione in Svizzera non rientra nel campo di applicazione dell'avamprogetto. Questo non si applica nemmeno se l'autorità federale ricorre a privati in qualità di ausiliari che sono considerati semplici esecutori dell'autorità e non hanno alcuna autonomia o potere decisionale²⁹.

Art. 3 Deroga al campo di applicazione

L'articolo 3 introduce deroghe all'applicazione dell'avamprogetto per determinate prestazioni di sicurezza private fornite dalla Svizzera sugli altri territori sottoposti al campo di applicazione dell'ALC³⁰ o della Convenzione AELS³¹. I territori in questione sono quelli dei 27 Stati membri dell'Unione europea, compresi i dipartimenti francesi d'oltremare, le Azzorre, Madeira, le isole Canarie, Ceuta e Mellila, Gibilterra e le isole Åland (cfr. l'art. 24 ALC, che fa implicitamente riferimento all'art. 299 del trattato che istituisce la Comunità europea, sostituito, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dall'art. 52 del trattato sull'Unione europea e dagli art. 349 e 355 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nonché i territori degli Stati membri dell'AELS, ovvero l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia (cfr. art. 58 AELS).

Queste deroghe hanno l'obiettivo di tutelare la libera prestazione di servizi come prevista dall'ALC e dalla Convenzione AELS. In base a questi accordi, un prestatore di servizi – comprese le società – gode del diritto di fornire sul territorio dell'altra parte contraente un servizio per una prestazione di durata non superiore a 90 giorni di lavoro effettivo per un anno civile (art. 5 par. 1 ALC). Tali accordi vietano qualsiasi restrizione a queste prestazioni di servizi transfrontaliere (art. 17 lett. a Allegato I ALC), con riserva in particolare delle disposizioni legislative di ciascuna parte contraente giustificate da seri motivi di interesse generale (art. 22 par. 4 Allegato I ALC). Il fatto che un prestatore di servizi sia di nazionalità svizzera (o che una società sia costituita secondo il diritto svizzero) non gli impedisce di invocare le disposizioni dell'ALC e della Convenzione AELS relative alla libera prestazione di servizi nei

²⁹ UFG, Guida legislativa (in francese e in tedesco), guida pratica per l'elaborazione della legislazione federale, 3a ed., Berna 2007.

³⁰ RS 0.142.112.681

³¹ RS 0.632.31

confronti delle autorità svizzere, nella misura in cui abbia beneficiato di un diritto di libera circolazione riconosciuto da tali accordi³².

Ovviamente gli obiettivi dell'avamprogetto, ovvero contribuire a preservare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, a realizzare gli obiettivi di politica estera della Svizzera, a preservarne la neutralità e a garantire il rispetto del diritto internazionale, costituiscono seri motivi legittimi in grado di giustificare limitazioni della libera prestazione di servizi. Tuttavia, per essere giustificate ai sensi dell'ALC e della Convenzione AEELS, le misure legislative introdotte dalla Svizzera devono essere oggettivamente proporzionate agli obiettivi che perseguono³³. L'obbligo di dichiarare tutte le attività di sicurezza e il divieto di esercitare tali attività almeno per i 14 giorni successivi a tale dichiarazione costituiscono limitazioni della libera prestazione di servizi che, nel caso delle prestazioni di sicurezza riportate ai numeri 1–6 dell'articolo 4 lettera a dell'avamprogetto, non sono considerate proporzionate agli obiettivi perseguiti. Infatti, visto il basso rischio di minacce alla sicurezza e alla neutralità della Svizzera causate da tali prestazioni e vista l'assenza di un reale rischio di ostilità e di violazioni gravi dei diritti dell'uomo sul territorio degli Stati dell'UE/AEELS, simili limitazioni della libera prestazione di servizi andrebbero oltre ciò che è necessario per realizzare gli obiettivi dell'avamprogetto.

In virtù del principio della proporzionalità, l'avamprogetto prevede quindi deroghe alla sua applicazione, nel caso delle prestazioni di sicurezza seguenti, definite all'articolo 4 lettera a numeri 1–6: protezione di persone, custodia e sorveglianza di immobili, protezione di valori materiali e immateriali e del loro trasferimento, protezione di dati e del loro trattamento, gestione di centrali d'allarme, di intervento e di sicurezza nonché servizi d'ordine in caso di eventi. Per le stesse ragioni, queste deroghe sono state estese alle persone o società che forniscono, in Svizzera, prestazioni in rapporto con la fornitura di una prestazione di sicurezza privata ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1, sul territorio che rientra nel campo di applicazione dei suddetti accordi, nonché alle persone o società che costituiscono, stabiliscono, gestiscono, dirigono o controllano una società che fornisce prestazioni ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 o capoverso 2 lettera a.

Invece, se la prestazione di sicurezza privata da fornire sul territorio degli Stati membri dell'UE/AEELS non corrisponde a quelle definite all'articolo 4 lettera a numeri 1–6, l'articolo 3 non prevede deroghe al campo di applicazione della legge. Infatti, prestazioni quali le misure di coercizione, la guardia di detenuti, il sostegno operativo a forze armate, la gestione di sistemi d'arma o le attività di spionaggio possono compromettere gli interessi della Svizzera, in particolare per quanto concerne la neutralità. In questi casi è quindi giustificata una restrizione alla libera prestazione di servizi.

Art. 4 Definizioni

Articolo 4 lettera a: «prestazione di sicurezza»

La definizione comprende un elenco non esaustivo. La prestazione di sicurezza può essere armata o non armata. Il concetto comprende in particolare le seguenti attività:

- la protezione di persone;

³² DTF **136** II 241

³³ Cfr. p. es. DTF **131** V 390 e **131** V 209

- la custodia di immobili, per esempio la custodia armata di edifici o terreni, o la loro sorveglianza (servizio di ronda);
- la protezione di valori materiali (protezione di beni mobili) o immateriali (p. es. protezione di reti elettroniche nel settore bancario) e del loro trasferimento;
- la protezione di dati e del loro trattamento (p. es. la protezione di sistemi informatici);
- la gestione di centrali d'allarme, d'intervento e di sicurezza;
- i servizi d'ordine in caso di eventi, per esempio durante un concerto;
- le misure nei confronti di persone, ovvero il controllo, il fermo o la perquisizione di persone, locali o contenitori, quali i veicoli (cfr. art. 6 della legge del 20 marzo 2008³⁴ sulla co-ercizione);
- la guardia, la custodia, il trasporto e l'interrogatorio di detenuti, la gestione di carceri;
- il sostegno operativo o logistico a forze armate o di sicurezza, nella misura in cui non sia fornito nel quadro di una partecipazione diretta alle ostilità secondo l'articolo 6 capoverso 1. Le forze di sicurezza possono essere le forze di polizia di uno Stato. Il sostegno può essere fornito in caso di disordini interni, sommosse o atti isolati e sporadici di violenza oppure altri atti analoghi (cfr. art. 1 par. 2 del Protocollo II alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949³⁵). La prestazione deve avere un legame con i compiti di competenza di forze armate o di sicurezza. Per sostegno operativo s'intende per esempio la messa a disposizione di personale di sicurezza armato a un altro Stato che deve far fronte a manifestazioni della popolazione o altri disordini interni. Il concetto di «sostegno logistico» riguarda per esempio un aiuto nel settore della sicurezza nel caso di una situazione di necessità (p. es. afflusso di rifugiati in un altro Stato), la manutenzione del materiale bellico di uno Stato o la gestione del suo sistema di comunicazione al di fuori di un conflitto armato. La gestione dei servizi di lavanderia delle forze armate non costituisce invece un sostegno logistico ai sensi dell'avamprogetto, dal momento che non presenta un legame sufficientemente stretto con i compiti di tali forze;
- la gestione e la manutenzione di sistemi d'armi (p. es. un sistema di difesa contro gli attacchi aerei);
- la consulenza o la formazione di personale delle forze armate o di sicurezza;
- le attività di informazione, spionaggio e controspionaggio.

Articolo 4 lettera b: «prestazione di sicurezza privata»

Una prestazione di sicurezza è definita «privata» quando è fornita da una persona privata o una società privata rientrante nel campo di applicazione della legge (art. 2).

Articolo 4 lettera c: «prestazione in rapporto con una prestazione di sicurezza»

Il concetto di «prestazione in rapporto con una prestazione di sicurezza» comprende l'assunzione o la formazione di personale di sicurezza per fornire prestazioni di sicurezza private all'estero nonché la messa a disposizione, a titolo di intermediario o direttamente, di personale di sicurezza a una persona o una società che offre prestazioni di sicurezza all'estero. Questa definizione è esaustiva. Come indicato nel commento all'articolo 2 capoverso 1

³⁴ LCoe; RS **364**

³⁵ Protocollo aggiuntivo dell'8 giugno 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali; RS **0.518.522**

lettera b, il personale di sicurezza deve essere assunto o formato appositamente per l'esecuzione di prestazioni di sicurezza private all'estero. Questa disposizione non riguarda invece l'assunzione di personale per eseguire compiti amministrativi in Svizzera.

Articolo 4 lettera d: «partecipazione diretta alle ostilità»

Per «partecipazione diretta alle ostilità» s'intende una partecipazione diretta alle ostilità condotte nel quadro di un conflitto armato all'estero ai sensi delle Convenzioni di Ginevra³⁶ e dei Protocolli aggiuntivi I e II. Il presente avamprogetto propone d'interpretare questo concetto sulla base di tali strumenti, rinunciando quindi a una definizione più precisa, visto che si tratta di un termine già noto nell'ambito del diritto internazionale. L'applicazione del termine «conflitto» ai sensi delle Convenzioni di Ginevra implica che le misure coercitive decise dall'ONU sono incluse nel concetto di «partecipazione diretta alle ostilità».

Nel diritto internazionale umanitario, il termine «conflitto armato» riguarda da un lato i conflitti armati internazionali tra due o più Stati e dall'altro i conflitti armati non internazionali tra forze armate di uno Stato parte al conflitto e gruppi armati di un'altra parte non statale implicata nel conflitto. Il concetto di «ostilità» si riferisce al ricorso collettivo delle parti del conflitto a metodi e mezzi per nuocere al nemico. Si tratta degli attacchi militari o delle operazioni di combattimento tra le parti del conflitto.

Ai sensi delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli aggiuntivi I e II, il concetto di «partecipazione diretta» alle ostilità riguarda il coinvolgimento individuale di una persona nelle ostilità. Questo concetto si riferisce ad atti specifici compiuti da una persona durante la condotta delle ostilità tra le parti di un conflitto armato. È stato oggetto di una guida interpretativa del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR)³⁷, volta a stabilire quando una persona partecipa direttamente alle ostilità e di conseguenza perde la protezione conferitale dal diritto internazionale umanitario contro gli attacchi diretti.

In altri termini, il concetto di «partecipazione diretta alle ostilità» riguarda le attività di mercenarismo. Tuttavia, si preferisce non ricorrere a tale termine, poiché rinvia al Protocollo I e alla Convenzione dell'ONU del 4 dicembre 1989 contro il reclutamento, l'uso, il finanziamento e l'addestramento di mercenari. Come esposto al capitolo 1.7, queste normative non sono applicabili agli impiegati di una società che fornisce prestazioni di sicurezza private all'estero.

Articolo 4 lettera e: «zona di crisi o di conflitto»

Questa disposizione definisce il concetto di «zona di crisi o di conflitto», ricorrendo a criteri generali e astratti non cumulativi. Il termine «zona» si riferisce non soltanto a uno Stato, ma anche a una determinata regione di uno Stato quando solo una parte del suo territorio si trova in una situazione di crisi o di conflitto.

Secondo il numero 1, per «zona di crisi o di conflitto» s'intende una regione o uno Stato in cui è in atto un conflitto armato internazionale o interno. Questo concetto riguarda soltanto le regioni o gli Stati teatro di un conflitto. Ai sensi di questa disposizione, se un conflitto riguarda due Stati, ma si svolge solo in un Paese, soltanto quest'ultimo è considerato una zona di crisi o di conflitto. L'utilizzo del termine «conflitto armato internazionale o interno» è coerente

³⁶ RS 0.518.12; RS 0.518.23; RS 0.518.42; RS 0.518.51

³⁷ Cfr. la Guida interpretativa del CICR sul concetto di partecipazione diretta alle ostilità nel diritto internazionale umanitario, disponibile in francese al seguente indirizzo: <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p0990.htm>

con la prassi svizzera in materia di neutralità in generale e con il diritto sull'esportazione di materiale bellico in particolare. In altri termini, il concetto di «zona di crisi o di conflitto» non include le regioni in cui il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha ordinato o autorizzato misure di mantenimento o ristabilimento della pace e della sicurezza internazionali. Questa definizione è diversa rispetto a quella dell'articolo 4 lettera d concernente la partecipazione diretta alle ostilità, che invece si fonda sulle Convenzioni di Ginevra. Tale distinzione è frutto di una scelta deliberata.

Secondo il numero 2, il concetto di «zona di crisi o di conflitto» riguarda anche una zona di tensioni o disordini interni che non sono considerati conflitti armati (cfr. art. 1 par. 2 del Protocollo II). Può trattarsi di una regione o di un Paese in cui sono attivi movimenti separatisti oppure di Stati sprovvisti di strutture statali operative o che dispongono di strutture statali fortemente indebolite, per esempio quando le principali istituzioni statali o le forze armate o di sicurezza sono parzialmente o totalmente inesistenti.

Secondo il numero 3 si definiscono infine «zona di crisi o di conflitto» anche le regioni o gli Stati in cui vengono violati i diritti dell'uomo. Tuttavia, si deve trattare di violazioni sistematiche e gravi. È il caso per esempio della violazione del divieto della tortura e di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 della Convenzione del 4 novembre 1950³⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e art. 7 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966³⁹ relativo ai diritti civili e politici) oppure della prassi di uno Stato di pronunciare la pena capitale per delitti minori.

Art. 5 Controllo di una società

L'articolo 5 fissa le condizioni necessarie per considerare una società controllata. L'enumerazione delle condizioni ha carattere alternativo.

Le disposizioni dell'articolo 5 lettere a–c si basano sull'articolo 963 del disegno di modifica del Codice delle obbligazioni (D-CO)⁴⁰.

In relazione con l'obbligo di allestimento di un conto annuale consolidato, l'articolo 963 D-CO stabilisce quando si ritiene che una persona giuridica controlli un'altra società ai sensi della legge. Per quanto riguarda l'obbligo di consolidamento, la vigente disposizione dell'articolo 663e del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) si basa sul principio del «controllo effettivo della società» esercitato da una direzione unica. Visto che nella pratica è pressoché impossibile dimostrare che esista un tale controllo, l'articolo 963 D-CO rinuncia a tale criterio, basandosi esclusivamente sul più generale «principio del controllo», ovvero la possibilità di controllare l'impresa. Tale principio è stato ripreso nella nuova legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero, che è volta a disciplinare l'intero settore della fornitura di prestazioni di sicurezza e il cui campo di applicazione è molto esteso. Perché la legge sia considerata applicabile è pertanto sufficiente che una società che fornisce prestazioni di sicurezza all'estero abbia la possibilità di controllare un'altra società. Peraltro è stato necessario estendere il campo di applicazione dell'articolo 963 D-CO, troppo ristretto, visto che riguarda esclusivamente le persone giuridiche (corporazioni e istituti di diritto pubblico e di

³⁸ CEDU; RS **0.101**

³⁹ RS **0.103.2**

⁴⁰ Messaggio del 21 dicembre 2007 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (FF **2008** 1321, in particolare pag. 1450 e seg.); Disegno di modifica del Codice delle obbligazioni (FF **2008** 1477, in particolare pag. 1525).

diritto privato). Per questo motivo, la disposizione dell'articolo 5 dell'avamprogetto è stata integrata con le persone fisiche e le società ai sensi dell'articolo 2 dello stesso. L'articolo 2 dell'avamprogetto comprende inoltre anche le società di persone (società semplici, società in accomandita e società in nome collettivo), poiché anche queste possono controllare un'altra società che offre prestazioni di sicurezza all'estero.

Una società è ritenuta controllata se una persona fisica o giuridica o una società di persone dispone direttamente o indirettamente della maggioranza dei voti nell'organo supremo (nel caso delle SA in seno all'Assemblea Generale). Il controllo è dato anche quando una persona fisica o una società ha direttamente o indirettamente il diritto di nominare o di revocare la maggioranza dei membri dell'organo superiore di direzione o di amministrazione (nel caso delle SA il Consiglio d'amministrazione), o quando, in virtù dello statuto, dell'atto di fondazione, di un contratto (p. es. patti parasociali, società di persone) o di altri strumenti è possibile esercitare un'influenza dominante.

L'articolo 5 capoverso 2 lettere a–c dell'avamprogetto riprende l'articolo 6 capoverso 3 lettere a–c della legge federale del 16 dicembre 1983⁴¹ sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Questa disposizione disciplina il controllo di società di persone che forniscono prestazioni di sicurezza all'estero. Nel caso di società di persone senza personalità giuridica il patrimonio della società è di proprietà comune dei soci e tutti vi hanno accesso. Nelle società che forniscono prestazioni di sicurezza, tali valori patrimoniali sono rappresentati dal materiale specificatamente necessario per l'esercizio dell'attività (p. es. veicoli, armi, edifici per la formazione ecc.). Anche le società di sicurezza che dispongono di tale materiale all'estero sono soggette al presente avamprogetto. Il controllo di una società in nome collettivo è presunto se una o più persone (fisiche) sono soci illimitatamente responsabili (art. 5 cpv. 2 lett. a). Per soci illimitatamente responsabili s'intende ciascun socio di una società in nome collettivo (cfr. art. 552 cpv. 1 CO) nonché, nel caso delle società in accomandita, ciascun accomandatario (art. 594 cpv. 1 e 2 CO). Questi soci hanno una responsabilità personale e illimitata nel caso di debiti sociali.

La disposizione dell'articolo 5 capoverso 2 lettera b dell'avamprogetto ne estende l'applicazione ai soci accomandanti (persone fisiche o giuridiche o società commerciali) che hanno una responsabilità limitata, ma che sono anch'essi proprietari del patrimonio della società.

Il socio accomandante controlla la società in accomandita quando mette a sua disposizione mezzi finanziari che superano un terzo dei mezzi propri complessivi di tale società.

L'articolo 5 capoverso 2 lettera c dell'avamprogetto fa riferimento ai casi in cui una persona o una società mette a disposizione di una società di persone che fornisce prestazioni di sicurezza o dei suoi soci illimitatamente responsabili mezzi finanziari rimborsabili – p. es. sotto forma di prestiti. Perché la società venga ritenuta controllata, questi mezzi finanziari devono superare la metà della differenza tra gli attivi della società e i suoi debiti (capitale di terzi) verso terzi che non forniscono prestazioni di sicurezza.

⁴¹ LAFE; RS **211.412.41**

2.2 Divieti e obbligo di rispetto del Codice di condotta internazionale

Art. 6 Partecipazione diretta alle ostilità

Articolo 6 capoverso 1

In virtù dell'articolo 6 capoverso 1 dell'avamprogetto qualsiasi partecipazione diretta alle ostilità è vietata.

Conformemente alla definizione dell'articolo 4 lettera d, il divieto *ex lege* dell'articolo 6 è applicabile alla partecipazione diretta alle ostilità nel quadro di un conflitto armato all'estero ai sensi delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli aggiuntivi I e II. Pertanto è vietata anche la partecipazione diretta alle ostilità nell'ambito di misure coercitive disposte dall'ONU. In base a questa definizione, tale divieto va volutamente oltre quanto richiesto dal principio della neutralità.

Il concetto di «partecipazione diretta alle ostilità» riguarda atti specifici commessi da una persona durante la condotta delle ostilità tra le parti di un conflitto armato. Secondo la Guida interpretativa del CICR, esiste una partecipazione diretta alle ostilità se sono soddisfatti i seguenti criteri:

- a. L'atto commesso deve causare danni di una certa portata. La condizione è soddisfatta se l'atto è in grado di pregiudicare le operazioni militari o la capacità militare di una parte coinvolta nel conflitto oppure se può causare perdite di vite umane, ferite e danni a persone o beni protetti contro gli attacchi diretti. Per raggiungere la soglia di danneggiamento prevista, è sufficiente che sussista una probabilità oggettiva che l'atto produca tali effetti.
- b. Perché un atto specifico costituisca una partecipazione diretta, è necessario un nesso di causalità sufficientemente stretto tra questo e gli effetti dannosi che produce. Questa condizione è realizzata se è possibile ritenere che l'atto in questione possa causare direttamente a una parte coinvolta nel conflitto effetti dannosi che raggiungano la soglia di danneggiamento prevista. Più precisamente, secondo il CICR deve esistere un rapporto di causalità diretto tra l'atto commesso e gli effetti dannosi che possono risultare da tale atto o da un'operazione collettiva di cui l'atto in questione è parte integrante.
- c. L'atto deve essere legato a uno stato di belligeranza. Questa condizione è realizzata se l'atto è destinato appositamente a causare effetti dannosi a favore di una parte coinvolta nel conflitto e a danno dell'altra.

Perché il divieto dell'articolo 6 capoverso 1 sia applicabile non è necessario che la persona in questione partecipi alle ostilità allo scopo di ottenere un vantaggio personale o una remunerazione. Nemmeno le ragioni politiche o ideali della sua partecipazione sono determinanti.

La partecipazione diretta alle ostilità deve avere un collegamento con la Svizzera. Questo è dato quando la persona in questione vi esegue atti specifici nell'ambito della condotta delle ostilità, per esempio piratando dal nostro Paese il sistema informatico o di comunicazione militare di una parte coinvolta nel conflitto, in maniera da sostenere direttamente le operazioni di combattimento di un'altra parte belligerante. Un tale collegamento esiste anche se la persona organizza in Svizzera la propria partecipazione diretta alle ostilità, per esempio rispondendo a un annuncio di reclutamento in Internet, preparando la propria partenza all'estero oppure acquistando un biglietto aereo. Invece non esiste alcun collegamento con il nostro Paese se un cittadino di nazionalità svizzera decide, durante un soggiorno o un viaggio all'estero, di partecipare a un conflitto armato sostenendo una delle parti. In questo caso

il divieto previsto all'articolo 6 capoverso 1 non è applicabile. Una soluzione diversa provocherebbe infatti difficoltà d'attuazione. Tuttavia, il cittadino svizzero può essere perseguito in Svizzera per i crimini eventualmente commessi nell'ambito di un conflitto armato.

Come si evince dalla Guida interpretativa del CICR, gli atti qui di seguito possono essere considerati una partecipazione diretta alle ostilità.

- Combattere nelle forze armate di uno Stato coinvolto in un conflitto armato (invece, far parte del personale sanitario e religioso delle forze armate di uno Stato coinvolto in un conflitto non costituisce una partecipazione diretta alle ostilità).
- Combattere per un gruppo armato organizzato non statale coinvolto in un conflitto armato non internazionale.
- Difendere il personale militare e altri obiettivi militari contro attacchi nemici (invece, la protezione del personale militare e di obiettivi militari esclusivamente contro atti criminali o di violenza non legati alle ostilità rientra nella sfera del mantenimento dell'ordine o della legittima difesa).
- Trasportare munizioni in veste di personale di sicurezza fino a una zona di tiro sulla linea del fronte (invece, trasportare munizioni dalla fabbrica al porto, da cui poi sono imbarcate per raggiungere un deposito in una zona di crisi o conflitto, non presenta un legame sufficientemente stretto con le operazioni militari in corso tale da essere considerato una partecipazione «diretta» alle ostilità).

Le violazioni dell'articolo 6 capoverso 1 sono sanzionate con una pena detentiva fino a tre anni (art. 19).

Articolo 6 capoverso 2

In virtù dell'articolo 2 lettera a i cittadini svizzeri sono esentati dal divieto se sono autorizzati a partecipare alle ostilità dalla legge o dalle autorità svizzere competenti. Questa disposizione si applica per esempio alle partecipazioni a operazioni di mantenimento della pace svolte dalle Nazioni Unite.

Il capoverso 2 lettera b prevede che il divieto non sia applicabile nemmeno ai cittadini stranieri se sono obbligati a prender parte a un conflitto dallo Stato di cui sono cittadini – per esempio se vi hanno effettuato il servizio militare obbligatorio –, a condizione che tale obbligo sia compatibile con il diritto svizzero. Questa disposizione non prevede tuttavia alcuna deroga per i cittadini stranieri che partecipano direttamente alle ostilità al fianco dei loro concittadini, per esempio durante un'insurrezione contro un regime totalitario. Infatti, in virtù dei principi di non intervento e di non ricorso alla forza nelle relazioni internazionali, gli Stati non possono tollerare che dal proprio territorio nazionale siano organizzate o incoraggiate azioni armate svolte all'estero. Sulla base di tale principio la Svizzera non può quindi tollerare che cittadini stranieri partecipino direttamente dal suo territorio ad atti di ribellione contro uno Stato in cui è in corso una rivoluzione.

Articolo 6 capoverso 3

L'articolo 6 capoverso 3 estende il campo di applicazione dell'articolo 6 capoverso 1, vietando anche alcune attività che non soddisfano tutte le condizioni per essere qualificate come partecipazione diretta alle ostilità, ma che mostrano uno stretto legame con una tale partecipazione.

L'articolo 6 capoverso 3 lettere a e b prevede il divieto di assumere e formare in Svizzera oppure mettere a disposizione dalla Svizzera personale di sicurezza per una partecipazione diretta alle ostilità nell'ambito di un conflitto armato all'estero, o in vista di una partecipazione diretta a ostilità imminenti, per esempio per partecipare a un colpo di Stato preparato all'estero. In base all'articolo 6 capoverso 2 lettere c e d è inoltre vietato a qualsiasi persona o società di costituire, stabilire, gestire o dirigere in Svizzera oppure di controllare dalla Svizzera una società che metta a disposizione personale di sicurezza per una partecipazione diretta alle ostilità o in vista di una partecipazione diretta a ostilità imminenti. In altri termini, questa disposizione riguarda la costituzione di eserciti privati in Svizzera oppure di holding che controllano società che offrono prestazioni legate a una partecipazione diretta a ostilità in corso o imminenti.

Le violazioni dell'articolo 6 capoverso 3 sono sottoposte a sanzione penale (art. 19).

Art. 7 Violazione dei diritti dell'uomo

L'articolo 7 vieta le attività in relazione con violazioni gravi dei diritti dell'uomo.

Perché il divieto dell'articolo 7 sia applicabile è necessario che la prestazione di sicurezza privata o l'attività in questione sia legata a una violazione grave dei diritti dell'uomo. Il fatto che la disposizione si limiti alle violazioni gravi dei diritti dell'uomo non significa assolutamente che siano tollerate violazioni «meno gravi». Questa gradazione della violazione ha il solo scopo di garantire che prestazioni di sicurezza private possano essere fornite anche in un contesto difficile, finché non diventano problematiche. Sarà per esempio vietato fornire prestazioni di sicurezza private per la gestione di un carcere in cui è praticata la tortura. Invece, una tale prestazione non sarà vietata se a non essere rispettata è la parità di trattamento retributivo tra i collaboratori e le collaboratrici di un carcere. Tuttavia, in virtù dell'articolo 12, l'autorità competente potrà comunque vietare una prestazione legata a una violazione dei diritti dell'uomo anche se questa non è considerata «grave».

Le violazioni dell'articolo 7 sono sanzionate con una pena detentiva fino a tre anni (art. 19).

Art. 8 Obbligo di rispettare il Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza

Secondo il capoverso 1 qualsiasi persona o società che esercita un'attività retta dall'avamprogetto è tenuta a rispettare le disposizioni del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza nel suo tenore del 9 novembre 2010 (qui di seguito «codice di condotta»).

In particolare, la persona o la società in questione deve rispettare il divieto di compiere qualsiasi azione offensiva nonché limitare il ricorso alla violenza letale agli atti di autodifesa e di difesa della vita di terzi. Il codice di condotta prevede anche l'obbligo per tali persone o società di rispettare i diritti dell'uomo e il diritto umanitario internazionale nell'ambito delle loro attività, indipendentemente dalle leggi nazionali e dalla legislazione in vigore nei Paesi interessati.

Qualsiasi violazione dell'obbligo previsto all'articolo 8 sarà soggetta a una sanzione amministrativa pronunciata dall'autorità competente sotto forma di decisione di divieto (art. 12 cpv. 3).

Il capoverso 2 prevede una norma di delega a favore del Dipartimento cui è subordinata l'autorità competente. Secondo la disposizione, questo potrà decidere che una modifica del codice di condotta è applicabile alle fattispecie rette dall'avamprogetto, purché la modifica non sia contraria agli obiettivi della legge.

2.3 Procedura

Art. 9 Obbligo di dichiarazione

L'obbligo di dichiarazione permette alla Confederazione di controllare le prestazioni di sicurezza private fornite dalla Svizzera all'estero e di intervenire nel caso in cui non vengano rispettati gli obiettivi dell'avamprogetto.

Il capoverso 1 stabilisce che qualsiasi persona o società che intende effettuare un'attività sottoposta al campo di applicazione della legge (art. 2) è tenuta a dichiararlo prima all'autorità competente.

La procedura di dichiarazione deve essere semplice. La dichiarazione potrà essere effettuata per iscritto su supporto cartaceo o elettronico. L'obbligo di dichiarare è concepito come un «debito portabile» della persona o della società interessata. Questa deve fornire tutte le informazioni necessarie all'autorità competente, ma non è obbligata a comunicare tutti i dettagli. Se del caso, l'autorità competente potrà esigere informazioni supplementari e la persona o società in questione sarà tenuta a collaborare.

È previsto che il Consiglio federale emani disposizioni d'esecuzione per definire il contenuto della dichiarazione (art. 31). Potrà per esempio prevedere che la dichiarazione indichi la natura della prestazione o dell'attività, l'identità della società che fornisce prestazioni di sicurezza private, il beneficiario e il luogo d'esecuzione delle prestazioni.

Il capoverso 2 prevede l'obbligo di astenersi dall'esercitare l'attività dichiarata fino alla comunicazione o alla decisione dell'autorità competente.

Le violazioni dell'obbligo di dichiarare o dell'obbligo di astenersi sono sottoposte a sanzione (art. 20).

Una disposizione transitoria disciplina l'obbligo di dichiarare le attività in corso al momento dell'entrata in vigore della legge (art. 32).

Art. 10 Comunicazione dell'autorità

Questa disposizione disciplina la procedura applicabile una volta che l'autorità è stata informata. L'autorità deve comunicare alla persona o alla società in questione entro un termine di 14 giorni dalla data di ricezione della dichiarazione se nella fattispecie l'attività dichiarata necessita o meno l'avviamento di una procedura di esame oppure se è vietata ai sensi degli articoli 6 o 7.

Se l'autorità ritiene che nessuno dei motivi previsti all'articolo 11 sia applicabile alla fattispecie, comunica alla persona o alla società in questione che nel caso concreto non è necessario avviare una procedura di esame e l'attività dichiarata può essere esercitata. Una volta

ricevuta la comunicazione, la società può esercitare l'attività dichiarata. Tale comunicazione non costituisce una decisione ai sensi dell'articolo 5 della legge del 20 dicembre 1968⁴² sulla procedura amministrativa. Non si tratta quindi di un'autorizzazione dell'autorità competente accordata alla società in questione per fornire una prestazione di sicurezza privata all'estero. Nella sua comunicazione, l'autorità competente indica che rinuncia «per il momento» ad avviare una procedura di esame, nel senso che potrà farlo in un secondo momento se le circostanze del caso concreto saranno cambiate (art. 11 cpv. 1 lett. b).

Se l'autorità competente constata che l'attività dichiarata è vietata ai sensi degli articoli 6 o 7, lo comunica alla persona o alla società in questione (art. 10 lett. b). In questo caso, l'autorità non notifica alcuna decisione, limitandosi a constatare che esiste un divieto legale applicabile al caso concreto. In caso di contestazione da parte della persona o della società in questione, questa potrà esigere una decisione di accertamento ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 lettera b PA. Tale decisione potrà essere impugnata.

Infine, se l'autorità competente ritiene che, per uno dei motivi previsti all'articolo 11, debba essere avviata una procedura di esame, lo comunica alla persona o alla società in questione.

Art. 11 Procedura di esame

Come previsto all'articolo 11 capoverso 1 lettera a, l'autorità competente avvia una procedura di esame se indizi fanno pensare che l'attività dichiarata sia contraria agli obiettivi dell'articolo 1. Tali indizi possono risultare in particolare dalla natura della prestazione (p. es. la presa in carico di detenuti e la gestione di un carcere), dal luogo d'esecuzione dell'attività (una zona in cui è in atto un conflitto armato), dall'identità del beneficiario della prestazione (una parte coinvolta in un conflitto armato oppure un dittatore), dalla natura dei compiti svolti dal personale di sicurezza (un sostegno delle forze armate o di sicurezza) oppure da un'eventuale violazione del codice di condotta.

Il capoverso 1 lettera b prevede che l'autorità competente avvii una procedura di esame se le circostanze del caso concreto sono cambiate in maniera considerevole rispetto alla comunicazione ai sensi dell'articolo 10 lettera a, per esempio se l'autorità è giunta a conoscenza di nuovi fatti o se la situazione nel Paese in cui viene fornita la prestazione è notevolmente cambiata.

Infine, una procedura di esame è avviata se l'autorità viene a conoscenza di un'attività che non è stata dichiarata (cpv. 1 lett. c). In questo caso, informa la persona o la società interessata, invitandola a prendere posizione entro un termine di dieci giorni (cpv. 2). Se del caso, può esigere che la persona o la società interessata collabori e può entrare nei suoi locali commerciali (art. 15 e 16). La violazione dell'obbligo di dichiarazione è sottoposta a sanzione (art. 20).

Secondo il capoverso 3, l'autorità competente consulta le autorità interessate, che saranno definite a livello di ordinanza in funzione della scelta dell'autorità competente designata dal Consiglio federale (art. 31).

L'autorità competente comunica alla persona o alla società interessata l'esito della procedura di esame (cpv. 4). A seconda delle conclusioni cui perviene, comunica che la procedura di

⁴² PA; RS 172.021

esame è conclusa, che l'attività dichiarata è vietata per legge, oppure notifica una decisione di divieto (art. 12). L'avamprogetto non prevede alcun termine per la procedura di esame, visto che alcune procedure possono essere complesse. Tuttavia, sono applicabili le regole in materia di diniego di giustizia formale.

Art. 12 Divieto da parte dell'autorità competente

Alcune attività che non rientrano nei divieti legali previsti agli articoli 6 e 7, a seconda del caso concreto potrebbero ugualmente essere contrarie agli obiettivi dell'articolo 1. L'articolo 12 capoverso 1 abilita quindi l'autorità competente a vietare totalmente o in parte un'attività se e nella misura in cui è contraria alla sicurezza interna ed esterna della Svizzera, alla realizzazione dei suoi obiettivi di politica estera, alla neutralità svizzera o al rispetto del diritto internazionale. In caso di divieto parziale l'autorità può anche prevedere oneri e condizioni per la società interessata.

Possono essere contrarie agli obiettivi dell'articolo 1 soprattutto le seguenti attività:

- la fornitura di prestazioni di sicurezza private a una persona, una società o un organo estero in una zona di crisi o di conflitto (lett. a). La definizione del termine «zona di crisi o di conflitto» di cui all'articolo 4 lettera e numero 1 esclude dall'articolo 12 capoverso 2 lettera a le prestazioni che devono essere fornite in una regione in cui sono applicate misure coercitive ordinate o autorizzate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU allo scopo di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. Anche la fornitura di prestazioni di sicurezza private a favore del CICR o di organismi svizzeri, quali le ambasciate o gli uffici di cooperazione allo sviluppo (DSC) non rientra nei casi contemplati dalla disposizione.
- la fornitura di prestazioni di sicurezza private a una persona, una società o un organo parte di un conflitto armato internazionale o interno oppure coinvolto in scontri legati a tensioni o disordini interni (lett. b). Questa disposizione riguarda le prestazioni fornite per esempio a Stati esteri o a belligeranti. Come per l'articolo 4 lettera e numero 1 in combinato disposto con l'articolo 12 capoverso 2 lettera b, l'utilizzo del termine «conflitto armato internazionale o interno» sottolinea la coerenza del presente avamprogetto con la politica svizzera in materia di neutralità in generale e con il diritto in materia di esportazione di materiale bellico in particolare. Di conseguenza non può essere considerata contraria agli obiettivi della legge di cui all'articolo 1 la fornitura di prestazioni di sicurezza a persone, società o istituzioni che partecipano a misure di mantenimento o ristabilimento della pace e della sicurezza internazionali ordinate o autorizzate dal Consiglio di Sicurezza. Nel caso in cui dalla procedura di esame dovesse emergere ugualmente una violazione degli obiettivi formulati all'articolo 1, la fornitura del servizio sarà vietata. Se la prestazione costituisce una partecipazione diretta alle ostilità è soggetta al divieto legale previsto all'articolo 6.
- la fornitura di un sostegno operativo o logistico a forze armate o di sicurezza straniere (lett. c). Per sostegno operativo s'intende per esempio la messa a disposizione di personale di sicurezza armato a forze di sicurezza straniere che devono far fronte a manifestazioni della popolazione o altri disordini interni. Il concetto di «sostegno logistico» riguarda per esempio un aiuto nel settore della sicurezza nel caso di una situazione di necessità (p. es. afflusso di rifugiati in un altro Stato) oppure la manutenzione del materiale bellico delle forze armate al di fuori di un conflitto armato. Se la prestazione costituisce una partecipazione diretta alle ostilità è soggetta al divieto legale previsto all'articolo 6.
- la fornitura di una prestazione in rapporto con prestazioni di sicurezza nell'ambito del *know-how* militare (lett. d). Questo caso si verifica per esempio se la persona o la società in questione offre una formazione militare o paramilitare o mette a disposizione personale

specializzato i cui membri hanno in passato fatto parte di forze armate. Non è necessario che sia già stato determinato il Paese di destinazione delle future prestazioni che il personale specializzato sarà chiamato a fornire.

- la fornitura di una prestazione di sicurezza privata o di una prestazione in rapporto con una prestazione di sicurezza che possa servire a gruppi terroristici o a una organizzazione criminale (lett. e)⁴³; questa disposizione è applicabile anche in presenza di un rischio minimo.
- la costituzione, l'insediamento, la gestione, la direzione o il controllo di una società che fornisce prestazioni ai sensi delle lettere a–e (lett. f).

Secondo il capoverso 3, l'autorità competente può inoltre emettere una decisione di divieto se la persona o la società non rispetta le disposizioni del codice di condotta. Si tratta di una forma di sanzione amministrativa. L'autorità competente disporrà di un certo margine di apprezzamento per determinare se deve essere pronunciata una decisione di divieto. Tale sanzione potrà essere disposta anche se l'attività esercitata è conforme agli obiettivi della legge.

Alla decisione di divieto potrà essere interposto ricorso, conformemente alle disposizioni della PA.

Le violazioni delle decisioni di divieto sono sottoposte a sanzione (art. 20).

Art. 13 Autorizzazione a titolo eccezionale

Secondo il capoverso 1, il Consiglio federale può autorizzare a titolo eccezionale un'attività contraria agli obiettivi dell'articolo 1 se l'interesse pubblico è considerato preponderante. Si tratta quindi di una deroga alla decisione di divieto prevista all'articolo 12. Vista la portata politica di una tale deroga, la competenza decisionale è conferita al Consiglio federale.

Per ciascun caso concreto, il Consiglio federale dovrà procedere a una ponderazione degli interessi in causa. Il Consiglio federale potrà quindi autorizzare a titolo eccezionale un'attività che comporta un rischio per la sicurezza della Svizzera, se ciò è giustificato da un interesse superiore. Una tale deroga potrebbe per esempio essere giustificata se persone o società soggette a questa legge partecipano a un'operazione per liberare ostaggi svizzeri all'estero e la cui partecipazione potrebbe comportare il rischio di attentati nel nostro Paese.

Secondo il capoverso 2, solo l'autorità competente può comunicare al Consiglio federale i casi che potrebbero presentare un interesse pubblico preponderante.

Il Consiglio federale fisserà le modalità di controllo necessarie in ciascun caso concreto (cpv. 3).

Art. 14 Coordinamento

La LMB, la LBDI e la LEmb prevedono rispettivamente un sistema di doppia autorizzazione, un regime di permessi o misure coercitive applicabili, in alcuni casi, parallelamente al sistema previsto dall'avamprogetto. Infatti, nel mercato della sicurezza, alcune società di sicurezza non forniscono soltanto prestazioni di sicurezza private, ma esportano anche materiale da guerra. A seconda del caso, una delle due attività è preponderante. Per esempio, la presta-

⁴³ Cfr. art. 6 cpv.1^{bis} LBDI.

zione di sicurezza privata è considerata preponderante se il contratto prevede la custodia e la vigilanza di installazioni militari con messa a disposizione di materiale da guerra per l'esecuzione di questo compito di protezione. Al contrario, l'esportazione di materiale da guerra è considerata preponderante se il contratto riguarda principalmente questa prestazione e soltanto accessoriamente la sorveglianza del materiale esportato. In altri casi, la prestazione di sicurezza privata e l'esportazione del materiale da guerra possono rappresentare prestazioni a sé stanti, per esempio nel caso in cui il contratto preveda l'esportazione di materiale da guerra e la formazione del personale delle forze armate all'utilizzo del materiale esportato.

Per tenere conto di questa problematica, il capoverso 1 prevede che le autorità interessate determinino l'autorità competente per coordinare le procedure. In caso di conflitto decide l'autorità di sorveglianza comune o, in sua mancanza, il Consiglio federale. L'autorità incaricata di assicurare il coordinamento si accerta che le procedure si svolgano nel modo più semplice possibile. Questa sarà l'autorità di contatto per la persona o la società interessata. Prenderà le misure necessarie affinché la società o la persona interessata sia informata su tutti i suoi diritti e obblighi entro un termine ragionevole. Se del caso, l'autorità di coordinamento determinerà se è possibile unire le procedure ed emanare una decisione unica.

2.4 Controllo

Art. 15 Obbligo di collaborare

In base a questa disposizione, le persone e le società sottostanti all'avamprogetto saranno tenute a fornire all'autorità competente tutte le informazioni e i documenti necessari all'esecuzione della legge.

Art. 16 Competenze di controllo dell'autorità

L'articolo 16 è il corollario dell'obbligo di collaborare delle persone e delle società. Definisce le competenze di controllo dell'autorità competente. Per assicurare il rispetto della legge, questa avrà il diritto di entrare nei locali commerciali, prendere visione dei documenti utili, confiscare il materiale (cpv. 1) e fare appello ad altre autorità nonché agli organi di polizia competenti (cpv. 2). Simili misure sono giustificate nei settori che richiedono un sistema di controllo maggiore, come è già il caso nell'ambito della legislazione sull'esportazione di materiale bellico o sul controllo dei beni a duplice impiego. L'autorità competente eserciterà le proprie competenze di controllo soltanto nei confronti delle persone e delle società sottostanti all'avamprogetto. In ogni caso, sarà tenuta al segreto d'ufficio. Queste misure di controllo potranno essere applicate anche se l'autorità competente viene a conoscenza di un'attività che non è stata dichiarata (art. 11 cpv. 1 lett. c).

Art. 17 Trattamento di dati personali

L'autorità competente sarà autorizzata a trattare dati personali e dati personali degni di particolare protezione relativi a sanzioni o perseguimenti amministrativi o penali per svolgere i compiti a lei attribuiti dalla legge. Potrà anche gestire un sistema di trattamento automatizzato di dati conformemente all'articolo 57^h della legge del 21 marzo 1997⁴⁴ sull'organizzazione

⁴⁴ LOGA; RS 172.010

del Governo e dell'Amministrazione. Saranno inoltre applicabili i principi generali concernenti la protezione dei dati.

2.5 Sanzioni

Art. 18 Sanzioni amministrative

Questa disposizione prevede per l'autorità competente la possibilità di pronunciare sanzioni amministrative. Non si tratta di un obbligo, ma l'autorità dispone di un certo potere di apprezzamento. In ciascun caso concreto, dovrà esaminare se la sanzione amministrativa è giustificata e se rispetta in particolare il principio della proporzionalità.

Secondo il capoverso 1, l'autorità competente potrà ordinare, conformemente alla legge federale dell'11 aprile 1889⁴⁵ sulla esecuzione e sul fallimento, lo scioglimento e la liquidazione di una persona giuridica, di una società in nome collettivo o di una società in accomandita che esercita un'attività in violazione di un divieto legale o di una decisione di divieto. Secondo il capoverso 2, l'autorità competente potrà anche ordinare, nei casi previsti al capoverso 1, la liquidazione della sostanza commerciale di una società individuale e, se del caso, la sua radiazione. Il capoverso 3 prevede inoltre che possa incassare l'eccedente risultante dalla liquidazione.

Art. 19 Infrazioni ai divieti legali

L'articolo 19 qualifica come infrazioni le violazioni dei divieti degli articoli 6 e 7 e fissa le sanzioni applicabili. Tali infrazioni vengono considerate delitti ai sensi dell'articolo 10 capoverso 3 CP e sono passibili di una pena detentiva da sei mesi a tre anni, eventualmente cumulata con una pena pecuniaria, in particolare se gli autori del reato avevano prevalentemente obiettivi pecuniari oppure se i reati sono stati compiuti nell'esercizio di un'attività commerciale.

L'infrazione prevista all'articolo 19 capoverso 1 lettera a è commessa sempre intenzionalmente, come per esempio nel caso di genocidio o di crimini contro l'umanità (art. 264 e 264a CP). Secondo l'articolo 12 capoverso 2 CP un autore commette con intenzione un crimine o un delitto se lo compie consapevolmente e volontariamente o se ritiene possibile il realizzarsi dell'atto e se ne accolla il rischio. L'avamprogetto non reprime la partecipazione diretta alle ostilità commessa per negligenza. Infatti, è difficilmente concepibile che una persona partecipi direttamente alle ostilità senza aver «scorto le conseguenze del suo comportamento o senza tenerne conto» (art. 12 cpv. 3 CP).

Le infrazioni previste al capoverso 1 lettera b o c possono invece essere commesse anche per negligenza, per cui in questi casi va pronunciata una pena detentiva fino a un anno o una pena pecuniaria.

L'assunzione di personale di sicurezza, vietata dall'articolo 6 capoverso 3 dell'avamprogetto e sanzionata nell'articolo 19, può essere effettuata anche mediante i moderni mezzi di comunicazione o attraverso Internet. In questo caso, sono competenti i giudici svizzeri se le operazioni finalizzate all'assunzione vengono organizzate prevalentemente in Svizzera, ovvero se i relativi annunci vengono messi online a partire dalla Svizzera o se sono rivolti (an-

⁴⁵ LEF; RS **281.1**

che) a persone che vivono sul territorio del nostro Paese. Se i destinatari non reagiscono agli annunci in questione, l'operazione può comunque essere considerata come un tentativo di commettere un reato ed essere punita di conseguenza.

La lettera c del capoverso 1 punisce le violazioni dell'articolo 7, ovvero le attività in relazione con violazioni gravi dei diritti dell'uomo. In questo caso l'autore dei reati deve essere consapevole delle violazioni compiute attraverso i suoi gesti. Questo non presuppone che debba conoscere i dettagli delle violazioni, ma soltanto che sia consapevole che i suoi gesti sono in relazione con violazioni gravi dei diritti dell'uomo o che hanno un effetto di favoreggiamento in questo senso.

La commissione di reati contro l'umanità o di reati in relazione con un conflitto armato rappresenta un crimine ai sensi dell'articolo 264a e seguenti CP e, se sussiste un collegamento sufficiente con il nostro Paese (p. es. soggiorno dell'autore in Svizzera), rientra nell'ambito della giurisdizione federale svizzera.

Art. 20 Infrazioni all'obbligo di dichiarare, all'obbligo di astenersi o a un divieto dell'autorità

L'articolo 20 reprime le violazioni degli articoli 9, 12 e 32 capoverso 2 dell'avamprogetto con la pena detentiva o la pena pecuniaria, nel caso di un'infrazione commessa per negligenza esclusivamente con la pena pecuniaria.

Art. 21 Contravvenzione all'obbligo di collaborare

L'articolo 21 prevede che venga punito con una multa fino a 100 000 franchi chiunque rifiuta di fornire informazioni, documenti o l'accesso ai locali commerciali secondo gli articoli 15 e 16 capoverso 1 o fornisce false indicazioni in merito. Se l'autore ha agito per negligenza, la multa è di 40 000 franchi al massimo. Questa disposizione corrisponde al tipo di sanzione previsto all'articolo 36 capoverso 1 lettera a LMB.

Art. 22 Infrazioni commesse nell'ambito della conduzione aziendale

Analogamente alla legislazione sull'esportazione di materiale bellico, l'articolo 22 prevede che alle infrazioni commesse nell'ambito della conduzione aziendale sia applicabile l'articolo 6 della legge federale del 22 marzo 1974⁴⁶ sul diritto penale amministrativo. Secondo questa disposizione, se l'infrazione è commessa nella gestione degli affari di una società con o senza personalità giuridica, o altrimenti nell'esercizio di incombenze d'affari o di servizio per terze persone, le disposizioni penali si applicano alle persone fisiche che l'hanno commessa (cpv. 1). Inoltre, il padrone d'azienda, il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata che, intenzionalmente o per negligenza, in violazione di un obbligo giuridico, omette di impedire un'infrazione del subordinato, mandatario o rappresentante ovvero di paralizzarne gli effetti, soggiace alle disposizioni penali che valgono per l'autore che agisce intenzionalmente o per negligenza (cpv. 2). Se il padrone d'azienda, il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata è una società con o senza personalità giuridica, il capoverso 2 si applica agli organi, ai membri degli organi, ai soci preposti alla gestione, alle persone effettivamente dirigenti o ai liquidatori colpevoli (cpv. 3).

⁴⁶ DPA; RS 313.0

È opportuno ricordare anche l'articolo 102 capoverso 1 CP. Questo prevede che se in una società, nell'esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale, è commesso un crimine o un delitto che, per carente organizzazione interna, non può essere ascritto a una persona fisica determinata, il crimine o il delitto è ascritto alla società. In questo caso la società è punita con la multa fino a cinque milioni di franchi.

Art. 23 Giurisdizione

Mentre la Confederazione è competente nell'ambito del diritto penale e del diritto di procedura penale, l'amministrazione della giustizia è di competenza dei Cantoni, nella misura in cui la legge non preveda altrimenti⁴⁷. Le infrazioni in questione si situano in un contesto internazionale e possono rivelarsi molto complesse. Sulla base del diritto in vigore è quindi opportuno che il perseguimento e il giudizio delle infrazioni rientrino nella giurisdizione federale. Il fatto che l'autorità competente sia un servizio federale depone a favore di questa soluzione.

2.6 Assistenza amministrativa

Art. 24 Assistenza amministrativa in Svizzera

Questa disposizione disciplina l'assistenza amministrativa con le autorità federali e cantonali. Secondo il capoverso 1, queste sono tenute a comunicare d'ufficio o su richiesta all'autorità competente le informazioni e i dati personali necessari all'esecuzione della legge.

Il capoverso 2 prevede che l'autorità competente comunichi d'ufficio o su richiesta alle autorità seguenti le informazioni e i dati personali necessari per svolgere i compiti legali loro attribuiti dalla legge: alle autorità federali e cantonali incaricate dell'esecuzione della legge (p. es. al registro di commercio o all'ufficio d'esecuzione e dei fallimenti), alle autorità penali nel caso di perseguimento di crimini o delitti, alle autorità federali e cantonali cui compete la sicurezza interna ed esterna (p. es. fedpol e il Servizio delle attività informative della Confederazione SIC), alle autorità federali competenti degli affari esteri nonché alle autorità cantonali competenti in materia di autorizzazione e di controllo delle prestazioni di sicurezza private.

Art. 25 Assistenza amministrativa tra autorità federali e autorità estere

L'articolo 25 capoverso 1 prevede che l'autorità competente possa richiedere l'assistenza amministrativa delle autorità estere. Può trattarsi per esempio delle autorità del luogo d'esecuzione della prestazione di sicurezza privata o della sede della società straniera incaricata di fornire prestazioni di sicurezza private all'estero. Per ottenere l'assistenza amministrativa, l'autorità competente può comunicare determinate informazioni all'autorità estera (lett. a e b).

L'articolo 25 capoverso 2 disciplina l'assistenza amministrativa accordata dalla Svizzera a un'autorità estera. Tra la Svizzera e lo Stato estero deve essere garantito il principio di reciprocità. Lo scambio di dati nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa internazionale verrà effettuato caso per caso, in linea di principio rapidamente e senza formalità. L'autorità competente accorderà l'assistenza amministrativa a un'autorità estera soltanto se quest'ultima tratta le informazioni trasmesse per fini conformi all'avamprogetto e se sono

⁴⁷ Sulla giurisdizione federale cfr. gli art. 23 e 24 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007 (CPP; RS **312.0**) nonché p. es. l'art. 40 LMB.

rispettate le condizioni dell'articolo 6 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1). L'autorità estera non potrà utilizzare i dati trasmessi dall'autorità svizzera competente per fini fiscali o penali. Se i dati trasmessi devono essere utilizzati anche nel quadro di una procedura penale, saranno applicabili le disposizioni sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.

2.7 Impiego di società di sicurezza da parte di autorità federali all'estero

Art. 26 Compiti di protezione

Di norma la protezione delle rappresentanze svizzere e delle residenze del personale federale all'estero è garantita dalle autorità del Paese ospitante. In alcuni casi eccezionali, la Confederazione impiega società di sicurezza per eseguire determinati compiti di protezione, ma può anche incaricare truppe per assicurare la protezione all'estero di persone o di oggetti degni di particolare protezione nella misura in cui devono essere salvaguardati interessi svizzeri (cfr. l'art. 69 cpv. 2 della legge militare del 3 febbraio 1995⁴⁸ e l'ordinanza del 3 maggio 2006 concernente l'impiego di truppe per la protezione di persone e beni all'estero⁴⁹).

L'articolo 26 capoverso 1 dell'avamprogetto prevede che le autorità federali possano impiegare società di sicurezza per eseguire all'estero i compiti di protezione elencati alle lettere a–d. Questa disposizione costituisce la base legale per delegare un compito di protezione rientrante nella sfera di competenza delle autorità federali (p. es. la protezione degli edifici della Confederazione conformemente all'art. 22 e segg. LMSI). Tuttavia, l'articolo 26 non disciplina soltanto la delega di un compito pubblico ma, come emerge dall'articolo 2 capoverso 2, anche il ricorso da parte delle autorità federali a servizi di società di sicurezza per eseguire determinati mandati (p. es. il trasporto sicuro di documenti da eliminare).

Il concetto di «autorità federale» corrisponde a quello previsto dall'articolo 2 capoverso 1 lettera a LCoe⁵⁰. Non riguarda invece le organizzazioni di diritto pubblico al di fuori dell'Amministrazione federale (art. 2 cpv. 4 LOGA).

L'elenco dei compiti di protezione del capoverso 1 è esaustivo e corrisponde alle prestazioni di sicurezza private di cui all'articolo 4 lettera a numeri 1–4.

Il capoverso 2 prevede che le autorità federali siano tenute a consultare l'autorità competente conformemente all'articolo 31 capoverso 2, nonché il DDPS.

Art. 27 Condizioni relative alla società

Prima di impiegare una società, l'autorità federale deve assicurarsi che quest'ultima soddisfi determinate condizioni. Questa disposizione riguarda sia le società che hanno sede in Svizzera sia le società straniere. Considerazioni come un'assunzione più semplice e a basso costo non devono ripercuotersi negativamente sulle condizioni previste all'articolo 27 e, di conseguenza, sulla società incaricata da un'autorità federale.

⁴⁸ LM; RS **510.10**

⁴⁹ OPBE; RS **513.76**

⁵⁰ RS **364**

Le condizioni previste all'articolo 27 sono di natura cumulativa.

La lettera a prevede che la società debba fornire le garanzie necessarie per quanto concerne l'assunzione, la formazione e la sorveglianza del personale di sicurezza messo a disposizione dell'autorità federale. Deve in particolare essere in grado di garantire che il personale di sicurezza sia stato o sia assunto con l'accuratezza e la diligenza necessarie, soprattutto per quanto riguarda l'età, la reputazione e le capacità fisiche e mentali per svolgere i compiti affidatigli. In particolare, l'autorità federale deve esigere che la società verifichi che il personale che intende assumere non abbia precedenti giudiziari, in modo da evitare che impieghi persone implicate in casi di criminalità o che hanno preso parte a violazioni dei diritti dell'uomo. La società di sicurezza deve inoltre fornire alcune garanzie concernenti la formazione e la sorveglianza del personale di sicurezza messo a disposizione dell'autorità federale.

La lettera b prevede che l'autorità federale debba assicurarsi della buona reputazione della società e della sua gestione impeccabile degli affari. In particolare, la società deve aderire al codice di condotta. Inoltre, le esperienze maturate sul campo, le referenze o l'affiliazione a un'associazione professionale credibile (in particolare per quanto concerne la necessità di aderire a determinati standard e la relativa sorveglianza) possono costituire indizi importanti sulla buona reputazione e la serietà di una società. Anche le referenze concernenti la clientela della società, se disponibili, possono costituire indicazioni utili per le autorità federali che intendono ricorrere ai suoi servizi. Il fatto che la società annoveri tra i propri clienti altri Stati europei, Paesi democratici o organizzazioni internazionali, è un'indicazione supplementare sulla sua affidabilità.

Secondo la lettera c, l'autorità federale deve assicurarsi che la società sia solvibile. A questo scopo, l'autorità federale può richiedere informazioni per valutare la sua situazione finanziaria, come un estratto dell'ufficio d'esecuzione o estratti bancari riportanti la situazione patrimoniale della società.

La lettera d prevede che la società debba disporre di un meccanismo di controllo interno adeguato che garantisca il rispetto delle norme di comportamento da parte del personale e che preveda misure disciplinari in caso di violazione. Nelle società di una certa importanza, questo controllo è spesso affidato alla cosiddetta unità di «compliance».

Secondo la lettera e, la società deve essere autorizzata a esercitare un'attività nel campo della sicurezza privata conformemente alla legislazione applicabile. In alcuni casi, tale legislazione si limita a esigere una registrazione della società o del suo personale incaricato di compiti di sicurezza. L'autorità federale deve assicurarsi in maniera pragmatica che questa condizione sia soddisfatta, per esempio richiedendo le copie delle autorizzazioni necessarie o altri documenti attestanti la loro esistenza e/o una dichiarazione scritta in cui la società certifichi che dispone di tutte le autorizzazioni richieste in base alla legislazione. Per quanto concerne i compiti di protezione da svolgere all'estero, è necessario rispettare anche la legislazione applicabile nello Stato in cui viene eseguito il contratto e, se necessario, presentare le autorizzazioni ad esercitare attività in materia di sicurezza richieste da tale legislazione.

Secondo la lettera f, la società deve stipulare un'assicurazione di responsabilità civile. L'importo di copertura deve corrispondere al rischio assunto. A seconda del caso, è importante sapere se questa condizione è soddisfatta. Questa disposizione lascia un certo margine di apprezzamento all'autorità federale. Se la conclusione di un contratto di assicurazione di responsabilità civile causa costi sproporzionati la condizione prevista alla lettera f non è obbligatoria.

Art. 28 Formazione del personale di sicurezza

La formazione del personale di sicurezza è una condizione essenziale per garantire una buona esecuzione del compito di protezione affidato dall'autorità. L'articolo 28 prevede quindi che il personale di sicurezza abbia acquisito una formazione in considerazione del compito di protezione da svolgere, del diritto internazionale e del diritto nazionale applicabile.

L'esecuzione di compiti di protezione all'estero per conto della Confederazione può svolgersi in un contesto violento. È pertanto opportuno che il personale di sicurezza riceva una formazione imperniata sul comportamento da adottare con le persone che oppongono resistenza, sulla valutazione dei rischi per la salute, sui primi soccorsi e sul rispetto di determinati diritti. Il personale di sicurezza deve inoltre ricevere una formazione in materia di lotta contro la corruzione.

Questa formazione deve garantire che il personale di sicurezza messo a disposizione dell'autorità federale esegua il compito di protezione affidatogli rispettando il principio della proporzionalità e l'integrità fisica e psichica delle persone interessate, anche quando si comportano in modo sconveniente o oppongono resistenza fisica. In ogni singolo caso è quindi l'autorità federale a dover determinare il contenuto della formazione che il personale di sicurezza deve ricevere in funzione delle circostanze, della prestazione da eseguire e della situazione sul luogo d'esecuzione.

L'articolo 28 capoverso 1 conferisce un certo potere di apprezzamento all'autorità federale per assicurarsi che il personale di sicurezza abbia acquisito una formazione adeguata. In generale, questa soluzione permetterà all'autorità di impiegare all'estero società che soddisfano le condizioni dell'articolo 28. Tuttavia, non è escluso che in situazioni straordinarie nessuna impresa soddisfi queste condizioni, per esempio in caso di monopolio del mercato della sicurezza da parte di una società locale. Il capoverso 2 prevede quindi una deroga in virtù della quale l'autorità federale può impiegare una società che non soddisfa completamente le esigenze del capoverso 1 qualora sul luogo di esecuzione del contratto non sia disponibile una società che adempia dette esigenze e la protezione non possa essere garantita altrimenti. In questo caso, la durata del contratto sarà di sei mesi al massimo (cpv. 3). Secondo il capoverso 4, l'autorità federale si adopera affinché la società soddisfi quanto prima le esigenze del capoverso 1.

Art. 29 Impiego della coercizione e misure di polizia

Questa disposizione autorizza il personale di sicurezza all'impiego della coercizione e delle misure di polizia ai sensi della LCoe se e nella misura in cui è richiesto dal compito di protezione che deve svolgere e se la legislazione applicabile sul luogo di esecuzione lo autorizza. Per impiego della coercizione di polizia s'intende l'uso della forza fisica, di mezzi ausiliari (come manette e altri mezzi per immobilizzare nonché cani di servizio) e di armi. Le misure di polizia riguardano invece il fermo di breve durata di persone, la perquisizione di persone, locali e veicoli nonché il sequestro di oggetti.

Art. 30 Impiego di armi

In virtù del capoverso 1 l'autorità federale prevede nel contratto se il personale di sicurezza è autorizzato a portare un'arma (come manganelli, bastoni di difesa, sostanze irritanti e armi da fuoco).

Secondo il capoverso 2 l'impiego di un'arma è autorizzato soltanto se è necessario per svolgere un compito di protezione o per reagire in situazioni di legittima difesa o stato di necessità. In caso di legittima difesa o stato di necessità il personale di sicurezza può ricorrere a un'arma, nei limiti del diritto penale, anche se l'autorità federale non ne ha autorizzato il porto nel contratto.

L'autorità competente deve assicurarsi che il personale di sicurezza disponga delle autorizzazioni necessarie secondo la legislazione applicabile (cpv. 3). È fatta salva la legislazione sulle armi applicabile nel luogo di esecuzione del compito di protezione (cpv. 4).

2.8 Disposizioni finali

Art. 31 Disposizioni di esecuzione

In virtù del capoverso 1 il Consiglio federale emanerà le disposizioni di esecuzione. Dovrà in particolare definire il contenuto della dichiarazione, regolare le modalità di procedura e fissare le disposizioni applicabili in materia di protezione dei dati.

L'articolo 31 capoverso 2 prevede che il Consiglio federale designi l'autorità competente. Si tratterà di un'autorità federale, essendo la problematica attinente alla politica estera e alla politica di sicurezza della Confederazione. Sono ipotizzabili diverse soluzioni: il Consiglio federale potrebbe ad esempio designare un'autorità subordinata al DDPS, al DFAE, al DFE o al DFGP.

All'autorità designata dal Consiglio federale dovranno essere accordate risorse supplementari per lo svolgimento di questi nuovi compiti.

Art. 32 Disposizione transitoria

Il capoverso 1 prevede che qualsiasi attività in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore della legge dovrà essere dichiarata all'autorità competente entro tre mesi a partire da tale data. L'autorità competente procede poi alla comunicazione prevista all'articolo 10 e, se del caso, avvia una procedura di esame.

Se l'autorità competente ritiene che la procedura di esame debba essere avviata, comunica anche alla persona o alla società interessata se deve provvisoriamente astenersi dall'esercitare l'attività dichiarata (cpv. 2).

Se l'autorità competente vieta un'attività in corso di esecuzione, può accordare alla persona o società interessata un termine appropriato entro il quale soddisfare le disposizioni di legge (cpv. 3).

I divieti legali previsti agli articoli 6 e 7 si applicano dall'entrata in vigore della legge, e quindi anche alle attività in corso di esecuzione. Sarà compito delle persone e delle società interessate determinare se le loro attività sono lecite e, se del caso, prendere le misure necessarie per conformarsi alla legge, pena l'applicazione delle disposizioni penali.

3. Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

L'attuazione del progetto di legge non richiede l'istituzione di una nuova autorità. Le competenze derivanti dalla legge potranno essere attribuite ad un'autorità esistente. Il progetto di legge avrà tuttavia ripercussioni per il personale della Confederazione. Dovranno infatti essere accordate risorse supplementari in funzione dell'autorità che sarà designata dal Consiglio federale. Il numero di nuovi posti dovrebbe tuttavia essere contenuto.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione di alcune disposizioni della legge (p. es. in caso di radiazione dal registro di commercio o in caso di fallimento di una società) incomberà alle autorità cantonali. Attualmente non sono da segnalare ripercussioni per i Comuni.

3.3 Ripercussioni economiche

Le ripercussioni economiche sono limitate, essendo ristretto il numero di persone o di società interessate dal provvedimento. Non è inoltre escluso che con l'introduzione della legge diminuisca il mercato delle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero dalla Svizzera.

3.4 Altre ripercussioni

Per l'applicazione della legge è necessaria l'introduzione di un sistema di trattamento automatizzato dei dati ai sensi dell'articolo 57h LOGA.

4. Programma di legislatura

L'avamprogetto di legge non figura nel programma di legislatura 2007-2011.

5. Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e conformità alle leggi

5.1.1 Costituzionalità

Base costituzionale

La Costituzione federale contiene disposizioni che attribuiscono alla Confederazione la competenza di legiferare sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero.

L'articolo 95 capoverso 1 Cost. prevede che la Confederazione possa legiferare sull'esercizio delle attività economiche lucrative private emanando misure di polizia economica. Tali misure devono tuttavia rispettare la libertà economica garantita dall'articolo 27 Cost. nonché i principi dell'ordinamento economico sanciti all'articolo 94 capoverso 1 Cost. La competenza legislativa della Confederazione è una competenza concorrente a quella dei Cantoni che, in virtù dell'articolo 3 Cost., possono emanare leggi analoghe. Fino ad oggi i Cantoni non hanno esercitato tale prerogativa per legiferare in materia.

L'articolo 54 capoverso 1 Cost. sancisce la competenza globale della Confederazione in materia di affari esteri. In esecuzione di tale disposizione, la Confederazione può in particolare emanare atti normativi a livello interno se sono in relazione con «affari esteri». Secondo la dottrina, la nozione di «affari esteri» designa la politica estera di uno Stato, ossia la sua politica nei confronti della comunità internazionale e degli altri Stati, ovvero dei loro popoli⁵¹. Nel quadro dell'avamprogetto di legge, il legame tra la questione delle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero dalla Svizzera e la politica estera del nostro Paese è quindi fondamentale.

Le disposizioni sull'impiego di una società di sicurezza da parte di un'autorità federale si basano sull'articolo 173 capoverso 2 Cost., che prevede che l'Assemblea federale tratti tutti gli oggetti che rilevano della competenza della Confederazione e che non rientrino nell'ambito di competenza di un'altra autorità. Nei loro ambiti di competenza, le autorità federali hanno la possibilità di organizzarsi e di scegliere la forma più adeguata per l'adempimento dei loro compiti legali.

Il progetto di legge si basa anche sulla competenza della Confederazione di preservare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera.

Compatibilità con i diritti fondamentali

L'articolo 27 Cost. garantisce la libertà economica e in particolare il libero accesso ad una attività economica lucrativa privata e il suo libero esercizio. Il libero accesso ad una attività economica lucrativa protegge gli individui dalle misure statali che limitano l'accesso ad una attività privata determinata, come il requisito dell'autorizzazione. La libertà economica non è assoluta. Può essere limitata alle condizioni di cui all'articolo 36 Cost.

Il regime instaurato dal progetto di legge limiterà la libertà economica delle persone e delle società sottoposte alla legge. Le esigenze dell'articolo 36 Cost. sono soddisfatte.

⁵¹ Jean-François Aubert e Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, art. 54, pag. 459, Zurigo 2003.

a) Base legale

L'avamprogetto di legge costituisce la base legale per limitare la libertà economica dei soggetti interessati.

b) Interesse pubblico

Il sistema di controllo instaurato dall'avamprogetto di legge è giustificato dall'interesse pubblico di preservare la sicurezza interna ed esterna e la neutralità della Svizzera, di contribuire all'attuazione degli obiettivi di politica estera svizzeri e di garantire il rispetto del diritto internazionale.

c) Proporzionalità

L'avamprogetto di legge rispetta l'esigenza dell'articolo 36 capoverso 3 Cost., secondo cui qualsiasi restrizione di un diritto fondamentale deve essere proporzionata allo scopo.

Il regime di divieto parziale, accompagnato da un sistema di dichiarazione preliminare, costituisce una misura appropriata poiché permette alla Confederazione di esercitare un controllo su specifiche prestazioni e attività. Inoltre, un tale regime è meno invasivo rispetto ad un sistema di registrazione e/o di autorizzazione. Infatti, non instaura un divieto assoluto, ma vieta determinate prestazioni e attività. Infine, non impedisce ai soggetti interessati di esercitare attività non problematiche.

d) Parità di trattamento tra concorrenti diretti

Secondo la giurisprudenza qualsiasi limitazione alla libertà economica deve anche rispettare la parità di trattamento tra i concorrenti economici. Un trattamento diverso di due concorrenti diretti sarebbe giustificato solo da motivi seri e di particolare importanza. Sono concorrenti diretti i soggetti economici che appartengono allo stesso settore e che si rivolgono allo stesso pubblico, con le stesse offerte e per soddisfare le stesse domande.

Il progetto di legge non si applicherà alle società di sicurezza che forniscono prestazioni di sicurezza private unicamente sul territorio svizzero. Queste continuano infatti a soggiacere al diritto cantonale e intercantonale. Ciò non causa tuttavia una disparità di trattamento rispetto alle società di sicurezza che operano all'estero dalla Svizzera e che saranno sottoposte al progetto di legge. Non si tratta infatti di concorrenti diretti, in quanto le società non offrono le stesse prestazioni, non hanno la stessa clientela e non rispondono alle stesse esigenze di sicurezza. Resta di fatto che una società di sicurezza operante in Svizzera che desidera estendere le sue attività all'estero dovrebbe parimenti rispettare le esigenze del progetto di legge.

5.1.2 Conformità alle leggi

L'avamprogetto di legge non richiede modifiche del diritto federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Strumenti dell'Unione europea

L'avamprogetto di legge è conforme agli Accordi sulla libera circolazione delle persone conclusi con l'Unione europea e i suoi Stati membri e con gli Stati AELS, in particolare riguardo alla libera prestazione di servizi riconosciuta in tali accordi.

5.2.2 Altri strumenti internazionali

L'avamprogetto di legge è compatibile con l'articolo 47 del Protocollo I e con l'articolo 4 della Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra.

Per il resto, la Svizzera non ha concluso alcun trattato internazionale applicabile alla fornitura di prestazioni di sicurezza private all'estero.

5.3 Forma dell'atto da adottare

L'articolo 164 capoverso 1 Cost. prevede che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, in particolare quelle in materia di diritti costituzionali, siano emanate sotto forma di legge federale. L'avamprogetto di legge prevede restrizioni alla libertà economica dei soggetti interessati. È dunque necessaria l'adozione di una legge federale ed è opportuno prevedere un atto indipendente. L'avamprogetto di legge prevede infatti un sistema di controllo che si distacca notevolmente dagli altri sistemi in vigore, in particolare nell'ambito dell'esportazione del materiale bellico e del sistema delle doppie autorizzazioni.

5.4 Freno alle spese

L'avamprogetto di legge non implica spese subordinate al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.5 Conformità alla legge sulle sovvenzioni

L'avamprogetto di legge non prevede aiuti finanziari o sovvenzioni.

5.6 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto di legge prevede una delega della competenza legislativa a favore del Dipartimento al quale è subordinata l'autorità competente. Questo potrà decidere l'applicazione di una modifica del codice di condotta alle fattispecie rette dalla legge, purché tale modifica non violi gli obiettivi della legge (art. 8 cpv. 2).