

13.017

**Messaggio  
concernente la legge federale sulle prestazioni  
di sicurezza private fornite all'estero**

del 23 gennaio 2013

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 2011 M 10.3639 Sistema di autorizzazione e di controllo per le società di sicurezza che operano in regioni di crisi o di guerra (S 23.9.10, Commissione della politica di sicurezza CS; N 2.3.11)
- 2011 M 10.3808 Vietare gli eserciti privati in Svizzera (N 17.12.10, Lang; S 7.6.11).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 gennaio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Il disegno di legge oggetto del presente messaggio disciplina le prestazioni di sicurezza fornite dalla Svizzera all'estero. La legge contribuisce a preservare la sicurezza interna ed esterna e la neutralità del nostro Paese, a mettere in atto gli obiettivi della sua politica estera e a garantire il rispetto del diritto internazionale. A tal fine va istaurato un regime di divieti accompagnato da una procedura di dichiarazione preliminare. Il disegno di legge disciplina inoltre l'impiego di imprese di sicurezza private su mandato della Confederazione per l'esecuzione di compiti all'estero.*

*Gli sviluppi internazionali degli ultimi anni mostrano una forte crescita delle prestazioni private nei settori militare e di sicurezza. Oggi tali prestazioni rappresentano un importante potenziale di mercato che impiega diverse migliaia di persone su scala mondiale. Secondo i pronostici, per i prossimi dieci anni il volume commerciale mondiale della sicurezza privata nelle zone di guerra è stimato a circa 100 miliardi di dollari americani.*

*Negli ultimi anni anche a livello nazionale la questione delle imprese di sicurezza che svolgono attività all'estero a partire dalla Svizzera ha assunto maggiore rilevanza. Alla fine del 2010, in otto Cantoni svizzeri è stato possibile individuare una ventina di imprese di sicurezza che operano o potrebbero operare in zone di crisi o di conflitto. Vi è da aspettarsi che, in futuro, questo mercato della sicurezza privata aumenti ulteriormente.*

*L'attuale legislazione applicabile alle imprese che forniscono prestazioni di sicurezza private presenta numerose lacune. Si tratta soprattutto di normative cantonali che non si applicano alle imprese di sicurezza operanti all'estero, le quali di conseguenza esercitano le proprie attività senza essere soggette a un sistema di controllo. Il presente disegno intende colmare questa lacuna, senza tuttavia voler legittimare o promuovere il ricorso a imprese di sicurezza private oppure vietarle completamente. Rappresenta inoltre un ulteriore sviluppo delle iniziative prese dalla Svizzera per l'adesione al Documento di Montreux del 17 settembre 2008 e per l'elaborazione del Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010 per i servizi privati di sicurezza. In qualità di iniziatrice e promotrice del processo di adesione a tali strumenti internazionali e legiferando in questo settore, la Svizzera svolge il ruolo di precursore per gli altri Stati.*

*La legge si applicherà alle persone e alle imprese che forniscono dalla Svizzera prestazioni di sicurezza private all'estero o che forniscono in Svizzera prestazioni correlate a prestazioni di sicurezza private svolte all'estero. Il disegno di legge disciplina anche le società con sede in Svizzera che controllano imprese di sicurezza attive all'estero. Vieta alcune attività in relazione a una partecipazione diretta alle ostilità o a gravi violazioni dei diritti dell'uomo e instaura un regime di divieti che l'autorità competente potrà emanare in casi concreti. Per controllare le attività esercitate all'estero, il disegno ne prevede la comunicazione preliminare all'autorità competente. Questa vieterà le attività contrarie agli obiettivi della legge. In casi*

---

*eccezionali, tuttavia, il Consiglio federale potrà accordare un'autorizzazione. D'altro canto, le imprese potranno fornire prestazioni all'estero se queste non sono considerate problematiche. In caso di violazioni della legge saranno inflitte sanzioni.*

*Il disegno di legge si applica inoltre alle autorità federali che impiegano un'impresa di sicurezza per l'esecuzione di determinati compiti di protezione all'estero. Definisce le condizioni d'impiego delle imprese. L'autorità committente dovrà in particolare assicurarsi che l'impresa di sicurezza adempia determinati requisiti e che il personale di sicurezza abbia acquisito una formazione adeguata per l'esecuzione dei compiti di protezione. In linea di principio, il personale non è armato, salvo quando si tratta di reagire in una situazione di legittima difesa o stato di necessità. Non è nemmeno autorizzato a impiegare la coercizione, salvo che il Consiglio federale non gli abbia accordato un'autorizzazione a titolo eccezionale.*

*La legge si applicherà anche alle attività in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore della legge.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>1506</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>1510</b>
1.1 Situazione iniziale	1510
1.1.1 Situazione attuale delle imprese di sicurezza che operano all'estero	1510
1.1.2 Lavori preparatori	1511
1.2 Legislazioni federali applicabili alle imprese di sicurezza	1513
1.2.1 Legislazione sul materiale bellico	1513
1.2.2 Legislazione sul controllo dei beni	1513
1.2.3 Legislazione sulle armi	1513
1.2.4 Legislazione sugli embarghi	1514
1.2.5 Legislazione sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna	1514
1.2.6 Diritto penale	1515
1.2.7 Diritto penale militare	1516
1.2.8 Legislazione federale in materia di responsabilità	1517
1.3 Quadro normativo nel diritto cantonale	1517
1.4 La nuova normativa proposta	1518
1.5 Valutazione della soluzione proposta	1519
1.5.1 Soluzioni esaminate	1519
1.5.2 Risultati della procedura di consultazione	1519
1.5.3 Principali modifiche rispetto all'avamprogetto	1520
1.6 Compatibilità tra i compiti e le finanze	1523
1.7 Diritto comparato	1524
1.7.1 Germania	1524
1.7.2 Austria	1524
1.7.3 Francia	1524
1.7.4 Regno Unito	1525
1.7.5 Italia	1525
1.7.6 Lussemburgo	1527
1.7.7 Svezia	1527
1.7.8 Sudafrica	1528
1.7.9 Stati Uniti	1529
1.8 Diritto internazionale pubblico	1530
1.8.1 Norme di diritto internazionale pubblico sul mercenarismo	1530
1.8.2 Applicabilità del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo alle società di sicurezza	1531
1.9 Sviluppi sul piano internazionale	1532
1.9.1 Documento di Montreux	1532
1.9.2 Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010	1536
1.9.3 Progetto di convenzione delle Nazioni Unite	1537
1.9.4 Sviluppi a livello di Unione europea	1537
1.10 Attuazione	1538
1.11 Interventi parlamentari	1538

<b>2 Commento ai singoli articoli</b>	<b>1539</b>
2.1 Disposizioni generali	1539
2.2 Divieti	1550
2.3 Procedura	1555
2.4 Controllo	1563
2.5 Sanzioni	1564
2.6 Assistenza amministrativa	1568
2.7 Impiego di imprese di sicurezza da parte di autorità federali	1569
2.8 Informazione	1574
2.9 Disposizioni finali	1574
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>1575</b>
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione	1575
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni	1576
3.3 Ripercussioni per l'economia	1576
3.4 Ripercussioni sanitarie e sociali	1576
3.5 Ripercussioni ambientali	1577
3.6 Altre ripercussioni	1577
<b>4 Programma di legislatura e piano finanziario</b>	<b>1577</b>
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>1577</b>
5.1 Costituzionalità e legalità	1577
5.1.1 Costituzionalità	1577
5.1.2 Legalità	1579
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	1579
5.2.1 Strumenti dell'Unione europea	1579
5.2.2 Altri strumenti internazionali	1579
5.3 Forma dell'atto	1579
5.4 Subordinazione al freno alle spese	1580
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	1580
5.6 Delega di competenze legislative	1580
5.7 Conformità con la legislazione sulla protezione dei dati	1580
 <b>Legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP) (Disegno)</b>	 <b>1581</b>

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

#### 1.1.1 Situazione attuale delle imprese di sicurezza che operano all'estero

Gli sviluppi internazionali degli ultimi anni testimoniano il forte aumento dell'importanza della prestazione di servizi nei settori militare e di sicurezza. Si tratta di un importante potenziale di mercato che occupa diverse migliaia di persone su scala mondiale. Il caso dell'Iraq ha esemplificato tale evoluzione in modo eclatante. Secondo i pronostici, per i prossimi dieci anni il mercato mondiale della sicurezza privata in zone di crisi o di conflitto è stimato a circa 100 miliardi di dollari americani.

Le imprese private che operano sulla scena internazionale nei settori militare e di sicurezza non si limitano a fornire ai loro mandanti un sostegno in termini di logistica, di personale e di infrastrutture, bensì, occasionalmente, mettono a disposizione anche materiale bellico pesante, ad esempio, aerei da combattimento, carri armati e artiglieria. L'accresciuta importanza dei servizi privati nei settori militare e della sicurezza è essenzialmente riconducibile al fatto che dalla fine della Guerra fredda, in diverse regioni, si sono creati dei vuoti di potere che, a loro volta, hanno favorito la rovina totale o parziale di Stati instabili dal profilo etnico o politico. Inoltre, le rappresentanze statali e gli impiegati esposti delle organizzazioni sovranazionali, internazionali e delle organizzazioni non governative (ONG) necessitano inequivocabilmente di una protezione particolare nei territori con strutture d'ordine statali carenti o che non funzionano del tutto. Tale protezione è offerta dalle imprese di sicurezza<sup>1</sup>.

A livello nazionale, il rapporto dell'Ufficio federale della giustizia del 30 dicembre 2010<sup>2</sup> concernente l'eventuale disciplinamento sulle società di sicurezza operanti dalla Svizzera in zone di crisi o di conflitto (di seguito: rapporto dell'UFG del 30 dicembre 2010) ha mostrato che, negli ultimi anni, in Svizzera la problematica si è inasprita. Nel 2010 l'iscrizione della società AEGIS Group Holdings SA nel registro di commercio del Cantone di Basilea Città ha in effetti dimostrato che imprese di sicurezza straniere, comprese alcune grosse multinazionali, possono essere interessate ad avere una filiale o una *holding* in Svizzera attratte dai vantaggi offerti dal nostro Paese, in particolare in termini di stabilità, infrastruttura e piazza finanziaria. Nonostante non offra una visione d'insieme completa del mercato, il rapporto ha rilevato che, alla fine del 2010, una ventina di imprese di sicurezza private che operano o potrebbero operare in zone di crisi o di conflitto si erano stabilite nei Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città, Ginevra, Lucerna, Sciaffusa, Ticino, Vallese e Zug.

<sup>1</sup> Rinviamo al rapporto del Consiglio federale del 2 dic. 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private (in risposta al postulato Stähelin 04.3267 del 1° giu. 2004 «Società di sicurezza private»), FF 2006 587, in particolare pag. 603, n. 3.2.

<sup>2</sup> Il documento è disponibile in francese e tedesco al seguente indirizzo:  
[www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Temi > Sicurezza > Legislazione > Società di sicurezza private

Le imprese di sicurezza private operanti all'estero a partire dalla Svizzera sono oggi una realtà. I problemi corrispondenti, in futuro, si acuiranno. Inoltre, la legislazione cui soggiacciono oggi le imprese che forniscono prestazioni di sicurezza private è lacunosa. Si tratta principalmente di disciplinamenti cantonali che non si applicano alle imprese di sicurezza operanti all'estero (cfr. n. 1.3). Di conseguenza queste ultime esercitano le proprie attività senza essere assoggettate a un sistema di controllo. Il presente disegno di legge intende colmare questa lacuna, senza tuttavia voler legittimare o promuovere il ricorso a imprese di sicurezza private o vietarle completamente. Costituisce inoltre uno sviluppo delle iniziative prese in particolare dalla Svizzera per l'adesione al Documento di Montreux del 17 settembre 2008<sup>3</sup> e per l'elaborazione del Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010<sup>4</sup> per i servizi privati di sicurezza (cfr. n. 1.9.1 e 1.9.2). In qualità di iniziatrice e promotrice di tali strumenti internazionali e legiferando in questo settore, la Svizzera svolge un ruolo di precursore per gli altri Stati.

### 1.1.2 Lavori preparatori

Il 2 dicembre 2005 il Consiglio federale ha adottato un primo rapporto sulle società di sicurezza e le società militari private in risposta al postulato Stählin 04.3267 del 1° giugno 2004<sup>5</sup> «Società di sicurezza private». Sulla base delle conclusioni di tale rapporto, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di valutare l'opportunità di assoggettare i fornitori di prestazioni militari o di sicurezza operanti dalla Svizzera in zone di crisi o di conflitto all'obbligo di autorizzazione o di registrazione.

Per dar seguito al mandato del Consiglio federale, il 21 maggio 2008 l'Ufficio federale di giustizia (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 crisi<sup>6</sup>. Sulla base delle conclusioni di tale rapporto, il 21 maggio 2008 il Consiglio federale ha deciso di rinunciare provvisoriamente a un disciplinamento giustificando la sua decisione con la bassa attrattiva del mercato svizzero per imprese di questo tipo e il dispendio sproporzionato necessario ai controlli in considerazione 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, l'iscrizione della società AEGIS Group Holdings SA nel registro di commercio del Cantone di Basilea Città ha riaperto la questione. Di conseguenza sono stati depositati svariati interventi parlamentari a testimonianza della volontà politica di adottare una legislazione federale in questo settore<sup>7</sup>. Il

<sup>3</sup> [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Temi > Diritto internazionale pubblico > Diritto internazionale umanitario > Società di sicurezza e società militari private > Il Documento di Montreux

<sup>4</sup> [www.icoc-ppsp.org](http://www.icoc-ppsp.org)

<sup>5</sup> **FF 2006 587**

<sup>6</sup> [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Temi > Sicurezza > Legislazione > Società di sicurezza private

<sup>7</sup> Il 22 dic. 2011 il Consiglio degli Stati ha respinto le seguenti mozioni della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale del 22 feb. 2011: mozione 11.3008 «Nessun esercito privato sul territorio svizzero», mozione 11.3009 «Regolamentazione per le società di sicurezza private insediate sul territorio svizzero», mozione 11.3010 «Sistema di autorizzazioni per le società di sicurezza e le società militari private con sede in Svizzera», mozione 11.3011 «Controllo sistematico delle società militari private con sede in Svizzera», mozione 11.3012 «Eserciti privati in Svizzera».

6 settembre 2010 la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) ha depositato la mozione «Sistema di autorizzazione e di controllo per le società di sicurezza che operano in regioni di crisi o di guerra» (di seguito: mozione CPS-S 10.3639) che è stata adottata dalle Camere federali il 23 settembre 2012 e il 2 marzo 2011. Questo intervento incarica il Governo di presentare le basi legali per l'introduzione di un sistema di autorizzazione e di controllo delle imprese di sicurezza che organizzano dalla Svizzera 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 imprese 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 (assunzione, formazione ecc.). Il 1° ottobre 2010 il consigliere nazionale Josef Lang ha depositato la mozione «Vietare gli eserciti privati in Svizzera» ( qui di seguito: mozione Lang 10.3808) che è stata adottata dalle Camere federali il 17 dicembre 2010 e il 7 giugno 2011. Questo intervento parlamentare incarica il Consiglio federale di presentare al Parlamento una base legale che disciplini l'obbligo di registrazione e di autorizzazione per le società di sicurezza private e in particolare che vieti agli eserciti privati operanti in regioni di guerra e di crisi di insediarsi in Svizzera.

Il 25 agosto 2010 il Consiglio federale ha quindi incaricato il DFGP di esaminare la necessità di emanare una normativa.

Il 16 febbraio 2011 il Collegio governativo ha preso atto delle conclusioni del rapporto dell'UFG del 30 dicembre 2010 e deciso di incaricare il DFGP di elaborare un avamprogetto di legge 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.

Il 30 marzo 2011 il Consiglio federale ha deciso di sospendere il progetto di legge sui compiti della Confederazione in materia di polizia e ha incaricato il DFGP di esaminare l'opportunità di riprendere determinate disposizioni dell'ordinanza del 31 ottobre 2007<sup>8</sup> sull'impiego di società di sicurezza private (OISS) nel progetto per un disciplinamento sulle imprese di sicurezza svizzere che operano in zone di crisi o di conflitto.

La procedura di consultazione esterna concernente l'avamprogetto di legge si è tenuta dal 12 ottobre 2011 al 31 gennaio 2012.

Il 29 agosto 2012, abbiamo preso atto dei risultati della consultazione esterna e abbiamo incaricato il DFGP di elaborare un disegno di legge.



## **1.2 Legislazioni federali applicabili alle imprese di sicurezza**

### **1.2.1 Legislazione sul materiale bellico**

La legge federale del 13 dicembre 1996<sup>9</sup> sul materiale bellico (LMB) disciplina la fabbricazione e il trasferimento di materiale bellico e della relativa tecnologia. Prevede un sistema di doppia autorizzazione, ovvero da un lato un'autorizzazione iniziale per chiunque intenda occuparsi della fabbricazione o del commercio di materiale bellico e, dall'altro, un'autorizzazione specifica per determinate attività, quali la mediazione, l'importazione, l'esportazione, il transito, il trasferimento di beni immateriali e il commercio. L'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni è la Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

### **1.2.2 Legislazione sul controllo dei beni**

La legge federale del 13 dicembre 1996<sup>10</sup> sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) crea la base per l'instaurazione di un sistema di controllo di tali beni 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 1997<sup>11</sup> sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI) 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 nucleari, biologiche o chimiche (cpv. 1). La SECO vieta l'esportazione se sa o ha motivo di ritenere che i beni da esportare sono o potrebbero essere destinati allo sviluppo, alla produzione o all'impiego di simili armi (cpv. 3); decide in merito all'esportazione entro 14 giorni dalla notifica. Se necessario tale termine può essere prorogato. Fino alla decisione della SECO l'esportazione è vietata (cpv. 4). È punita ogni violazione dell'obbligo di dichiarazione o del divieto di esportazione secondo i capoversi 3 e 4.

### **1.2.3 Legislazione sulle armi**

Legge federale del 20 giugno 1997<sup>12</sup> sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni sulle armi (LArm) 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 questa contempla i beni in questione, dalla legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego, in caso contrario. 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.

<sup>9</sup> RS **514.51**

<sup>10</sup> RS **946.202**

<sup>11</sup> RS **946.202.1**

<sup>12</sup> RS **514.54**

## **1.2.4                    Legislazione sugli embarghi**

La legge federale del 22 marzo 2002<sup>13</sup> sugli embarghi (LEmb) 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 ad 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. Ad esempio, l'ordinanza del 30 marzo 2011<sup>14</sup>, 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.

## **1.2.5                    Legislazione sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna**

La legislazione sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna comprende un determinato numero di disposizioni che si applicano all'impiego, da parte di un'autorità federale, di un'impresa di sicurezza per l'esecuzione di un compito di protezione. L'articolo 22 capoverso 2 della legge federale del 21 marzo 1997<sup>15</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) 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 2001<sup>16</sup> sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF) 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 imprese di sicurezza private nei casi in cui la legge autorizza la Confederazione a delegare loro compiti di protezione. Si applica a ogni autorità federale che delega a un'impresa di sicurezza l'esecuzione di un compito di protezione in Svizzera o all'estero. Fissa in particolare le condizioni d'impiego di un'impresa e determinate esigenze in materia di formazione del personale di sicurezza. Prevede inoltre alcune disposizioni sull'impiego di un'impresa di sicurezza per l'esecuzione di un compito di protezione all'estero.

<sup>13</sup> RS 946.231

<sup>14</sup> RS 946.231.149.82

<sup>15</sup> RS 120

<sup>16</sup> RS 120.72

## 1.2.6 Diritto penale

Il Codice penale (CP)<sup>17</sup> punisce determinati reati che possono tangere le attività delle imprese di sicurezza:

- *articolo 264 e seguenti CP (genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra)*: queste disposizioni puniscono con una pena detentiva che può arrivare all'ergastolo i cittadini svizzeri o stranieri che commettono un crimine contro l'umanità o un crimine di guerra nel quadro di un conflitto armato;
- *articolo 271 numero 1 CP (atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero)*: questa disposizione punisce con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria i cittadini svizzeri o stranieri che, senza esservi autorizzati, compiono sul territorio svizzero per conto di uno Stato estero atti che spettano a poteri pubblici o compiono siffatti atti per conto di un partito estero o di un'altra organizzazione dell'estero;
- *articolo 299 CP (violazione della sovranità territoriale di uno Stato estero)*: il numero 1 punisce con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque violi la sovranità territoriale di uno Stato estero, in modo particolare compiendo illecitamente atti ufficiali nel suo territorio e chiunque penetri nel territorio di uno Stato estero contrariamente al diritto delle genti. Il numero 2 punisce allo stesso modo chiunque, dal territorio della Svizzera, tenti di perturbare con violenza l'ordine politico di uno Stato estero. Questi reati sono perseguiti soltanto su risoluzione del Consiglio federale (art. 302 cpv. 1 CP);
- *articolo 300 CP (atti di ostilità contro un belligerante o contro truppe straniere)*: questa disposizione punisce con una pena detentiva di almeno sei mesi e al massimo 20 anni o con una pena pecuniaria i cittadini svizzeri o stranieri che, dal territorio neutrale della Svizzera, intraprendono o favoriscono atti di ostilità contro un belligerante. Questa disposizione ha lo scopo di proteggere la neutralità elvetica. Si applica in tempo di pace ai civili che non sono assoggettati al diritto penale militare e ha lo stesso tenore dell'articolo 92 del Codice penale militare del 13 giugno 1927<sup>18</sup> (CPM). La fattispecie di reato è adempita se l'autore intraprende o favorisce un atto di ostilità contro un belligerante a partire dal territorio neutrale svizzero. Questo reato è perseguito soltanto su risoluzione del Consiglio federale (art. 302 cpv. 1 CP);
- *articolo 301 CP (spionaggio in danno di Stati esteri)*: questa disposizione punisce con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria cittadini svizzeri o stranieri che, nel territorio della Svizzera, raccolgono informazioni militari per conto di uno Stato estero a danno di un altro Stato estero, organizzano servizi simili o impiegano altre persone per eseguirli oppure promuovono simili atti. Ha lo scopo di proteggere la neutralità elvetica. Il suo tenore corrisponde a quello dell'articolo 93 CPM. Questo reato è perseguito soltanto su risoluzione del Consiglio federale (art. 302 cpv. 1 CP).

<sup>17</sup> RS 311.0

<sup>18</sup> RS 321.0

Nei seguenti casi il personale di un'impresa di sicurezza che commette un reato all'estero è assoggettato al Codice penale svizzero:

- *articolo 6 CP*: l'autore commette all'estero un crimine o un delitto che la Svizzera si è impegnata a reprimere in virtù di un accordo internazionale se l'atto è punibile anche nel luogo in cui è stato commesso o se questo luogo non soggiace ad alcuna giurisdizione penale e se l'autore si trova in Svizzera e non è estradato all'estero;
- *articolo 7 capoverso 1 CP*: il cittadino svizzero che commette un reato all'estero, è in linea di massima assoggettato al diritto penale svizzero se l'atto è punibile anche nel luogo in cui è stato commesso (principio della doppia punibilità). Agli autori stranieri il diritto svizzero si applica soltanto se questi si trovano in Svizzera e non possono essere estradati, ad esempio perché rischierebbero la tortura o perché hanno commesso un crimine particolarmente grave proscritto dalla comunità giuridica internazionale.

A livello internazionale, secondo l'articolo 1 dello Statuto di Roma del 17 luglio 1998<sup>19</sup> la Corte penale internazionale è complementare alle giurisdizioni penali nazionali. La sua competenza è limitata ai più gravi crimini che interessano l'insieme della comunità internazionale, quali il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e il crimine di aggressione (art. 5). L'articolo 264m CP prevede un foro penale a favore delle autorità di perseguimento penale svizzere nel caso in cui l'autore abbia commesso un crimine di genocidio, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità all'estero, si trovi in Svizzera e non sia né estradato né consegnato a un tribunale penale internazionale di cui la Svizzera riconosce la competenza.

Secondo l'articolo 102 CP, se in un'impresa, nell'esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale, è commesso un crimine o un delitto che, per carenza organizzazione interna, non può essere ascritto a una persona fisica determinata, il crimine o il delitto è ascritto all'impresa. In questo caso l'impresa è punita con la multa fino a cinque milioni di franchi. Il reato deve essere stato commesso nell'esercizio di un'attività commerciale, ovvero nello svolgimento di attività correlate, anche indirettamente, con la vendita di beni o la fornitura di servizi a scopo di lucro.

### **1.2.7 Diritto penale militare**

Alcune disposizioni del CPM possono applicarsi al personale di un'impresa privata, sempreché siano soddisfatte determinate condizioni personali (art. 4, 5 e 7). Nello specifico, il CPM si applica sia ai fatti commessi in Svizzera sia a quelli commessi all'estero (art. 10 cpv. 1) nonché ai civili che si rendono colpevoli di genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra se si trovano in Svizzera, a meno che non siano estradati o consegnati a un tribunale penale internazionale di cui la Svizzera riconosce la competenza (art. 10 cpv. 1<sup>bis</sup>).

<sup>19</sup> RS 0.312.1

Il CPM punisce in particolare i reati seguenti: gli atti di ostilità contro un belligerante o truppe straniere (art. 92), lo spionaggio militare a danno di Stati esteri (art. 93), il servizio straniero (art. 94), il genocidio (art. 108), i crimini contro l'umanità (art. 109) e i crimini di guerra (art. 110–114).

Come l'articolo 102 CP, anche l'articolo 59a CPM disciplina la responsabilità penale dell'impresa.

## **1.2.8                    Legislazione federale in materia di responsabilità**

Il diritto svizzero e, in particolare, il Codice delle obbligazioni<sup>20</sup> (CO) disciplinano la responsabilità civile dell'impresa di sicurezza e del suo personale per i danni causati da un comportamento illecito all'estero, sempreché siano soddisfatte le condizioni previste dalla legge federale del 18 novembre 1987<sup>21</sup> sul diritto internazionale privato (LDIP).

Nell'ipotesi in cui un'impresa di sicurezza impiegata dalla Confederazione commetta un atto illecito, la responsabilità di quest'ultima è retta dalla legge del 14 marzo 1958<sup>22</sup> sulla responsabilità (LResp): l'articolo 1 capoverso 1 lettera f prevede l'applicabilità della legge anche a tutte le altre persone nella misura in cui sia loro direttamente commesso un compito di diritto pubblico della Confederazione.

## **1.3                                    Quadro normativo nel diritto cantonale**

I disciplinamenti cantionali sulle imprese di sicurezza sono molto diversi fra loro e non si applicano alle attività di sicurezza svolte all'estero. Alcuni Cantoni della Svizzera tedesca e quello del Ticino hanno adottato legislazioni che prevedono l'obbligo di autorizzazione per le attività delle imprese di sicurezza. Altri Cantoni (p. es. quello di Berna), invece, non prevedono alcun obbligo di autorizzazione. Tutti i Cantoni romandi hanno aderito al Concordato del 18 ottobre 1996 sulle imprese di sicurezza (di seguito: Concordato romando) il quale stabilisce norme comuni atte a determinare l'attività delle imprese di sicurezza e prevede l'obbligo di autorizzazione per le loro attività.

Per dar seguito alle richieste delle cerchie interessate di armonizzare questa situazione, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantionali di giustizia e polizia (CDDGP) ha elaborato un progetto per un concordato nazionale. Considerati i risultati della procedura di consultazione e la 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 due anni. Il Concordato del 12 novembre 2010 disciplina la fornitura di prestazioni di sicurezza da parte di persone o imprese private. Come il Concordato romando, prevede un sistema di autorizzazione e non disciplina le attività svolte all'estero. Il 29 ottobre

<sup>20</sup> RS 220

<sup>21</sup> RS 291

<sup>22</sup> RS 170.32

2012 sei Cantoni<sup>23</sup> hanno deciso di aderire a questo Concordato, mentre otto<sup>24</sup> hanno scelto di non aderirvi. Cinque di questi Cantoni avevano già aderito in precedenza al Concordato romando.

## **1.4 La nuova normativa proposta**

Il presente disegno di legge contribuisce a garantire 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 nel caso in cui società forniscano dalla Svizzera prestazioni di sicurezza private all'estero o attività in rapporto con simili prestazioni siano esercitate nel nostro Paese.

Il disegno di legge si applica alle persone fisiche, alle persone giuridiche e alle società di persone (imprese) che dalla Svizzera forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero o che forniscono 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 imprese operanti all'estero.

Il disegno di legge vieta inoltre l'esercizio di determinate attività correlate a un'eventuale partecipazione diretta alle ostilità all'estero. Vieta ai membri del personale delle imprese di sicurezza aventi il domicilio o la residenza abituale in Svizzera, di partecipare direttamente alle ostilità all'estero (divieto del «mercenarismo»). Vieta inoltre alle imprese di fornire, in Svizzera o a partire dalla Svizzera, determinate prestazioni che si presume possano essere usate dal destinatario per commettere gravi violazioni dei diritti dell'uomo.

L'impresa che intende esercitare una delle attività rette dalla legge, dovrà prima comunicarlo all'autorità. Se la comunicazione lascia sospettare che l'attività potrebbe essere contraria agli obiettivi della legge, l'autorità avvia una procedura d'esame e, se del caso, emana una decisione di divieto. In casi molto limitati, tuttavia, il Consiglio federale potrà accordare un'autorizzazione a titolo eccezionale. Le imprese potranno esercitare all'estero le attività che non sono considerate contrarie alla legge. Per garantire un'applicazione efficace della legge, il disegno prevede misure di controllo. In caso di violazioni saranno inflitte sanzioni. La legge sarà applicabile anche alle attività in corso di esecuzione al momento della sua entrata in vigore.

Il disegno di legge si applica anche alle autorità federali che delegano a imprese di sicurezza l'esecuzione di compiti di protezione all'estero oppure che ricorrono ai loro servizi. Stabilisce pure le condizioni d'impiego. L'autorità federale contraente dovrà in particolare assicurarsi che l'impresa di sicurezza adempia determinati requisiti e che il personale di sicurezza abbia acquisito una formazione per l'esecuzione dei compiti di protezione. In linea di principio, il personale non è armato, salvo per reagire in situazioni di legittima difesa o stato di necessità. Non è nemmeno autorizzato a impiegare la coercizione, salvo autorizzazione eccezionale del Consiglio federale.

<sup>23</sup> AI, AR, BS, SG, SO, UR.

<sup>24</sup> FR, GE, JU, OW, SZ, VD, VS, ZG.

## 1.5 Valutazione della soluzione proposta

### 1.5.1 Soluzioni esaminate

Nel quadro dei lavori di elaborazione del disegno di legge, sono state esaminate le seguenti proposte di soluzione<sup>25</sup>:

- obbligo di comunicare *a posteriori*, ovvero l'obbligo per le imprese di notificare *a posteriori* all'autorità competente le prestazioni di sicurezza private fornite in zone di crisi o di conflitto. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di essere poco interventzionista, ma non consentirebbe di raggiungere efficacemente gli obiettivi della legge;
- obbligo di registrazione e/o di autorizzazione preliminare, ovvero l'obbligo per le imprese di sicurezza di registrarsi e/o di ottenere un'autorizzazione per determinate attività. A differenza della comunicazione *a posteriori*, questa soluzione permetterebbe di raggiungere i principali obiettivi della legge. Un tale sistema avrebbe tuttavia l'inconveniente di comportare un processo burocratico notevole e costi elevati. L'autorità dovrebbe effettuare verifiche per comprovare in particolare la reputazione dell'impresa di sicurezza e del personale e svolgere inoltre controlli complessi nel luogo d'esecuzione del contratto per determinare se l'autorizzazione è rispettata. Inoltre, la concessione di un'autorizzazione potrebbe essere percepita all'estero come una garanzia da parte delle autorità svizzere. Di conseguenza, nuove imprese 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. D'altro canto, la percezione che potrebbero avere gli Stati esteri, ossia che la Svizzera si porti garante di determinate imprese di sicurezza, potrebbe risultare particolarmente problematica nel caso in cui queste commettano infrazioni nell'ambito della loro attività;
- divieto di partecipare a operazioni militari o a pertinenti attività preparatorie. Si tratterebbe d'introdurre un divieto assoluto per le imprese di sicurezza di partecipare a operazioni militari o a pertinenti attività preparatorie. Il divieto potrebbe essere isolato oppure combinato con altre misure, in particolare con l'obbligo di ottenere un'autorizzazione e/o di registrarsi. Questa soluzione consentirebbe di definire chiaramente le attività da vietare perché contrarie a determinati interessi della Svizzera. Uno degli inconvenienti di un divieto assoluto è la difficoltà di definire in maniera astratta i concetti di «operazione militare» e di «attività preparatoria».

### 1.5.2 Risultati della procedura di consultazione

Il 12 ottobre 2011 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero. La consultazione si è conclusa il 31 gennaio 2012. Hanno espresso un parere 44 delle 57 autorità e organizzazioni consultate. Inoltre 13 partecipanti hanno espresso un parere di propria iniziativa<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. rapporto dell'UFG del 30 dic. 2010.

<sup>26</sup> La sintesi dei risultati della consultazione è consultabile al seguente indirizzo: [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Temi > Sicurezza > Legislazione > Società di sicurezza private

44 partecipanti hanno accolto positivamente la volontà di legiferare nel settore delle prestazioni di sicurezza fornite all'estero; 22 hanno approvato l'avamprogetto nel suo complesso. Un partito, un'associazione mantello dell'economia, un'associazione attiva nel campo della sicurezza e due organizzazioni si sono detti contrari, perché il sistema proposto sarebbe inappropriato e inefficace.

25 Cantoni hanno riconosciuto espressamente la necessità di legiferare; 17 hanno sostenuto l'avamprogetto nel suo complesso. Cinque Cantoni lo hanno approvato, pur preferendo un sistema d'autorizzazione come previsto dal Concordato romano. Sette Cantoni hanno chiesto che venga dato maggior peso al nesso con l'estero delle imprese di sicurezza interessate e delle prestazioni di sicurezza private. Sei Cantoni chiedono che sia fatto salvo il diritto cantonale. Secondo un Cantone la delega di compiti di sicurezza da parte della Confederazione al settore privato è problematica. Un altro ritiene l'avamprogetto un po' complicato. Un Cantone, pur approvando la volontà di adottare un disciplinamento, si è chiesto se a tal fine sia necessario emanare una nuova legge.

Svariati partecipanti hanno auspicato l'adozione di una legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite in Svizzera e all'estero nonché l'introduzione di un sistema di autorizzazione. Secondo un partecipante il disegno dovrebbe prevedere soltanto un regime di divieti; altri, invece, ritengono che si debba limitare alle prestazioni di sicurezza private fornite in zone di crisi o di conflitto. Alcuni interpellati hanno chiesto di escludere dal campo di applicazione della legge le attività ordinarie fornite dalle società di sicurezza e di protezione contro gli incendi nonché le attività delle imprese detentrici di partecipazioni finanziarie in un'impresa di sicurezza privata attiva all'estero.

I divieti di partecipare direttamente alle ostilità e di esercitare attività legate a gravi violazioni dei diritti dell'uomo sono stati accolti favorevolmente. Alcuni partecipanti hanno tuttavia chiesto che il disegno di legge preveda una definizione esaustiva della nozione «partecipazione diretta alle ostilità» e che precisi sia il legame con la Svizzera che la nozione di «gravi violazioni dei diritti dell'uomo». Per alcuni interpellati le sanzioni penali in caso di violazione dei divieti legali sono insufficienti.

Secondo alcuni partecipanti il personale di sicurezza incaricato di eseguire un compito di protezione su mandato di un'autorità federale non dovrebbe essere autorizzato a impiegare la coercizione, le misure di polizia e le armi.

Alcuni interpellati hanno auspicato che l'avamprogetto designi l'autorità federale incaricata di eseguire la legge.

### **1.5.3 Principali modifiche rispetto all'avamprogetto**

In seguito alla procedura di consultazione, l'avamprogetto è stato modificato come segue:

- il campo d'applicazione dell'articolo 2 è stato formulato in maniera più restrittiva e definisce più precisamente i criteri di collegamento territoriali e personali (p. es: il rapporto con l'estero delle prestazioni di sicurezza private fornite);



- l'elenco delle prestazioni di sicurezza private di cui all'articolo 4 lettera a è stato snellito. Pur non essendo esaustivo, presenta tuttavia un elenco indicativo del tipo di prestazione contemplata dal disegno di legge. L'elenco non include più segnatamente la protezione di dati e il loro trattamento nonché la gestione di centrali d'allarme, di intervento e di sicurezza. È così tenuto maggiormente conto dell'obiettivo iniziale del disegno di legge, ovvero la focalizzazione sulle prestazioni potenzialmente problematiche per gli interessi della Svizzera;
- la definizione della nozione «zona di crisi o di conflitto» è stata soppressa, poiché figura soltanto nell'articolo 14 del disegno di legge. È quindi sufficiente spiegare questa nozione nel quadro del commento all'articolo 14;
- l'articolo 6 disciplina il subappalto delle prestazioni di sicurezza e prevede che il subappaltante operi entro i limiti validi per la società stessa;
- l'articolo 7 non prevede più soltanto l'obbligo di rispettare il Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza, ma anche quello di aderirvi. Detto obbligo vale anche per le imprese con sede all'estero che lavorano per la Confederazione;
- il divieto legale di partecipare direttamente alle ostilità all'estero di cui all'articolo 8 è stato ampiamente rivisto e precisato. Conformemente all'orientamento generale del disegno di legge, l'accento è ora posto sulle imprese anziché sul singolo. La legge vieta il reclutamento, la formazione, la messa a disposizione, a titolo d'intermediario o direttamente, di personale ai fini di una partecipazione diretta alle ostilità (cpv. 1 lett. a e b) nonché la costituzione, l'insediamento, la gestione, la direzione o il controllo di società che praticano simili attività (cpv. 1 lett. c e d). Per quanto riguarda il capoverso 2, non è più la cittadinanza svizzera della persona interessata a essere determinante, ma il fatto che abbia il domicilio o la dimora in Svizzera. Questa definizione permette di evitare delicate questioni di delimitazione. Diversamente che nell'avamprogetto, il divieto interessa anche le persone *al servizio di un'impresa* di sicurezza privata. La punibilità della singola persona è così vincolata a un doppio legame con la Svizzera (domicilio o dimora in Svizzera ed esercizio di attività a favore di un'impresa di sicurezza con sede in Svizzera o gestita oppure controllata a partire dalla Svizzera). Il disegno di legge vuole perseguire soltanto le attività che presentano un nesso sufficientemente stretto con la Svizzera e che possono quindi esporla a rischi che non vanno ignorati;
- rispetto all'avamprogetto, l'articolo 9 precisa il criterio del collegamento tra l'attività e la violazione grave dei diritti dell'uomo: sono vietate le prestazioni di sicurezza che si presume possano essere usate dai destinatari per commettere gravi violazioni dei diritti dell'uomo;
- l'articolo 10 capoverso 2 precisa che le imprese non operative in Svizzera, ma che controllano un'impresa di sicurezza dal nostro Paese (*holding*), devono comunicare non soltanto le attività di controllo svolte in Svizzera, ma anche le attività dell'impresa di sicurezza controllata. Le imprese assoggettate alla legge sono tenute a farlo anche se, dalla comunicazione, le circostanze sono cambiate in maniera considerevole (cpv. 3);

- l'articolo 14 (divieto da parte dell'autorità competente) è stato precisato nella misura in cui l'autorità *deve* pronunciare un divieto se l'attività è contraria agli obiettivi di cui all'articolo 1 (cpv. 1). L'apprezzamento dell'autorità si limita quindi soltanto a determinare se una simile contraddizione sussiste o no. L'elenco non esaustivo alle lettere a–f menziona situazioni che non portano a un divieto *ex lege*, ma che sono particolarmente delicate dal punto di vista degli interessi della Svizzera e che l'autorità competente deve quindi valutate accuratamente. Alle lettere a–c il capoverso 2 cita tre casi in cui l'autorità deve pronunciare un divieto d'ufficio, senza che sia necessario esaminare gli obiettivi della legge. Il capoverso 3 prevede il divieto di subappaltare un'attività qualora il subappaltante non rispetti i limiti fissati;
- l'articolo 15 del disegno precisa la facoltà del Consiglio federale di autorizzare eccezionalmente un'attività vietata dall'articolo 14 in presenza di un interesse superiore dello Stato;
- l'articolo 17 conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare la riscossione di emolumenti per determinate procedure e misure, conformemente al principio della copertura dei costi;
- viste le modifiche dei divieti legali all'articolo 8 (partecipazione diretta alle ostilità) e 9 (grave violazione dei diritti dell'uomo), il tenore dell'articolo 21 è stato modificato e prevede ora una sanzione penale in caso di violazione di detti divieti. La pena comminata, per contro, resta identica a quella dell'avamprogetto;
- nell'articolo 25 capoverso 2 è stata introdotta una nuova disposizione penale che permette, in caso di violazione della legge e a determinate condizioni, di punire l'impresa con una multa fino a 20 000 franchi;
- l'articolo 27 prevede ora l'obbligo per le autorità incaricate di eseguire la futura legge di denunciare al Ministero pubblico della Confederazione le violazioni di cui sono venute a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni;
- l'articolo 30 limita le prestazioni di sicurezza private che possono essere conferite a un'impresa di sicurezza da un'autorità federale ai compiti seguenti: la protezione di persone e la custodia nonché la sorveglianza di beni e immobili. Vista la nuova definizione di «prestazione di sicurezza privata», la disposizione, come l'articolo 4 lettera a non prevede più né la protezione di valori materiali e immateriali e del loro trasferimento né la protezione dei dati e della loro elaborazione;
- come l'avamprogetto, il disegno prevede che l'autorità federale, prima di incaricare un'impresa di sicurezza dell'esecuzione di un compito di protezione, dovrà tra l'altro assicurarsi che questa abbia stipulato un'assicurazione di responsabilità civile. L'articolo 31 capoverso 2 prevede tuttavia condizioni più restrittive per esonerare l'autorità da questo obbligo. In via eccezionale, l'autorità potrà impiegare un'impresa che non ha concluso un'assicurazione di responsabilità civile se, da un lato, la conclusione di una siffatta assicurazione implica spese sproporzionate per l'impresa e, dall'altro, se il rischio per la Confederazione di dover incorrere in una responsabilità e l'importo di eventuali risarcimenti sono considerati modesti;



## **1.7 Diritto comparato**

### **1.7.1 Germania**

La Germania non ha adottato una legislazione specifica concernente l'attività delle imprese militari e di sicurezza e non sembra intenzionata a farlo in un futuro prossimo. Il Governo federale ritiene che un simile disciplinamento potrebbe addirittura destare un interesse per nuovi campi d'attività nel settore della sicurezza, il che andrebbe evitato, considerate le resistenze della popolazione tedesca. Tuttavia, nemmeno in Germania le società militari e di sicurezza si muovono in una terra di nessuno dal punto di vista giuridico: devono rispettare disposizioni legali valide *erga omnes*, il diritto penale nazionale ed internazionale, la legislazione sulle armi, il diritto applicabile in materia di economia esterna, le sanzioni delle Nazioni Unite o dell'Unione europea nei confronti di Stati terzi. Infine il codice di commercio (*Gewerbeordnung*) assoggetta le imprese di sicurezza che offrono servizi di protezione di persone o di beni all'obbligo di autorizzazione. Questo non vale soltanto per le attività svolte in Germania, ma anche per quelle che le imprese tedesche svolgono all'estero. Lo Stato tedesco impiega imprese di sicurezza private soltanto per compiti di sorveglianza e logistici all'estero, visto che la costituzione gli vieta d'intervenire militarmente al di fuori del territorio nazionale.

### **1.7.2 Austria**

Nemmeno il diritto austriaco contempla disposizioni applicabili alle attività delle società militari e di sicurezza, né per quelle svolte all'estero, né per quelle realizzate su mandato dello Stato austriaco. Nonostante il Governo abbia introdotto il tema nell'accordo di coalizione per la XXIV legislatura, non lo ha finora ancora approfondito. Come in Germania, anche in Austria le imprese di sicurezza sono assoggettate a norme di diritto generale. Devono rispettare, tra l'altro, la legge sulle armi e il codice di commercio che prevede l'obbligo di autorizzazione per il settore della sorveglianza. Il Codice penale austriaco contiene due disposizioni particolarmente importanti: una punisce il reclutamento illegale di truppe armate o destinate a esserlo, la loro formazione militare e la conduzione di queste truppe. L'altra punisce svariate prestazioni di sostegno militare a parti straniere coinvolte in una guerra o in un conflitto armato, siano essi in corso o imminenti.

### **1.7.3 Francia**

La legge numero 83-629 del 12 luglio 1983 disciplina unicamente le attività esercitate da imprese di sicurezza private sul territorio nazionale francese. La legislazione francese non ha effetti extraterritoriali, per cui le attività delle imprese di sicurezza francesi all'estero non sono assoggettate alla legislazione nazionale.

Il legislatore non ha finora adottato una legislazione sulle *holding* con partecipazioni finanziarie in imprese di sicurezza private attive all'estero.

Il diritto penale francese punisce la partecipazione ad attività mercenarie con una pena detentiva di cinque anni e una pena pecuniaria di 75 000 euro. Sanziona inoltre la conduzione o l'organizzazione di un gruppo con lo scopo di reclutare, impiegare,

remunerare, equipaggiare o istruire militarmente una persona con una pena detentiva di sette anni e una pena pecuniaria di 100 000 euro. A più riprese, il Governo francese ha vagliato l'opportunità di assoggettare a questa disposizione le società militari private attive all'estero, senza tuttavia esprimersi sulla legittimità di simili società. Per quanto riguarda le persone giuridiche, il diritto penale francese prevede segnatamente le pene seguenti: lo scioglimento, il divieto di esercitare in tutto o in parte un'attività, la chiusura definitiva o temporanea della società che ha commesso i fatti incriminati o la confisca.

In virtù del diritto francese, il personale di una società militare privata può essere tradotto dinanzi a un tribunale francese per crimini di guerra, crimini contro l'umanità e crimini di genocidio. La pena inflitta è una pena detentiva fino a 15 anni o l'ergastolo.

In Francia la forza armata è un monopolio dello Stato e non può essere delegata al settore privato.

Dal 1990 in Francia si sono sviluppate le «società militari di sicurezza private» specializzate soprattutto nei seguenti settori d'attività: prevenzione, assistenza e superamento in caso di crisi.

#### **1.7.4 Regno Unito**

Nonostante il Regno Unito cooperi fattivamente allo sviluppo del diritto internazionale pubblico pertinente e di standard internazionali per il disciplinamento dei servizi privati di sicurezza, non ha finora adottato una legislazione nazionale in questo ambito. Non dispone nemmeno di una panoramica esaustiva sui mandati conferiti dal suo Governo a fornitori di simili prestazioni. In un documento del 2002 (*green paper*), il Governo britannico ha evocato l'elaborazione di un disciplinamento, ma non vi ha dato seguito. Mentre i fornitori di servizi privati di sicurezza all'interno del Regno Unito sono sottoposti al controllo di un'autorità (*Security Industry Authority* in base al *Private Security Industry Act* del 2001), lo stesso non vale per i fornitori di servizi privati di sicurezza all'estero. Questi servizi non rientrano nemmeno nel campo d'applicazione delle leggi sull'esportazione di materiale bellico. Il Regno Unito punta per contro sull'autoregolazione dell'industria e sostiene misure simili anche a livello internazionale<sup>27</sup>. In qualità di associazione mantello la *British Association of Private Security Companies* (BAPSC) si adopera per l'elaborazione di standard di qualità. Il Governo britannico impiega soltanto le imprese che rispettano elevati standard internazionali riconosciuti.

#### **1.7.5 Italia**

In Italia non esiste alcuna legge specifica che disciplini le attività delle imprese di sicurezza all'estero, fatte salve le disposizioni penali che reprimono il mercenarismo.

<sup>27</sup> Il Regno Unito, di concerto con la Svizzera, gli USA, l'Australia e con organizzazioni non governative e rappresentanti del settore, sta ad esempio elaborando un meccanismo di controllo del rispetto del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza.

Per contro, il diritto italiano disciplina l'impiego di guardie private da parte di enti pubblici o di privati per la sorveglianza e la guardia di beni mobiliari o immobiliari sul territorio italiano. La protezione dell'integrità fisica delle persone e il mantenimento dell'ordine pubblico fanno parte, in linea di principio, dei compiti dell'autorità competente in materia di sicurezza pubblica e delle forze di polizia, fatte salve alcune eccezioni. Per la lotta contro gli atti di pirateria, il diritto italiano autorizza inoltre il ricorso a imprese di sicurezza private su navi che battono bandiera italiana e navigano in acque internazionali. Prevede un sistema di registrazione e di autorizzazione per l'esercizio di un'attività di sicurezza privata sul territorio italiano. Per ottenere il porto d'armi è necessaria un'autorizzazione.

Il diritto italiano non prevede disposizioni concernenti le società detentrici di partecipazioni finanziarie in imprese di sicurezza. Stabilisce unicamente le condizioni necessarie per costituire e dirigere un'impresa di sicurezza.

L'Italia ha ratificato le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, i relativi Protocolli aggiuntivi e la Convenzione delle Nazioni Unite del 4 dicembre 1989 contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione di mercenari. Conformemente alle esigenze della Convenzione delle Nazioni Unite, il diritto italiano punisce l'attività mercenaria con la reclusione da due a sette anni e la partecipazione a un'azione diretta a perturbare l'ordine costituzionale di uno Stato estero o a violare la sua integrità territoriale con la reclusione da tre a otto anni, a condizione tuttavia che il fatto non costituisca reato più grave secondo il Codice penale italiano. Il diritto italiano punisce anche con una pena detentiva da quattro a quattordici anni chi recluta, finanzia o istruisce persone al fine di far loro commettere alcuni dei fatti precitati. Le disposizioni si applicano ai cittadini italiani che commettono i reati all'estero, salvo che ne venga accettata l'estradizione. Queste norme si applicano anche ai cittadini stranieri che si trovano sul territorio italiano e che non possono essere estradati. I reati non sono puniti se il Governo italiano ha dato il suo consenso conformemente agli impegni assunti in virtù di accordi internazionali.

Il Codice penale italiano punisce gli atti di ostilità contro uno Stato estero che espongono l'Italia a un pericolo di guerra. Punisce inoltre con la reclusione da quattro a quindici anni chi, sul territorio italiano, arruola o arma cittadini a favore di uno Stato estero, senza l'autorizzazione del Governo. Secondo un tribunale italiano un'impresa che impiegava agenti di sicurezza, tentava di avviare attività in zone politicamente instabili (nel caso specifico: in Iraq, al termine della guerra) e offriva servizi di scorta a funzionari e a uomini d'affari non poteva essere considerata un'impresa di sicurezza specializzata nel reclutamento di mercenari ai sensi del Codice penale italiano.

Lo Stato italiano impiega imprese di sicurezza private straniere per eseguire missioni militari all'estero al di fuori di un conflitto armato e, in particolare, per garantire la sicurezza degli agenti italiani nel quadro di programmi di mantenimento della pace. Queste imprese di sicurezza agiscono secondo le direttive dell'autorità italiana competente e conformemente al diritto applicabile nel luogo d'esecuzione della missione.

### 1.7.6 Lussemburgo

La legge relativa alle attività private di custodia e sorveglianza del 12 novembre 2002 disciplina in particolare la sorveglianza di beni mobiliari o immobiliari, la gestione delle centrali d'allarme, il trasporto di fondi o di valori e la protezione di persone. L'articolo 1 vieta l'attività di custodia o di sorveglianza per conto di terzi sul territorio del Granducato di Lussemburgo senza l'autorizzazione scritta del Ministro della giustizia. Il diritto lussemburghese non disciplina, per contro, la problematica delle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero. La legge del 2002 non si applica quindi alle imprese di sicurezza private attive all'estero.

La legge lussemburghese sulle *holding* non vieta a queste ultime l'esercizio di attività di sorveglianza e di custodia e nemmeno la detenzione di partecipazioni in altre società di capitali, siano esse lussemburghesi o straniere.

Il Lussemburgo non dispone di una legislazione in materia di mercenarismo.

Non esiste alcuna legislazione che disciplini l'impiego delle forze di sicurezza private da parte dello Stato lussemburghese.

### 1.7.7 Svezia

La legge svedese sul settore della sicurezza privata del 1974 disciplina la fornitura di prestazioni di sicurezza private quali, ad esempio, la protezione di beni, di persone o di valori. Resta aperta la questione se questa legge si applichi anche alle prestazioni di sicurezza all'estero, ma non è di fatto escluso che abbia una certa portata extraterritoriale. Essa prevede che le società debbano disporre di un'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente del luogo in cui hanno sede. Non si tratta di autorizzazioni di carattere generale, ma rilasciate per attività specifiche. La legge obbliga le società in possesso di un'autorizzazione a sottoporre un rapporto d'attività annuale alle autorità competenti. La violazione delle condizioni dell'autorizzazione è punita con una multa o una pena detentiva fino a sei mesi.

Il diritto svedese non disciplina espressamente la fornitura di servizi di sicurezza in zone di crisi o di conflitto. Possono tuttavia applicarsi altre legislazioni, ad esempio, quella sull'esportazione di armi e il diritto penale. Il numero di imprese di sicurezza private con sede in Svezia e attive in zone di crisi o di conflitto è molto esiguo.

Il diritto svedese non prevede disposizioni applicabili alle società detentrici di partecipazioni finanziarie in imprese di sicurezza attive in zone di crisi o di conflitto.

Secondo la legge sull'equipaggiamento militare, per addestrare cittadini stranieri a fini militari sul territorio svedese è necessario un permesso. Le autorità svedesi, le persone e le società stabilitesi in Svezia che propongono un simile addestramento all'estero sono altresì soggette all'obbligo di ottenere un'autorizzazione. Secondo il diritto penale, l'addestramento militare di cittadini svedesi in Svezia e in un contesto non governativo può invece essere considerato un'attività militare illegale.

Il diritto svedese non vieta espressamente l'attività mercenaria. Si possono tuttavia applicare determinate disposizioni penali: il Codice penale punisce di fatto con una multa o una pena detentiva fino a due anni l'addestramento militare organizzato al di fuori delle forze armate svedesi a fini di combattimento o simili. È inoltre vietato reclutare o incitare persone affinché prestino servizio straniero senza l'autorizza-

zione del Governo. In tempo di pace la violazione è punita con una multa o una pena detentiva fino a sei mesi.

La legge svedese non disciplina specificatamente l'impiego, da parte dello Stato, di imprese di sicurezza per l'esecuzione di un compito di protezione all'estero. In un caso risalente al 2010, l'ex Ministro degli Affari esteri aveva dichiarato di aver impiegato un'impresa di sicurezza per rafforzare la protezione del personale dell'Ambasciata di Svezia a Kabul. Il personale dell'impresa lavorava alle stesse condizioni dei diplomatici, era stato oggetto di una selezione ed era tenuto, conformemente al codice di condotta dell'impresa, a rispettare il diritto svedese, quello afgano e quello internazionale. L'uso della forza era permesso soltanto in caso di legittima difesa.

### 1.7.8 Sudafrica

Il diritto pertinente in Sudafrica è retto da due leggi. La più vecchia risale al 1998 e vieta la fornitura di prestazioni militari all'estero nel caso di un conflitto armato (*armed conflict*). La definizione di «conflitto armato» non è identica, ma paragonabile a quella prevista nelle Convenzioni di Ginevra. Per prestazioni militari sono intesi anche i classici mandati di protezione e di sorveglianza delle persone che partecipano a un conflitto, ma non le prestazioni umanitarie. Le persone o le società che vogliono fornire le prestazioni previste dalla legge nel quadro di un conflitto armato necessitano di un'autorizzazione da parte del Ministro della difesa, il quale renderà una decisione su raccomandazione di un comitato d'esame (*National Conventional Arms Control Committee*). L'autorizzazione non è rilasciata se l'attività in questione viola il diritto internazionale, pregiudica gli interessi nazionali del Sudafrica, viola i diritti umani nello Stato interessato, ne minaccia la pace o sposta il suo equilibrio di potere. La legge del 1998 vieta inoltre le attività mercenarie, ossia la partecipazione a un conflitto armato dietro compenso nonché il reclutamento, la formazione o il finanziamento di simili attività in Sudafrica. Va notato che finora il Sudafrica non ha aderito né alla Convenzione delle Nazioni Unite sui mercenari né alla Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) per l'eliminazione del mercenarismo in Africa.

Nel 2006 è stato elaborato un nuovo progetto di legge, sottoscritto nel 2007 dall'allora Presidente sudafricano Mbeki. L'atto presidenziale della messa in vigore non è tuttavia ancora stato concretato, poiché mancano le necessarie disposizioni esecutive. Il progetto di legge del 2006 è volto a colmare alcune lacune della legge del 1998. Prevede, ad esempio, una definizione più ampia dell'espressione «conflitto armato» che porta all'applicazione della legge, in quanto il *National Conventional Arms Control Committee* (Comitato) deve comunicare al Presidente i Paesi in cui, a suo avviso, è scoppiato o è imminente un conflitto armato. In seguito il Presidente può qualificare simili Paesi *regulated countries* e assoggettarli alla legge. Il progetto di legge disciplina pure le prestazioni di sicurezza fornite per motivi umanitari. Per fornire prestazioni di sicurezza in uno Stato in cui vige un conflitto armato o qualificato *regulated country* dal Presidente, è necessaria un'autorizzazione preliminare rilasciata dal Comitato.



La situazione giuridica relativa alle società di sicurezza private negli USA è complessa, anche perché è difficile paragonare il sistema giuridico americano con gli ordinamenti giuridici dell'Europa continentale. Da un lato, non vi si ritrovano norme legali elaborate specificatamente per un settore, dall'altro, è piuttosto la giurisprudenza che stabilisce le norme di diritto. Quelle reggenti il settore delle imprese di sicurezza private sono poco trasparenti e volte perlopiù a soddisfare gli interessi degli USA. Le norme che disciplinano le attività delle imprese di sicurezza private attive all'estero sono numerose e vengono emanate a tutti i livelli. Al livello superiore si trovano le leggi adottate dal Congresso americano, le ordinanze di applicazione e le direttive del Ministero della difesa. Particolarmente importanti sono i contratti conclusi con i fornitori di servizi privati, che specificano in modo molto dettagliato le condizioni e i limiti di un impiego e disciplinano segnatamente anche la formazione, l'impiego delle armi e la responsabilità.

La legge sull'esportazione di armi (*Arms Export Control Act*; AECA) e le sue disposizioni esecutive (*International Traffic in Arms Regulations 2011*) rivestono un'importanza particolare. Questa legge equipara determinate prestazioni militari destinate all'estero quali, ad esempio, i servizi di consulenza o l'addestramento del personale, all'esportazione di beni d'armamento assoggettate all'obbligo di autorizzazione da parte delle autorità esecutive competenti. I compiti che prevedono una mera sorveglianza non sono tuttavia assoggettati alla legge. Le società che forniscono o esportano simili prestazioni devono, da una parte, registrarsi presso il Governo americano e, dall'altra, ottenere un'autorizzazione dal Ministero degli affari esteri (*license*) per ogni contratto concluso. Le violazioni dell'obbligo di registrazione o di autorizzazione sono punite.

Il 12 settembre 2011 il Ministero degli affari esteri ha posto in vigore un disciplinamento che fissa le condizioni da soddisfare per fornire prestazioni di sicurezza nelle zone di conflitto armato al di fuori degli USA. Disciplina in particolare la scelta, la formazione, l'equipaggiamento, il comportamento e la responsabilità dei fornitori privati nonché l'uso della forza. Quest'ultimo si limita alle misure di difesa da atti ostili o intenzioni manifeste di commettere atti ostili (*«acting in a defensive manner in response to hostile acts or demonstrated hostile intent»*). L'uso della forza ammesso va quindi oltre le misure di legittima difesa o stato di necessità. La *Defense Federal Acquisition Regulation*, pubblicata il 15 giugno 2012 ed emanata da svariate unità amministrative, ammette l'uso della violenza letale da parte di privati in situazioni di legittima difesa o qualora una simile violenza appare ragionevolmente necessaria per adempiere il compito di protezione di persone o di beni (*«are only authorized to use deadly force in self-defense or when the use of such force reasonably appears necessary to execute their security mission to protect assets and/or persons»*). I fornitori privati devono osservare anche all'estero il diritto americano, il diritto dello Stato ospite nonché i trattati e le convenzioni internazionali.

Le società di sicurezza private attive in un territorio in cui è in corso un intervento militare americano o che operano per conto delle forze armate americane non sottostanno direttamente all'alto comando militare. Se lavorano per conto delle forze armate, lo fanno in quanto civili e sono sorvegliate da un controllore (*Army Procurement Contracting Officer*) istituito appositamente a tal fine.

In virtù dell'*Alien Tort Statute* (ATS) gli stranieri, ed eventualmente anche i loro parenti, che hanno subito all'estero un danno cagionato da fornitori americani di

prestazioni di sicurezza, possono sporgere denuncia negli USA. Possono tuttavia far valere unicamente violazioni di un trattato internazionale o del diritto consuetudinario internazionale. Altre basi legali permettono di fondare istanze civili, che per riuscire, tuttavia, devono superare ostacoli notevoli. Infine, il *War Crimes Act* del 1996 equipara le gravi violazioni delle disposizioni delle Convenzioni di Ginevra ai crimini di guerra, e le punisce quindi con pene pecuniarie, detentive e, nei casi particolarmente gravi, con la pena di morte.

## **1.8 Diritto internazionale pubblico**

### **1.8.1 Norme di diritto internazionale pubblico sul mercenarismo**

La Svizzera ha ratificato la Convenzione del 18 ottobre 1907<sup>28</sup> concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra. Gli articoli 4 e 5 della Convenzione dell'Aia prevedono che una Potenza neutrale non debba tollerare nel suo territorio la formazione di corpi di combattenti né l'apertura di uffici d'arruolamento a vantaggio dei belligeranti. Il diritto internazionale vieta quindi alla Svizzera, in quanto Stato neutrale, di tollerare che combattenti, chiamati a partecipare direttamente a un conflitto armato internazionale, siano reclutati sul suo territorio o da società svizzere. Secondo l'articolo 6 una Potenza neutrale non è responsabile del fatto che singoli individui passino la frontiera per mettersi al servizio di uno dei belligeranti. Una Potenza neutrale non è nemmeno tenuta a impedire l'esportazione o il transito, per conto di questo o quel belligerante, di armi, di munizioni, e, in generale, di tutto ciò che può essere utile a un esercito o a una flotta (art. 7). Qualsiasi misura restrittiva presa da una Potenza neutrale, dovrà essere da essa applicata in modo uniforme ai belligeranti (art. 9). Secondo l'articolo 18 della Convenzione, i servizi resi in materia di polizia o di amministrazione civile non sono considerati come atti commessi in favore di uno dei belligeranti.

L'articolo 47 del Protocollo aggiuntivo dell'8 giugno 1977<sup>29</sup> alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) non vieta il mercenarismo, ma prevede la possibilità di rifiutare ai mercenari lo statuto privilegiato di combattente o di prigioniero di guerra. La nozione di «mercenario» è definita all'articolo 47 paragrafo 2 che fissa sei condizioni cumulative<sup>30</sup>. Tuttavia, questa disposizione non ha grandi effetti a livello

<sup>28</sup> RS **0.515.21**

<sup>29</sup> RS **0.518.521**

<sup>30</sup> Questa disposizione prevede quanto 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 similari 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.

pratico, perché è troppo restrittiva. Essendo di norma impossibile provare l'adempimento di tutte le sei condizioni in un caso concreto, la disposizione non si applica quasi mai 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 11.3128 «Adesione della Svizzera alla Convenzione dell'ONU contro il reclutamento di mercenari», che invita il Consiglio federale ad adottare le misure necessarie in vista dell'adesione della Svizzera a tale Convenzione. Nella risposta dell'11 maggio 2011, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, adducendo che nella Convenzione la nozione di «mercenari» è definita in modo troppo restrittivo per trovare applicazione nella pratica. Ha inoltre ricordato 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.

## **1.8.2 Applicabilità del diritto internazionale umanitario dei diritti dell'uomo alle società di sicurezza**

L'articolo 1 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949<sup>31</sup> precisa che gli Stati firmatari s'impegnano a rispettare e a far rispettare il diritto internazionale umanitario. Come ricordato dal Consiglio federale nel suo rapporto del 2 dicembre 2005<sup>32</sup> sulle società di sicurezza e le società militari private, gli Stati non possono sottrarsi ai loro impegni in materia di diritto internazionale umanitario, delegando determinati compiti a società di sicurezza. Anzi, devono vegliare a che le società di sicurezza private da essi impiegate e che hanno sede o operano sul loro territorio osservino il diritto internazionale umanitario in una situazione di conflitto. Anche il Documento di Montreux (cfr. n. 1.9.1) sottolinea l'importanza dell'articolo 1 comune alle Convenzioni precitate. Rammenta agli Stati non soltanto di non violare il diritto internazionale umanitario, ma anche di prendere tutte le misure necessarie a loro disposizione affinché le società di sicurezza, in quanto entità indipendenti degli Stati, rispettino il diritto internazionale.

Le imprese di sicurezza private in quanto tali non devono osservare l'obbligo di rispettare il diritto internazionale umanitario, poiché questo interessa soltanto gli Stati parte a un conflitto e gli individui, ma non le persone giuridiche<sup>33</sup>. L'individuo deve rispettare il diritto internazionale umanitario quando esercita un'attività in relazione a un conflitto armato. I membri del personale di un'impresa di sicurezza non vi fanno eccezione. Come emerge dal rapporto menzionato in precedenza<sup>34</sup>, tutti gli individui che partecipano direttamente a conflitti armati, siano essi membri delle forze armate o impiegati di un'impresa di sicurezza privata, sono tenuti, indipenden-

<sup>31</sup> RS **0.518.12**, **0.518.23**, **0.518.42** e **0.518.51**

<sup>32</sup> FF **2006** 587, n. 5.3.3

<sup>33</sup> FF **2006** 587, n. 5.3.1

<sup>34</sup> FF **2006** 587, n. 5.3.2

temente dalla loro nazionalità, a rispettare il diritto internazionale umanitario. Le violazioni gravi del diritto umanitario internazionale (p. es. attacchi contro civili o maltrattamento di detenuti) sono considerate crimini di guerra e danno luogo al perseguimento penale.

I diritti dell'uomo obbligano tradizionalmente soltanto gli Stati nei confronti dei loro cittadini o di altre persone. Similmente a quanto vale per il diritto internazionale umanitario, gli Stati non possono sottrarsi ai loro impegni in materia di diritti dell'uomo, delegando determinati compiti a privati. Spetta agli Stati badare a che gli attori da essi impiegati rispettino i diritti dell'uomo<sup>35</sup>.

Per contro, la questione se i diritti dell'uomo si applicano anche alle relazioni tra gli impiegati delle imprese di sicurezza private e altri privati, vale a dire nel caso in cui le imprese di sicurezza sono incaricate da una persona privata e non da uno Stato, è controversa<sup>36</sup>.

Il personale di un'impresa di sicurezza che viola gravemente determinati diritti dell'uomo è tuttavia punibile in applicazione diretta del diritto penale internazionale. Questo punto è, tra l'altro, confermato anche dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998<sup>37</sup>: in virtù dell'articolo 7 i privati sono altresì passibili di perseguimento penale per crimini contro l'umanità.

Il diritto internazionale umanitario e i diritti dell'uomo proteggono anche gli impiegati di un'impresa di sicurezza. La protezione cui hanno diritto varia in funzione dell'attività svolta. La maggior parte di essi non sono impiegati per combattere, assumono piuttosto funzioni di sostegno (manutenzione dell'equipaggiamento, servizi logistici, sorveglianza delle missioni diplomatiche o di altri siti civili, servizi di ristorazione ecc.). Sono quindi considerati civili e protetti contro qualsiasi attacco dal diritto internazionale umanitario. Perdono questa protezione se partecipano direttamente alle ostilità e durante il periodo della loro partecipazione. In casi più rari, gli impiegati delle imprese di sicurezza sono incorporati nelle forze armate di uno Stato o sono membri di gruppi o unità poste sotto il comando di una parte coinvolta in un conflitto armato e non beneficiano quindi della protezione accordata ai civili<sup>38</sup>.

## **1.9                                   Sviluppi sul piano internazionale**

### **1.9.1                                  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 imprese di sicurezza e delle società militari private durante i conflitti armati (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 un maggiore rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo. Nel preambolo, tutti gli Stati e tutte le organizzazioni internazionali sono invitati a comunicare al DFAE il loro

<sup>35</sup> FF **2006** 587, n. 5.4.1

<sup>36</sup> FF **2006** 587, n. 5.4.2

<sup>37</sup> RS **0.312.1**

<sup>38</sup> Documento di Montreux, pag. 40 e 41.

sostegno. Oggi sono 43 gli Stati<sup>39</sup> che sostengono il Documento di Montreux (tra gli altri Afghanistan, Sudafrica, Germania, Cina, Stati Uniti d'America, Francia, Iraq, Regno Unito, Italia) e un'organizzazione internazionale (l'Unione europea). La Svizzera è attualmente 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. Dal 12 al 13 ottobre 2011 si è tenuto un altro seminario regionale in Mongolia per l'Asia Nord Orientale e Centrale<sup>40</sup>. Infine, l'8 e il 9 maggio 2012 si è svolto in Australia il seminario per il Pacifico. Il 12 giugno 2012 la Svizzera ha presentato il Documento di Montreux e il Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010 per i servizi privati di sicurezza (cfr. n. 1.9.2) in occasione di un incontro degli ambasciatori del Consiglio di partenariato euro atlantico della NATO. L'8 settembre 2012 si è tenuta presso il rinomato Istituto di diritto internazionale di San Remo una conferenza internazionale sulle imprese di sicurezza e militari private. In quest'occasione la Svizzera ha annunciato che, di concerto con il CICR, organizzerà una conferenza imperniata sul Documento di Montreux alla fine del 2013. Lo scopo è da un lato di trarre un bilancio a cinque anni dall'adozione di questo documento e, dall'altro, di presentare le future sfide sollevate dalle imprese di sicurezza private.

La prima parte del Documento di Montreux, che non è giuridicamente vincolante, definisce le norme internazionali applicabili alle società di sicurezza e alle loro attività in caso di conflitti armati. La seconda parte elenca le buone pratiche intese ad assistere gli Stati ad adempiere i loro obblighi legali internazionali mediante misure nazionali. Si rammentano in questa sede i principali obblighi internazionali concernenti, da un lato, gli Stati che impiegano una società di sicurezza (Stati committenti) e, d'altra parte gli Stati sede delle società di sicurezza (Stati d'origine). Vengono infine elencate le buone pratiche per questi Stati.

*Obblighi legali internazionali che incombono agli Stati in relazione alle imprese militari e di sicurezza private (prima parte del Documento di Montreux)*

Il Documento di Montreux ricorda agli Stati, sotto forma di dichiarazioni, gli obblighi legali internazionali seguenti:

- gli Stati contraenti osservano gli impegni assunti in virtù del diritto internazionale anche quando incaricano imprese di sicurezza di svolgere determinate attività (dichiarazione 1). Non possono incaricare un'impresa di sicurezza di esercitare attività che il diritto internazionale umanitario assegna esplicitamente a un funzionario o a un'autorità statale (dichiarazione 2);
- nella misura del possibile, gli Stati contraenti e gli Stati d'origine sono tenuti a far sì che le imprese di sicurezza da essi impiegate o che si sono stabilite sul loro territorio, rispettino il diritto internazionale umanitario (dichiarazioni 3 e 14);

<sup>39</sup> Cfr.: [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Temi > Diritto internazionale pubblico > Diritto internazionale umanitario > Società di sicurezza e società militari private > Il Documento di Montreux > Stati parte al Documento di Montreux.

<sup>40</sup> I rapporti pertinenti sono consultabili al seguente indirizzo: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) > What we do > Private Security Governance > Raising Awareness of the Montreux Document on PMSCs (consultato il 19.07.2012).

- gli Stati contraenti e quelli d’origine sono responsabili dell’attuazione degli impegni assunti nel quadro dei diritti dell’uomo. A tal fine prendono le misure adeguate per evitare trasgressioni da parte delle società di sicurezza (dichiarazioni 4 e 15);
- gli Stati contraenti e gli Stati d’origine garantiscono il perseguimento penale delle violazioni gravi alle Convenzioni di Ginevra o di altri reati contro il diritto internazionale (dichiarazioni 5, 6, 16 e 17);
- benché il fatto di avviare relazioni contrattuali con imprese di sicurezza non impegni la responsabilità degli Stati contraenti, questi sono tuttavia responsabili per le violazioni del diritto internazionale umanitario, dei diritti dell’uomo o di altre norme del diritto internazionale commesse dalle imprese di sicurezza o dal loro personale, qualora dette violazioni siano imputabili allo Stato committente conformemente al diritto internazionale consuetudinario, in particolare se lo Stato incorpora le imprese di sicurezza nelle sue forze armate o se queste agiscono in base alle istruzioni dello Stato contraente (dichiarazione 7);
- gli Stati contraenti riparano le violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell’uomo dovute ad attività illecite del personale dell’impresa di sicurezza, se tali attività sono imputabili allo Stato contraente in virtù del diritto internazionale consuetudinario in materia di responsabilità dello Stato (dichiarazione 8).

Il Documento di Montreux ricorda pure gli obblighi legali validi per le imprese di sicurezza e il loro personale:

- devono rispettare, oltre alla legislazione nazionale applicabile, le norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti dell’uomo cui sono assoggettati in virtù del diritto internazionale applicabile (dichiarazioni 22, 23 e 26 lett. a);
- il diritto internazionale umanitario definisce lo statuto di membro del personale delle imprese di sicurezza caso per caso, in particolare secondo la natura e le circostanze della funzione da svolgere (dichiarazioni 24, 25, 26 lett. b e 26 lett. c);
- nella misura in cui esercitano prerogative di pubblico potere, devono rispettare gli impegni che lo Stato ha assunto in materia di diritti dell’uomo (dichiarazione 26 lett. d);
- sono passibili di perseguimento se commettono atti qualificati crimini dal diritto nazionale applicabile o dal diritto internazionale (dichiarazione 26 lett. e).
- i superiori gerarchici possono essere ritenuti responsabili dei crimini di diritto internazionale commessi dal personale delle imprese di sicurezza sottoposto alla loro autorità e al loro controllo effettivi, se sono venuti meno all’obbligo di controllarli in modo adeguato (dichiarazione 27).

*Buone pratiche in riferimento a imprese militari e di sicurezza private  
(seconda parte de Documento di Montreux)*

Il Documento di Montreux propone le buone pratiche seguenti:

- gli Stati contraenti e gli Stati d’origine definiscono le prestazioni di servizio che possono essere subappaltate o no a imprese di sicurezza (buone pratiche 1 e 53);
- gli Stati d’origine prevedono un sistema d’autorizzazione quale, ad esempio, una licenza d’esercizio valida per un periodo limitato e rinnovabile o una licenza per servizi specifici o altre forme di autorizzazione (buona pratica 54);
- gli Stati contraenti e di origine assicurano la trasparenza pubblicando, ad esempio, rapporti annuali all’indirizzo degli organi parlamentari (buone pratiche 4 e 59);
- all’atto di assegnare un mandato o di rilasciare un’autorizzazione, gli Stati contraenti e gli Stati d’origine verificano se la società di sicurezza gode di buona reputazione, se ha le autorizzazioni necessarie, se la sua capacità finanziaria è idonea, se il personale ha la formazione necessaria, se acquista e impiega le armi in modo lecito e se adotta politiche interne adeguate (buone pratiche 6–8, 10–12, 60, 61, 63–66). Si assicurano inoltre che le attività dell’impresa di sicurezza siano conformi al diritto nazionale e a quello internazionale (buone pratiche 2 e 57);
- gli Stati contraenti prevedono clausole contrattuali concernenti segnatamente l’obbligo di rispettare il diritto internazionale umanitario, le armi necessarie all’esecuzione del contratto, il subappalto a un’altra impresa di sicurezza, l’obbligo per il personale di sicurezza di identificarsi (buone pratiche 14–16). Nell’autorizzazione gli Stati d’origine fissano clausole volte ad assicurare una gestione dell’impresa di sicurezza e del personale conforme al diritto internazionale e a quello nazionale pertinenti (buona pratica 67);
- gli Stati contraenti esigono dall’impresa di sicurezza e dal suo personale il rispetto delle norme sull’uso della forza e delle armi da fuoco, cui va ricorso soltanto nei casi di legittima difesa o di difesa di terzi. L’uso della forza e delle armi da fuoco deve essere immediatamente notificato alle autorità competenti (buona pratica 18);
- gli Stati contraenti e gli Stati d’origine assicurano il perseguimento penale dei reati contro il diritto internazionale e quello nazionale commessi dall’impresa di sicurezza e dal suo personale prevedendo, se necessario, una competenza giurisdizionale nazionale (buone pratiche 19 e 71). Inoltre gli Stati d’origine sanzionano le imprese di sicurezza che operano senza o in violazione dell’autorizzazione concessa revocando o sospendendo detta autorizzazione, vietando la concessione di una nuova autorizzazione e infliggendo sanzioni civili e penali (buona pratica 69);
- gli Stati contraenti e gli Stati d’origine prevedono meccanismi di controllo, di responsabilità civile e di sanzione (buone pratiche 20, 21, 68 e 72);
- gli Stati d’origine assicurano la cooperazione con le autorità degli Stati territoriali (buona pratica 73).

Contrariamente alle raccomandazioni del Documento di Montreux il nostro Collegio non propone un regime di divieti. Ritiene tuttavia che il sistema proposto nel disegno di legge (divieti legali, obbligo generale di comunicazione e divieti sotto forma di decisioni) sia parimenti efficace. Questo sistema permetterà di evitare che le imprese di sicurezza esercitino attività contrarie agli interessi della Svizzera. A nostro avviso, produrrà gli stessi effetti di un sistema di autorizzazioni, senza tuttavia comportare i suoi svantaggi (onere amministrativo e finanziario, difficoltà di controllare l'esecuzione del mandato sul posto, rischio che l'autorizzazione venga interpretata come una garanzia di qualità dello Stato, cfr. n. 1.5.1).

## **1.9.2 Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010**

Il Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010 per i servizi privati di sicurezza (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 impresa di sicurezza privata, indipendentemente dalla sua forma giuridica. Al 1° ottobre 2012 vi avevano aderito 511 imprese di sicurezza<sup>41</sup>. Le imprese firmatarie s'impegnano a rispettare i diritti dell'uomo all'atto di fornire prestazioni di sicurezza in regioni in cui lo Stato di diritto è stato destabilizzato. S'impegnano inoltre a rispettare le legislazioni in vigore comprese le leggi locali, regionali e/o nazionali. Infine, non instaurano rapporti contrattuali con Stati o altri enti se ciò comporta la pronuncia di sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Le imprese esigeranno dal loro personale che prenda tutte le misure ragionevolmente esigibili per evitare il ricorso alla forza e, nel caso in cui vi ricorra, che rispetti il diritto applicabile e il principio della proporzionalità. Il personale non potrà inoltre usare armi da fuoco contro persone, salvo nei casi di legittima difesa o per difendere terzi da una minaccia di morte imminente o da lesioni gravi oppure per prevenire atti criminali particolarmente gravi associati a un reale pericolo di morte. Se il personale dell'impresa firmataria è abilitato ad assistere le forze dell'ordine pubblico, l'impresa interessata esigerà che ricorra all'uso della forza solo nel rispetto delle norme nazionali e internazionali.

Il codice di condotta contiene disposizioni importanti sul divieto di esercitare determinate attività, in particolare la tortura, la discriminazione e la tratta di esseri umani. Stabilisce anche principi di gestione atti a garantire il rispetto del codice di condotta da parte del personale delle società firmatarie, l'attuazione delle buone pratiche in materia di reclutamento e formazione del personale e l'istituzione di rapporti e sistemi di sorveglianza interni.

Il codice deve anche servire da base per lo sviluppo di un meccanismo indipendente di governo e di controllo fondato su norme misurabili e una certificazione. Questi criteri permetteranno di verificare la corretta attuazione, da parte delle imprese, dei principi del codice di condotta. È stato istituito un comitato direttivo *ad interim* incaricato di elaborare una carta che definisca le funzioni e la struttura di questo meccanismo di governo e di controllo. Il 16 gennaio 2012 il comitato ha pubblicato la prima bozza. In occasione della procedura di consultazione hanno preso posizione oltre 40 partecipanti (governi, organizzazioni, imprese ecc.). Il progetto di carta

<sup>41</sup> Cfr. [www.icoc-psp.org/](http://www.icoc-psp.org/)



prevede l'attuazione di un processo di certificazione teso a controllare il rispetto dei principi del codice di condotta da parte delle società di sicurezza. Prevede anche la creazione di un meccanismo per sorvegliare le attività delle imprese di sicurezza e assicurare il trattamento efficace delle denunce di violazione del codice di condotta. La carta dovrebbe essere adottata alla fine del 2013.

Il codice di condotta definisce anche i criteri di selezione del personale di sicurezza e dei subappaltanti. Le imprese firmatarie si adopereranno affinché il personale ottenga la formazione necessaria. Dovranno avere le autorizzazioni richieste per il possesso e l'uso di armi. Se richiesto dalla legislazione nazionale, comunicheranno alle autorità competenti gli eventuali incidenti. Assicureranno, infine, di essere sempre in grado di rispondere per i danni causati a terzi.

Il codice di condotta è diventato il documento di riferimento nel settore della sicurezza privata. È utilizzato da numerose organizzazioni e governi nella definizione di standard nazionali ed internazionali. Oggi gli organismi che ricorrono alle prestazioni di un'impresa di sicurezza esigono spesso da quest'ultima l'adesione e il rispetto del codice di condotta.

### **1.9.3 Progetto di convenzione delle Nazioni Unite**

Un gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sta attualmente valutando svariate opzioni di disciplinamento internazionale, segnatamente l'eventuale necessità di elaborare una nuova convenzione giuridicamente vincolante tesa a disciplinare gli obblighi statali concernenti le attività di imprese di sicurezza o militari private. Non è possibile fare previsioni sui risultati di questi lavori, visto che diversi Stati – in cui hanno sede importanti imprese di sicurezza o militari private e che ne sono anche i principali clienti – hanno espresso riserve in merito a una tale convenzione. La Svizzera segue lo sviluppo dei lavori.

### **1.9.4 Sviluppi a livello di Unione europea**

L'Unione europea è stata la prima organizzazione internazionale a dichiarare, il 27 luglio 2012, il suo sostegno al Documento di Montreux, impegnandosi quindi a rispettare le norme pertinenti in caso di impiego di un'impresa di sicurezza o militare privata.

Priv-War è un progetto di ricerca finanziato dall'Unione europea 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 imprese di sicurezza e 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 scientifiche<sup>42</sup> e delle raccomandazioni presentate all'UE a marzo 2011, contenenti diverse opzioni per l'introduzione di misure regolatrici giuridicamente vincolanti o meno. Queste raccomandazioni sono attualmente al vaglio dell'UE.

<sup>42</sup> Cfr. in particolare F. Francioni e N. Ronzitti (ed.), *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law and Private Contractors*, Oxford University Press, 2011.

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 ha comunicato la necessità di adottare di un sistema completo di norme europee concernente la fondazione, la registrazione, l'approvazione e il controllo delle imprese di sicurezza e militari private nonché la comunicazione di loro eventuali violazioni del diritto applicabile. Ha quindi chiesto alla Commissione e al Consiglio di elaborare una direttiva per armonizzare le misure nazionali in questo settore e una decisione per regolamentare l'esportazione delle prestazioni di tali imprese in Paesi terzi.

## **1.10 Attuazione**

La futura legge implicherà l'adozione di disposizioni esecutive come previsto dall'articolo 38 del disegno di legge e la modifica dell'OISS<sup>43</sup>.

Nella nostra decisione del 29 agosto 2012, dopo aver esaminato soluzioni quali un sistema di notificazione *a posteriori*, un sistema di registrazione o di autorizzazione e un divieto generale di partecipare a determinate attività di combattimento, abbiamo optato per un regime di divieti corredato di una procedura di comunicazione preliminare. Questo disciplinamento consente di controllare nella maniera più completa possibile e senza inutile burocrazia le attività che causano problemi, di esaminare rapidamente la situazione e d'imporre con efficacia gli eventuali divieti e altre restrizioni.

Benché il disegno di legge non preveda espressamente una valutazione della sua attuazione, l'efficacia delle misure sarà valutata conformemente all'articolo 170 della Costituzione federale<sup>44</sup>. Inoltre il disegno di legge obbliga l'autorità competente ad allestire un rapporto d'attività annuale all'indirizzo del Consiglio federale. Le informazioni ivi contenute permetteranno di avere una visione d'insieme sull'attuazione delle misure della legge e sulle eventuali difficoltà riscontrate dall'autorità competente.

## **1.11 Interventi parlamentari**

La mozione CPS-S 10.3639 può essere tolta di ruolo. Il presente disegno di legge ne tiene conto nella misura in cui vieta le attività contrarie agli interessi della Svizzera in materia di politica estera, sicurezza e neutralità e si applica alle imprese interessate dall'intervento parlamentare. Si scosta invece dalla proposta della mozione di introdurre un sistema di autorizzazione, per i motivi illustrati ai numeri 1.5.1 e 1.6. Questi corrispondono alle conclusioni del rapporto dell'UFG del 30 dicembre 2010. Quando il nostro Collegio aveva proposto di accettare la mozione, in data 17 settembre 2010, non aveva ancora preso atto di questo rapporto.

La mozione Lang 10.3808 può essere stralciata per gli stessi motivi.

<sup>43</sup> RS 124

<sup>44</sup> RS 101

## 2

## Commento ai singoli articoli

### 2.1

### Disposizioni generali

#### *Art. 1* Obiettivi

Il disegno di legge contribuisce a proteggere determinati interessi della Svizzera. Questi sono enumerati all'articolo 1, ma non in ordine d'importanza. Contrariamente alla prassi usuale, l'articolo 1 non si limita a definire gli obiettivi generali del disegno di legge. Gli obiettivi di cui all'articolo 1 costituiscono la base per i divieti pronunciati dall'autorità competente secondo l'articolo 14 del disegno di legge. Secondo l'articolo 14 capoverso 1, *l'autorità competente vieta totalmente o in parte un'attività se questa è contraria agli obiettivi di cui all'articolo 1*. Le violazioni di questo divieto sono punite con sanzioni penali (art. 22).

Secondo la lettera a, il disegno di legge contribuisce a preservare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera. La sicurezza interna consiste essenzialmente in ciò che la vecchia Costituzione definiva «Mantenimento della tranquillità e dell'ordine», mentre la sicurezza esterna è tesa a contrastare le minacce provenienti dall'esterno quali, ad esempio, le aggressioni di uno Stato estero, il terrorismo, le pressioni politiche e il crimine organizzato<sup>45</sup>. Tuttavia, le nozioni di sicurezza interna ed esterna sono strettamente correlate. La LMSI<sup>46</sup> prevede ad esempio misure preventive contro i pericoli legati al terrorismo, allo spionaggio o all'estremismo violento.

Secondo l'articolo 1 lettera b il disegno di legge contribuisce all'attuazione degli obiettivi di politica estera della Svizzera di cui all'articolo 54 Cost. Questa disposizione conferisce alla Confederazione una competenza globale, comprensiva di 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 Cost. 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 umani, 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. Si distingue fra «diritto in materia di neutralità» e «politica in materia di neutralità». Il diritto in materia di neutralità è fissato nelle Convenzioni dell'Aia risalenti al 1907<sup>47</sup> e nel diritto internazionale consuetudinario (cfr. n. 1.8.1). Queste norme si applicano quando uno Stato dichiara la sua neutralità in occasione di un conflitto che oppone altri Stati. La Svizzera ha scelto di adottare lo statuto particolare della neutralità perpetua. Oggi la neutralità svizzera è rispettata e conosciuta. Questo statuto e il principio della confidenzialità del diritto internazionale comportano anche determinati obblighi giuridici applicabili anche in tempo di pace. Lo statuto di neutralità perpetua richiede inoltre la conduzione di una politica estera

<sup>45</sup> Jean-François Aubert et Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, art. 57, pag. 481, Zurigo 2003.

<sup>46</sup> RS 120

<sup>47</sup> Convenzione del 18 ott. 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze delle persone neutrali in caso di guerra per terra (RS 0.515.21; 5<sup>a</sup> Convenzione dell'Aia) e Convenzione del 18 ott. 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittimi (RS 0.515.22; 13<sup>a</sup> Convenzione dell'Aia).

credibile. La *politica in materia di neutralità* comprende tutte le misure che uno Stato neutro ritiene appropriato adottare in virtù dei suoi impegni internazionali per assicurare la credibilità e il rispetto della sua neutralità. La messa in atto concreta della politica di neutralità deve tenere conto degli interessi della Svizzera in materia di politica estera e di politica di sicurezza.

Il principio della neutralità secondo la lettera c comprende sia il diritto sia la politica in materia di neutralità. Occorre quindi esaminare se le attività interessate dal disegno di legge sono compatibili con gli impegni assunti dalla Svizzera in quanto Stato con lo statuto di neutralità perpetua e con la credibilità e l'efficacia della neutralità svizzera. In linea di principio non vi è incompatibilità con la neutralità quando vengono adottati provvedimenti di sostegno all'attuazione di misure coercitive militari a norma del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite<sup>48</sup> al di fuori di una partecipazione diretta alle ostilità. Gli Stati che eseguono il mandato delle Nazioni Unite forniscono un contributo al mantenimento o al ripristino della pace e sicurezza internazionali. Le missioni delle Nazioni Unite che derivano da questo capitolo sono conformi alla politica della Svizzera in materia di pace e l'attuazione di queste ultime è, in linea di principio, compatibile con la neutralità.

Infine l'articolo 1 lettera d del disegno di legge mira a garantire il rispetto del diritto internazionale e, in particolare, dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. Il diritto internazionale disciplina le relazioni tra gli Stati e gli altri soggetti del diritto internazionale. Comprende diversi ambiti quali il divieto di ricorrere alla forza per risolvere una controversia tra Stati e la lotta contro il terrorismo e altri gravi reati. Il disegno di legge mira inoltre a garantire il rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. Tuttavia, alcuni obblighi internazionali fondamentali derivano dal diritto internazionale consuetudinario o dai principi generali del diritto. La lettera d interessa quindi tutti gli obblighi internazionali che la Svizzera deve rispettare. La rigorosa osservanza del diritto internazionale pubblico, tra cui i diritti dell'uomo e il diritto internazionale umanitario, rappresenta un aspetto costitutivo dell'identità del nostro Paese verso l'interno e verso l'esterno. In quanto Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli aggiuntivi<sup>49</sup> la Svizzera ha un grande interesse a non essere coinvolta in situazioni di conflitto suscettibili di pregiudicare la sua eccellente reputazione nel settore umanitario.

## *Art. 2* Campo di applicazione

### *Cpv. 1, frase introduttiva*

La frase introduttiva del capoverso 1 prevede l'applicazione del disegno di legge alle persone fisiche, alle persone giuridiche e alle società di persone («imprese») che esercitano una delle attività elencate alle lettere a–d. Si può quindi trattare di società anonime, società a garanzia limitata, società in nome collettivo, fondazioni, società individuali o privati. Le aziende assoggettate al disegno di legge possono perseguire uno scopo economico o altri scopi non di natura economica.

Il capoverso 1 elenca le attività che saranno rette dal disegno di legge in maniera esaustiva. Sancisce un doppio criterio di collegamento: l'attività deve avere un nesso con la Svizzera e con l'estero. Il disegno non interessa le attività il cui esercizio e realizzazione avvengono completamente in Svizzera o completamente all'estero.

<sup>48</sup> RS 0.120

<sup>49</sup> RS 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51 e 0.518.521–523

Queste sono assoggettate o al diritto cantonale (prestazioni di sicurezza fornite in Svizzera) o al diritto estero.

*Cpv. 1 lett. a*

Il disegno di legge si applica alle imprese che dalla Svizzera forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero. La nozione di «prestazione di sicurezza privata» è definita all'articolo 4 lettera a.

La prestazione è considerata fornita dalla Svizzera non soltanto quando l'impresa ha il proprio domicilio, la propria sede o lo stabilimento nel nostro Paese, ma anche se un'impresa straniera organizza dalla Svizzera – ad esempio per il tramite di una società situata 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 l'impresa esercita dalla Svizzera alcune attività sul territorio sottoposto al campo di applicazione dell'Accordo del 21 giugno 1999<sup>50</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) nonché al campo di applicazione della Convenzione del 4 gennaio 1960<sup>51</sup> istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS; cfr. art. 3).

Fatte salve le deroghe previste all'articolo 3, l'espressione «all'estero» ai sensi del disegno di legge comprende anche le acque territoriali di uno Stato rivierasco, l'alto mare e lo spazio aereo internazionale. Di fatto, il mercato della sicurezza ha conosciuto un recente sviluppo nel settore della fornitura di prestazioni di sicurezza privata ad armatori sul mare, per proteggerli dagli atti di pirateria<sup>52</sup>. È quindi opportuno interpretare l'espressione «all'estero» tenendo conto di quest'evoluzione.

Secondo l'articolo 2 della legge federale del 23 settembre 1953<sup>53</sup> sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM), sono navi svizzere quelle iscritte nel registro del naviglio svizzero. L'articolo 4 LNM prevede inoltre che in alto mare, a bordo delle navi svizzere, è applicabile soltanto il diritto svizzero; nelle acque territoriali, invece, il diritto svizzero è applicabile a meno che lo Stato rivierasco non abbia dichiarato imperativa la sua legge nazionale. In base alla giurisprudenza e alla dottrina, l'alto mare è considerato territorio estero (le acque territoriali appartengono a uno Stato terzo e vanno ovviamente considerate territorio estero). Una nave battente bandiera svizzera non rappresenta un pezzo di Svizzera<sup>54</sup>. 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 e a bordo di una nave battente bandiera svizzera è considerata fornita all'estero ed è quindi assoggettata al disegno di legge.

<sup>50</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>51</sup> RS **0.632.31**

<sup>52</sup> Rapporto dell'UFG del 30 dic. 2010 n. 4.2.1.1.

<sup>53</sup> RS **747.30**

<sup>54</sup> Rinviamo al messaggio del 7 dic. 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, FF **2008 985**.

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 imprese specializzate, generalmente estere, che garantiscono la protezione delle navi nelle zone a rischio. Se l'impresa ha la sua sede o il suo stabilimento in Svizzera o se esercita attività a partire dalla Svizzera, sarà assoggettata al disegno di legge.

L'articolo 1 della Convenzione del 7 dicembre 1944<sup>55</sup> relativa all'aviazione civile internazionale prevede che lo spazio aereo al di sopra di uno Stato appartiene anche al territorio di detto Stato. Secondo l'articolo 17 della Convenzione gli aeromobili hanno la nazionalità dello Stato sul cui registro sono immatricolati. Come per la navigazione marittima, il diritto applicabile a bordo di questi aeromobili è quello dello Stato in cui sono immatricolati, nella misura in cui uno Stato il cui territorio è sorvolato non possa far applicare il proprio diritto in conformità con il diritto internazionale. Alla stregua di quanto vale per la navigazione marittima, un aeromobile privato non è considerato una parte volante del territorio sovrano dello Stato in cui è immatricolato<sup>56</sup>. Se un'impresa con sede o attiva in Svizzera fornisce prestazioni di sicurezza a bordo di un aereo immatricolato in Svizzera, queste prestazioni rientrano nel campo d'applicazione del disegno di legge, poiché si applica il diritto svizzero, ma la prestazione è fornita all'estero.

#### *Cpv. 1 lett. b*

Il disegno di legge si applica anche alle imprese che forniscono, in Svizzera, una prestazione *connessa* con una prestazione di sicurezza privata fornita all'estero, ovvero il reclutamento o la formazione di personale di sicurezza per prestazioni di sicurezza private all'estero nonché la messa a disposizione di personale di sicurezza a un'impresa che offre prestazioni di sicurezza private all'estero (cfr. la definizione di cui all'art. 4 lett. b).

Il nesso con la Svizzera è dato se la prestazione connessa a una prestazione di sicurezza è fornita nel nostro Paese. Non è necessario che sia già noto il Paese cui sono destinate le prestazioni di sicurezza private fornite dal personale di sicurezza.

Il reclutamento del personale avviene in Svizzera se una parte fondamentale dell'attività di reclutamento è svolta nel nostro Paese, ad esempio se l'impresa vi organizza i colloqui di assunzione o vi conclude i contratti di lavoro. L'impresa deve avere lo scopo di reclutare o formare *specificatamente* personale di sicurezza per l'esecuzione di prestazioni di sicurezza private *all'estero*. Il disegno di legge non si applica in caso di reclutamento e formazione di personale di sicurezza per l'esecuzione di prestazioni di sicurezza private in Svizzera. Prestazioni simili sottostanno diritto cantonale.

La formazione deve essere impartita in Svizzera, ad esempio presso un centro di formazione o in un campo di addestramento. Può vertere, ad esempio, sulle tecniche di attacco o di difesa nell'ambito di un conflitto armato, le tecniche di legittima difesa e di sopravvivenza, l'uso delle armi, la pianificazione degli interventi e il sostegno logistico nonché nozioni di diritto internazionale e di lotta contro la corruzione.

<sup>55</sup> RS **0.748.0** (entrato in vigore per la Svizzera il 4 apr. 1947).

<sup>56</sup> Rinviamo al messaggio del Consiglio federale del 28 sett. 1962 concernente la modifica della legge sulla navigazione aerea; BBl **1962** II 717 ediz. ted., FF **1962** II 713 ediz. franc.

Il disegno di legge si applica anche alle imprese che mettono a disposizione, a titolo d'intermediario o direttamente, personale di sicurezza presso imprese che forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero. Questa disposizione disciplina, ad esempio, il caso in cui un'impresa tiene a disposizione del personale di sicurezza in Svizzera che potrebbe essere messo al servizio di un'impresa operante all'estero.

#### *Cpv. 1 lett. c*

Il disegno di legge si applica alle imprese che costituiscono, gestiscono, dirigono o stabiliscono in Svizzera la sede di imprese che forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero o che forniscono in Svizzera o all'estero prestazioni connesse con queste ultime.

Il collegamento con la Svizzera è dato se tali attività sono svolte nel nostro Paese. Può ad esempio trattarsi di persone o imprese con sede in Svizzera che dirigono dal nostro Paese imprese costituite all'estero allo scopo di fornirvi prestazioni di sicurezza private. Il disegno di legge non interessa quindi soltanto le attività «operative», che prevedono la fornitura di prestazioni di sicurezza dalla Svizzera all'estero. Per quanto importante possa essere questa categoria, anche gli altri criteri di collegamento creano legami con la Svizzera che possono celare potenziali rischi per la sicurezza e la reputazione del nostro Paese.

#### *Cpv. 1 lett. d*

In virtù di questa disposizione il disegno di legge si applica alle imprese che controllano dalla Svizzera un'impresa che fornisce prestazioni di sicurezza private o prestazioni connesse con queste ultime secondo l'articolo 4 lettera b. Nonostante esercitino attività puramente finanziarie, è importante assoggettare al disegno di legge anche simili imprese, poiché la loro reputazione e le attività delle imprese di sicurezza da esse controllate possono pregiudicare gli interessi della Svizzera.

Questa disposizione interessa tutti i tipi di partecipazione grazie ai quali un'impresa può controllare un'impresa di sicurezza privata attiva all'estero. Il termine generico impiegato in questo caso è quello di *holding*. L'articolo 5 definisce le condizioni del controllo di una società. Il nesso con la Svizzera è dato se l'impresa che esercita il controllo ha la propria sede o una stabile organizzazione nel nostro Paese. L'impresa controllata può trovarsi in Svizzera o all'estero.

#### *Cpv. 2*

Il disegno di legge si applica anche alle persone al servizio di un'impresa assoggettata alla legge. Questa precisazione è importante laddove il disegno prevede obblighi e sanzioni per le singole persone, ad esempio per la partecipazione diretta alle ostilità all'estero (cfr. art. 8 cpv. 2). Con l'espressione «al servizio» non s'intendono soltanto gli impiegati dell'impresa, ma tutte le persone che esercitano per il suo conto direttive o mandati di ogni genere, nel quadro di una relazione commerciale o professionale. In questo contesto la natura giuridica del rapporto è irrilevante.

#### *Cpv. 3*

Il disegno di legge si applica infine alle autorità federali che impiegano imprese di sicurezza per l'esecuzione di determinati compiti di protezione all'estero. La nozione dell'«impiegare» include sia la delega, da parte dell'autorità federale, di un compito di protezione, ma anche il ricorso a servizi di un'impresa di sicurezza nel quadro di un mandato (cfr. n. 2.7).

L'impiego di un'impresa di sicurezza per l'esecuzione di compiti di protezione in Svizzera non rientra nel campo d'applicazione del disegno di legge, ma è retto dall'OISS<sup>57</sup>. Il disegno di legge non si applica nemmeno qualora l'autorità federale ricorresse a privati in qualità di ausiliari che agiscono come semplici esecutori dell'autorità e che sono sprovvisti di autonomia o potere decisionale<sup>58</sup>.

### *Art. 3* Deroghe al campo di applicazione

L'articolo 3 introduce deroghe all'applicazione del disegno di legge per alcune prestazioni di sicurezza private fornite dalla Svizzera su altri territori sottoposti al campo di applicazione dell'ALC<sup>59</sup> o dell'AELS<sup>60</sup>. I territori in questione sono quelli dei 27 Stati membri dell'Unione europea, compresi i dipartimenti francesi d'oltremare, le Azzorre, Madera, 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 eccezioni sono volte a preservare la libera prestazione di servizi prevista dall'ALC/AELS. In base a questi accordi, qualsiasi 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). Se il prestatore di servizi è di nazionalità svizzera (o se una società è stata costituita secondo il diritto svizzero) si applicano comunque le norme dell'ALC/AELS relative alla libera prestazione di servizi, qualora questo prestatore ricorra a un diritto di libera circolazione riconosciuto dall'accordo<sup>61</sup>.

Ovviamente gli obiettivi del disegno di legge di contribuire a preservare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, realizzare gli obiettivi di politica estera della Svizzera, di preservarne la neutralità e garantire il rispetto del diritto internazionale, costituiscono motivi imperativi che giustificano le limitazioni della libera prestazione di servizi. Tuttavia, per essere legittimate ai sensi dell'ALC e della Convenzione AELS, le misure legislative introdotte dalla Svizzera devono essere oggettivamente proporzionate agli obiettivi che perseguono<sup>62</sup>. L'obbligo di dichiarare tutte le attività di sicurezza e il divieto di esercitare tali attività almeno durante i 14 giorni successivi a tale comunicazione o finché l'autorità competente non abbia reso una decisione, costituirebbero una limitazione della libera prestazione di servizi che, nel caso delle prestazioni di sicurezza di cui ai numeri 1–3 dell'articolo 4 lettera a del disegno di legge, è sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti. Infatti, visto il basso rischio di minacce alla sicurezza e alla neutralità della Svizzera causate da

<sup>57</sup> RS 124

<sup>58</sup> Guide pour l'élaboration de la législation fédérale de l'OFJ pag. 346.; guida legislativa dell'UFG (non disponibile in italiano).

<sup>59</sup> RS 0.142.112.681

<sup>60</sup> RS 0.632.31

<sup>61</sup> DTF 136 II 241

<sup>62</sup> Cfr. p. es. DTF 131 V 390 e 131 V 209



queste prestazioni e considerata l'assenza di un reale rischio di ostilità e di gravi violazioni dei diritti dell'uomo sul territorio degli Stati dell'UE/AELS, simili limitazioni della libera prestazione di servizi andrebbero oltre a quanto necessario per realizzare gli obiettivi del disegno di legge.

Per tenere conto del principio della proporzionalità, il disegno di legge prevede quindi deroghe alla sua applicazione, nel caso delle prestazioni di sicurezza seguenti: protezione di persone, custodia e sorveglianza di beni e di immobili nonché servizi d'ordine in caso di eventi di cui all'articolo 4 lettera a numeri 1-3. Il personale incaricato di fornire queste prestazioni di sicurezza private può essere armato o no, fatta salva la legislazione sulle armi applicabile al luogo d'esecuzione della prestazione.

Per le stesse ragioni, queste deroghe sono state estese alle persone o imprese che forniscono, in Svizzera, prestazioni connesse con 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 imprese che costituiscono, stabiliscono, gestiscono, dirigono o controllano un'impresa che fornisce prestazioni ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 o del capoverso 2 lettera a.

Invece, se la prestazione di sicurezza privata da fornire sul territorio degli Stati membri dell'UE/AELS non corrisponde a quelle definite all'articolo 4 lettera a numeri 1-3, l'articolo 3 non prevede deroghe al campo di applicazione della legge. Infatti, prestazioni quali le misure di coercizione, la sorveglianza di detenuti, il sostegno operativo o logistico a forze armate, la gestione di sistemi d'arma o le attività di spionaggio possono compromettere gli interessi della Svizzera, soprattutto sotto il profilo della neutralità. La limitazione alla libera prestazione di servizi è quindi legittima.

#### Art. 4 Definizioni

##### Art. 4 lett. a: «prestazione di sicurezza privata»

Questa disposizione interessa le attività fornite da un'impresa *privata*. Il disegno di legge non si applica alle aziende statali. L'articolo 4 lettera a prevede un elenco non esaustivo. I numeri 1-9 offrono tuttavia indizi concreti sul tipo e la portata delle prestazioni di sicurezza che il disegno di legge intende contemplare. I servizi di portineria e di ricezione, la pianificazione, l'installazione o la manutenzione di sistemi d'allarme per la sicurezza degli edifici non rientrano tra le prestazioni di sicurezza private, salvo che non richiedano prestazioni supplementari eventualmente implicanti l'uso della coercizione o delle armi.

La prestazione di sicurezza secondo l'articolo 4 lettera a può essere armata o no. Questa nozione comprende in particolare le attività seguenti:

- la protezione di persone (p. es. la protezione di personalità ufficiali o la scorta di convogli umanitari ausiliari);
- la custodia di beni e immobili, ad esempio la guardia armata di edifici (ambasciate) o terreni oppure la sorveglianza degli stessi (servizio di ronda);
- i servizi d'ordine in caso di eventi, ad esempio durante un concerto o una manifestazione sportiva;

- le misure adottate nei confronti delle persone, ovvero il controllo, il fermo o la perquisizione di persone, di locali o di contenitori, quali i veicoli (cfr. art. 6 della legge del 20 marzo 2008<sup>63</sup> sulla coercizione, LCoE);
- la sorveglianza, la custodia, il trasporto di detenuti, la gestione di carceri e l’assistenza a campi di prigionieri di guerra o d’internamento di civili;
- 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 8. La disposizione esclude il sostegno operativo o logistico fornito nel quadro della partecipazione diretta alle ostilità, poiché questa tematica non è trattata, secondo la sistematica del disegno di legge, come una prestazione di sicurezza. Costituisce un’attività rigorosamente vietata (cfr. art. 8). Le forze di sicurezza secondo l’articolo 4 lettera a numero 6 possono essere le forze di polizia di uno Stato. Il sostegno può essere fornito in caso di disordini interni, sommosse o atti isolati di violenza oppure altri atti analoghi (cfr. art. 1 par. 2 del Protocollo aggiuntivo II dell’8 giugno 1977<sup>64</sup> alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali [Protocollo II]). La prestazione deve avere un nesso con le mansioni di competenza delle forze armate o di sicurezza. Per sostegno operativo s’intende, ad esempio, la messa a disposizione di personale di sicurezza armato a uno Stato che deve far fronte a manifestazioni della popolazione o ad altri disordini interni. La nozione di «sostegno logistico» riguarda, ad esempio, la costituzione o la gestione di un’infrastruttura in una situazione d’emergenza (p. es. afflusso importante di rifugiati in uno Stato estero), la manutenzione del materiale bellico di uno Stato, la gestione del suo sistema di comunicazione al di fuori di un conflitto armato o la formazione di membri delle forze armate o di sicurezza. La gestione dei servizi di lavanderia delle forze armate non costituisce un sostegno logistico ai sensi del disegno di legge, poiché non presenta un legame sufficientemente stretto con i compiti di tali forze;
- la gestione e la manutenzione di sistemi di armi (p. es. un sistema di difesa contro gli attacchi aerei);
- la consulenza o la formazione al personale delle forze armate o di sicurezza;
- le attività di informazione, spionaggio e controspionaggio.

*Art. 4 lett. b: «prestazione connessa con una prestazione di sicurezza privata»*

La nozione di «prestazione connessa con una prestazione di sicurezza privata» comprende il reclutamento o la formazione di personale per prestazioni di sicurezza private all’estero (n. 1) nonché la messa a disposizione, a titolo di intermediario o direttamente, di personale a una persona o un’impresa che offre prestazioni di sicurezza all’estero (n. 2). Questa definizione è esaustiva. Come indicato nel commento all’articolo 2 capoverso 1 lettera b, il personale di sicurezza deve essere reclutato o formato *specificatamente* per l’esecuzione di prestazioni di sicurezza private *all’estero*. Questa disposizione non si applica invece al reclutamento di personale incaricato di eseguire in Svizzera compiti esclusivamente amministrativi per conto di un’impresa di sicurezza assoggettata alla legge.

<sup>63</sup> RS 364

<sup>64</sup> RS 0.518.522

*Art. 4 lett. c: «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 Ginevra<sup>65</sup> e dei Protocolli I e II. Il disegno di legge propone d'interpretare questo concetto sulla base di tali strumenti. Rinuncia a dare una definizione più precisa, visto che si tratta di una nozione generalmente nota nell'ambito del diritto internazionale ed è oggetto di una giurisprudenza dettagliata.

Ai sensi delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli I e II, per «partecipazione diretta» alle ostilità s'intende il coinvolgimento di una persona in simili ostilità. Questa nozione si riferisce ad atti specifici compiuti da una persona durante le ostilità tra le parti a un conflitto armato. È stata oggetto di una guida interpretativa del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR)<sup>66</sup>, volta a stabilire in quale momento una persona che partecipa direttamente alle ostilità perde la protezione conferitale dal diritto internazionale umanitario contro gli attacchi diretti. Secondo il CICR, l'atto, per essere qualificato come «partecipazione diretta alle ostilità» deve soddisfare le seguenti condizioni *cumulative*:

- a. l'atto commesso deve pregiudicare le operazioni militari o la capacità militare di una parte al conflitto o causare perdite di vite umane, ferite e danni a persone o beni protetti contro gli attacchi diretti (soglia di danneggiamento);
- b. è necessario un nesso di causalità diretto tra l'atto e gli effetti dannosi che possono risultare da tale atto o da un'operazione militare coordinata di cui l'atto in questione è parte integrante (causalità diretta);
- c. l'atto deve essere espressamente destinato a causare direttamente effetti dannosi che raggiungono la soglia di danneggiamento richiesta a favore di una parte coinvolta nel conflitto e a danno dell'altra (nesso di belligeranza).

Il nostro collegio propone di non usare il termine «mercenarismo», poiché rimanda 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 numero 1.8, queste normative non si applicano al personale di un'impresa che fornisce prestazioni di sicurezza private all'estero. Riteniamo che riprendere la terminologia della Convenzione dell'ONU, ratificata da pochi Stati, peraltro non particolarmente rilevanti nel campo della domanda e dell'offerta di prestazioni di sicurezza private, non sia opportuno, perché solleverebbe dubbi che andrebbero evitati ai fini della certezza del diritto.

*Art. 5*                      **Controllo di un'impresa**

L'articolo 5 definisce le condizioni di controllo di un'impresa. L'enumerazione delle condizioni ha carattere alternativo. La nozione di «controllo» deve essere intesa in senso lato: può trattarsi anche di una filiale controllata da un'impresa che, a sua volta, è controllata dalla società madre.

<sup>65</sup> RS **0.518.12**, **0.518.23**, **0.518.42** e **0.518.51**

<sup>66</sup> Cfr. la Guida interpretativa del CICR sulla nozione di «partecipazione diretta alle ostilità» nel diritto internazionale umanitario, disponibile in francese al seguente indirizzo: [www.icrc.org](http://www.icrc.org) > Ressources > Recherche > «Guide interprétatif du CICR sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire».

L'articolo 5 lettere a–c si fonda sull'articolo 963 della modifica del Codice delle obbligazioni<sup>67</sup>.

Questa disposizione, legata all'obbligo di allestire un conto annuale consolidato, definisce le condizioni alle quali una persona giuridica controlla un'altra impresa secondo la legge. Per quanto riguarda l'obbligo di consolidamento, il vigente articolo 663e CO si fonda sul principio del «controllo effettivo della società». Visto che nella pratica è pressoché impossibile dimostrare che esista un tale controllo, l'articolo 963 nuovo CO rinuncia a tale criterio, basandosi esclusivamente sul più generale «principio del controllo», ovvero la possibilità di controllare la società. Tale principio è stato ripreso nel presente disegno di legge, volto a disciplinare l'intero settore della fornitura di prestazioni di sicurezza e il cui campo di applicazione è molto esteso. Basterà quindi che un'impresa che fornisce prestazioni di sicurezza all'estero abbia la possibilità di controllare un'impresa affinché sia assoggettata al disegno di legge. Peraltro è stato necessario estendere il campo di applicazione dell'articolo 963 nuovo CO che è troppo ristretto, essendo riferito soltanto alle persone giuridiche (corporazioni e istituti di diritto pubblico o privato). Per questo motivo, l'articolo 5 è stato integrato con le persone fisiche e le imprese di cui all'articolo 2 del disegno di legge. L'articolo 2 comprende inoltre anche le società di persone (società semplici, società in accomandita e società in nome collettivo), visto che anche queste possono controllare un'altra impresa che offre prestazioni di sicurezza all'estero.

Un'impresa è ritenuta controllata in particolare 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 società anonime in seno all'assemblea generale). Il controllo è dato anche quando una persona fisica o un'impresa 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 società anonime 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 del disegno di legge riprende l'articolo 6 capoverso 3 lettere a–c della legge federale del 16 dicembre 1983<sup>68</sup> sull'acquisto di fondi da parte di persone (LAFE). 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 imprese che forniscono prestazioni di sicurezza, tali valori patrimoniali sono rappresentati dal materiale necessario all'esercizio dell'attività (p. es. veicoli, armi, edifici per la formazione ecc.). Anche le imprese di sicurezza che dispongono di tale materiale all'estero sono assoggettate al disegno di legge. 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,

<sup>67</sup> Rinviamo al messaggio del 21 dic. 2007 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (FF 2008 1321; commento relativo all'art. 963 D CO: FF 2008 1321, 1450 segg.); FF 2012 59.

<sup>68</sup> RS 211.412.41

ciascun accomandatario (art. 594 cpv. 1 e 2 CO). Questi soci hanno una responsabilità personale e illimitata nel caso di debiti sociali.

L'articolo 5 capoverso 2 lettera b del disegno di legge 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 del disegno di legge fa riferimento ai casi in cui un'impresa mette a disposizione di una società di persone che fornisce prestazioni di sicurezza o dei suoi soci illimitatamente responsabili, mezzi finanziari rimborsabili, ad esempio 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 servizi di sicurezza.

#### *Art. 6*                      Subappalto

L'articolo 6 capoverso 1 del disegno di legge assicura il rispetto delle disposizioni legali non soltanto da parte delle imprese che si sono impegnate nei confronti di un mandante a fornire una prestazione di sicurezza o una prestazione connessa con una simile prestazione, bensì anche le imprese cui sono state subappaltate simili attività. Le disposizioni legali si applicano in ugual misura a tutti i partecipanti.

Per quanto riguarda la responsabilità delle imprese per il danno causato dal subappaltante, l'articolo 6 capoverso 2 del disegno di legge rinvia opportunamente alle disposizioni del Codice delle obbligazioni così da rendere applicabili le disposizioni in materia di responsabilità e le clausole di discolta valide per i diversi tipi di contratto.

La violazione dell'articolo 6 è punita. In virtù dell'articolo 14 capoverso 3 del disegno di legge, l'autorità vietterà a un'impresa di subappaltare un'attività se il subappaltante non rispetta i limiti fissati all'articolo 6.

#### *Art. 7*                      Adesione al Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza

Il capoverso prevede l'obbligo per le imprese di aderire al Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza nella versione del 9 novembre 2010 (qui di seguito: codice di condotta). Questo obbligo si applica non soltanto alle imprese che esercitano attività in Svizzera o a partire dalla Svizzera (art. 2 cpv. 1), ma anche a quelle che assumono compiti di protezione su incarico della Confederazione (art. 2 cpv. 3 e 31 cpv. 1 lett. b). I fornitori di prestazioni di sicurezza stabilitisi all'estero e ivi attivi sono quindi anche tenuti ad aderirvi se lavorano per il conto di un'autorità federale. L'adesione implica ben inteso l'obbligo di rispettare le disposizioni di tale codice.

L'autorità competente punisce le violazioni dell'obbligo di cui all'articolo 7 con una sanzione amministrativa sotto forma di divieto (art. 14 cpv. 2 lett. c).

Il capoverso 2 prevede una norma di delega a favore del dipartimento cui l'autorità competente è subordinata. In virtù di questa disposizione, il dipartimento potrà quindi decidere che una modifica del codice di condotta è applicabile alle fattispecie rette dal disegno di legge se la modifica non è contraria al disegno di legge.

## 2.2 Divieti

### *Art. 8* Partecipazione diretta alle ostilità

L'articolo 8 è una pietra angolare del disegno di legge. Circoscrive l'ambito vietato della partecipazione diretta alle ostilità all'estero. Il divieto è assoluto. Si tratta della proscrizione, auspicata all'unanimità da entrambe le Camere federali, delle «attività di mercenarismo». Va notato che la disposizione interpreta il termine «mercenarismo» in maniera molto più ampia di quanto non facciano gli strumenti del diritto internazionale (cfr. n. 1.8.1). Il divieto assoluto di esercitare tali attività è teso a evitare che la Svizzera sia coinvolta indirettamente in conflitti armati all'estero.

Conformemente alla definizione dell'articolo 4 lettera c, il divieto legale di cui all'articolo 8 si applica alla partecipazione diretta alle ostilità nel quadro di un conflitto armato all'estero ai sensi delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli I e II.

### *Art. 8 cpv. 1*

L'articolo 8 capoverso 1 vieta svariate attività di imprese che sfociano in una partecipazione diretta alle ostilità all'estero. L'accento non è posto sugli individui che partecipano a un conflitto armato, ma sulle imprese che organizzano o preparano partecipazioni simili a partire dalla Svizzera. Il capoverso 2 comprende inoltre la partecipazione diretta di singole persone.

Il capoverso 1 lettera a vieta il reclutamento o la formazione in Svizzera di personale per una partecipazione diretta alle ostilità all'estero. Per «assunzione» s'intende la ricerca di personale sul territorio; ricerca che può essere anche virtuale, ad esempio attraverso un gestore di una piattaforma Internet attribuibile alla Svizzera. La formazione comprende, ad esempio, i campi d'addestramento per le operazioni di combattimento, la formazione in materia di armi, ma anche i corsi sulle strategie e le tattiche d'intervento o imperniati sulla logistica, la comunicazione, la raccolta di informazioni o il controspionaggio. Il solo fatto di assumere o formare futuri combattenti affinché possano, in maniera generale, essere impiegati all'estero soddisfa già la condizione di cui al capoverso 1 lettera a; la loro preparazione non deve per forza essere volta alla partecipazione a un conflitto determinato.

Il capoverso 1 lettera b vieta la messa a disposizione dalla Svizzera a titolo di intermediario o direttamente, di personale per una partecipazione diretta alle ostilità all'estero. Il personale non deve trovarsi in Svizzera e anche la ricerca del personale può essere effettuata all'estero. Tuttavia, l'attività esercitata in Svizzera da un'impresa assoggettata al divieto permetterà al beneficiario di questa attività di mettersi in contatto con fornitori di «attività di mercenarismo».

Il capoverso 1 lettera c vieta la costituzione, lo stabilimento, la gestione o la direzione in Svizzera di un'impresa che, a titolo di intermediario o direttamente, mette a disposizione personale per una partecipazione diretta a ostilità all'estero. Diversamente che nella lettera b, il criterio determinate è il nesso dell'impresa con la Sviz-

zera, mentre le attività interessate dal divieto sono esercitate all'estero. Lo stesso vale per la «clausola delle *holding*» di cui alla lettera d.

*Art. 8 cpv. 2*

L'articolo 8 capoverso 2, che vieta il mercenarismo individuale, interessa le persone che partecipano direttamente alle ostilità. Le condizioni che motivano il divieto sono cumulative: la persona interessata deve avere il domicilio o la stabile organizzazione in Svizzera ed essere al servizio di persone o imprese assoggettate alla legge. Il divieto non si applica se è soddisfatta soltanto una di queste condizioni.

La punibilità delle singole persone è quindi vincolata a un doppio legame con la Svizzera: oltre ad avere il domicilio o la abituale stabile organizzazione in Svizzera, devono essere al servizio di un'impresa di sicurezza stabilitasi in Svizzera, attiva o controllata dalla Svizzera. Il disegno punisce soltanto le attività che presentano un nesso sufficientemente stretto con la Svizzera e che la espongono quindi a rischi che non possono essere ignorati. Gli avventurieri sono per contro già oggi ampiamente impuniti, a meno che non commettano un reato. Azioni sporadiche di cittadini svizzeri all'estero non sono rilevanti per la Svizzera in quanto Stato. Il presente disegno di legge vuole vietare le attività di mercenarismo organizzate dalle imprese e che possono essere messe in relazione con il nostro Paese. Se si volesse rendere più incisivi i divieti concernenti le persone, occorrerebbe farlo in sede separata rispetto al presente disegno di legge, imperniato sulle imprese di sicurezza, e dovrebbe avvenire nel quadro di una revisione di svariate disposizioni del CP e del CPM<sup>69</sup> relative alla protezione dello Stato e alla difesa nazionale.

Le seguenti osservazioni sono state determinanti per il disegno: la Svizzera non può vietare universalmente le attività di mercenarismo di singole persone. Per essere praticabile ed efficiente, il disegno di legge si deve limitare a fattispecie con un chiaro rapporto con la Svizzera, vale a dire ai casi in cui il rischio per il nostro Paese di essere coinvolto in un conflitto armato è il più elevato. Lo scopo principale del disegno di legge è proprio quello di impedire simili rischi.

Il criterio del domicilio o della stabile organizzazione di una persona si riallaccia alla formulazione dell'articolo 20 capoverso 1 lettere a e b della legge federale del 18 dicembre 1987<sup>70</sup> sul diritto internazionale privato (LDIP). Si applica a cittadini svizzeri e stranieri che non soggiornano soltanto provvisoriamente in Svizzera, escludendo le persone che transitano attraverso il nostro Paese o che vi trascorrono le vacanze. Finché una persona ha il suo domicilio o la sua stabile organizzazione nel nostro Paese, è irrilevante se il contatto con l'impresa che partecipa a ostilità è stato istaurato a partire dalla Svizzera o all'estero. La cittadinanza svizzera, invece, non rappresenta un criterio di collegamento, motivo per cui i cittadini svizzeri stabilitisi all'estero non sono quindi assoggettati all'articolo 8 capoverso 2. La scelta dei criteri tiene in linea di conto considerazioni d'ordine pratico e s'ispira agli obiettivi della legge. L'onere legato alla punizione di singole persone che abitano lontano dalla loro patria e che partecipano a un conflitto armato *in loco* o in uno Stato terzo sarebbe eccessivo. Del resto spetta al Paese di domicilio prendere le misure necessarie per impedire alle persone che vi risiedono di partecipare a ostilità. Per quanto riguarda gli interessi della Svizzera, una simile partecipazione rappresenterebbe

<sup>69</sup> Cfr. n. 1.2.6 e 1.2.7  
<sup>70</sup> RS 291

comunque un rischio nettamente minore rispetto alle situazioni in cui l'interessato vive in Svizzera.

Per quanto riguarda la definizione di «partecipazione diretta alle ostilità» si può rimandare alla prassi sviluppata in relazione alle Convenzioni di Ginevra e ai Protocolli aggiuntivi (cfr. art. 4 lett. c). Come si evince dalla Guida interpretativa del CICR, i seguenti atti 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 da essere considerata una partecipazione «diretta» alle ostilità.

Una prestazione logistica come l'organizzazione del vitto nei campi di battaglia dovrà anche essere considerata una «partecipazione diretta», visto che è indispensabile alla condotta del combattimento. Diverso è invece il caso della gestione di una lavanderia o di una mensa per i soldati nelle regioni di frontiera. A determinate condizioni, la partecipazione diretta a ostilità all'estero può essere data anche se l'attività è esercitata in Svizzera. Questo è il caso quando una persona esegue atti specifici nell'ambito della condotta delle ostilità, ad 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.

La partecipazione diretta alle ostilità è vietata soltanto se la persona interessata è al servizio di persone o imprese assoggettate al disegno di legge. La disposizione riflette quindi l'obiettivo principale del disegno, ovvero vietare le «imprese di mercenari». A essere potenzialmente problematiche per gli interessi della Svizzera, non sono tanto le azioni di singoli avventurieri, per quanto eticamente riprovevoli esse possano essere, ma piuttosto le attività organizzate delle imprese. Il fatto di usare l'impresa come criterio di collegamento permette inoltre di evitare difficoltà legate alla ponderazione tra interessi privati e statali e risolve delicate questioni d'interpretazione del diritto internazionale pubblico, il che presenta vantaggi segnatamente nel caso di un conflitto interno armato. Non si potrebbe ad esempio vietare a uno straniero domiciliato in Svizzera di partecipare a un conflitto interno armato per il Governo del suo Paese d'origine se non lo fa a partire dal territorio svizzero. Un simile divieto non sarebbe compatibile con l'obbligo di non intervenire negli affari interni di un altro Stato come sancito dall'articolo 2 capoverso 7 dello Statuto delle



Nazioni Unite<sup>71</sup> e dal diritto internazionale consuetudinario. Per gli stessi motivi e anche per considerazioni legate alla politica di neutralità, la Svizzera non può sostenere una partecipazione diretta a una ribellione. Secondo il diritto vigente, la partecipazione armata di stranieri a un conflitto che interessa il loro Paese non è punita, indipendentemente dal fatto se combattono per il Governo o i ribelli, sempreché non avvenga a partire dal territorio svizzero e non sia vietata dal diritto internazionale<sup>72</sup>.

Il collegamento del divieto all'attività di una persona o di un'impresa assoggettata alla legge permette di evitare interminabili discussioni sulla motivazione dei partecipanti. Finché la persona interessata è al servizio di persone o imprese, i motivi per cui partecipa a un conflitto sono completamente irrilevanti: possono essere ideali o puramente economici. Di norma, è concluso un contratto di lavoro, ma questo non è sempre il caso. La formulazione aperta permette ad esempio di vietare anche gli interventi forniti a titolo gratuito e si giustifica per il fatto che le definizioni di «mercenario» usate a livello internazionale sono troppo restrittive (presuppongono, tra l'altro, la volontà di arricchimento personale dei partecipanti) e di conseguenza impraticabili. Gli interessi della Svizzera possono inoltre essere pregiudicati sensibilmente anche dalle partecipazioni a ostilità per motivi essenzialmente politici o ideologici.

I divieti di cui all'articolo 8 costituiscono la base delle sanzioni penali di cui all'articolo 21 del disegno di legge. Le violazioni sono punite con una pena detentiva fino a tre anni.

Inoltre, tutte le persone assoggettate al CP<sup>73</sup>, possono essere punite secondo le fattispecie pertinenti per i crimini da esse commessi nel quadro di un conflitto armato (cfr. n. 1.2.6).

L'articolo 8 attua le buone pratiche 1 e 53 del Documento di Montreux.

#### *Art. 9* Grave violazione dei diritti dell'uomo

Il divieto di cui all'articolo 9 non interessa le violazioni stesse dei diritti dell'uomo, ma le imprese di sicurezza e le prestazioni di sicurezza o le prestazioni connesse con queste ultime che forniscono un contributo riconoscibile alla commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo («... che si presume saranno utilizzate dal destinatario o dai destinatari nel quadro della commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo»). La Svizzera ha un interesse a impedire che dal suo territorio vengano esercitate attività che favoriscono in maniera palese le violazioni dei diritti

<sup>71</sup> RS 0.120

<sup>72</sup> Secondo l'art. 300 CP (atti di ostilità contro un belligerante o contro truppe straniere) è punito chi «dal territorio neutrale della Svizzera, intraprende o favorisce atti di ostilità contro un belligerante». In questo caso la punibilità si limita alle attività esercitate dal territorio della Svizzera nel quadro di un conflitto internazionale. Il n. 1 cpv. 2 art. 299 CP (violazione della sovranità territoriale di uno Stato estero) è formulato in maniera meno restrittiva, in quanto sanziona la penetrazione *non conforme al diritto internazionale* nel territorio di uno Stato estero. Il ritorno di un cittadino straniero nel suo Paese d'origine per combattere a favore dei ribelli, potrebbe tuttavia non rientrare nella fattispecie perlomeno nel caso in cui egli non ritorni nel Paese d'origine armato. Il n. 2 della stessa disposizione punisce chi tenta di perturbare con violenza l'ordine politico di uno Stato estero soltanto se l'attività di perturbazione è esercitata dal territorio della Svizzera. Infine, la disposizione relativa all'indebolimento della forza difensiva del Paese di cui all'art. 94 CPM (RS 321.0) si applica soltanto ai cittadini svizzeri.

<sup>73</sup> RS 311.0

dell'uomo. Il divieto legale di cui all'articolo 9 si limita alle *gravi* violazioni dei diritti dell'uomo che sarebbero punite come crimini o delitti, se fossero commesse in Svizzera (cfr. art. 21 cpv. 2). Nel senso di una fattispecie completa, l'autorità competente potrà vietare le prestazioni di sicurezza che portano ad altre violazioni dei diritti dell'uomo in base all'articolo 14 capoverso 1 lettera b (cfr. commento ad art. 14).

La *lettera a* contempla le prestazioni di sicurezza o le prestazioni connesse con queste ultime. Il secondo gruppo di prestazioni comprende l'assunzione, la formazione o la messa a disposizione, a titolo di intermediario o direttamente, di personale per prestazioni di sicurezza private all'estero (art. 4 lett. b). Per essere sottoposte al divieto le attività devono essere esercitate dalla Svizzera e consentire al destinatario di commettere *gravi* violazioni dei diritti dell'uomo all'estero.

Esempi non esaustivi di gravi violazioni dei diritti dell'uomo sono l'omicidio arbitrario, la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, il rapimento, gli arresti arbitrari, il sequestro di persona o la repressione sistematica della libertà d'opinione. Il CP<sup>74</sup> contiene definizioni simili, ad esempio all'articolo 264c, che contempla le gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra. La limitazione alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo tiene conto del fatto che l'articolo 9 capoverso 1 lettera a non tratta della violazione dei diritti umani, perché questa è comunque sempre punita. Chi viola i diritti dell'uomo è il destinatario della prestazione di sicurezza, non il fornitore. Il capoverso 1 lettera a interessa le attività che, in un caso concreto, contribuiscono alla commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo, ma che in quanto tali, non sono problematiche. Un esempio calzante è la gestione o il controllo di carceri da parte di imprese di sicurezza private. Questa prestazione è legittima se fornita in uno Stato democratico. La situazione cambia se il carcere si trova in uno Stato totalitario e solito a ricorrere alla tortura. In questo caso la gestione o il controllo del carcere da parte di un fornitore di servizi privato contribuisce in maniera determinante a che il destinatario possa commettere gravi violazioni dei diritti dell'uomo. L'aggettivo «determinante» implica che il contributo deve raggiungere una «*certa intensità*». Il disegno di legge vieta prestazioni di sicurezza private soltanto se «... si presume saranno utilizzate dal destinatario o dai destinatari nel quadro della commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo». Oltre al requisito dell'intensità del contributo, occorre quindi anche che il fornitore riconosca il nesso tra la fornitura della prestazione di sicurezza e la commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo. Si parte dal presupposto che una persona sana di mente riconosca questo nesso quando deve realizzare che una determinata prestazione di sicurezza è essenziale alla commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo.

Le *lettere b e c* contemplano la costituzione, l'insediamento, la gestione o la direzione (lett. b) di imprese che forniscono prestazioni di sicurezza private o prestazioni ad esse connesse nonché il controllo (lett. c) di imprese che forniscono prestazioni di sicurezza private o prestazioni connesse con simili prestazioni secondo la lettera a. Corrisponde allo scopo del disegno di legge il fatto di non tollerare sul territorio svizzero imprese di sicurezza o *holding* che controllano imprese di sicurezza e che riconoscono chiaramente che le loro prestazioni o quelle delle imprese controllate contribuiscono alla commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo.

<sup>74</sup> RS 311.0

L'infrazione all'articolo 9 è punita con una pena privativa della libertà fino a tre (art. 21 cpv. 2).

Questa disposizione attua le buone pratiche 1 e 53 del Documento di Montreux.

## 2.3 Procedura

### Art. 10 Obbligo di comunicazione

Secondo il capoverso 1 qualsiasi impresa che intenda effettuare un'attività di cui all'articolo 2 capoverso 1 è tenuta a dichiararlo prima all'autorità competente e a fornirle determinate informazioni riguardanti, in particolare l'attività prevista, il fornitore (anche in caso di subappalto), il personale che eserciterà l'attività, la sua formazione e l'insieme delle attività dell'impresa. Deve comunicarle anche l'identità dei responsabili e provare la sua adesione al codice di condotta.

Il capoverso 2 precisa che qualsiasi impresa che controlla un'impresa di sicurezza (art. 2 cpv. 1 lett. d art. 5 disegno) deve non soltanto dichiarare la sua attività di controllo, ma anche le prestazioni di sicurezza fornite dall'impresa controllata all'estero comunicando le informazioni di cui al capoverso 1. Una *holding* con sede in Svizzera non potrà quindi pretendere di essere in grado di informare soltanto sulla propria attività limitata e non su quella delle unità aziendali operative all'estero. Questa «clausola delle *holding*» è in linea con lo scopo del disegno di legge che prevede la tutela degli interessi della Svizzera. Poiché, di fatto, il legame con la Svizzera non è istaurato soltanto con le imprese attive all'estero a partire dal nostro Paese, ma anche con quelle che controllano dalla Svizzera imprese che operano all'estero.

La procedura di comunicazione deve essere semplice. La comunicazione potrà essere effettuata per iscritto su supporto cartaceo o elettronico. L'obbligo di dichiarare è concepito come un «debito portabile» dell'impresa interessata. Questa deve fornire tutte le informazioni necessarie all'autorità competente. Se del caso, l'autorità competente potrà esigere informazioni supplementari e l'impresa in questione sarà tenuta a collaborare.

Il capoverso 3 garantisce che un'impresa di sicurezza non comunichi all'autorità competente le informazioni necessarie soltanto prima della fornitura della prestazione o di un'altra attività contemplata dal disegno di legge. L'impresa deve informarne l'autorità immediatamente, anche qualora le condizioni si cambiano o si sono cambiate in maniera considerevole dalla sua comunicazione. Per *condizioni cambiate* non s'intendono cambiamenti del contratto o nuove prestazioni; casi questi, che sono già contemplati dal capoverso 1, ma piuttosto fattori esterni, su cui l'impresa non può influire, ma che possono tuttavia richiedere un riesame della conformità di determinate prestazioni agli scopi di cui all'articolo 1. Così, ad esempio, un territorio prima sicuro può diventare, dopo lo scoppio di un conflitto interno, una regione di crisi o di conflitto. In questi casi l'autorità deve avere la possibilità di procedere a una nuova valutazione, il che presuppone la consegna, da parte dell'impresa, delle informazioni necessarie. L'autorità deve d'altra parte informare immediatamente la imprese se l'attività può essere proseguita o no. A seconda del caso, è possibile che un contratto in corso d'esecuzione non possa essere interrotto senza che ripercussioni negative sul fornitore della prestazione o sulle persone che deve proteggere. Ad

esempio, quando un'impresa assicura la protezione di persone e scoppia un conflitto armato sul posto, a determinate condizioni può essere necessario continuare ad adempiere il mandato fino a che le persone da proteggere sono al sicuro. L'autorità dovrà tenere conto di questo aspetto.

Le violazioni dell'obbligo di dichiarare sono sottoposte a sanzione (art. 23).

Una disposizione transitoria disciplina l'obbligo di dichiarare le attività in corso al momento dell'entrata in vigore della legge (art. 39 cpv. 1).

Gli articoli 10 e seguenti mettono in atto le buone pratiche 54 e 57–67 del Documento di Montreux.

#### *Art. 11*            Obbligo di astenersi

In virtù di quest'obbligo la imprese si astiene dall'esercitare l'attività dichiarata fino alla comunicazione o alla decisione dell'autorità competente secondo gli articoli 12–14.

Il capoverso 2 prevede che l'autorità possa, in via eccezionale, autorizzare un'impresa a esercitare la sua attività per la durata della procedura se interessi pubblici o privati sono considerati preponderanti. L'interesse privato preponderante può sussistere, ad esempio, nel caso in cui non sussiste un divieto legale e la pronuncia di un divieto da parte dell'autorità appare molto inverosimile oppure quando una determinata prestazione di sicurezza deve essere svolta senza indugio entro un intervallo di tempo predefinito (p. es. la protezione di un trasporto da A verso B il giorno X).

La violazione dell'obbligo di astenersi è sottoposta a sanzione (art. 23).

#### *Art. 12*            Notificazione dell'autorità competente

Questa disposizione disciplina la procedura applicabile una volta che l'autorità è stata informata. L'autorità deve notificare all'impresa in questione entro di 14 giorni dalla data di ricezione della comunicazione se nella fattispecie l'attività dichiarata necessita o no l'avvio di una procedura di esame.

Se l'autorità ritiene che nessuno dei motivi previsti all'articolo 13 si applichi al caso specifico, notifica all'impresa che non sarà avviata una procedura d'esame e che può esercitare l'attività dichiarata. Questa notificazione non costituisce tuttavia una decisione secondo l'articolo 5 della legge del 20 dicembre 1968<sup>75</sup> sulla procedura amministrativa (PA). Non si tratta quindi di un'autorizzazione dell'autorità competente accordata all'impresa in questione per fornire una prestazione di sicurezza privata all'estero. Nella sua notificazione, 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 relative all'attività dichiarata concreto saranno notevolmente cambiate (art. 13 cpv. 1 lett. b).

Se l'autorità competente ritiene che, per uno dei motivi previsti all'articolo 13, debba essere avviata una procedura di esame, lo notifica all'impresa interessata.

<sup>75</sup> RS 172.021

### *Art. 13*            Procedura di esame

Come si evince dall'articolo 13 capoverso 1 lettera a, l'autorità competente avvia una procedura di esame se indizi lasciano presumere che l'attività dichiarata potrebbe essere contraria agli obiettivi dell'articolo 1. Tali indizi possono risultare in particolare dalla natura della prestazione (p. es. la custodia di detenuti e la gestione di un carcere), dal luogo d'esecuzione dell'attività (zona in cui è in atto un conflitto armato), dall'identità del destinatario della prestazione (una parte coinvolta in un conflitto armato oppure un dittatore) o dalla natura dei compiti che il personale di sicurezza sarà chiamato a svolgere (un sostegno delle forze armate o di sicurezza).

Il capoverso 1 lettera b prevede che l'autorità competente avvii una procedura di esame se le circostanze relative a un'attività dichiarata cambiano o sono cambiate in maniera considerevole rispetto alla comunicazione ai sensi dell'articolo 12, ad 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 in seguito allo scoppio di un conflitto armato.

Secondo il capoverso 1 lettera c la procedura di esame è avviata anche quando l'autorità viene a conoscenza dell'esercizio di un'attività non dichiarata. In questo caso, informa l'impresa interessata e la invita a prendere posizione entro dieci giorni (cpv. 2). Se necessario, può esigere che l'impresa collabori e può, a determinate condizioni, effettuare controlli (art. 18 e 19). L'obbligo di astenersi previsto all'articolo 11 capoverso 1 si applica per analogia.

Il capoverso 1 lettera d prevede che l'autorità competente avvii una procedura di esame se constata una violazione del diritto svizzero (segnatamente dell'obbligo di rispettare il codice di condotta) o del diritto internazionale. Denuncerà le violazioni (p. es. dell'art. 8 o 9) al Ministero pubblico della Confederazione (art. 27).

In virtù del capoverso 3, l'autorità competente consulta le autorità interessate, comprese quelle cantonali (p. es. gli uffici cantonali del registro di commercio, gli uffici di esecuzione, a determinate condizioni anche gli organi cantonali preposti alla sicurezza).

L'autorità competente notifica all'impresa l'esito della procedura di esame entro 30 giorni (cpv. 4). Si tratta di un termine ordinario. Se necessario, questo termine può tuttavia essere prorogato, ad esempio, quando si tratta di casi complessi o di un'attività che non è stata comunicata. Sono in ogni caso applicabili le regole in materia di diniego di giustizia formale. A seconda delle conclusioni cui perviene, le notificherà che la procedura di esame è conclusa, che ha denunciato i fatti al Ministero pubblico della Confederazione (violazione degli art. 8 o 9) oppure le notificherà una decisione di divieto (art. 14).

L'autorità competente riscuoterà un emolumento per la procedura d'esame conformemente agli articoli 17 capoverso 1 lettera a del disegno di legge. Questa decisione relativa agli emolumenti – contrariamente alla procedura d'esame stessa – è impugnabile.

### *Art. 14*            Divieto dell'autorità competente

Benché alcune attività non rientrino nel campo d'applicazione degli articoli 8–9, possono tuttavia essere contrarie, secondo il caso concreto, agli obiettivi dell'articolo 1. L'articolo 14 capoverso 1 obbliga 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 (art. 1 lett. a), alla realizzazione dei suoi obiettivi di politica estera (art. 1 lett. b), alla neutralità svizzera (art. 1 lett. c) o al rispetto del diritto internazionale, segnatamente sotto il profilo del rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario (art. 1 lett. d). Se del caso, l'autorità vieterà soltanto una parte dell'attività dichiarata.

A differenza di quanto vale per gli articoli 8 e 9, nei casi appena esposti il divieto non è previsto dalla legge, ma deve essere pronunciato dall'autorità competente nel singolo caso. Per le imprese assoggettate alla legge può di fatto essere difficile determinare in quale misura gli interessi della Svizzera menzionati in maniera generale all'articolo 1 sono toccati nel caso concreto. Visto che la violazione di questa disposizione è punibile penalmente (art. 22 disegno), il comportamento vietato deve essere definito con precisione. In riferimento alle lettere a–c e, in misura inferiore, alla lettera d dell'articolo 1, l'autorità competente dispone di un certo margine d'interpretazione quando si tratta di valutare se un'attività è totalmente o soltanto in parte contraria agli obiettivi della legge di cui all'articolo 1. Se questo è il caso, dovrà obbligatoriamente pronunciare un divieto totale o parziale.

Le lettere a–f menzionano a titolo d'esempio, ma non esaustivo, situazioni in cui le prestazioni di sicurezza private possono facilmente scontrarsi con gli interessi protetti dall'articolo 1 del disegno di legge. L'autorità competente dovrà quindi esaminare queste situazioni con un'attenzione particolare. Se constatata una violazione, deve pronunciare un divieto. Il disegno di legge menziona i seguenti casi:

- *lettera a*: la prestazione di sicurezza privata è fornita a una persona, un'impresa o un organo estero in una zona di crisi o di conflitto. Per «zona di crisi o di conflitto» s'intende una regione o uno Stato in cui si svolge un conflitto armato. Questa nozione interessa unicamente 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'espressione «zona di crisi o di conflitto» definisce anche una zona di tensioni o disordini interni che non rappresentano un conflitto armato (cfr. art. 1 par. 2 del Protocollo II<sup>76</sup>). 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 molto indebolite, ad esempio quando le principali istituzioni statali o le forze armate oppure di sicurezza sono parzialmente o totalmente inesistenti. Si definiscono infine «zona di crisi o di conflitto» anche le regioni o gli Stati in cui i diritti dell'uomo sono violati sistematicamente e gravemente. Il fatto che la violazione debba essere sistematica e grave ha lo scopo di garantire che le prestazioni di sicurezza private possano essere fornite in un ambiente difficile per tutto il periodo in cui la prestazione stessa non è problematica. Una violazione è sistematica ad esempio quando uno Stato sottopone regolarmente le persone che si trovano sul suo territorio a tortura o a trattamenti inumani e degradanti (art. 3 della Convenzione del 4 novembre 1950<sup>77</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU] e art. 7 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>78</sup> relativo ai diritti civili e politici [Patto ONU II]) o se adotta la prassi di pronunciare la pena capitale

<sup>76</sup> RS 0.518.522

<sup>77</sup> RS 0.101

<sup>78</sup> RS 0.103.2

per delitti minori. Isolati casi di violazione dei diritti dell'uomo in un Paese non bastano quindi a definirlo zona di crisi o di conflitto. In virtù della lettera a, l'autorità competente vieterebbe ad esempio la fornitura di una prestazione di sicurezza a uno Stato, una persona o un organo se questo implica sanzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Per contro, questa disposizione non disciplina la fornitura di prestazioni di sicurezza private a favore del CICR o a organi svizzeri quali le ambasciate o gli uffici della Direzione della cooperazione e dello sviluppo (DSC);

- *lettera b*: la fornitura di una prestazione di sicurezza privata a organi o persone può servire alla commissione di violazioni dei diritti dell'uomo. L'articolo 14 capoverso 1 lettera b integra quindi l'articolo 9, il quale sancisce il divieto assoluto di fornire prestazioni di sicurezza, se il fornitore della prestazione deve riconoscere che il destinatario usa la prestazione per commettere gravi violazioni dei diritti dell'uomo. In base all'articolo 14 capoverso 1 lettera b l'autorità competente può inoltre pronunciare un divieto di fornire prestazioni di sicurezza, qualora, al termine del suo esame, giungesse alla conclusione che queste prestazioni potrebbero servire ai destinatari per violare i diritti dell'uomo. Il campo d'applicazione dell'articolo 14 si estende a tutti i diritti dell'uomo. Come già sancito dall'articolo 9, l'autore della violazione dei diritti dell'uomo è il destinatario della prestazione e non il suo fornitore. L'autorità può tuttavia ritenere che una prestazione di sicurezza, di per sé del tutto legittima, debba essere vietata perché favorisce la violazione dei diritti dell'uomo. A differenza del divieto legale di cui all'articolo 9, che interessa casi gravi, in cui il fornitore della prestazione deve riconoscere immediatamente che la prestazione chiesta favorisce la commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo, il divieto dell'articolo 14 capoverso 1 lettera b, formulato in maniera più ampia, presuppone sempre un esame da parte dell'autorità. In questo contesto, per il fornitore la situazione non è sempre chiara già in partenza. L'apprezzamento degli obiettivi della legge di cui all'articolo 1, determinanti per la decisione dell'autorità, può, considerate le circostanze del singolo caso, portare a risultati divergenti. Mentre la conduzione privata e/o la sorveglianza di un carcere straniero in cui è praticata la tortura è indubbiamente disciplinata dall'articolo 9, la conduzione privata e/o la sorveglianza di un carcere in cui è ad esempio violata la libertà di culto o la protezione della sfera privata dovrebbe essere valutata dall'autorità competente in base all'articolo 14 capoverso 1 lettera b. Nelle sue decisioni, l'autorità dovrà tuttavia imporsi una certa moderazione. L'articolo 14 capoverso 1 lettera b vuole permettere un esame che vada oltre il ristretto campo di applicazione dell'articolo 9, quando sono in gioco gli interessi svizzeri. L'autorità non dovrà tuttavia avvalersene per impartire lezioni di diritto agli altri Stati e trattenere privati dal fornire prestazioni che non tangono la Svizzera in quanto Stato. Un esempio che illustra l'importanza di una ponderazione accurata degli interessi secondo gli obiettivi della legge di cui all'articolo 1, è la sorveglianza privata di una scuola in cui le ragazze sono discriminate ad esempio perché ottengono una formazione di qualità inferiore rispetto a quella dei ragazzi. Nella grande maggioranza dei casi, una simile prestazione di sicurezza dovrebbe essere tollerata, nonostante sia fornita in istituti che in termini di standard di insegnamento non sono assolutamente paragonabili a quelli svizzeri, altrimenti sarebbe pressoché impossibi-

le gestire in modo sicuro le scuole in zone di guerra caratterizzate da strutture sociali di stampo arcaico-patriarcale;

- *lettera c*: la prestazione di sicurezza privata consiste in un sostegno operativo o logistico a forze armate o di sicurezza straniere. Per sostegno operativo s'intende, ad esempio, la messa a disposizione di personale di sicurezza armato a forze di sicurezza straniere che devono far fronte a manifestazioni della popolazione o ad altri disordini interni. La nozione di «sostegno logistico» riguarda ad esempio l'aiuto per la realizzazione di una infrastruttura nel settore della sicurezza nel caso di una situazione d'emergenza (p. es. importante afflusso di rifugiati in uno Stato estero) oppure la manutenzione del materiale bellico delle forze armate straniere al di fuori di un conflitto armato. Se la prestazione costituisce una partecipazione diretta alle ostilità è soggetta al divieto legale previsto all'articolo 8;
- *lettera d*: questa disposizione interessa la fornitura di una prestazione connessa con prestazioni di sicurezza nell'ambito del sapere militare. L'impresa in questione offre, ad esempio, una formazione militare o paramilitare o mette a disposizione personale specializzato i cui membri hanno fatto parte di forze armate statali. Non è necessario che sia già stato determinato il Paese di destinazione delle prestazioni che il personale specializzato sarà chiamato a fornire;
- *lettera e*: la prestazione di sicurezza privata o la prestazione connessa con quest'ultima può servire a gruppi terroristici o a un'organizzazione criminale<sup>79</sup>. In questo caso basta un semplice rischio;
- *lettera f*: un'impresa vuole costituire, insediare, dirigere o controllare un'impresa che fornisce prestazioni ai sensi delle lettere a–e.

Il capoverso 2 prevede tre casi in cui l'autorità è tenuta a pronunciare un divieto, indipendentemente dalla compatibilità con gli obiettivi di cui all'articolo 1. Si tratta di comportamenti che il legislatore considera comunque inammissibili e quindi non in sintonia con gli obiettivi della legge:

- *lettera a*: l'impresa ha commesso gravi violazioni dei diritti dell'uomo e non ha preso misure adeguate per evitare che simili violazioni si riproducessero. Gli antecedenti delle imprese di sicurezza in materia di diritti dell'uomo sono determinanti: chi ha agito senza scrupoli, non può essere autorizzato a esercitare la sua attività, a meno che non dimostri in maniera credibile che simili eventi non si riprodurranno;
- *lettera b*: un'impresa impiega personale che non ha ottenuto la formazione necessaria per esercitare l'attività prevista;
- *lettera c*: un'impresa non rispetta le disposizioni del Codice di condotta (cfr. art. 7). In qualità di iniziatrice del codice di condotta, la Svizzera ha un interesse particolare a vietare le attività che potrebbero minare l'efficacia di questo strumento.

*Capoverso 3*: l'autorità competente vieta a un'impresa di subappaltare una prestazione di sicurezza privata o una prestazione connessa con una prestazione di sicurezza se il subappaltante non rispetta i limiti di cui all'articolo 6. In questo caso

<sup>79</sup> Cfr. art. 6 cpv. 1<sup>bis</sup> LBDI.



l'autorità competente deve partire dal presupposto che la scelta del subappaltante non è avvenuta con sufficiente cura.

Il divieto pronunciato dall'autorità competente in virtù dell'articolo 14 dovrà essere motivato in maniera precisa. L'impresa interessata deve esser in grado di determinare esattamente le attività che non può esercitare senza incorrere in una sanzione penale in virtù dell'articolo 22. Contro la decisione potrà essere interposto ricorso, conformemente alle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

Secondo l'articolo 32 capoverso 1 lettera a della legge del 17 giugno 2005<sup>80</sup> sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) il ricorso è inammissibile contro le decisioni in materia di sicurezza interna o esterna del Paese, neutralità, protezione diplomatica e altri affari esteri. Questa disposizione corrisponde all'articolo 83 della legge del 17 giugno 2005<sup>81</sup> sul Tribunale federale (LTF). Secondo il Tribunale federale, queste eccezioni devono essere interpretate in modo restrittivo<sup>82</sup>. Interesserebbero soltanto gli atti di governo *classici*, vale a dire di carattere prevalentemente politico. Nonostante le decisioni prese in virtù dell'articolo 14 tocchino in particolare gli interessi di sicurezza o di politica estera della Svizzera, esse non hanno tuttavia un carattere politico preponderante, ma piuttosto un carattere giuridico, considerato il loro obiettivo principale di vietare a un'impresa il diritto di esercitare tutta o parte di un'attività. Non si applicano quindi gli articoli 32 capoverso 1 lettera a LTAF e 83 LTF.

Le violazioni del divieto pronunciato dall'autorità sono sottoposte a sanzione (art. 22).

#### *Art. 15* Autorizzazione eccezionale

In virtù dell'articolo 15 capoverso 1, il Consiglio federale può, a titolo eccezionale, autorizzare un'attività che non è disciplinata dagli articoli 8 e 9 e che è vietata dall'articolo 14. Quest'autorizzazione può essere rilasciata ad esempio per soddisfare un interesse superiore dello Stato. Detto interesse deve prevalere *nettamente* su quello di applicare l'articolo 14. Il Consiglio federale non può applicare l'eccezione secondo l'articolo 15 alla leggera. In nessun caso è possibile derogare ai divieti di cui agli articoli 8 (partecipazione diretta alle ostilità) e 9 (grave violazione dei diritti dell'uomo).

Vista la portata politica di tale deroga, la competenza decisionale è conferita al Consiglio federale (art. 47 della legge del 21 marzo 1997<sup>83</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). L'oggetto dell'articolo 15 sono le attività, che l'autorità competente deve vietare in base all'articolo 14 perché contrarie agli obiettivi della legge e quindi agli interessi della Svizzera. Per esaminare i casi, l'autorità competente si fonda su *criteri legali*. Singoli casi possono tuttavia rivestire un'importanza particolare in termini di *politica statale*, motivo per cui il disegno di legge conferisce al Consiglio federale un certo margine di manovra che gli consente di autorizzare eccezionalmente alcune attività che l'autorità competente dovrebbe vietare secondo l'articolo 14.

<sup>80</sup> RS **173.32**

<sup>81</sup> RS **173.110**

<sup>82</sup> DTF **137 I 371**

<sup>83</sup> RS **172.010**

Le eccezioni non devono necessariamente interessare sempre casi drammatici. A determinate condizioni può, ad esempio, essere opportuno autorizzare eccezionalmente, per motivi politici, una prestazione di sicurezza urgente in una zona remota, anche se il personale impiegato dall'impresa privata non è (ancora) in possesso della formazione specifica chiesta dall'articolo 14 capoverso 2 lettera b. Il Consiglio federale potrebbe prevedere il rilascio di un'autorizzazione eccezionale anche nel caso in cui ad esempio, uno Stato, in buoni rapporti con il nostro Paese, intende impiegare un'impresa assoggettata alla legge per partecipare a un'operazione di liberazione di ostaggi all'estero; partecipazione che potrebbe eventualmente compromettere la sicurezza della Svizzera o quella degli interessi svizzeri all'estero.

Gli interessi superiori dello Stato che hanno la preminenza sull'articolo 14 e che potrebbero giustificare un'autorizzazione eccezionale da parte del Consiglio federale, possono eventualmente sussistere anche nel caso in cui le Nazioni Unite o un'altra organizzazione sovranazionale o internazionale impiegano un'impresa di sicurezza assoggettata al disegno di legge nel quadro di un intervento di mantenimento della pace disciplinato dal capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite e il Consiglio federale non vi si vuole opporre.

In virtù del capoverso 2, soltanto l'autorità competente è autorizzata a comunicare al Consiglio federale i casi da valutare. Per contro un'impresa di sicurezza non ha il diritto di chiedere al Consiglio federale un'autorizzazione eccezionale ai sensi dell'articolo 15.

L'autorizzazione sarà resa sotto forma di decisione non impugnabile. L'interesse superiore dello Stato che può legittimare un'autorizzazione eccezionale del Consiglio federale, va inteso come una decisione politica concernente la sicurezza interna ed esterna della Svizzera contro la quale un ricorso è irricevibile ai sensi dell'articolo 32 capoverso 1 lettera a della LTAF<sup>84</sup> e dell'articolo 83 lettera a LTF<sup>85</sup>.

Se il Consiglio federale giunge alla conclusione che nel caso specifico non è dato un interesse superiore dello Stato a giustificazione di un'autorizzazione eccezionale secondo l'articolo 15, trasmetterà la pratica all'autorità competente. Quest'ultima pronuncerà una decisione di divieto conformemente all'articolo 14 che sarà impugnabile.

Il Consiglio federale stabilirà le modalità di controllo necessarie per ogni caso concreto (cpv. 3).

#### *Art. 16*            **Coordinamento**

La LMB<sup>86</sup>, la LBDI<sup>87</sup> e la LEmb<sup>88</sup> prevedono rispettivamente un sistema di doppia autorizzazione, un regime di permessi o misure coercitive applicabili, in alcuni casi, parallelamente al sistema previsto dal disegno di legge. Infatti, sul mercato della sicurezza, alcune imprese 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. Ad esempio, la prestazione di sicurezza privata è considerata preponderante se il contratto prevede la custodia e la vigilanza di installa-

84    **RS 173.32**

85    **RS 173.110**

86    **RS 514.51**

87    **RS 946.202**

88    **RS 946.231**

zioni 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, ad 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 questo problema, il capoverso 1 prevede che le autorità interessate designino l'autorità incaricata di 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 l'impresa interessata. Prenderà le misure necessarie affinché l'impresa sia informata su tutti i suoi diritti e doveri nei tempi previsti dalle legislazioni applicabili al singolo caso. Se del caso, l'autorità di coordinamento valuterà l'opportunità di unire le procedure ed emanare una decisione unica.

#### *Art. 17* Emolumenti

Questa disposizione stabilisce che l'autorità competente riscuoterà emolumenti per la procedura d'esame secondo l'articolo 13, per i divieti pronunciati in virtù dell'articolo 14 e per i controlli effettuati conformemente all'articolo 19. Secondo l'articolo 38 capoverso 1 lettera b, il Consiglio federale fissa l'importo degli emolumenti. Si applica inoltre l'ordinanza generale dell'8 settembre 2004<sup>89</sup> sugli emolumenti (OgeEm).

La riscossione degli emolumenti da parte del Consiglio federale è retta dall'articolo 46a della LOGA<sup>90</sup>. Il capoverso 1 dell'articolo 17 prevede tuttavia due esigenze particolari: il Consiglio federale deve, da un lato, prevedere emolumenti soltanto per le operazioni di cui al capoverso 1, dall'altro, deve fissare l'importo di questi emolumenti in modo da coprire i costi derivanti da tali operazioni. Non è quindi prevista la copertura integrale dei costi di tutte le attività dell'autorità competente, ma soltanto di quelli derivanti dalle operazioni di cui al capoverso 1.

## **2.4** Controllo

#### *Art. 18* Obbligo di collaborare

Le imprese di cui all'articolo 2 capoversi 1–3 saranno tenute a fornire all'autorità competente tutte le informazioni e i documenti necessari all'esame delle attività assoggettate al disegno di legge. L'obbligo di collaborare è conforme al principio della proporzionalità, poiché dovranno essere fornite all'autorità soltanto le informazioni vertenti sulle attività esaminate.

Le violazioni dell'obbligo di collaborare sono sottoposte a sanzione (art. 24).

<sup>89</sup> RS 172.041.1

<sup>90</sup> RS 172.010

## *Art. 19*                      Competenze di controllo dell'autorità

Il capoverso 1 stabilisce determinate condizioni per l'esercizio delle competenze di controllo dell'autorità, affinché le limitazioni alla libertà economica delle imprese assoggettate al disegno di legge siano conformi al principio della proporzionalità. Se l'impresa tenta d'influenzare l'autorità competente o se non rispetta il suo obbligo di collaborare e se tutti i tentativi fatti dall'autorità competente per ottenere le informazioni nonché i documenti necessari sono rimasti vani, l'autorità di controllo può effettuare controlli nei casi previsti all'articolo 13.

Il capoverso 1 lettere a–c prevede tre misure di controllo. L'autorità avrà il diritto di ispezionare i locali dell'impresa controllata senza preavviso (lett. a), potrà consultare i documenti utili, ovvero quelli necessari per esaminare le attività sottoposte al disegno di legge (lett. b) e sequestrare materiale (lett. c).

Secondo il capoverso 2 l'autorità può coinvolgere anche altre autorità e organi di polizia dei Cantoni e dei Comuni.

Simili misure sono giustificate nei settori che richiedono un sistema di controllo potenziato, come è già il caso nell'ambito della legislazione sull'esportazione di materiale bellico o sul controllo dei beni a duplice impiego. In ogni caso, l'autorità competente sarà tenuta al segreto d'ufficio.

Questa disposizione attua la buona pratica 68 del Documento di Montreux.

## *Art. 20*                      Trattamento di dati personali

L'autorità competente sarà abilitata a trattare, ai fini dell'adempimento dei suoi compiti legali, dati personali e dati personali degni di particolare protezione relativi a perseguimenti e sanzioni penali o amministrativi conformemente alla legge del 19 giugno 1992<sup>91</sup> sulla protezione dei dati (LPD).

In virtù dell'articolo 57h della LOGA<sup>92</sup>, potrà anche gestire un sistema di trattamento automatizzato dei dati per la gestione delle sue pratiche. Soltanto i collaboratori dell'autorità avranno accesso ai dati personali, nella misura in cui questi dati personali siano necessari all'adempimento dei loro compiti. Si applicheranno i principi generali concernenti la protezione dei dati. Il Consiglio federale emanerà le disposizioni d'esecuzione riguardanti in particolare le categorie di dati personali trattati e la loro durata di conservazione.

## **2.5**    **Sanzioni**

### *Art. 21*                      Infrazioni ai divieti legali

L'articolo 21 erige la violazione dei divieti di cui agli articoli 8 e 9 a infrazione e fissa le sanzioni applicabili. Tali infrazioni sono considerate delitti ai sensi dell'articolo 10 capoverso 3 del CP e sono passibili di una pena detentiva da sei mesi sino a tre anni, eventualmente cumulata con una pena pecuniaria dell'importo massimo pari a 1 080 000 franchi (art. 34 cpv. 1 e 2 CP), in particolare se gli autori del reato avevano prevalentemente obiettivi pecuniari oppure se i reati sono stati com-

<sup>91</sup> RS 235

<sup>92</sup> RS 172.010

più nell'esercizio di un'attività commerciale. La gravità di queste infrazioni è paragonabile a quella dei reati puniti dagli articoli 271 numero 1 CP (atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero), 299 CP (violazione della sovranità territoriale di uno Stato estero), 301 CP (spionaggio in danno di Stati esteri) e all'articolo 94 CPM (servizio straniero). Queste disposizioni prevedono una pena detentiva sino a tre anni. Lo stesso vale per l'articolo 264*i* (rottura di un armistizio o della pace) e l'articolo 264*j* (altre violazioni del diritto internazionale umanitario). È quindi legittimo che l'articolo 21 del disegno di legge preveda la stessa pena.

L'infrazione di cui all'articolo 21 capoverso 1 è sempre commessa intenzionalmente, come ad esempio nel caso di genocidio o di crimini contro l'umanità (art. 264 e 264*a* CP). In virtù dell'articolo 12 capoverso 2 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. Per contro, il disegno di legge non reprime la partecipazione diretta alle ostilità commessa per negligenza.

Gli elementi costitutivi dell'infrazione punita all'articolo 21, sono commentati agli articoli 4 lettera c e 8.

L'autore può essere non soltanto l'individuo che partecipa direttamente alle ostilità, ma anche il capo d'azienda o qualsiasi superiore che esercita una delle attività menzionate all'articolo 8 capoverso 1, vale a dire ogni persona che ad esempio fonda, dirige o gestisce un'impresa che mette a disposizione del personale per una partecipazione diretta alle ostilità.

L'autore del reato potrà essere perseguito in Svizzera se sono adempiti i criteri di collegamento previsti all'articolo 8 del disegno di legge e se esiste un foro penale a favore delle autorità giudiziarie svizzere conformemente agli articoli 6 e 7 CP. Questo sarà il caso ad esempio se le operazioni finalizzate all'assunzione via Internet o con altri mezzi di comunicazione sono organizzate prevalentemente in Svizzera, ovvero se gli annunci sono messi online in Svizzera o se sono rivolti (anche) 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.

Il capoverso 2 punisce chi esercita un'attività che si presume sia usata dal destinatario nel quadro della commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo (cfr. il commento ad art. 9). L'infrazione di cui al capoverso 2 è commessa intenzionalmente. Anche in questo caso, l'autore del reato può essere il capo o un responsabile dell'impresa che fornisce prestazioni di sicurezza di cui si presume possano essere usate dal destinatario nel quadro della commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo.

Il capoverso 3 verte sul rapporto tra l'articolo 21 e le fattispecie del CP e del CPM, precisando che l'autore può essere perseguito, al di là dell'articolo 21, in virtù di questi codici se i suoi atti sono assoggettati a queste due leggi e se il loro grado d'illiceità non è coperto dall'articolo 21. Il capoverso 3 disciplina quindi il problema del conflitto che potrebbe sorgere tra queste due leggi e l'articolo 21.

Questa disposizione attua la buona pratica 69 del Documento di Montreux.

*Art. 22*            Infrazioni a un divieto dell'autorità

L'articolo 22 punisce la violazione dell'articolo 14 con una pena detentiva sino a un anno o con una pena pecuniaria. Come già illustrato al commento dell'articolo 14, il divieto pronunciato dall'autorità dovrà essere motivato, in modo che le persone interessate (p. es. il responsabile dell'impresa) possano essere in grado di definire con precisione le attività vietate e perseguibili secondo l'articolo 22. Non spetta all'autorità di perseguimento penale definire se l'autore ha commesso un atto che contraddice gli obiettivi fissati all'articolo 1. Essa si limita a giudicare se quest'ultimo ha violato il divieto pronunciato dall'autorità competente, ossia se ha esercitato in tutto o in parte attività vietate. Una motivazione più completa possibile della decisione di divieto è quindi indispensabile affinché l'autorità possa applicare l'articolo 14.

Questa disposizione attua la buona pratica 69 del Documento di Montreux.

*Art. 23*            Infrazioni all'obbligo di comunicare o all'obbligo di astenersi

L'articolo 23 punisce la violazione degli articoli 10, 11 o 39 capoverso 2 con una pena detentiva sino a un anno o con una pena pecuniaria. Se l'infrazione è commessa per negligenza è pronunciata soltanto una pena pecuniaria.

Questa disposizione attua la buona pratica 69 del Documento di Montreux.

*Art. 24*            Infrazioni all'obbligo di collaborare

L'articolo 24 punisce con una multa fino a 100 000 franchi chi rifiuta di fornire le informazioni, i documenti o l'accesso ai locali secondo gli articoli 18 e 19 capoverso 1 o chi fornisce false indicazioni. Se l'autore agisce per negligenza, la multa ammonterà a un massimo di 40 000 franchi. Questa disposizione corrisponde al tipo di sanzione previsto all'articolo 36 capoverso 1 lettera a della LMB<sup>93</sup>.

Questa disposizione attua la buona pratica 69 del Documento di Montreux.

*Art. 25*            Infrazioni commesse nell'azienda

Come per la legislazione sull'esportazione del materiale bellico, l'articolo 25 capoverso 1 prevede che l'articolo 6 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>94</sup> sul diritto penale amministrativo (DPA) si applichi alle infrazioni commesse nell'azienda. Secondo questa disposizione, se l'infrazione è commessa nella gestione di un'impresa con o senza personalità giuridica, o altrimenti nell'esercizio di un'attività per terze persone, le disposizioni penali si applicano alle persone fisiche che hanno commesso l'atto (cpv. 1). Inoltre, il capo dell'impresa, 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 dell'impresa, il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata è un'impresa con o senza personalità giuridica, il capoverso 2 si appli-

<sup>93</sup> RS 514.51

<sup>94</sup> RS 313.0

ca agli organi, ai membri degli organi, ai soci preposti alla gestione, alle persone effettivamente dirigenti o ai liquidatori colpevoli (cpv. 3).

Il capoverso 2 s'ispira all'articolo 49 della legge del 22 giugno 2007<sup>95</sup> sulla vigilanza sui mercati finanziari (LFINMA) e costituisce una disposizione speciale rispetto all'articolo 7 DPA (infrazioni commesse nell'azienda). Secondo l'articolo 7 DPA un'azienda può essere punita se la multa applicabile non supera i 5000 franchi e se la determinazione delle persone punibili (art. 6 DPA) esige provvedimenti d'inchiesta sproporzionati rispetto all'entità della pena. Considerate le sanzioni previste dal presente disegno di legge, è giustificato aumentare a 20 000 franchi la soglia della multa per le infrazioni commesse in un'azienda secondo l'articolo 7 DPA.

In virtù del capoverso 2, l'autorità penale competente deve avviare provvedimenti d'inchiesta per ricercare le persone o gli organi punibili. Soltanto se questi possono essere determinati senza richiedere lunghe inchieste onerose e sproporzionate rispetto all'entità dell'infrazione, si può prescindere dal perseguimento penale contro di essi e condannare in loro vece l'azienda al pagamento della multa. Inoltre l'applicazione dell'articolo 25 capoverso 2 entra in linea di conto soltanto per le infrazioni previste dal disegno di legge, vale a dire per l'infrazione all'obbligo di collaborare (art. 24). L'importo della multa non deve superare i 20 000 franchi.

L'articolo 25 capoverso 2 non deve essere confuso con la responsabilità dell'impresa secondo l'articolo 102 CP. L'obiettivo dell'articolo 25 capoverso 2 non è punire l'impresa per l'organizzazione carente, ma creare una possibilità d'azione supplementare a favore dell'economia procedurale. Inoltre l'articolo 102 CP si applica soltanto ai crimini e ai delitti, mentre l'articolo 25 capoverso 2 è esclusivamente applicabile alle infrazioni.

L'autorità competente a ordinare le multe secondo l'articolo 25 capoverso 2 è la giurisdizione federale (art. 27).

#### *Art. 26*            Scioglimento e liquidazione

Secondo il capoverso 1, l'autorità competente può ordinare, conformemente alla legge federale dell'11 aprile 1889<sup>96</sup> sulla esecuzione e sul fallimento (LEF), lo scioglimento e la liquidazione di una persona giuridica, di una società in nome collettivo o in accomandita che esercita un'attività in violazione di un divieto legale o di una decisione di divieto. Non si tratta di un obbligo. L'autorità dispone quindi di un certo potere d'apprezzamento. Dovrà esaminare in ogni singolo caso se questa misura è giustificata e, in particolare, se rispetta il principio della proporzionalità. Prima di ordinare lo scioglimento e la liquidazione dovrà valutare l'opportunità di ordinare altre sanzioni. La procedura di fallimento è retta dalla LEF.

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 necessario, la sua radiazione dal registro di commercio. Il capoverso 3 prevede inoltre che l'autorità competente possa incassare l'eccedente della liquidazione.

Questa disposizione attua la buona pratica 69 del Documento di Montreux.

<sup>95</sup> RS 956.1

<sup>96</sup> RS 281.1

*Art. 27* Giurisdizione e obbligo di denuncia

Mentre la legislazione in materia di diritto penale e di procedura penale è di competenza della Confederazione, l'amministrazione della giustizia spetta ai Cantoni, salvo che la legge non disponga altrimenti<sup>97</sup>. Di norma, le infrazioni in questione s'iscrivono in un contesto internazionale e sono molto complesse. In base al diritto in vigore, è quindi giustificato che il perseguimento penale e il giudizio rientrino nella giurisdizione federale. Il fatto che l'autorità competente incaricata di applicare il disegno di legge sia un'autorità federale depona a favore di questa soluzione.

Il capoverso 2 prevede l'obbligo per le autorità incaricate di eseguire il disegno di legge, di denunciare al Ministero pubblico della Confederazione tutte le infrazioni di cui sono venute a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Se, ad esempio, l'autorità competente costata che l'attività dichiarata di un'impresa potrebbe costituire un'infrazione ai sensi dell'articolo 21, denuncerà il caso al Ministero pubblico della Confederazione.

Questa disposizione attua le buone pratiche 19 e 71 del Documento di Montreux.

## **2.6 Assistenza amministrativa**

*Art. 28* Assistenza amministrativa in Svizzera

Questa disposizione disciplina l'assistenza amministrativa tra l'autorità competente e le autorità federali e cantonali. Secondo il capoverso 1, queste ultime sono tenute a comunicare all'autorità competente le informazioni e i dati personali necessari all'esecuzione del disegno di legge.

Il capoverso 2 prevede che l'autorità competente comunichi alle autorità seguenti le informazioni e i dati personali necessari all'adempimento dei loro compiti legali: alle autorità federali e cantonali incaricate dell'esecuzione del disegno di legge (p. es. al registro di commercio o all'ufficio d'esecuzione e dei fallimenti), alle autorità incaricate di eseguire la LMB<sup>98</sup>, la LBDI<sup>99</sup> e la LEmb<sup>100</sup>, alle autorità penali nel caso di perseguimento di crimini o delitti, alle autorità federali e cantonali cui compete la sicurezza interna, alle autorità federali competenti nei settori affari esteri e sicurezza esterna nonché alle autorità cantonali competenti in materia di autorizzazione e di controllo delle prestazioni di sicurezza private.

Le comunicazioni di cui ai capoversi 1 e 2 potranno essere effettuate d'ufficio o su richiesta.

*Art. 29* Assistenza amministrativa tra autorità svizzere e autorità estere

L'articolo 29 capoverso 1 prevede che l'autorità competente possa chiedere l'assistenza amministrativa delle autorità estere. Può trattarsi ad esempio delle autorità del luogo d'esecuzione della prestazione di sicurezza privata o della sede dell'impresa straniera incaricata di fornire prestazioni di sicurezza private all'estero. Per ottenere

<sup>97</sup> A proposito della giurisdizione federale, cfr. gli art. 23 e 24 del Codice di procedura penale (RS **312.0**) e, p. es., l'art. 40 LMB (RS **514.51**).

<sup>98</sup> RS **514.51**

<sup>99</sup> RS **946.202**

<sup>100</sup> RS **946.231**



l'assistenza amministrativa, l'autorità competente può comunicare determinate informazioni all'autorità estera che corrispondono alle informazioni fornite dall'impresa interessata nel quadro della sua comunicazione di cui all'art. 10.

L'articolo 29 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 sarà 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 ai fini conformi al disegno di legge e se sono rispettate le condizioni dell'articolo 6 LPD<sup>101</sup>. 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 nell'ambito di una procedura penale, saranno applicabili le disposizioni sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. La trasmissione delle informazioni può essere effettuata spontaneamente o su richiesta dello Stato estero.

La comunicazione di informazioni deve essere oggetto di una decisione impugnabile (art. 5 o 25a della PA<sup>102</sup>).

Questa disposizione attua la buona pratica 73 del Documento di Montreux.

## 2.7 **Impiego di imprese di sicurezza da parte di autorità federali**

### *Art. 30*      **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<sup>103</sup>. In alcuni casi eccezionali, la Confederazione impiega imprese di sicurezza per eseguire determinati compiti di protezione<sup>104</sup>, 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. art. 69 cpv. 2 della legge militare del 3 febbraio 1995<sup>105</sup> e l'ordinanza del 3 maggio 2006<sup>106</sup> concernente l'impiego di truppe per la protezione di persone e beni all'estero.)

L'articolo 30 capoverso 1 prevede che la Confederazione possa impiegare imprese di sicurezza per eseguire all'estero i compiti di protezione elencati alle lettere a e b, ossia la protezione di persone così come la custodia e la sorveglianza di beni e di immobili. Come illustrato nel commento all'articolo 2 capoverso 3, la nozione di «impiego» non riguarda soltanto la delega, da parte dell'autorità federale, di un compito di protezione, ma anche il ricorso della stessa a servizi di imprese di sicurezza nel quadro di un mandato (p. es. il trasporto sicuro di documenti da eliminare).

<sup>101</sup> RS 235

<sup>102</sup> RS 172.021

<sup>103</sup> Rinviamo al rapporto del Consiglio federale sulle società di sicurezza e le società militari private del 2 dic. 2005, FF 2006 587, n. 3.4.2.

<sup>104</sup> Cfr. la nostra risposta del 22 feb. 2012 all'interpellanza Allemann 11.4172 del 23 dic. 2011 «Società di sicurezza private che operano su incarico della Confederazione».

<sup>105</sup> RS 510.10

<sup>106</sup> RS 513.76

L'articolo 30 costituisce la base legale formale per la delega di compiti di protezione di competenza della Confederazione (p. es. la protezione degli edifici della Confederazione conformemente all'art. 22 e segg. LMSI<sup>107</sup>). La delega di compiti statali di sicurezza a imprese di sicurezza è conforme alla Costituzione federale. Secondo l'articolo 178 capoverso 3 Cost. la legge può infatti affidare compiti amministrativi a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale. La delega di compiti di diritto pubblico è ammessa soltanto se ha una base legale sufficiente, risponde a un pubblico interesse e rispetta il principio della proporzionalità, ovvero se rispetta le condizioni previste all'articolo 5 capoversi 1 e 2 Cost. per qualsiasi attività dello Stato e all'articolo 36 capoversi 1–3 Cost. per tutte le restrizioni dei diritti fondamentali<sup>108</sup>.

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 1–2.

L'autorità federale che impiega un'impresa è chiamata «autorità committente». Secondo il capoverso 2 l'autorità committente consulta l'autorità competente segnatamente in riferimento all'affidabilità della imprese di sicurezza che intende impiegare. Deve consultare anche il DDPS per stabilire se, per assicurare la protezione di persone o di beni all'estero, possono eventualmente essere impiegati militari dell'esercito.

L'articolo 30 attua la buona pratica 1 del Documento di Montreux.

#### *Art. 31*                      Requisiti delle imprese

Prima di impiegare un'impresa, l'autorità committente deve assicurarsi che quest'ultima soddisfi determinate condizioni. Questa disposizione riguarda sia le imprese con sede in Svizzera sia le imprese straniere non assoggettate al disegno di legge quali, ad esempio, le imprese di sicurezza locali.

Le condizioni previste all'articolo 31 sono di natura cumulativa. Assunzioni più semplici e a basso costo non devono avvenire a scapito del rispetto delle condizioni definite all'articolo 31.

La lettera a prevede che l'impresa debba fornire le garanzie necessarie per quanto concerne l'assunzione, la formazione e la sorveglianza del personale messo a disposizione dell'autorità contraente. Deve segnatamente essere in grado di garantire che il personale di sicurezza sia o sia stato assunto con l'accuratezza e la diligenza necessarie, soprattutto per quanto riguarda l'età, la reputazione e le capacità fisiche e mentali per fornire le prestazioni richieste. In particolare, l'autorità contraente deve esigere che l'impresa verifichi che il personale che intende assumere non abbia precedenti giudiziari, in modo da evitare che impieghi criminali o persone che hanno violato i diritti dell'uomo. La imprese di sicurezza deve inoltre fornire alcune garanzie concernenti la formazione e la sorveglianza del personale messo a disposizione dell'autorità contraente.

La lettera b prevede che l'autorità committente debba assicurarsi della buona reputazione dell'impresa e della sua impeccabile pratica d'affari. In particolare, l'impresa deve aver aderito al Codice di condotta e rispettato le corrispondenti disposizioni (n. 1). Inoltre, le esperienze maturate sul campo, le referenze o l'affiliazione a

<sup>107</sup> RS 120

<sup>108</sup> FF 2006 587, n. 4.4

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 un'impresa (n. 2-4). Anche le referenze sulla clientela dell'impresa, se disponibili, possono costituire indicazioni utili per le autorità committenti che intendono ricorrere ai suoi servizi. Il fatto che l'impresa annoveri tra i propri clienti altri Stati europei, Paesi democratici od organizzazioni internazionali, è un'indicazione supplementare sulla sua affidabilità.

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

La lettera d prevede che l'impresa disponga 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 imprese di una certa importanza, questo controllo è spesso affidato alla cosiddetta unità di «*compliance*».

Secondo la lettera e, l'impresa 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 dell'impresa o del personale di sicurezza impiegato. L'autorità contraente deve assicurarsi in maniera pragmatica che questa condizione sia soddisfatta, ad esempio richiedendo copie delle autorizzazioni necessarie o altri documenti attestanti la loro esistenza oppure una dichiarazione scritta in cui l'impresa certifichi che dispone di tutte le autorizzazioni richieste in base alla legislazione. Occorre rispettare in particolare anche la legislazione applicabile nello Stato in cui è eseguito il contratto. Se richiesto dalla legislazione estera, vanno presentate le autorizzazioni per la fornitura di prestazioni di sicurezza private.

Secondo la lettera f, l'impresa deve stipulare un'assicurazione di responsabilità civile. L'importo di copertura deve corrispondere al rischio assunto. Il soddisfacimento di questa condizione dipende dalle circostanze del caso specifico. Questa disposizione lascia un certo margine di apprezzamento all'autorità committente.

Il capoverso 2 prevede un'eccezione all'esigenza di cui al capoverso 1 lettera f. L'autorità committente può in via eccezionale, impiegare una società che non ha concluso un'assicurazione di responsabilità civile, se la stipula di detto contratto implica spese sproporzionate e se il rischio per la Confederazione di incorrere in una responsabilità e l'importo di eventuali risarcimenti non sono ritenuti elevati. L'autorità committente può applicare questa disposizione soltanto a titolo eccezionale. Questa eccezione tiene conto del fatto che, in certi Paesi, la protezione di persone o la custodia di immobili è talvolta assicurata soltanto da imprese di sicurezza locali che non hanno né i mezzi né la possibilità di stipulare un'assicurazione di responsabilità civile e che non vi è un'altra possibilità che sia compatibile con il capoverso 1 lettera f di eseguire il compito di protezione.

Questa disposizione attua le buone pratiche 2, 5, 8 e 12 del Documento di Montreux.

### *Art. 32*            Formazione del personale

La formazione del personale rappresenta una condizione imprescindibile alla corretta ed accurata esecuzione del compito di protezione che l'autorità ha affidato a un'impresa di sicurezza. Secondo l'articolo 32 il personale di sicurezza deve ottenere una formazione adeguata in vista del compito di protezione da adempiere, del diritto internazionale, del diritto nazionale applicabile e vertente su un certo numero di temi elencati al capoverso 2.

La formazione deve essere imperniata sui diritti fondamentali, la protezione della personalità e il diritto procedurale (cpv. 2 lett. a). Per reagire in una situazione di legittima difesa o stato di necessità, il personale di sicurezza deve essere istruito in materia di uso della forza fisica e di armi (cpv. 2 lett. b) e su come comportarsi con le persone che oppongono resistenza, sulla valutazione dei rischi per la salute e sui primi soccorsi (cpv. 2 lett. c-e). Il personale deve essere infine istruito in materia di lotta contro la corruzione (cpv. 2 lett. f).

L'elenco di cui al capoverso 2 non è esaustivo. Spetta quindi all'autorità contraente determinare, caso per caso, il contenuto della formazione che il personale di sicurezza deve ricevere in funzione delle circostanze, del compito di protezione da eseguire e della situazione sul luogo d'esecuzione.

L'articolo 32 capoversi 1 e 2 conferisce un certo potere di apprezzamento all'autorità contraente 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 di cui all'articolo 32. Tuttavia, non è escluso che in situazioni straordinarie, nessuna impresa soddisfi queste condizioni, ad esempio in caso di monopolio del mercato della sicurezza da parte di una società locale. Il capoverso 3 prevede quindi una deroga in virtù della quale l'autorità federale può impiegare una società che non soddisfa completamente le esigenze dei capoversi 1 e 2 qualora sul luogo dell'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. 4 primo per.). L'autorità dovrà tuttavia trovare una soluzione a questo problema: prenderà le misure necessarie per assicurarsi che l'impresa soddisfi quanto prima le esigenze di cui ai capoversi 1 e 2 (cpv. 4 secondo per.). Queste misure saranno definite contrattualmente. In quanto parte contrattuale, l'impresa di sicurezza s'impegnerà a mettere in atto le misure chieste dall'autorità committente.

Questa disposizione attua la buona pratica 10 del Documento di Montreux.

### *Art. 33*            Identificabilità del personale

Il personale deve essere identificabile nell'esercizio della sua funzione e deve quindi poter giustificare per conto di quale autorità opera. L'identificazione del personale implica segnatamente che sia vestito in maniera tale da non essere confuso con il personale di un'autorità, delle forze armate o di sicurezza. Il personale di sicurezza può esercitare i compiti di protezione in «civile» se le circostanze del caso lo esigono.

Questa disposizione attua la buona pratica 16 del Documento di Montreux.

#### *Art. 34* Equipaggiamento del personale

In linea di principio, il personale di un'impresa di sicurezza impiegata dalla Confederazione che esegue un compito di protezione all'estero di cui all'articolo 30 non è armato.

Tuttavia, se la situazione all'estero esige che il personale sia munito di un'arma per reagire in una situazione di legittima difesa o stato di necessità, l'autorità lo prevede nel contratto (cpv. 2). La nozione di «armi» comprende le armi da fuoco o armi quali i manganelli, i bastoni da difesa o le sostanze irritanti. La legittima difesa e lo stato di necessità come definiti dagli articoli 15 e 17 CP riguardano una situazione individuale in cui una persona è attaccata o è minacciata di un attacco imminente. Si tratta di permettere al personale di sicurezza di assicurare la propria difesa o quella altrui in caso di aggressione.

Il personale deve disporre delle autorizzazioni necessarie secondo la legislazione applicabile (cpv. 3). Inoltre, vanno osservate le prescrizioni in materia di armi applicabili al luogo dell'esecuzione del compito di protezione.

Questa disposizione attua le buone pratiche 11 e 18 del Documento di Montreux.

#### *Art. 35* Coercizione di polizia e misure di polizia

In linea di principio, il personale di un'impresa di sicurezza impiegata dalla Confederazione non è autorizzato a impiegare la coercizione e le misure di polizia ai sensi della LCoe<sup>109</sup>. Per impiego della coercizione di polizia s'intende l'uso della forza fisica, di mezzi ausiliari (p. es. le manette e altri mezzi per immobilizzare nonché i 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. Tuttavia, nei casi in cui il compito di protezione non può essere eseguito altrimenti, il Consiglio federale può accordare un'autorizzazione eccezionale, anche al di fuori di una situazione di legittima difesa o stato di necessità.

L'attuazione di questa disposizione deve rispettare il principio della sussidiarietà. L'autorizzazione eccezionale può essere accordata qualora le autorità del Paese ospitante non siano in grado di adempiere il compito di protezione e nelle situazioni d'emergenza. Le rappresentanze diplomatiche o gli uffici della DSC possono trovarsi confrontati a situazioni impreviste in cui una crisi si aggrava a tal punto da mettere seriamente in pericolo il personale e l'infrastruttura (p. es. il rischio di attentati contro un'ambasciata svizzera dopo l'arresto, in Svizzera, di un alto dirigente di un'organizzazione terrorista). Simili situazioni vanno al di là delle minacce dirette da parte di singole persone che alle quali si applicano le fattispecie della legittima difesa e dello stato di necessità. In questi casi può rivelarsi necessaria l'applicazione tempestiva di misure preventive di protezione anche soltanto per garantire un'evacuazione ordinata del personale.

Per accordare quest'autorizzazione il Consiglio federale dovrà sincerarsi che il personale abbia ricevuto la formazione necessaria (cpv. 2) e tenere conto della legislazione applicabile nel luogo dell'esecuzione del compito di protezione (cpv. 3). Vanno inoltre soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 31 e rispettato l'obbligo di aderire al Codice di condotta (art. 7).

<sup>109</sup> RS 364

*Art. 36* Subappalto di un compito di protezione

In virtù di questa disposizione le società impiegate dalla Confederazione non possono subappaltare un compito di protezione, senza l'accordo preliminare scritto dell'autorità committente. Questa disposizione assicura che il compito di protezione non sia eseguito da un terzo che non soddisfa le esigenze del disegno di legge.

Questa disposizione attua la buona pratica 15 del Documento di Montreux.

## **2.8 Informazione**

*Art. 37*

L'autorità competente allestisce un rapporto d'attività annuale all'indirizzo del Consiglio federale. L'ordinanza potrà eventualmente precisare il contenuto dell'informazione che verterà ad esempio sulle attività delle persone e delle società assoggettate al disegno di legge, le violazioni dei divieti legali, i divieti pronunciati dall'autorità competente, le misure di controllo effettuate e l'impiego di società da parte della Confederazione per l'esecuzione di compiti di protezione all'estero.

L'autorità competente deve pubblicare il suo rapporto d'attività ad esempio sul suo sito Internet. In questo modo l'informazione del pubblico è garantita.

Questa disposizione attua le buone pratiche 4 e 59 del Documento di Montreux.

## **2.9 Disposizioni finali**

*Art. 38* Disposizioni di esecuzione

In virtù del capoverso 1, il Consiglio federale emanerà le disposizioni di esecuzione. Disciplinerà in particolare le modalità della procedura di dichiarazione comunicazione (lett. a), il catalogo dei dati degni di particolare protezione e le categorie di dati personali trattati nonché la loro durata di conservazione (lett. b). Definerà inoltre le clausole contrattuali per l'impiego di una società da parte di un'autorità federale (lett. c). Alcuni aspetti delle buone pratiche del Documento di Montreux potranno inoltre essere precisati nella futura ordinanza<sup>110</sup>.

L'articolo 38 capoverso 2 prevede che il Consiglio federale designerà l'autorità competente. In base alla nostra decisione del 29 agosto 2012, si tratterà di un'unità in seno al DFAE.

*Art. 39* Disposizione transitoria

Il capoverso 1 prevede che le attività da dichiarare secondo il presente disegno di legge e in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore della legge dovranno essere comunicate all'autorità competente entro tre mesi da questa data. L'autorità competente procederà alla notificazione di cui all'articolo 12 e aprirà, se del caso, una procedura d'esame.

<sup>110</sup> Cfr. p. es. la buona pratica 14 del Documento di Montreux.

Se l'autorità competente ritiene che sia necessario avviare una procedura d'esame, comunicherà all'impresa se questa deve provvisoriamente astenersi dall'esercitare in tutto o in parte l'attività dichiarata (cpv. 2).

Se l'autorità prevede di vietare un'attività esercitata al momento dell'entrata in vigore di questa legge e che l'impresa intende continuare a esercitare, può accordare a quest'ultima un termine appropriato entro il quale soddisfare le disposizioni legali (cpv. 3).

I divieti legali di cui agli articoli 8 e 9 si applicano a partire dall'entrata in vigore della legge e quindi anche alle attività in corso di esecuzione sussunte da tali divieti. Spetterà alle società interessate determinare se le loro attività sono illecite e prendere, se del caso, le misure necessarie per conformarsi al disegno di legge. In caso contrario si applicheranno le disposizioni penali.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione**

L'attuazione del disegno di legge non richiede l'istituzione di una nuova autorità. Le nuove competenze possono essere attribuite a un'unità organizzativa in seno al DFAE. Il disegno di legge avrà tuttavia ripercussioni sul personale della Confederazione.

In base alle stime attuali, l'istituzione del servizio richiederà la creazione due posti e mezzo a termine nonché di cinque a sette posti supplementari per la gestione ordinaria del servizio, il che corrisponde circa un milione di franchi di costi annuali per il personale. A questa somma si aggiungono i mezzi materiali (mobili, locali, mezzi informatici) e le spese derivanti dalle risorse generali. I corsi di formazione del nuovo personale incideranno inoltre sul bilancio con un importo pari a circa 50 000 franchi.

Occorre inoltre pianificare investimenti *una tantum* e investimenti ricorrenti per l'attuazione e la gestione del servizio, soprattutto per quanto riguarda l'infrastruttura informatica. Secondo le stime attuali, gli investimenti *una tantum* necessari sono pari a 350 000 franchi. Le spese di gestione annuale dovrebbero aggirarsi attorno ai 100 000 franchi e gli investimenti ricorrenti dovrebbero ammontare a 100 000 franchi ogni 5–6 anni. Ai fini dell'attuazione entro i termini stabiliti, una parte dei costi sarà generata già prima dell'entrata in vigore della legge, dato che l'autorità competente dovrà essere operativa immediatamente. Di fatto l'articolo 49 capoverso 1 del disegno di legge prevede l'obbligo per le società di dichiarare le attività in corso d'esecuzione al momento dell'entrata in vigore della legge. Probabilmente la legge non entrerà in vigore prima del 2015.

I nuovi posti in seno al DFAE dovranno adempiere i compiti seguenti: direzione del servizio, attività di ricerca per lo sviluppo di una nuova pratica, informazione e comunicazione, svolgimento della procedura amministrativa (registrazione delle dichiarazioni, comunicazione alle società interessate, decisioni di divieto ed esecuzione delle misure di controllo), trasmissione dei casi penali agli organi della giurisdizione federale, controllo e partecipazione agli sviluppi internazionali e attività amministrative ausiliarie.

In virtù dell'articolo 17, l'autorità competente riscuoterà emolumenti conformemente al principio della copertura dei costi per talune operazioni concernenti l'esame e il controllo delle attività delle società. Gli emolumenti riscossi dalle imprese di sicurezza permetteranno tuttavia di coprire soltanto una parte dei costi generati dai nuovi compiti legali. In questo modo le attività di esame e di controllo esercitate in un caso specifico saranno finanziate da emolumenti. Il disciplinamento delle società che forniscono prestazioni di sicurezza private all'estero riveste tuttavia anche un'importanza fondamentale in termini di politica estera. A livello mondiale, la Svizzera si adopera in prima linea per il rafforzamento del diritto internazionale e per lo sviluppo e l'attuazione dei disciplinamenti pertinenti e delle buone pratiche applicabili alle imprese militari e di sicurezza private. Il nuovo personale eserciterà anche una parte di queste attività che non possono essere finanziate con gli emolumenti. Del resto, questi compiti sono oggi in parte adempiti dal DFAE.

Il perseguimento delle violazioni al disegno di legge sarà di competenza della giurisdizione federale. Anche se in un primo tempo non ci si devono attendere numerosi casi, questo ampliamento della giurisdizione federale costituisce un ulteriore nuovo compito per le autorità di perseguimento della Confederazione. Se il fabbisogno di risorse di queste autorità dovesse aumentare in maniera considerevole, occorrerà chiedere al Parlamento a tempo debito mezzi supplementari.

### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni**

L'esecuzione di alcune disposizioni del disegno di legge (p. es. la cancellazione dal registro di commercio o il fallimento di una società) spetterà alle autorità cantonali. Per quanto riguarda i Comuni, il disegno di legge prevede che l'autorità competente possa fare appello agli organi di polizia comunali per l'esecuzione delle misure di controllo.

### **3.3 Ripercussioni per l'economia**

Essendo finora ristretto il numero di società interessate dal disegno di legge, le ripercussioni economiche saranno limitate. Vista la regolamentazione restrittiva prevista dal disegno di legge, non è tuttavia escluso che con l'introduzione del disegno di legge il mercato delle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero dalla Svizzera subisca una riduzione e che alcune società internazionali lascino il nostro Paese.

### **3.4 Ripercussioni sanitarie e sociali**

In Svizzera l'introduzione della legge non comporterà alcuna ripercussione sanitaria o sociale diretta.

All'estero, invece, il disegno di legge potrebbe in una certa misura avere ripercussioni sanitarie e sociali positive sulla popolazione locale. Infatti, il divieto per le imprese di sicurezza private interessate di esercitare determinate attività contrarie agli interessi della Svizzera, ad esempio di partecipare direttamente a ostilità all'estero, contribuirà al rispetto dei diritti dell'uomo della popolazione locale.



### **3.5 Ripercussioni ambientali**

Il disegno di legge non avrà ripercussioni ambientali dirette in Svizzera.

### **3.6 Altre ripercussioni**

Come si evince dagli obiettivi di cui all'articolo 1, il disegno di legge avrà effetti positivi sulla credibilità della politica estera della Svizzera.

## **4 Programma di legislatura e piano finanziario**

Il disegno di legge figura nel nostro messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 e nel relativo decreto federale del 15 giugno 2012<sup>111</sup>.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

#### **5.1.1 Costituzionalità**

##### **Base costituzionale**

La Cost. 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. 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». 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 popoli<sup>112</sup>. Nel quadro del disegno 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 un'impresa 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

<sup>111</sup> FF **2012** 305, in particolare pagg. 447 e 6413

<sup>112</sup> Jean-François Aubert et Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, art. 54, pag. 459, Zurigo 2003.

competenza, le autorità federali hanno la possibilità di organizzarsi e di scegliere la forma più adeguata per l'adempimento dei loro compiti legali.

### **Compatibilità con i diritti fondamentali**

L'articolo 27 Cost. garantisce la libertà economica e in particolare il libero accesso a una attività economica lucrativa privata e il suo libero esercizio. Il libero accesso a una attività economica lucrativa protegge gli individui dalle misure statali che limitano l'accesso a 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 disegno di legge limiterà la libertà economica delle società e di altre persone assoggettate al disegno di legge. Le esigenze dell'articolo 36 Cost. sono soddisfatte.

#### *a) Base legale*

Il disegno di legge costituisce la base legale per limitare la libertà economica delle società interessate e di altre persone.

#### *b) Interesse pubblico*

Il sistema di controllo instaurato dal disegno 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*

Il disegno 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 sistema di divieto parziale, accompagnato da un obbligo di comunicazione 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 a un sistema basato su un obbligo 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 disegno di legge non si applicherà alle imprese di sicurezza che forniscono prestazioni di sicurezza private unicamente sul territorio svizzero; queste continuano infatti a soggiacere al diritto cantonale e intercantonale. Essa non porta tuttavia a una disparità di trattamento rispetto alle imprese di sicurezza che operano all'estero dalla Svizzera e che saranno sottoposte alla 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 un'impresa di sicurezza operante in Svizzera che desidera estendere le sue attività all'estero dovrebbe parimenti rispettare le esigenze del disegno di legge.

### **5.1.2 Legalità**

Il disegno di legge non richiede modifiche di altre leggi federali.

## **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

### **5.2.1 Strumenti dell'Unione europea**

Il disegno 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. Il disegno rispetta in particolare la libera prestazione di servizi riconosciuta in tali accordi (cfr. n. 3 e il relativo commento).

### **5.2.2 Altri strumenti internazionali**

Il disegno di legge è compatibile con l'articolo 4 della Convenzione del 18 ottobre 1907<sup>113</sup> concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra e con l'articolo 47 del Protocollo I<sup>114</sup>.

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**

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. Il disegno di legge prevede limitazioni alla libertà economica e disposizioni penali. È dunque necessaria l'adozione di una legge federale ed è opportuno prevedere un atto indipendente. Il disegno di legge prevede infatti un sistema di controllo che si scosta notevolmente dagli altri disciplinamenti, in particolare nell'ambito dell'esportazione del materiale bellico e del sistema delle doppie autorizzazioni.

<sup>113</sup> RS 0.515.21

<sup>114</sup> RS 0.518.521

#### **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il disegno di legge non implica spese subordinate al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

#### **5.5 Conformità alla legge sui sussidi**

Il disegno di legge non prevede aiuti finanziari o sussidi.

#### **5.6 Delega di competenze legislative**

Il disegno di legge prevede una delega della competenza legislativa a favore del Dipartimento cui 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 sia contraria alla legge (art. 7 cpv. 2).

#### **5.7 Conformità con la legislazione sulla protezione dei dati**

Il disegno di legge è conforme alle esigenze della legislazione sulla protezione dei dati. L'articolo 20 costituisce una base legale formale ai sensi dell'articolo 17 capoversi 1 e 2 LPD che permette all'autorità competente di trattare i dati personali necessari all'adempimento dei suoi compiti. Detta autorità sfrutterà il suo sistema di gestione in virtù dell'articolo 57h LOGA.

Gi articoli 28 e 29 rappresentano le basi legali formali per la comunicazione dei dati personali conformemente alle esigenze dell'articolo 19 LPD. Permettono di determinare il detentore della collezione, la finalità della comunicazione, i destinatari e, all'articolo 29, i dati comunicati.

Il Consiglio federale definirà in un'ordinanza le categorie di dati che saranno trattati in virtù degli articoli 20 e 28 e la durata di conservazione dei dati.