

07.000

Rapporto dell'Ufficio federale di giustizia sull'esame di un sistema di registrazione obbligatorio delle imprese di sicurezza private operanti nelle zone di conflitto e di crisi

del ...

Compendio

Il 5 dicembre 2005 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento un rapporto sulle società di sicurezza e le società militari private. Dal rapporto si evince che società di sicurezza e militari private con sede in Svizzera operano in regioni di conflitto. In base a tale constatazione, il Consiglio federale ha deciso di incaricare il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di valutare se sia opportuno assoggettare tali società all'obbligo di autorizzazione o di registrazione.

Per eseguire l'incarico, il DFGP ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale (GLID). Nell'ambito del suo lavoro il gruppo si è occupato del mercato delle società di sicurezza con sede in Svizzera che operano in regioni di conflitto. Al fine di poter disporre di informazioni più precise sulla problematica, il gruppo di lavoro ha incaricato l'Ufficio federale di giustizia (UFG) di conferire al Centre pour le contrôle démocratique des forces armées a Ginevra (DCAF) il mandato di esaminare la situazione in Svizzera e di stendere una perizia di diritto comparato. L'indagine del DCAF ha rivelato che solo poche e piuttosto piccole società di sicurezza private con sede in Svizzera operano in regioni di conflitto e che le imprese multinazionali e le organizzazioni internazionali interpellate preferiscono di regola ricorrere a società di sicurezza private con sede nel luogo d'esecuzione del contratto. Il DCAF ha inoltre valutato i sistemi giuridici di diversi Paesi nonché le possibilità di controllare efficacemente le esportazioni di servizi di sicurezza privati. Esso è giunto alla conclusione che è possibile regolamentare l'esportazione di servizi di sicurezza all'estero senza bisogno di stabilire un sistema di registrazione globale per il mercato nazionale e internazionale. Secondo il DCAF, la regolamentazione più adeguata consiste nel prevedere un sistema d'autorizzazione che definisce le attività contemplate. La regolamentazione dovrebbe inoltre proibire determinate attività legate al mercenarismo.

In base ai rapporti del DCAF e alle proprie analisi il GLID giunge alla conclusione che per il momento si possa rinunciare a una regolamentazione dei servizi di sicurezza destinati a regioni a rischio o di conflitto all'estero. Attualmente il GLID ritiene esiguo il rischio che si verifichino incidenti in grado di ripercuotersi in modo negativo sulla politica estera o di sicurezza e sulla neutralità del nostro Paese. Uno sguardo al diritto di altri Stati mostra che, con l'eccezione degli Stati Uniti e del Sudafrica, nessuno degli Stati in cui la fornitura di servizi di sicurezza riveste grande importanza dispone di una regolamentazione dell'esportazione di tali servizi che vada oltre quella prevista dalla legislazione sul materiale bellico. IL GLID ritiene pertanto opportuno attendere e osservare l'ulteriore evoluzione in altri Stati. Nonostante la raccomandazione del DCAF, il GLID intende rinunciare anche a regolamentare il mercenarismo traendo spunto dalle norme internazionali, in particolare perché tali norme hanno attualmente perso d'importanza.

Anche se, viste le circostanze, il GLID ritiene che si debba rinunciare a una regolamentazione, era suo compito valutare le possibilità di regolamentazione ed evidenziarne vantaggi e svantaggi. La base costituzionale necessaria per è costituita dall'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale della Confederazione

Svizzera (Cost.). Il GLID non ritiene opportuno un obbligo di comunicazione successiva, come quello previsto da alcuni Cantoni in ambito intrastatale, perché non consente un controllo preventivo efficace. Si potrebbe invece prendere in considerazione un obbligo di registrazione e d'autorizzazione anteriore. Poiché tale soluzione limiterebbe la libertà economica (art. 27 Cost.), occorrerebbe una base legale formale.

Il GLID si è occupato anche degli elementi fondamentali di un obbligo di registrazione e d'autorizzazione anteriore, propendendo per un sistema fondato sul duplice presupposto della registrazione anteriore del fornitore e dell'obbligo d'autorizzazione per i singoli mandati. Tale soluzione trae spunto dalla legge sul materiale bellico. La registrazione dipenderebbe dall'adempimento di determinate condizioni concernenti il rispetto dei principi fondamentali della politica estera e di sicurezza svizzera, la situazione finanziaria dell'impresa e la garanzia di una scelta e di una formazione accurata del personale.

Secondo il GLID, i singoli mandati dovrebbero essere soggetti ad autorizzazione. Le attività svolte in relazione a un mandato non dovrebbero contraddire i principi fondamentali della politica estera e di sicurezza della Svizzera e andrebbero definite in una legge. I fornitori dovrebbero garantire di impiegare soltanto personale qualificato che soddisfi le esigenze specifiche dell'incarico. Sarebbe inoltre necessario un chiaro legame del fornitore con la Svizzera, dato dal fatto che vi si trova la sua sede sociale, che vi si organizzano attività commerciali soggette ad autorizzazione oppure che servizi forniti in Svizzera, quali ad esempio l'addestramento, sono destinati alle regioni di crisi e di conflitto. Secondo il GLID il Consiglio federale dovrebbe fissare in un'ordinanza le regioni di crisi e di conflitto.

L'Ufficio federale di giustizia condivide le conclusioni del GLID. Non ritiene attualmente necessaria una regolamentazione dell'esportazione di servizi di sicurezza e militari in regioni di crisi e di conflitto. Da una parte l'importanza del mercato svizzero è attualmente esigua; dall'altra, soltanto pochi Paesi dispongono di una regolamentazione e ne fanno a meno anche importanti Stati esportatori. L'Ufficio federale di giustizia ritiene pertanto opportuno osservare l'ulteriore evoluzione del mercato e degli standard nazionali e internazionali.

Indice

1 Mandato e organizzazione dei lavori	7
1.1 Mandato del Consiglio federale	7
1.2 Organizzazione dei lavori	7
1.2.1 Istituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale	7
1.2.2 Consultazione delle cerchie interessate	8
1.2.3 Informazioni diffuse dai mass media	9
1.2.4 Mandato di ricerca del DCAF	9
2 Presentazione del rapporto del DCAF	10
2.1 Prima parte: il mercato in Svizzera	10
2.1.1 Introduzione	10
2.1.2 Società di sicurezza private domiciliate in Svizzera che operano o intendono operare in regioni di conflitto	11
2.1.2.1 Società di sicurezza private interpellate	11
2.1.2.2 Panoramica del mercato della sicurezza	12
2.1.3 Aziende con sede in Svizzera che ricorrono alle prestazioni di società di sicurezza private situate all'estero	12
2.1.4 Organizzazioni non governative e altre organizzazioni internazionali con sede in Svizzera che operano in regioni di conflitto	13
2.1.4.1 Ricorso a società di sicurezza private da parte delle organizzazioni non governative	13
2.1.4.2 Ricorso a società di sicurezza private da parte delle organizzazioni intergovernative	13
2.1.5 Polizie cantonali	15
2.1.6 Società di sicurezza private internazionali	15
2.1.7 Evoluzione del mercato europeo	15
2.1.8 Le conclusioni del DCAF	15
2.2 Diritto comparato	16
2.2.1 Introduzione	16
2.2.2 Francia	16
2.2.2.1 Esportazione d'armi	16
2.2.2.2 Mercato nazionale nel settore della sicurezza	16
2.2.2.3 Mercenarismo	16
2.2.3 Australia	17
2.2.3.1 Esportazione di armi	17
2.2.3.2 Mercato nazionale nel settore della sicurezza	17
2.2.3.3 Mercenarismo	17
2.2.4 Sudafrica	17
2.2.4.1 Situazione iniziale	17
2.2.4.2 Mercato nazionale della sicurezza	18
2.2.4.3 Regolamentazione prevista nel «Foreign Military Assistance Act» del 1998	18
2.2.4.4 La regolamentazione del «Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Act»	18
2.2.4.5 Legge sul controllo dell'esportazione di armi	19

2.2.5 Stati Uniti	19
2.2.5.1 Regolamentazione prevista nell'«Arms Export Control Act»	19
2.2.5.2 Regolamentazione d'esecuzione	19
2.2.6 Gran Bretagna	20
2.2.6.1 Regolamentazione prevista nel «Private Security Industry Act» del 2001	20
2.2.6.2 Regolamentazione prevista nell'«Arms Export Control Act» del 2002	20
2.2.6.3 Situazione giuridica delle società militari e di sicurezza private operanti all'estero	20
2.2.6.4 Regolamentazione prevista nel «Foreign Enlistment Act» del 1870	21
2.2.6.5 Regolamentazione prevista nel «Terrorism Act» del 2000	21
2.2.6.6 Regolamentazione prevista nell'«Export Control Act» del 2002	21
2.2.6.7 Legislazione del 1998 che vieta le mine anti-persona	21
2.2.6.8 Situazione attuale in Gran Bretagna	21
2.2.7 Legislazione svizzera sull'esportazione di materiale bellico	22
2.3 Analisi del DCAF	22
2.3.1 Distinzione tra mercato nazionale e internazionale	22
2.3.2 Definizione dell'oggetto normativo	23
2.3.2.1 Attività legate al mercenarismo	23
2.3.2.2 Società di sicurezza e militari private	23
2.3.3 Definizione geografica dei criteri per il rilascio di un'autorizzazione	24
2.3.4 Meccanismo del sistema di regolamentazione	24
2.3.4.1 Definizione dei criteri	24
2.3.4.2 Autorità d'autorizzazione e di controllo unica	25
2.3.4.3 Condizioni da rispettare in caso di autorizzazione	25
2.3.4.4 Revoca di un'autorizzazione, emolumenti e procedura	25
2.4 Conclusioni del DCAF	25
3 Analisi del gruppo di lavoro interdipartimentale	26
3.1 Analisi del rapporto parziale I del DCAF sul mercato svizzero	26
3.2 Analisi del rapporto parziale II del DCAF sulla legislazione di alcuni Stati	28
3.3 Necessità di disciplinamento	29
3.3.1 Motivi per rinunciare a una regolamentazione	30
3.3.2 Motivi per una regolamentazione	30
3.3.3 Il GLID opta per una rinuncia a una regolamentazione	32
3.3.3.1 Nessuna regolamentazione dell'esportazione dei servizi di sicurezza	32
3.3.3.2 Rinuncia a una regolamentazione specifica del mercenarismo	33
3.3.4 Opzioni normative	34
3.3.4.1 Base costituzionale per una regolamentazione federale	34
3.3.4.2 Obbligo di comunicazione successiva	34
3.3.4.3 Obbligo di registrazione e/o di comunicazione antecedente	35
3.3.4.3.1 Base legale	35
3.3.4.3.2 Criteri per un disciplinamento	36

3.3.5 Punti fondamentali di un disciplinamento	39
--	----

4 Conclusioni	41
----------------------	-----------

»»»»»»»»»»

Rapporto

1 Mandato e organizzazione dei lavori

1.1 Mandato del Consiglio federale

Il 5 dicembre 2005 il Consiglio federale ha licenziato un rapporto sulle società di sicurezza e le società militari private, steso all'attenzione del Parlamento¹.

Il rapporto contiene indizi secondo cui società di sicurezza private operanti in Svizzera svolgono attività in regioni di crisi e di conflitto all'estero. Esso giunge alla conclusione che alcune società di sicurezza domiciliate in Svizzera sono interessate ad effettuare interventi in tali regioni. Non si può inoltre escludere che, attratte dalla neutralità, dalla stabilità dell'ordinamento giuridico e dalla buona reputazione della Svizzera, società estere intendano esercitare le loro attività dal territorio svizzero nonché reclutare il personale nel nostro Paese.

Vista tale situazione, il Consiglio federale ha deciso d'incaricare il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di valutare l'opportunità di assoggettare a un obbligo d'autorizzazione o di registrazione i fornitori di servizi militari o di sicurezza operanti dalla Svizzera in regioni di crisi e di conflitto.

1.2 Organizzazione dei lavori

1.2.1 Istituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale

L'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha allestito il progetto di rapporto con l'aiuto di un gruppo di lavoro interdipartimentale (GLID) composto di rappresentanti del DFAE, del DDPS, dell'UFP e della SECO, nonché di due rappresentanti delle polizie cantonali di Ginevra e di Basilea-Campagna.

Nell'ambito del suo lavoro, il GLID si è occupato del mercato svizzero attuale o potenziale per le società di sicurezza che operano in regioni di crisi e di conflitto. A tal fine, ha sentito in novembre 2006 i rappresentanti dell'Associazione imprese svizzere servizi di sicurezza (AISS), della Federazione svizzera dei funzionari di polizia (FSFP), di una società privata di sicurezza svizzera, di una società di sicurezza privata domiciliata in Svizzera e operante in regioni di conflitto, nonché uno specialista del Centre pour le contrôle démocratique des forces armées a Ginevra (DCAF)².

¹ FF 2006 587; www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen.html. Il rapporto trae origine dal postulato Stähelin 04.3267 del 1° giugno 2004 che incaricava il Consiglio federale di presentare una panoramica elaborata dai suoi organi di gestione della politica di sicurezza sull'origine, sugli interventi e sui metodi delle società di sicurezza private che operano nel settore del monopolio pubblico dell'uso della forza. In seguito all'interpellanza Wyss 05.3432 del 17 giugno 2005, il Consiglio federale ha inoltre esaminato la situazione in merito alle società di sicurezza private che potrebbero insediarsi in Svizzera o reclutarvi personale per operazioni in zone di conflitto o di crisi all'estero.

² Il DCAF è una fondazione internazionale di diritto svizzero istituita nell'ottobre 2000 su iniziativa del Governo svizzero. Il suo compito è di incoraggiare e sostenere gli Stati e la società civile negli sforzi volti a intensificare il controllo democratico e civile delle forze armate e delle forze di sicurezza nonché a promuovere una riforma del settore della sicurezza conforme alle norme democratiche. Per ulteriori informazioni sul DCAF cfr. www.dcaf.ch.

1.2.2

Consultazione delle cerchie interessate

L'audizione di novembre 2006, menzionata al numero 1.2.1, ha permesso al GLID di sentire un dirigente di una piccola società privata di sicurezza della Svizzera tedesca che opera in regioni di crisi e di conflitto. Il gruppo ha inoltre avuto la possibilità di interrogare un cittadino svizzero che ha lavorato per circa cinque mesi in Iraq per una grande società di sicurezza estera. Insieme alle audizioni dei rappresentanti di spicco dell'AISS, di una delle maggiori imprese di sicurezza svizzere e della FSFP, quest'ultime – non rappresentative – dovevano permettere di stabilire un quadro più preciso del mercato svizzero attuale e potenziale in merito ai servizi di sicurezza in regioni di crisi e di conflitto.

Secondo le informazioni fornite dal dirigente della società di sicurezza della Svizzera tedesca, tale società è attiva soprattutto nei settori della protezione delle opere e delle persone. I suoi clienti sono società multinazionali e organizzazioni non governative (ONG). Per essere assunto il personale addetto alla sicurezza deve disporre di una formazione o di un'esperienza professionale in ambito militare. È richiesto anche un estratto del casellario giudiziale. Il personale addetto alla sicurezza dispone di conoscenze del diritto internazionale umanitario (Convenzioni di Ginevra) e dei diritti umani. È armato soltanto il personale addetto a incarichi pericolosi che ad esempio mettono a repentaglio la vita e l'integrità personale. Secondo il rappresentante della società di sicurezza, la Svizzera è interessante per le società di sicurezza estere anche per il reclutamento di personale, in quanto vi è un sufficiente numero di persone disposte a mettersi a disposizione per interventi in regioni di crisi e di conflitto. Egli è favorevole a un sistema d'autorizzazione per le società di sicurezza che intendono operare in tali regioni.

L'agente di sicurezza svizzero operante in Iraq nel ramo della protezione delle opere e delle persone è stato istruito da una grande società di sicurezza americana. Punti fondamentali dell'istruzione erano l'uso dell'arma da fuoco e le tecniche di sopravvivenza. Anche il diritto internazionale umanitario è stato oggetto della formazione. A suo parere l'istruzione sarebbe potuta essere qualitativamente migliore, anche se bisogna tenere conto del fatto che le reazioni di una persona in caso di pericolo di morte sono difficilmente prevedibili. Il luto guadagno è un incentivo per intervenire in regioni pericolose: un agente di sicurezza operativo in Iraq riceve circa 600 franchi al giorno.

Le audizioni dei rappresentanti dell'AISS e di una delle più grandi società di sicurezza svizzere sono state istruttive. Secondo le indicazioni dell'associazione, i suoi attuali 49 membri impiegano il 90 per cento delle persone che lavorano nel ramo della sicurezza in Svizzera³. All'AISS possono aderire anche società di sicurezza che operano o intendono operare in regioni di crisi e di conflitto. Secondo i rappresentanti dell'associazione, i suoi membri operano molto raramente in tali regioni e l'argomento non è di attualità per l'associazione. Le grandi società svizzere nel ramo della sicurezza lavorano soprattutto in Svizzera e occasionalmente anche nei Paesi europei limitrofi, ma in generale non intendono assumere mandati nelle regioni di crisi. In caso di regolamentazione, l'AISS e i grandi operatori svizzeri nel ramo della

³ 12 000 su un totale di 13 000 Persone, cfr.
www.vssu.org/Porträt/Geschichte/tabid/48/language/it/Default.aspx

sicurezza auspicano una distinzione tra le società di sicurezza tradizionali e quelle che intendono offrire i loro servizi anche in regioni pericolose.

Il GLID ha infine sentito anche un rappresentante del DCAF che ha presentato le soluzioni adottate dagli Stati Uniti e dal Sudafrica per regolamentare l'esportazione commerciale di servizi di natura militare e di sicurezza.

1.2.3 Informazioni diffuse dai mass media

Uno sguardo alla stampa e ai mezzi di comunicazione elettronici del 2006 e del 2007 mostra che anche in Svizzera esistono società di sicurezza private che operano o possono immaginarsi di operare in regioni di crisi e di conflitto. Diversi servizi dei mass media si occupano del fenomeno in generale o in particolare di singole società di sicurezza private che operano soprattutto nei settori della protezione delle persone, della ricerca e del ritorno di persone sequestrate, della scorta a trasporti di valore, della sorveglianza di opere, della ricerca di informazioni nonché della consulenza e della gestione di questioni di sicurezza. Alcune di queste società dispongono anche di siti Internet⁴. Di regola non vengono fornite informazioni circa la loro grandezza o l'effettivo del personale, ma dai loro siti risulta che si tratta di società piuttosto piccole. Alcune delle società menzionate nei mass media affermano di collaborare con partner all'estero, di cui in parte viene fatto anche il nome. Alcune volte sui siti Internet le società pubblicizzano la loro attività con emblemi della Svizzera (bandiera) o con la serietà e la qualità svizzera.

La problematica delle società di sicurezza private che operano nelle regioni di conflitto interessa anche il potere giudiziario⁵. Nel Cantone di San Gallo è stato avviato un procedimento penale contro un cittadino svizzero che ha lavorato per vari mesi a Bagdad per conto di una società di sicurezza privata americana. Il Tribunale militare che si occupa del caso deve in particolare esaminare se il fatto costituisce un indebolimento della forza difensiva del Paese ai sensi dell'articolo 94 del Codice penale militare⁶.

1.2.4 Mandato di ricerca del DCAF

Le discussioni in seno al GLID, le audizioni del novembre 2006, alcune informazioni diffuse dai mass media in cui si sosteneva che il nostro Paese è interessante come luogo d'allenamento per le società di sicurezza estere, ma anche contatti piuttosto casuali con società di sicurezza con sede in Svizzera e interessate a operare in regioni di crisi e di conflitto, hanno messo in luce la mancanza d'informazioni soprattutto per quanto riguarda la situazione reale in Svizzera.

Il GLID ha voluto raccogliere informazioni più precise sulle società di sicurezza che operano nelle regioni di crisi e che hanno un legame con la Svizzera, sull'attrattiva della Svizzera per le società militari e di sicurezza – in particolare in riferimento all'acquisizione di incarichi, al reclutamento e all'istruzione del personale – nonché

⁴ Cfr. p.es. Hebdo del 5 ottobre 2006; Le Temps del 31 gennaio 2006; Sonntagsblick del 19 novembre 2006; NZZ Folio 09/2006, pag. 66 segg.; Télévision Suisse Romande (TSR), trasmissione «Mise au point» del 19 novembre 2006, intervista a Douglas Fogoz sulla privatizzazione della sicurezza.

⁵ Tagesanzeiger del 5 novembre 2007.

⁶ CPM; RS 321.

sull'evoluzione potenziale, di rilievo per la Svizzera, del mercato europeo e internazionale. Il gruppo ha perciò incaricato l'UFG di conferire un mandato di ricerca al DCAF. Oltre a fornire le informazioni oggettive menzionate, il DCAF ha avuto l'incarico di analizzare in modo approfondito le regolamentazioni vigenti o previste in Stati le cui società di sicurezza private operano spesso in regioni di crisi e di conflitto (Stati Uniti, Sudafrica) o in Stati che si fondano su un'idea di sicurezza statale che, perlomeno dal punto di vista giuridico, lascia poco spazio all'esportazione di servizi di sicurezza privati (Francia).

2 Presentazione del rapporto del DCAF

2.1 Prima parte: il mercato in Svizzera

2.1.1 Introduzione

Nella prima parte del suo rapporto, steso su incarico dell'UFG, il DCAF ha analizzato la situazione dei fornitori privati di servizi militari e di sicurezza destinati all'estero attivi in Svizzera.

Oltre a società di sicurezza private in quanto fornitori di servizi, il DCAF ha contattato anche potenziali clienti consultando multinazionali svizzere ed estere, con sede o con filiali in Svizzera, organizzazioni non governative (ONG) – ad esempio grandi istituzioni di soccorso che intervengono nelle regioni di crisi e di conflitto – nonché organizzazioni intergovernative (OI), come ad esempio il CICR e alcune sottoorganizzazioni dell'ONU. Le consultazioni si sono svolte in parte in presenza delle persone interpellate, in parte per telefono. In una lettera l'UFG ha assicurato alle società e organizzazioni consultate che le informazioni ottenute sarebbero state pubblicate soltanto in forma anonima. In particolare non sarebbero stati pubblicati i nomi delle società e le indicazioni che permettessero di risalire all'identità degli interpellati. Ciononostante alcune delle società di sicurezza e delle multinazionali contattate non hanno risposto, probabilmente a causa della delicatezza dell'oggetto della consultazione: le società di sicurezza private desiderano trattare con riservatezza le loro relazioni d'affari, le loro attività e le loro risorse, mentre le multinazionali preferiscono mantenere segreti i propri piani di sicurezza.

Lo scopo della consultazione era di ottenere una panoramica quanto più rappresentativa delle società che operano o prevedono di operare in regioni di crisi e di conflitto e che hanno un legame commerciale con la Svizzera. Sin dall'inizio era tuttavia chiaro che il quadro non sarebbe stato completo, poiché la consultazione era facoltativa ed era necessario raccogliere informazioni preliminari sulle società adatte allo scopo. Tutte le società di sicurezza interpellate dal DCAF offrivano servizi oltreoceano, ossia in altri continenti, e non soltanto nei Paesi limitrofi della Svizzera. 11 delle 23 società di sicurezza interpellate hanno risposto. 11 si sono rifiutate di rispondere oppure, nonostante reiterati tentativi, non hanno potuto essere contattate le unità competenti che avrebbero potuto rispondere alle domande. Da ciò non si può tuttavia dedurre che queste società operino o intendano operare in regioni di crisi e di conflitto e non vogliano renderlo pubblico. Sono ad esempio state consultate anche grandi società che operano in altri continenti, ma evidentemente non in regio-

ni di crisi e di conflitto. Non è stato possibile contattare una società, poiché essa aveva cessato l'attività.

2.1.2 Società di sicurezza private domiciliate in Svizzera che operano o intendono operare in regioni di conflitto

2.1.2.1 Società di sicurezza private interpellate

Le interviste con le 11 società di sicurezza private disposte a fornire informazioni hanno confermato l'esistenza di società con un legame con la Svizzera che operano in regioni di crisi e di conflitto. Le loro attività, i modelli di organizzazione e le strategie commerciali presentano un'interessante molteplicità. Vi sono notevoli divergenze anche per quanto riguarda le dimensioni (effettivo del personale), la nazionalità e la formazione del personale.

Gli approcci divergono per quanto riguarda la *scelta delle regioni d'intervento*: mentre alcune società che non intendono esporre il proprio personale a rischi troppo grandi rifiutano incarichi in regioni di crisi e di conflitto, in particolare in regioni senza un'autorità statale o parastatale che funzioni, altre non si impongono limiti e operano o sarebbero disposte ad accettare incarichi anche in Iraq, Afghanistan o Sudan.

Alcune delle società consultate offrono una vasta gamma di *attività nel settore della sicurezza*: protezione di opere e persone, scorta ai trasporti di valori, istruzione e addestramento del personale di sicurezza, valutazione dei rischi, logistica e gestione della sicurezza per Stati, organizzazioni e imprese. Altre si concentrano su determinate attività, quali ad esempio l'istruzione o la protezione di persone. Un'attività ricorrente è la scorta a chi viaggia per affari, a clienti privati (a volte chiamati anche «high net worth individuals») o a politici. Alcune società abbinano le prestazioni nell'ambito della sicurezza per i loro clienti in loco (p.es. in Iraq) ad altre attività di consulenza, quali ad esempio la valutazione dei rischi finanziari di un'attività commerciale, che a loro volta dipendono strettamente dalla situazione locale in materia di sicurezza. Questa breve panoramica mostra la grande molteplicità delle attività commerciali svolte dalle società di sicurezza private.

Le *strategie commerciali*, le *strutture organizzative* e le *dimensioni* delle società interpellate divergono notevolmente. Alcune società sono di proprietà di cittadini svizzeri e sono gestite da svizzeri. Altre sono in mano svizzera, ma nella direzione siedono anche stranieri, ad esempio cittadini di Stati con un grande mercato nel settore dei servizi di sicurezza privati, come ad esempio Israele. Certe società hanno una filiale in Svizzera o operano soprattutto dal nostro Paese, pur essendo registrate all'estero. Altre ancora hanno la sede sociale in Svizzera e filiali all'estero, in parte nei Paesi limitrofi, in parte in altri continenti. Infine vi sono anche società che in Svizzera svolgono soltanto attività amministrative senza esservi operative. Per quanto riguarda l'effettivo del personale va osservato che nelle regioni di crisi o di conflitto non operano grandi società o società con 100-200 collaboratori, ma piuttosto imprese piccole (30-50) o addirittura individuali (costituite da una sola persona). Alcune di queste società tentano di collaborare nelle forme più diverse con partner esteri del luogo d'esecuzione: le società più piccole tentano ad esempio di concludere subcontratti con persone idonee. Altre cercano di formare nella zona operativa,

con l'aiuto di istruttori propri, un'équipe di sicurezza su misura per i propri clienti. Un'altra strategia consiste nella cooperazione a lungo termine con le società di sicurezza locali.

2.1.2.2 Panoramica del mercato della sicurezza

Il personale delle società di sicurezza interpellate dal DCAF è costituito principalmente da cittadini svizzeri o da cittadini stranieri con un permesso di dimora o di domicilio. Le società di sicurezza verificano i precedenti dei candidati che assumono. Nel caso di personale di sicurezza locale, le società incaricano agenzie di reclutamento in loco di procedere a determinate verifiche.

Secondo il rapporto del DCAF per certe società di sicurezza è prassi corrente mettere a disposizione della clientela guardie del corpo armate per compiti di protezione, senza che esse siano necessariamente in possesso di un permesso di porto d'armi dello Stato in questione.

Le società di sicurezza più rinomate ritengono che l'adozione di un disciplinamento a livello federale garantirebbe un migliore rispetto del loro ramo d'attività. Alcune di esse sono inoltre favorevoli all'introduzione di un sistema di notifica al Governo svizzero, nel caso in cui una società intenda esercitare un'attività all'estero. Secondo le proprie indicazioni, due società avrebbero già adottato tale prassi.

I pareri su un eventuale afflusso di società di sicurezza private europee in Svizzera sono contrastanti. Alcune società ritengono che il mercato svizzero sia saturo e che un eventuale afflusso obbligherebbe il personale di sicurezza svizzero a cercare lavoro all'estero. Altre invece sono dell'avviso che la penetrazione del mercato svizzero da parte delle società di sicurezza europee sia di dimensioni modeste, per cui non vi sarebbe motivo di preoccupazione.

2.1.3 Aziende con sede in Svizzera che ricorrono alle prestazioni di società di sicurezza private situate all'estero

Secondo l'indagine del DCAF, la maggior parte delle aziende consultate preferisce ricorrere a società di sicurezza private locali, visto che quest'ultime conoscono la situazione sul luogo d'esecuzione del contratto. La decisione di conferire il mandato a una società locale non è presa nella sede dell'azienda, bensì sul posto. Le aziende dispongono di diversi canali per trovare fornitori affidabili di servizi di sicurezza. In generale il personale di sicurezza non è armato.

Il fatto che un fornitore di prestazioni abbia sede in Svizzera non è un criterio determinante per il conferimento di un mandato in materia di protezione e di sicurezza all'estero. Le aziende consultate ritengono infatti che le società di sicurezza con sede nel nostro Paese difettino di esperienze all'estero e che non siano in grado di competere con le società di sicurezza con sede in Gran Bretagna o negli Stati Uniti.

In generale le aziende consultate non si oppongono a una regolamentazione che rafforzi gli standard applicabili ai fornitori di servizi di sicurezza. I pareri divergono, invece, in merito alla questione se l'adozione di una legislazione costituirebbe un vantaggio competitivo per le società di sicurezza con sede in Svizzera.

2.1.4 Organizzazioni non governative e altre organizzazioni internazionali con sede in Svizzera che operano in regioni di conflitto

2.1.4.1 Ricorso a società di sicurezza private da parte delle organizzazioni non governative

Il DCAF ha interpellato 14 organizzazioni non governative (ONG) con sede o con una filiale in Svizzera. Dalla consultazione risulta che quasi tutte le ONG ricorrono ad agenti di sicurezza locali. Soltanto tre organizzazioni hanno dichiarato di aver fatto ricorso a società di sicurezza private internazionali e altre due hanno affermato di aver avuto intenzione di farlo. Di regola, il personale di sicurezza non è armato. L'indagine del DCAF ha inoltre rivelato che varie organizzazioni ricorrono occasionalmente ai servizi di protezione di autorità straniere.

Le ONG consultate si mostrano in generale molto restie a ricorrere alle prestazioni di società di sicurezza private internazionali. Secondo loro gli agenti di sicurezza locali conoscono meglio la situazione nel luogo d'esecuzione del contratto. Ritengono inoltre che le società di sicurezza private internazionali non abbiano sempre un atteggiamento professionale e il loro modo di lavorare non sia sempre compatibile con i compiti delle ONG. Le ONG consultate dubitano che in futuro gli operatori umanitari accetteranno come partner commerciali le società di sicurezza private internazionali. Quasi tutte le ONG ammettono che è difficile controllare il personale di sicurezza locale a cui ricorrono, poiché non dispongono di un sistema di vigilanza adeguato. Devono tuttavia poter contare su tale personale per assolvere i propri compiti.

Non tutti concordano che la neutralità della Svizzera costituisca un vantaggio competitivo per le società di sicurezza private con sede nel nostro Paese che intendono esercitare un'attività all'estero. Secondo alcune organizzazioni la reputazione della neutralità svizzera non conferisce più una protezione particolare all'estero. Per altre, la neutralità svizzera può essere un vantaggio, ma non costituisce il solo criterio determinante per conferire un mandato a una società di sicurezza. Nessuna delle organizzazioni consultate è mai stata contattata da una società di sicurezza privata domiciliata in Svizzera.

Varie organizzazioni sono favorevoli a un disciplinamento che ponga dei limiti all'industria della sicurezza. Alcune organizzazioni sono invece più scettiche in merito all'opportunità di una regolamentazione. Secondo loro, il mercato della sicurezza in Svizzera è troppo piccolo. Inoltre un disciplinamento efficace richiederebbe un sistema di vigilanza complicato che potrebbe dissuadere le società di sicurezza estere a insediarsi in Svizzera o indurre quelle svizzere a stabilirsi all'estero. Varie organizzazioni ritengono tuttavia che il fatto che una società di sicurezza sia soggetta a un disciplinamento potrebbe risultare determinante per il conferimento di un mandato.

2.1.4.2 Ricorso a società di sicurezza private da parte delle organizzazioni intergovernative

La maggior parte delle organizzazioni intergovernative consultate dispone di un proprio servizio di sicurezza. Esse ammettono tuttavia che in determinate situazioni il ricorso a società di sicurezza private può rivelarsi opportuno, ad esempio per contenere le spese. In generale le organizzazioni intergovernative conferiscono un

mandato a società di sicurezza locali. In certi casi ricorrono anche a società di sicurezza private internazionali, in particolare se, per motivi legati alla corruzione, le autorità dello Stato ospitante non sono in grado di garantire la necessaria protezione. Il personale di sicurezza locale non è armato. Se la vita dei collaboratori incaricati di adempiere la missione è in pericolo e la loro protezione richiede un sistema di sicurezza armato, le organizzazioni ricorrono alle forze armate multinazionali presenti nella regione di conflitto.

Secondo il sondaggio del DCAF, le organizzazioni consultate conoscono bene il mercato della sicurezza in Svizzera, grazie in particolare a un sistema efficace di scambio d'informazioni. Ritengono che la Svizzera disponga di una vasta gamma di fornitori di servizi di sicurezza. Alcuni, ma non tutti, offrono un livello elevato di professionalità. Gli standard applicati alle società di sicurezza private potrebbero pertanto essere migliorati. Le organizzazioni consultate mettono in risalto anche la mancanza d'esperienza delle società di sicurezza private svizzere operanti in regioni di conflitto. Secondo un'organizzazione, i criteri determinanti per conferire un mandato a una società di sicurezza privata sono la sua esperienza e reputazione, la valutazione dei costi e la qualità delle prestazioni fornite. Il luogo in cui ha sede la società non è invece determinante. Nessuna delle organizzazioni consultate è stata contattata da una società di sicurezza privata situata in Svizzera. Ad alcune sono note società di sicurezza private svizzere attive all'estero che vorrebbero lavorare anche per un ONG o altre organizzazioni umanitarie.

I pareri delle organizzazioni interpellate divergono notevolmente in merito alla questione se la neutralità svizzera costituisca un vantaggio competitivo per le società di sicurezza private con sede in Svizzera. Secondo alcune, la situazione geografica della Svizzera, le sue banche, la sua esperienza nel soccorso in caso di catastrofi naturali e il potenziale di mercato costituito dalle organizzazioni con sede nel nostro Paese sono più importanti della neutralità.

Tutte le organizzazioni interpellate ammettono che è difficile controllare il personale di sicurezza a cui fanno ricorso nelle regioni di conflitto. Dispongono di determinati canali per verificare i precedenti delle persone assunte. Resta tuttavia difficile controllare se in passato alcune hanno commesso abusi o altre infrazioni.

Tutte le organizzazioni interpellate sono favorevoli a una regolamentazione, purché migliori gli standard applicabili alle società di sicurezza private. Tale regolamentazione dovrebbe essere adottata a livello federale e prevedere in particolare un sistema d'autorizzazione nonché un'autorità di vigilanza. Varie organizzazioni sono dell'avviso che l'adozione di un disciplinamento potrebbe costituire un vantaggio competitivo per le società di sicurezza private domiciliate in Svizzera, poiché il fatto che vi sia una regolamentazione potrebbe diventare un criterio importante nella valutazione della serietà della società.

Alcune organizzazioni ritengono che il livello di formazione sia troppo basso in Svizzera e quindi andrebbe migliorato. Un'organizzazione propone di rendere obbligatorio il brevetto federale di agente professionale in materia di sicurezza e sorveglianza. Un'altra ritiene che sarebbe utile redigere direttive vincolanti all'attenzione delle organizzazioni internazionali che intendono ricorrere alle prestazioni delle società di sicurezza private.

2.1.5 Polizie cantionali

Il DCAF ha invitato le polizie cantionali a esprimere un parere sulla problematica delle società di sicurezza private operanti nelle regioni di conflitto con sede sul loro territorio cantonale. Nel quadro di tale sondaggio, i Cantoni hanno fornito alcune informazioni sulla loro regolamentazione in materia di fornitori di servizi di sicurezza privati⁷. Le polizie cantionali hanno inoltre precisato di non avere competenze di vigilanza sulle società che operano nelle regioni di conflitto. Quattro Cantoni hanno dichiarato che nessuna società di sicurezza privata situata sul loro territorio opera all'estero⁸.

2.1.6 Società di sicurezza private internazionali

Il DCAF ha interpellato una società di sicurezza privata internazionale che svolge attività importanti in Svizzera e in Europa e ha lavorato per varie aziende consultate dal DCAF. È presente in varie capitali europee, ma per ora non intende aprire una sede in Svizzera, poiché il nostro Paese offre un mercato troppo piccolo per sviluppare un'attività interessante e redditizia all'estero. La società interpellata è favorevole all'adozione di una regolamentazione che potrebbe spingere determinate imprese di sicurezza private a stabilirsi in Svizzera, per beneficiare di una maggiore legittimazione delle loro attività all'estero.

2.1.7 Evoluzione del mercato europeo

Il mercato della sicurezza nelle regioni di conflitto è nelle mani di società di sicurezza con sede in Gran Bretagna o negli Stati Uniti. Alcune società si sono stabilite in altri Paesi, quali la Francia e la Germania, ma dispongono di una succursale o di un partner anche in Gran Bretagna.

2.1.8 Le conclusioni del DCAF

Secondo il DCAF, attualmente sono poche le società di sicurezza private domiciliate in Svizzera che operano in regioni di conflitto. Nel quadro del sondaggio, soltanto quattro società hanno indicato di operare all'estero. L'analisi del DCAF ha inoltre mostrato che la maggior parte delle aziende internazionali, le NGO e le altre organizzazioni domiciliate in Svizzera conferiscono normalmente il mandato a società di sicurezza private del luogo d'esecuzione del contratto. Secondo il DCAF sarebbe ipotizzabile elaborare una regolamentazione vincolante per le aziende che ricorrono a imprese di sicurezza private. L'applicazione di tale regolamentazione sarebbe tuttavia difficile anche perché di regola le società di sicurezza locali sono impiegate dalle filiali in loco dell'azienda e non dalla sede centrale e pertanto l'impiego sfugge alla Svizzera.

L'analisi del DCAF non ha evidenziato l'esistenza di società di sicurezza domiciliate in Svizzera che operano in qualità d'intermediari per conto di società estere attive in regioni di conflitto. Il DCAF non esclude invece l'esistenza di investimenti svizzeri in tali società.

⁷ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 FF **2006** 626-628.

⁸ JU, UR, BE, BS.

Secondo il DCAF, per le società di sicurezza private domiciliate in Svizzera è molto difficile penetrare il mercato internazionale. Quanto alle società di sicurezza internazionali, è poco probabile che siano interessate a stabilirsi in Svizzera poiché il mercato del nostro Paese è per ora troppo poco interessante economicamente. Il DCAF rinvia inoltre alle riserve espresse da alcune ONG, secondo cui una regolamentazione per le società di sicurezza che operano nelle regioni di crisi e di conflitto potrebbe costituire un marchio di qualità ufficiale e quindi aumentare il valore di mercato di tali società, il che non sarebbe privo di rischi.

2.2 Diritto comparato

2.2.1 Introduzione

Nella seconda parte del mandato il DCAF è stato incaricato di analizzare i sistemi giuridici in vigore o in discussione in alcuni Stati riguardo all'esportazione di servizi di sicurezza, e di valutarne vantaggi e svantaggi. Nel quadro di tale analisi il DCAF ha avuto anche il compito di esaminare le diverse possibilità di controllare efficacemente le esportazioni di servizi di sicurezza privati, l'opportunità di prevedere un doppio sistema d'autorizzazione e la necessità di un divieto di determinate attività. Infine, il DCAF è stato incaricato di valutare l'utilità delle misure studiate e di emanare delle raccomandazioni.

2.2.2 Francia

2.2.2.1 Esportazione d'armi

Per alcuni anni la Francia ha applicato un doppio sistema d'autorizzazione per l'esportazione di armi. L'esportatore doveva infatti ottenere una prima autorizzazione per avviare negoziati e una seconda per stipulare, se del caso, un contratto. Recentemente tale sistema è stato semplificato, per cui è necessaria una sola autorizzazione.

Il sistema attuale conferisce alle autorità competenti un notevole margine di manovra nel decidere se un'autorizzazione d'esportazione può essere accordata. Le autorità si possono basare sul codice di condotta dell'UE in materia d'esportazione d'armi, che stabilisce un certo numero di criteri.

2.2.2.2 Mercato nazionale nel settore della sicurezza

La legislazione applicabile alle società di sicurezza private attive in Francia mostra chiaramente che il governo francese distingue i servizi di sicurezza forniti in Francia da quelli forniti all'estero. Dato che la legge francese non ha effetti extraterritoriali, le attività delle società di sicurezza francesi all'estero non sono contemplate dalla legislazione nazionale.

2.2.2.3 Mercenarismo

Il diritto francese prevede varie disposizioni di diritto civile e di diritto penale applicabili ai mercenari. Le disposizioni di diritto penale sono state adottate nel 2002

dopo la ratifica da parte della Francia del primo Protocollo aggiuntivo del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 1949⁹. Il legislatore francese ha infatti ritenuto incoerente firmare il Protocollo aggiuntivo senza adottare una legislazione nazionale che vietasse l'attività dei mercenari.

Il diritto francese non contempla le attività delle società di sicurezza e militari private che operano all'estero, anche se il legislatore ha riconosciuto il bisogno di legiferare. Nel settore privato, alcuni propongono di elaborare un codice di condotta in ambito commerciale per rispondere alla concorrenza delle imprese anglo-americane.

2.2.3 Australia

2.2.3.1 Esportazione di armi

La legislazione australiana affida al Governatore generale la competenza di vietare l'esportazione di beni d'armamento a determinate condizioni o di autorizzarla stabilendo certe restrizioni. Il Ministero della difesa definisce periodicamente una lista di beni d'equipaggiamento militare che non possono essere esportati senza una sua autorizzazione scritta. Analogamente al sistema francese, la legislazione australiana lascia alle autorità competenti un ampio margine di manovra nel decidere se un'autorizzazione d'esportazione può essere accordata.

2.2.3.2 Mercato nazionale nel settore della sicurezza

Le disposizioni di legge applicabili a livello nazionale ai fornitori di servizi di sicurezza variano notevolmente a seconda dello Stato federale. Le leggi distinguono tuttavia chiaramente tra mercato nazionale e mercato internazionale.

2.2.3.3 Mercenarismo

La legislazione australiana in materia di mercenari corrisponde in larga misura all'articolo 47 del primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzioni di Ginevra. Analogamente alla legislazione francese, la legge non contempla le società di sicurezza private, ma si applica alle persone che partecipano ad attività di mercenarismo. Con l'adozione della legge, il Governo australiano ha pertanto voluto vietare questo tipo di attività. La partecipazione a un'operazione di sicurezza per proteggere interessi commerciali all'estero è ammessa, a condizione che non intacchi la sovranità dello Stato ospite.

2.2.4 Sudafrica

2.2.4.1 Situazione iniziale

Il mercato nazionale della sicurezza ha registrato un'evoluzione notevole una volta caduto il regime dell'Apartheid. In tale contesto le autorità sudafricane hanno deciso di emanare disposizioni legali concernenti il mercato nazionale e internazionale della sicurezza.

⁹ RS 0.518.521; RS 0.518.12; RS 0.518.23; RS 0.518.42; RS 0.518.51.

2.2.4.2 Mercato nazionale della sicurezza

Il mercato nazionale della sicurezza è retto da una legge adottata nel 2001 che stabilisce le condizioni applicabili alle società di sicurezza private sudafricane che forniscono servizi di sicurezza nel settore privato. La legge prevede in particolare l'obbligo di registrazione e il rispetto di un codice di condotta per tutte le persone che esercitano un'attività nel settore della sicurezza.

La legge contiene anche disposizioni che contemplano aspetti extraterritoriali. Pur statuendo che le società di sicurezza che operano esclusivamente all'estero non rientrano nel suo campo d'applicazione, essa dispone che le autorità giudiziarie sudafricane hanno la competenza di perseguire i reati commessi all'estero da un fornitore di servizi di sicurezza soggetto a registrazione in Sudafrica. Nella prassi tuttavia tale possibilità non viene applicata a causa in particolare delle risorse limitate delle autorità competenti.

2.2.4.3 Regolamentazione prevista nel «Foreign Military Assistance Act» del 1998

Nel 1998 il Sudafrica ha adottato una legge sull'esportazione di servizi di sicurezza e di servizi nel settore dell'assistenza militare che nel frattempo è stata abrogata.

La legge vietava ai cittadini sudafricani di partecipare come mercenari a conflitti armati nazionali e internazionali. Prevedeva inoltre l'obbligo di ottenere un'autorizzazione in caso di fornitura di un servizio d'assistenza militare all'estero (per esempio nel ramo della logistica, della consulenza o del reclutamento) e definiva alcuni motivi di rifiuto. La procedura d'autorizzazione prevedeva il versamento di una tassa.

La legge non si applicava tuttavia alle attività umanitarie. Tale lacuna ha permesso a un certo numero di società di sicurezza di eludere l'obbligo d'autorizzazione facendo valere quest'eccezione.

Per decidere, l'autorità competente si basava su direttive. La legge non fissava termini specifici per la decisione.

I tribunali hanno dovuto giudicare alcuni casi di violazione della legge. Nei procedimenti è stato difficile accertare i fatti, soprattutto in caso di avvenimenti verificatisi in regioni di conflitto.

In seguito alle critiche avanzate contro la legge, il legislatore sudafricano l'ha abrogata rimpiazzandola con un nuovo disciplinamento (cfr. n. 2.2.4.4).

2.2.4.4 La regolamentazione del «Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Act»

La legge non definisce il termine di mercenarismo, ma statuisce il principio secondo cui è vietata qualsiasi forma di partecipazione a fini di lucro a un conflitto armato, indipendentemente dal luogo del conflitto.

La legge disciplina anche la fornitura di servizi d'assistenza all'estero contemplando anche le attività umanitarie. Prevede un sistema d'autorizzazione e determinati

termini per la procedura d'autorizzazione. L'obbligo da parte della società di sicurezza di ottenere un'autorizzazione dipende dal luogo d'esecuzione del servizio da fornire. Se il servizio è fornito in una regione a rischio, è necessaria un'autorizzazione. La legge definisce i Paesi da considerare a rischio.

2.2.4.5 Legge sul controllo dell'esportazione di armi

La legge sul controllo dell'esportazione di armi contiene una disposizione applicabile anche ai fornitori di servizi militari o di sicurezza, in quanto vieta, salvo autorizzazione esplicita dell'autorità competente, la prestazione di un servizio se è in relazione ad armi o parti di armi. Le nozioni di «armi» e di «servizi» sono definite nella legge. Contrariamente alla regolamentazione australiana e americana, la legislazione sudafricana non prevede una lista dettagliata dei beni soggetti a un controllo dell'esportazione. Essa presenta tuttavia una soluzione interessante, in quanto mette i servizi soggetti ad autorizzazione in relazione al materiale bellico.

2.2.5 Stati Uniti

2.2.5.1 Regolamentazione prevista nell'«Arms Export Control Act»

La legge contempla la fornitura, da parte del governo americano a governi stranieri, di beni d'equipaggiamento militare e di servizi affini. Il programma è noto con il nome di «Foreign Military Sales programme». Le norme si applicano anche alle società di sicurezza qualora partecipino all'esportazione come fornitori del governo americano o per conto proprio. La legge stabilisce determinate condizioni per l'esportazione. Lo Stato destinatario deve in particolare fornire alcune garanzie concernenti la sicurezza dei beni d'armamento o dei servizi esportati. La legge prevede inoltre delle limitazioni all'esportazione verso determinati Stati, in particolare quando sono sospettati di usare a scopo militare i sussidi ottenuti per lo sviluppo. Il normativa americana non prevede invece condizioni per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani.

Le esportazioni sono soggette all'approvazione del Congresso americano se il loro valore supera i 50 milioni di dollari. Questa condizione può tuttavia essere facilmente elusa frammentando la quantità dei beni e servizi esportati.

Per garantire un'applicazione efficace della legge, un'autorità è incaricata di trattare le domande d'autorizzazione e d'esaminare eventuali violazioni della legge.

2.2.5.2 Regolamentazione d'esecuzione

La legge sull'esportazione di armi è applicata per mezzo di disposizioni esecutive che definiscono la nozione di servizi nel settore della difesa («Defence Service») e contengono un elenco del materiale militare oggetto di un controllo d'esportazione («US Munitions List»). L'elenco definisce anche i servizi nel settore della difesa oggetto di un controllo in caso di esportazione se sono in relazione con determinati beni d'armamento. Le modifiche apportate all'elenco devono essere comunicate al Congresso americano.

Le disposizioni esecutive disciplinano inoltre le procedure d'autorizzazione, prevedendo che gli esportatori devono da una parte registrarsi e, dall'altra, ottenere un'autorizzazione per ogni contratto concluso. L'autorizzazione può essere accordata se sono soddisfatte certe condizioni.

Per garantire un'applicazione efficace della regolamentazione, il sistema americano prevede un meccanismo di controllo dell'uso dei beni d'armamento e dei servizi esportati. I controlli sono effettuati già prima della concessione dell'autorizzazione d'esportazione e proseguono anche dopo l'esecuzione del contratto. In un certo numero di casi si è giunti a una condanna. Non è tuttavia chiaro in che misura tale meccanismo di controllo si applichi anche alle società di sicurezza private che operano nelle regioni di conflitto.

2.2.6 Gran Bretagna

2.2.6.1 Regolamentazione prevista nel «Private Security Industry Act» del 2001

La legge contempla il mercato privato della sicurezza a livello nazionale. Si applica soltanto alle società di sicurezza che operano sul territorio nazionale e non contiene disposizioni di portata extraterritoriale.

2.2.6.2 Regolamentazione prevista nell'«Arms Export Control Act» del 2002

La legge statuisce che dev'essere steso un elenco dei beni che non possono essere esportati. L'autorità competente può vietare anche l'esportazione di armi in determinati Paesi, in particolare in caso di embargo. Tali divieti non sono tuttavia assoluti. Infatti, la legge prevede che in certi casi possono essere accordate autorizzazioni, ma non stabilisce direttive all'attenzione delle autorità competenti. Il sistema britannico corrisponde dunque a quello della Francia e dell'Australia.

2.2.6.3 Situazione giuridica delle società militari e di sicurezza private operanti all'estero

La Gran Bretagna non dispone di una legislazione specifica per le società di sicurezza private che operano all'estero. Tuttavia, alcuni atti legislativi contengono disposizioni applicabili a tale problematica.

Dopo essere stato scosso, nel 1998, da un caso di fornitura d'armi in violazione dell'embargo decretato dall'ONU, nel 2001 il governo britannico ha pubblicato un documento dal titolo «Green Paper», con lo scopo di valutare le diverse possibilità di disciplinare il settore delle società di sicurezza private. Da allora non è stata tuttavia adottata alcuna misura legislativa.

2.2.6.4 Regolamentazione prevista nel «Foreign Enlistment Act» del 1870

Questa legge prevede il perseguimento penale dei cittadini britannici che svolgono servizio presso le forze armate di uno Stato estero, intaccando in tal modo gli interessi nazionali della Gran Bretagna.

2.2.6.5 Regolamentazione prevista nel «Terrorism Act» del 2000

Questa legge permette di perseguire penalmente determinati reati legati al terrorismo. Non contiene disposizioni specifiche per le società di sicurezza private, ma potrebbe essere applicata al personale di sicurezza che commette reati da essa contemplati.

2.2.6.6 Regolamentazione prevista nell' «Export Control Act» del 2002

Questa legge istituisce un sistema di controllo in caso di trasferimento di tecnologia o fornitura di assistenza tecnica, prevedendo in particolare il divieto di un'attività che intacchi la sicurezza nazionale o interessi internazionali.

Le possibilità di applicare questa legge alle società di sicurezza e militari private è limitata, in quanto la fornitura di assistenza tecnica può essere oggetto di un controllo soltanto se è controllato il trasferimento di tecnologia o dell'esportazione di beni. In altri termini ciò significa che l'autorità competente può vietare a una società di sicurezza privata di fornire un programma di allenamento per l'uso di armi di piccolo calibro soltanto se è vietata l'esportazione nello Stato in questione di tali armi.

2.2.6.7 Legislazione del 1998 che vieta le mine anti-persona

La legge vieta la produzione, il commercio e l'uso di mine anti-persona. Si applica a livello nazionale e internazionale ai cittadini britannici e alle imprese con sede in Gran Bretagna.

2.2.6.8 Situazione attuale in Gran Bretagna

La situazione delle società di sicurezza private in Gran Bretagna varia a seconda delle attività esercitate. In linea di massima, il governo britannico non interviene contro una società di sicurezza che esercita un'attività considerata accettabile, ossia un'attività conforme ai diritti umani, al diritto internazionale pubblico e agli interessi nazionali della Gran Bretagna. Nel 2006 alcune società di sicurezza hanno fondato un'associazione al fine di promuovere i loro interessi e disciplinare le attività delle società di sicurezza con sede in Gran Bretagna e operanti all'estero. L'associazione ha redatto una carta che i membri s'impegnano a rispettare. Questo sistema di autoregolamentazione garantisce l'affidabilità delle società che hanno aderito all'associazione. Esso presenta tuttavia l'inconveniente di fondarsi unicamente sulla volontà di regolamentarsi del settore privato, poiché le autorità governative non partecipano al sistema.

2.2.7 Legislazione svizzera sull'esportazione di materiale bellico

L'esportazione di materiale bellico è retta dalla legge federale del 13 dicembre 1996¹⁰ sul materiale bellico e dalla legge federale del 22 marzo 2002¹¹ sull'applicazione di sanzioni internazionali.

L'ordinanza del 25 febbraio 1998¹² concernente il materiale bellico prevede che il Consiglio federale stabilisca un elenco dei beni considerati materiale bellico. La seco è l'autorità competente per l'attuazione dell'ordinanza.

La legge statuisce il principio secondo cui l'esportazione di materiale di guerra è soggetto all'autorizzazione della Confederazione. Secondo l'articolo 18 LMB, un'autorizzazione d'esportazione è accordata soltanto per forniture a un governo estero o a un'azienda che agisce per conto di quest'ultimo, e a condizione che tale governo dichiari che il materiale non sarà riesportato. Se intende esportare materiale bellico a un destinatario che non sia un governo estero, il richiedente deve provare che è in possesso di un'autorizzazione del Paese destinatario o che tale autorizzazione non è richiesta.

Secondo l'articolo 20 LMB, un'autorizzazione è necessaria anche in caso di trasferimento di beni immateriali essenziali per lo sviluppo, la fabbricazione e l'utilizzazione di materiale bellico. L'articolo 5 OMB fissa i criteri determinanti per l'autorizzazione, quali il mantenimento della pace, la situazione all'interno del Paese destinatario, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, e l'osservanza del diritto internazionale pubblico da parte del Paese.

Secondo l'articolo 22 LMB, l'esportazione di materiale bellico è autorizzata se non viola il diritto pubblico internazionale e non lede i principi della politica estera della Svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti. Un'autorizzazione non è rilasciata in particolare nei casi in cui sono state pronunciate misure d'embargo.

La procedura d'autorizzazione si svolge in due tappe. Chiunque intenda fabbricare materiale bellico o farne commercio dev'essere in possesso di un'autorizzazione iniziale. In seguito deve ottenere un'autorizzazione specifica per ciascun contratto concluso. L'allegato 2 dell'OMB contiene un elenco dei Paesi per i quali non è richiesta alcuna autorizzazione specifica.

2.3 Analisi del DCAF

2.3.1 Distinzione tra mercato nazionale e internazionale

Quattro dei cinque sistemi esaminati prevedono una legislazione concernente il mercato nazionale della sicurezza che non contempla le attività all'estero. Soltanto la legislazione sudafricana prevede una disposizione di portata extraterritoriale, rimasta tuttavia lettera morta. Due Stati (Australia e Sudafrica) disciplinano le attività all'estero delle società di sicurezza private senza fare riferimento alla legislazione applicabile al mercato della sicurezza nazionale. Il DCAF ritiene perciò che

¹⁰ LMB; RS **514.51**.

¹¹ Legge sugli embarghi; RS **946.231**.

¹² OMG; RS **514.511**.

sia possibile disciplinare l'esportazione di servizi di sicurezza all'estero senza dover istituire un sistema di registrazione globale per il mercato nazionale e internazionale. Le società di sicurezza interpellate dal DCAF condividono tale parere.

2.3.2 Definizione dell'oggetto normativo

Nel suo rapporto il DCAF osserva che è difficile stabilire una tipologia dei fornitori e distinguere le società di sicurezza private che forniscono servizi di protezione dalle società militari private che partecipano a operazioni militari. Tale difficoltà è dovuta al fatto che una società può offrire una gamma di servizi corrispondente a diverse definizioni e che dev'essere preso in considerazione anche il contesto in cui un servizio è fornito. Il DCAF è quindi del parere che una regolamentazione debba contemplare determinati tipi di servizi piuttosto che classificare i fornitori in funzione del loro settore di attività.

2.3.2.1 Attività legate al mercenarismo

Gli ordinamenti giuridici australiani e francesi vietano le attività legate al mercenarismo. Le disposizioni si riferiscono alle definizioni stabilite nelle convenzioni internazionali che proibiscono il mercenarismo. Visto il carattere riprovevole di tali attività, il DCAF ritiene opportuno prevedere disposizioni analoghe a quelle del diritto francese o australiano, tenendo tuttavia conto delle difficoltà legate all'applicazione di una tale legislazione.

2.3.2.2 Società di sicurezza e militari private

Il DCAF ritiene che sia importante prevedere una definizione abbastanza estesa delle attività disciplinate, conferendo all'autorità competente un certo margine di manovra per decidere se un'attività è permessa o se dev'essere proibita. Per tenere conto di questi due aspetti, il DCAF propone un approccio in due tappe che potrebbe essere concretizzato nel quadro di un sistema d'autorizzazione. Da una parte il campo d'applicazione della legge andrebbe esteso per quanto riguarda le attività soggette ad autorizzazione e, dall'altra, andrebbero fissate le condizioni per la concessione di un'autorizzazione.

Per le attività oggetto di una regolamentazione, il legislatore svizzero potrebbe ispirarsi al sistema sudafricano, che prevede una definizione estesa delle nozioni di servizi di sicurezza e di natura militare. Il sistema sudafricano presenta tuttavia alcune lacune, soprattutto per quanto riguarda le attività di natura umanitaria.

Secondo il DCAF, il sistema americano offre una soluzione interessante in quanto definisce i servizi nel settore della difesa («Defense Service») e prevede che tali servizi devono essere oggetto di un controllo d'esportazione se sono legati a determinati beni militari definiti in un elenco ad hoc («US Munitions List»). Il sistema potrebbe essere trasposto, con alcuni adattamenti, nel contesto svizzero, riprendendo la definizione americana e aggiungendola alla lista dell'allegato 1 dell'OMB¹³.

¹³ RS 514.511

2.3.3 Definizione geografica dei criteri per il rilascio di un'autorizzazione

Secondo il rapporto del DCAF, per determinare se un'attività va regolamentata, il contesto geografico del luogo d'esecuzione del servizio è altrettanto importante quanto la natura del servizio fornito.

Tre dei cinque sistemi esaminati prevedono criteri geografici nella loro legislazione. Il sistema sudafricano prevede che, su domanda di un'autorità di controllo, il Capo dello Stato può definire gli Stati da considerarsi regioni di conflitto e pertanto sottoporre ad autorizzazione le esportazioni di servizi di sicurezza e militari in tali Stati. Il diritto americano prevede restrizioni dell'esportazione in determinati Stati. L'allegato 2 dell'OMB, infine, contiene una lista di 25 Stati per i quali non è necessaria alcuna autorizzazione in caso di esportazione.

Secondo il DCAF, l'allegato 2 dell'OMB (elenco degli Stati in cui è possibile esportare materiale bellico senza autorizzazione) costituisce una buona soluzione. Il sistema sudafricano, che prevede un obbligo d'autorizzazione soltanto per le esportazioni negli Stati definiti costituisce una soluzione altrettanto interessante perché flessibile.

2.3.4 Meccanismo del sistema di regolamentazione

2.3.4.1 Definizione dei criteri

Per determinare i criteri applicabili alla seconda fase del sistema di regolamentazione (criteri per il rilascio di un'autorizzazione), sono ipotizzabili due soluzioni. La prima consiste nel proibire del tutto le attività di sicurezza e militari in determinate regioni di conflitto; la seconda nel decidere nel caso specifico, in base a determinati presupposti, se un'autorizzazione può essere accordata o meno.

Secondo il DCAF, la prima variante deve essere scartata poiché vi è il pericolo che vengano inclusi anche servizi offerti da fornitori in buona fede o servizi adeguati per altri motivi, quali ad esempio le missioni umanitarie, il sostegno da parte di imprese civili a operazioni militari svizzere all'estero o la vendita d'equipaggiamento militare svizzero. Le esperienze fatte negli Stati che applicano un sistema di divieto evidenziano le difficoltà di applicazione di una tale soluzione. Il DCAF raccomanda pertanto d'introdurre un sistema d'autorizzazione.

Secondo il DCAF sarebbe raccomandabile fissare degli obiettivi che permettano di determinare se un'attività deve essere sottoposta a una procedura d'autorizzazione. A tal fine il legislatore potrebbe ispirarsi alla soluzione sudafricana, che fissa determinate obiettivi quali ad esempio il rispetto dei diritti umani o il promovimento della pace. Anche il codice di condotta dell'UE in materia di esportazioni d'armi fornisce alcuni criteri, quali ad esempio la situazione interna dello Stato destinatario, la necessità di promuovere la stabilità nel Paese in questione e il rispetto degli interessi legittimi di altri Stati.

Il DCAF ritiene inoltre opportuno prevedere una doppia procedura d'autorizzazione: una prima autorizzazione verrebbe concessa in occasione dell'avvio delle trattative, la seconda in occasione della stipulazione del contratto. Tale sistema permetterebbe di tenere conto dei cambiamenti sopraggiunti nelle contrattazioni. Questa soluzione avrebbe risvolti commerciali positivi poiché le parti contraenti non sarebbero co-

strette a condurre trattative senza essere al corrente dell'esito della successiva procedura d'autorizzazione.

2.3.4.2 Autorità d'autorizzazione e di controllo unica

Il DCAF ritiene d'importanza fondamentale un controllo efficiente. Se tale controllo non potesse essere eseguito e la regolamentazione non potesse essere applicata, sarebbe meglio rinunciare a un disciplinamento. Secondo il DCAF sarebbe opportuno che l'autorità competente per la concessione dell'autorizzazione sia incaricata anche del controllo successivo. A tal fine dovrebbe disporre delle necessarie risorse finanziarie e di personale e poter collaborare con le autorità federale e cantonali competenti.

2.3.4.3 Condizioni da rispettare in caso di autorizzazione

Secondo il DCAF, sarebbe utile fissare determinate condizioni che la società di sicurezza privata autorizzata a esercitare un'attività di sicurezza in una regione di conflitto è tenuta a osservare. Potrebbe ad esempio essere richiesto il rispetto di un codice di condotta. La società di sicurezza potrebbe anche essere tenuta a garantire una certa trasparenza in merito alle sue attività o a osservare determinati criteri in occasione dell'assunzione del personale di sicurezza.

2.3.4.4 Revoca di un'autorizzazione, emolumenti e procedura

Per tenere conto del fatto che le circostanze possono mutare durante il periodo di validità dell'autorizzazione, secondo il DCAF il legislatore dovrebbe prevedere una procedura di controllo e la possibilità di revocare l'autorizzazione qualora le condizioni richieste non siano più soddisfatte.

Per la procedura d'autorizzazione potrebbe essere riscosso un emolumento. La decisione dovrebbe essere resa entro un certo termine. Dovrebbero essere inoltre presa in considerazione la possibilità di ricorrere contro tale decisione.

2.4 Conclusioni del DCAF

Il DCAF giunge alle seguenti conclusioni:

- a. è possibile regolamentare le società di sicurezza che operano all'estero senza la necessità di un disciplinamento nel settore nazionale. Il mercato internazionale della sicurezza si distingue notevolmente da quello svizzero e gli operatori non sono gli stessi. Le esigenze poste a una normativa sono pertanto divergenti;
- b. un divieto globale di fornire servizi di sicurezza e militari privati in regioni di conflitto crea notevoli problemi di definizione e di delimitazione e rischia di non avere effetti pratici;
- c. un sistema d'autorizzazione sarebbe la misura legislativa più appropriata. Tale regolamentazione potrebbe basarsi sui seguenti elementi:

- i. le attività soggette ad autorizzazione potrebbero essere definite singolarmente. Sarebbe tuttavia ipotizzabile anche un disciplinamento che contempli tutte le prestazioni fornite in relazione con l'esportazione di beni d'armamento soggetti ad autorizzazione;
 - ii. analogamente alla lista dell'allegato 2 dell'OMB, potrebbe essere steso un elenco dei Paesi per i quali non è necessaria un'autorizzazione. Sarebbe d'altra parte ipotizzabile anche un elenco dei Paesi in conflitto per i quali sarebbe necessaria un'autorizzazione. In entrambi i casi l'elenco dovrebbe essere inserito in un'ordinanza;
 - iii. il rilascio di un'autorizzazione da parte dell'autorità competente potrebbe essere vincolata a criteri oggettivi;
 - iv. l'autorizzazione potrebbe essere vincolata a condizioni tese a garantire che il titolare dell'autorizzazione si sottoponga alla vigilanza dell'autorità competente ed eserciti le sue attività conformemente ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico svizzero;
 - v. potrebbero essere fissate altre condizioni specifiche in funzione delle circostanze;
 - vi. un'autorità esecutiva, che potrebbe essere la stessa che rilascia l'autorizzazione, sarebbe incaricata di mettere in atto la legislazione applicabile. Un sistema d'autorizzazione è sensato soltanto se può essere garantito un controllo efficace;
- d. sarebbe infine opportuno prevedere una disposizione che vieti le attività legate al mercenarismo, ispirandosi alla definizione dell'articolo 47 del Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra¹⁴ o alla Convenzione dell'ONU contro il reclutamento, l'uso, il finanziamento e l'addestramento di mercenari¹⁵. Bisognerebbe tuttavia tenere conto delle difficoltà legate all'applicazione di tale divieto.

3 Analisi del gruppo di lavoro interdipartimentale

3.1 Analisi del rapporto parziale I del DCAF sul mercato svizzero

Il GLID ritiene che il rapporto parziale I del DCAF sul mercato svizzero per le società di sicurezza private che forniscono o prevedono di fornire determinati servizi nelle regioni di crisi e di conflitto costituisca una base accurata e fondata per valutare l'attuale problematica e gli eventuali rischi futuri. Analogamente al DCAF, anche il GLID è cosciente del fatto che le interviste a società di sicurezza private che

¹⁴ RS 0.518.521

¹⁵ International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, Resolution 44/34 dell'Assemblea generale dell'ONU del 4 dicembre 1989 (A/Res/44/34 [Annex])

adempiono siffatti mandati non garantiscono un quadro completo, poiché le indagini in questo settore delicato sono per loro natura molto difficili. Secondo il GLID, i risultati delle interviste a società di sicurezza, ONG, aziende attive su scala internazionale e organizzazioni internazionali, contenuti nel rapporto parziale I, permettono tuttavia di ottenere una panoramica rappresentativa della situazione del mercato svizzero.

Concretamente il GLID giunge alle seguenti valutazioni:

1. il GLID condivide il parere del DCAF secondo cui il mercato svizzero per le società di sicurezza private che offrono o prevedono di offrire servizi nelle regioni di crisi e di conflitto è attualmente esiguo. Ciò risulta dall'analisi delle risposte delle società di sicurezza private interpellate dal DCAF che assumono o sono disposte ad assumere mandati in Paesi non limitrofi della Svizzera. Il GLID constata che alcune piccole imprese (1-30 collaboratori) e poche medie imprese (50-200 collaboratori) sono interessate a eseguire siffatti mandati, ma nella maggior parte dei casi non dispongono di esperienza in ambito operativo. Le grandi società del mercato svizzero non sono invece interessate ad operare in regioni di crisi e di conflitto. Lo stesso risulta dall'audizione da parte del GLID di rappresentanti di spicco dell'AISS, i cui membri impiegano, secondo le indicazioni dell'associazione stessa, oltre il 90 per cento del personale attivo nel settore privato della sicurezza in Svizzera¹⁶. Il GLID constata inoltre che molte organizzazioni non governative (ONG), grandi gruppi imprenditoriali attivi su scala internazionale e organizzazioni internazionali che operano nelle regioni di crisi e di conflitto interpellati dal DCAF preferiscono ricorrere a una società di sicurezza locale piuttosto che a una società svizzera, poiché danno più peso all'esperienza specifica delle prime e ai costi spesso più bassi per una qualità soddisfacente che all'eventuale buona reputazione, risultante dalla neutralità del nostro Paese, di una società svizzera;
2. secondo il GLID il rapporto parziale I del DCAF mostra che vi sono comunque alcuni fornitori privati di servizi di sicurezza con legami con la Svizzera che hanno assolto o potrebbero in futuro assolvere determinati mandati in regioni di crisi e di conflitto. Ciò conferma le osservazioni del rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005¹⁷, basato su indagini interne all'Amministrazione e su inchieste presso i Cantoni, secondo cui, pur non trattandosi di un fenomeno di massa, attività di tal genere vengono svolte e potrebbero essere svolte anche in futuro. Il GLID ha avuto la medesima impressione anche nell'audizione che ha organizzato;
3. il GLID ritiene plausibile la valutazione del DCAF, secondo cui nell'immediato futuro non vi sarà una crescita significativa del mercato svizzero per le società di sicurezza che operano o intendono operare nelle regioni di crisi e di conflitto. In base ai dati raccolti dal DCAF e dal GLID stesso, constata tuttavia che la Svizzera potrebbe essere interessante per determinate attività. In tale contesto non sono ipotizzabili soltanto interventi sul luogo da parte di società di sicurezza private, bensì anche il reclutamento di personale nel nostro Paese, sia per la protezione delle persone o delle opere, sia a livello di quadri, ad esempio in qualità di istruttori o consulenti. La

¹⁶ Cfr. www.vssu.org/Porträt/Geschichte/tabid/48/Default.aspx

¹⁷ Cfr. FF 2006 587, 605 segg. (n. 3.3).

riduzione dell'organico dell'esercito e le offerte molto allettanti dal punto di vista finanziario delle società di sicurezza o militari private estere, che svolgono un ruolo importante soprattutto in Afghanistan e Iraq, potrebbero costituire un incentivo in tal senso. Dalle indagini del DCAF nonché da notizie diffuse dai mass media¹⁸ si evince che la Svizzera potrebbe essere interessante come luogo d'istruzione, ad esempio per l'addestramento al tiro con munizione reale. Per quanto riguarda la possibile evoluzione del mercato, il GLID ritiene inoltre interessante la tendenza, evidenziata dal DCAF, alla cooperazione o alla fusione di singole società di sicurezza private con partner esteri che dispongono di risorse ed esperienze largamente maggiori nelle regioni di crisi e di conflitto.

3.2 Analisi del rapporto parziale II del DCAF sulla legislazione di alcuni Stati

Secondo il GLID, il rapporto parziale II del DCAF, che esamina le norme pertinenti in Francia, Australia, Sudafrica, negli Stati Uniti e in Gran Bretagna per l'esportazione di servizi nel settore della sicurezza privata e, ai fini di un paragone, getta uno sguardo alla legislazione svizzera sul materiale bellico e sul controllo dei beni a duplice impiego, fornisce indicazioni interessanti per valutare vantaggi e svantaggi di determinati modelli di regolamentazione.

Il GLID ha ritenuto importante analizzare i sistemi di Stati con un peso di mercato divergente e filosofie distinte in merito alle prestazioni di servizi di sicurezza da parte di privati. Dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna provengono gli operatori più importanti nelle regioni di crisi e di conflitto. Negli Stati Uniti la dipendenza delle società militari e di sicurezza da incarichi statali è particolarmente grande, il che si ripercuote anche nel diritto americano. In Gran Bretagna invece si discutono piuttosto soluzioni incentrate sugli obblighi derivanti dai diritti umani e dal diritto umanitario internazionale. La Francia attualmente non svolge un ruolo importante nell'esportazione di servizi di sicurezza privati e non dispone di una regolamentazione specifica. Anche l'Australia non ha un mercato importante, ma tenta di prevenire con una regolamentazione severa casi spiacevoli che potrebbero danneggiare la reputazione del Paese. A causa del passato dell'apartheid, il Sudafrica, che è importante soprattutto come Paese di reclutamento, è fondamentalmente scettico nei confronti dell'intervento di privati in regioni di conflitto.

Secondo il GLID sono particolarmente interessanti due conclusioni del rapporto parziale II:

1. il GLID constata che la regolamentazione dell'esportazione di servizi di sicurezza in regioni di crisi e di conflitto non presuppone necessariamente un disciplinamento del mercato nazionale. L'analisi comparativa del DCAF mostra che in tutti gli Stati analizzati i servizi di sicurezza forniti sul mercato nazionale si distinguono radicalmente da quelli forniti nelle regioni di crisi e

¹⁸ Ad esempio nella trasmissione «Mise au point» della Télévision Suisse Romande (TSR) del 19.11.2006 con estratti da un notiziario dell'emittente France 2 del 13.11.2006, in cui la Svizzera veniva definita come luogo interessante per l'addestramento al tiro con munizione vera organizzato da società militari e di sicurezza che non provenivano dai Paesi anglosassoni. Il responsabile di una società di sicurezza della Svizzera francese, che offre anch'essa questo tipo di istruzione, lo ha confermato in un'intervista nel corso della trasmissione.

di conflitto. Si tratta in realtà di due tipi diversi di servizi per cui spesso anche le ditte fornitrici non sono le stesse. Mentre a livello nazionale sono richiesti i compiti classici di sorveglianza, le attività di sostegno per organi di sicurezza ufficiali oppure l'applicazione del regolamento interno degli organizzatori in caso di manifestazioni private con grande affluenza di pubblico, le società di sicurezza e militari private che operano nelle regioni di crisi e di conflitto agiscono spesso in un contesto privo di strutture d'ordine statali oppure con strutture poco sviluppate, e spesso accanto o addirittura in unione con forze militari d'intervento straniere. I requisiti individuali e tecnici che devono soddisfare i collaboratori, gli obiettivi dell'istruzione, le regole d'ingaggio, l'equipaggiamento e anche i salari e le assicurazioni sono in questi casi del tutto differenti. Una regolamentazione uniforme del mercato svizzero, ad esempio per mezzo di un concordato intercantonale o una legge federale, non costituisce quindi un presupposto per una regolamentazione dell'esportazione;

2. il GLID giudica d'importanza fondamentale l'applicabilità di un'eventuale regolamentazione delle esportazioni. Il GLID condivide il parere del DCAF secondo cui è preferibile rinunciare a una regolamentazione piuttosto che giungere a una situazione in cui ad esempio il rispetto di determinate condizioni per l'autorizzazione non può essere controllato e applicato. Ciò vale tanto più in quanto, nel quadro di un'iniziativa internazionale lanciata dal DFAE, la Svizzera s'impegna a migliorare il rispetto delle disposizioni di diritto internazionale pubblico e a rendere più efficiente il controllo delle attività delle società di sicurezza e militari private soprattutto nelle regioni di crisi e di conflitto. Il controllo in loco, ossia nelle regioni d'intervento, è di fondamentale importanza. Il rapporto parziale II evidenzia che in diversi Stati è difficile applicare la regolamentazione concernente l'esportazione di servizi di sicurezza. Ciò è dovuto, da una parte, alla mancata efficacia della regolamentazione stessa – ad esempio a causa di un campo d'applicazione troppo ristretto – e, dall'altra, alle risorse insufficienti o alla mancata volontà politica dell'autorità incaricata del controllo.

3.3 Necessità di disciplinamento

In adempimento dell'incarico del Consiglio federale il GLID ha esaminato diverse opzioni in riferimento a servizi di sicurezza forniti in regioni di crisi e di conflitto o destinati a tali regioni. Dapprima si è occupato della questione di fondo relativa ai punti a favore e a sfavore di una regolamentazione (n. 3.3.1 e 3.3.2). Secondo il GLID attualmente non vi è un'urgente bisogno di regolamentazione (n. 3.3.3). Il GLID aveva tuttavia anche il compito di mostrare opzioni praticabili di regolamentazione, che, se del caso, potrebbero essere elaborate (n. 3.3.4). La base costituzionale necessaria per un disciplinamento legale esiste (n. 3.3.4.1). Il GLID ritiene inappropriato un obbligo di comunicazione successiva (n. 3.3.4.2). Sarebbe invece da prendere in considerazione un obbligo antecedente di registrazione per le ditte che intendono svolgere determinati incarichi in regioni di crisi e di conflitto. Inoltre potrebbe essere richiesta un'autorizzazione specifica per i singoli incarichi (n. 3.3.4.3).

3.3.1 **Motivi per rinunciare a una regolamentazione**

Un elemento a sfavore di una regolamentazione è costituito innanzitutto dal fatto che i fornitori privati di servizi di sicurezza con un legame con la Svizzera operanti nelle regioni di crisi e di conflitto, i quali reclutano personale per tali interventi in Svizzera e che hanno clienti in Svizzera o vi stipulano contratti non rappresentano evidentemente (ancora) un fenomeno di massa. Questa situazione già constatata nel rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 è confermato dagli accertamenti più dettagliati del DCAF (rapporto parziale I) e da quelli del GLID stesso. Finora gli operatori svizzeri hanno svolto un ruolo marginale sul mercato internazionale, dominato da fornitori provenienti dai Paesi anglosassoni. La reputazione della Svizzera in quanto Stato di diritto neutrale funzionante non riesce a compensare la mancanza di esperienza nel settore degli interventi armati nelle regioni di crisi e di conflitto e i costi di regola maggiori delle società svizzere rispetto a quelli dei fornitori locali. A differenza di Stati come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e il Sudafrica, in Svizzera una regolamentazione riguarderebbe singoli casi, che per il momento non sono problematici né dal punto di vista quantitativo né da quello qualitativo.

Secondo il GLID un ulteriore elemento contrario a una regolamentazione è il fatto che essa potrebbe essere interpretata come legittimazione ufficiale dell'attività dei fornitori privati nelle regioni di crisi e di conflitto e quindi sfruttata a scopi pubblicitari. Il GLID è cosciente che in determinate circostanze nelle regioni di crisi e di conflitto i servizi di sicurezza privati sono necessari per creare le condizioni che permettano alle entità statali e private di operarvi. Visto che attualmente con gli Stati Uniti e il Sudafrica sono soltanto due gli Stati da cui provengono in numero consistente fornitori di servizi militari e di sicurezza nelle regioni di crisi e di conflitto che dispongono di un disciplinamento in materia, secondo il GLID non si deve sottovalutare il rischio che fornitori di dubbia reputazione potrebbero essere tentati di procurarsi un marchio di qualità statale per mezzo della Svizzera. Dato che, in considerazione dell'esiguo potenziale attuale del mercato svizzero, non vi è un urgente bisogno di regolamentazione, tale fattore acquista ancora maggiore peso.

3.3.2 **Motivi per una regolamentazione**

Un motivo per regolamentare l'esportazione di servizi di sicurezza privati nelle regioni di crisi e di conflitto o di servizi forniti in Svizzera e destinati a tali regioni potrebbe essere dato dal fatto che si tratta di attività delicate. In certi casi un singolo caso negativo potrebbe avere ripercussioni gravi sulla politica estera e di sicurezza svizzera, nonché sulla neutralità e sulla reputazione del nostro Paese. Il rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005¹⁹ e il rapporto parziale I del DCAF menzionano questo rischio. Si tratta in particolare delle seguenti eventualità:

1. attività direttamente *contrarie al diritto nazionale o al diritto internazionale pubblico* da parte di privati che operano dalla Svizzera ai danni di un altro Stato o della sua popolazione. Il rapporto del 2 dicembre 2005 del Consiglio federale menziona un tentativo di colpo di stato nell'Arcipelago delle Comore da parte di mercenari stranieri, nelle cui fasi di pianificazione, reclutamen-

¹⁹ FF 2006 587, pag. 642 segg. (n. 3.3)

to e esecuzione vi sono stati contatti con fornitori privati di servizi di natura paramilitare domiciliati in Svizzera²⁰;

2. *attività operative legali* di fornitori privati di servizi di sicurezza o militari che operano dalla Svizzera per preparare, sostenere e dirigere interventi in regioni di crisi e di conflitto. Rientrano ad esempio in tali attività la pianificazione, il sostegno logistico e materiale e la direzione di interventi. Queste attività potrebbero diventare problematiche per la Svizzera se il personale impegnato nelle regioni di crisi e di conflitto è coinvolto in atti illeciti, il che è molto più probabile in Stati senza o con pochissime forze dell'ordine che in uno Stato con strutture funzionanti²¹. L'audizione organizzata dal GLID e il rapporto parziale I del DCAF mostrano come già oggi singoli cittadini svizzeri operino nelle regioni di conflitto del Medio Oriente per conto di società di sicurezza e militari straniere ed eseguano anche interventi armati;
3. dalle ricerche dell'UFG, dal rapporto parziale I del DCAF nonché dalle informazioni diffuse dai mass media si evince anche che vi sono casi sporadici in cui società di sicurezza svizzere ed estere sfruttano la Svizzera per *attività non operative*. Si tratta di attività quali il reclutamento di personale, l'istruzione e l'allenamento²², attività amministrative²³, l'attività di mediazione, la conclusione di mandati o anche transazioni finanziarie per clienti se un incarico verte sulla protezione globale di attività commerciali in una regione di crisi e di conflitto;
4. l'articolo 2 lettera e della legge federale del 13 dicembre 1996²⁴ sul materiale bellico (LMB) prevede un obbligo d'autorizzazione per «il trasferimento di beni immateriali, “know how” compreso, e il conferimento di diritti sugli stessi beni, in quanto essi concernano materiale bellico e siano acquisiti da persone fisiche o giuridiche con domicilio o sede all'estero». Nel caso del trasferimento di «know how» i confini con l'esportazione di servizi di sicurezza e militari sono fluidi. Ci si può infatti chiedere perché l'esportazione di manuali e materiale d'istruzione per l'uso di armi sia soggetta a un'autorizzazione ai sensi della LMB, mentre l'invio in regioni di crisi e di conflitto di specialisti in materia d'istruzione, allenamento, logistica o supporto è possibile senza autorizzazione.

A favore di una regolamentazione si può infine citare anche l'iniziativa svizzera concernente le società di sicurezza e militari private operanti in situazioni di conflitto. In attuazione dell'obiettivo formulato dal Consiglio federale nel suo rapporto del

²⁰ FF 2006 587, pag. 606 seg.

²¹ Lo dimostra un incidente avvenuto in Iraq: il 16 settembre 2007 la ditta di sicurezza statunitense «Blackwater» è stata coinvolta in una sparatoria nel corso della quale, secondo informazioni irachene, sono stati uccisi 17 civili iracheni, cfr. www.reuters.com/article/worldNews/idUSL0765327820071007 (ultima consultazione il 3 marzo 2008). La ditta statunitense è stata criticata duramente dalla comunità internazionale. In seguito a un rapporto d'inchiesta del suo ministero, il 23 ottobre 2007 il ministro degli esteri statunitense ha annunciato controlli più severi per le società di sicurezza private in Iraq, cfr. www.nzz.ch/nachrichten/international/strengre_kontrolle_fuer_private_sicherheitsfirmen_1.5.74001.html (ultima consultazione il 3 marzo 2008).

²² Cfr. le informazioni della trasmissione «Mise au point» della TSR del 19 novembre 2006 menzionate nel n. 3.1 alla nota 18.

²³ Anche il rapporto del 2 dicembre 2005 del Consiglio federale cita un esempio di una ditta di sicurezza estera che svolge attività amministrative in Svizzera, FF 2006 587, pag. 606.

²⁴ RS 514.51

2005, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) hanno lanciato l'iniziativa nel gennaio 2006. Quest'ultima intende rafforzare gli obblighi legali di tutti gli attori ed elaborare regole di comportamento in particolare per gli Stati che impiegano o sul cui territorio operano fornitori privati, che esportano servizi di sicurezza e militari privati o che fungono da territorio di reclutamento per il personale²⁵. Un disciplinamento su scala nazionale dell'esportazione di servizi di sicurezza privati in regioni di crisi e di conflitto potrebbe fungere da sostegno all'iniziativa e rendere più credibile l'impegno della Svizzera in campo internazionale.

3.3.3 Il GLID opta per una rinuncia a una regolamentazione

3.3.3.1 Nessuna regolamentazione dell'esportazione dei servizi di sicurezza

In considerazione del rapporto del 2 dicembre 2005 del Consiglio federale, del rapporto parziale I del DCAF e dei propri accertamenti, in particolare dell'audizione del 7 novembre 2006, il GLID conclude che, almeno finora, in Svizzera non si è formato un mercato significativo per l'esportazione di servizi di sicurezza in regioni di crisi e di conflitto. Questa constatazione vale sia per interventi operativi in loco sia per attività organizzative, logistiche e di pianificazione in Svizzera. Sebbene la Svizzera sembri interessare società di sicurezza e militari private estere per determinate attività d'istruzione, quali ad esempio l'istruzione per il tiro con munizione vera, non vi è una richiesta degna di nota. Il reclutamento di personale svizzero da parte di società estere per interventi in regioni di crisi e di conflitto è finora di dimensioni trascurabile, il che è probabilmente dovuto alla mancanza d'esperienza dei nostri cittadini in conflitti armati. I fornitori esteri privati di servizi di natura militare e di sicurezza sfruttano occasionalmente la Svizzera per attività amministrative e transazioni finanziarie²⁶. Il GLID non ritiene tuttavia né necessario né sensato disciplinare tali attività, poiché il legame degli operatori con la Svizzera è minimo e inoltre un controllo efficace sarebbe difficile da attuare.

Al momento attuale il GLID ritiene esiguo il rischio che si verifichino singoli incidenti in grado di compromettere la politica estera e di sicurezza o la neutralità del nostro Paese. Pur non disponendo di un mercato significativo per fornitori privati che operano in regioni di crisi e di conflitto, l'Australia ha adottato una regolamentazione relativamente severa per impedire che il Paese venga coinvolto indirettamente in conflitti di terzi o in gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale. Tuttavia, a differenza dell'Australia, l'ultimo conflitto armato in cui è stata coinvolta la Svizzera risale a quasi 200 anni fa. Con l'eccezione degli Stati Uniti e del Sudafrica, attualmente nessuno Stato fornitore importante dispone di una regolamentazione specifica per l'esportazione di servizi di sicurezza in regioni di crisi e di conflitto che vada oltre quella prevista dalla legislazione sul materiale bellico. Ciò vale in particolare anche per i Paesi limitrofi della Svizzera. Il GLID

²⁵ Per informazioni più precise sugli obiettivi e il contenuto dell'iniziativa e sulle discussioni in merito cfr. <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/intla/humlaw/pse/psechi.html>.

²⁶ Cfr. l'esempio di una società con sede in Ticino menzionato nel rapporto del 2 dicembre 2005 del Consiglio federale, FF **2006** 587, pag. 606 (n. 3.3).

ritiene pertanto opportuno attendere e, se del caso, reagire in futuro alle tendenze del mercato. In tal modo si può anche evitare che fornitori esteri privati di servizi di sicurezza sfruttino una registrazione in Svizzera come legittimazione particolare delle loro attività, cosa che secondo il GLID non sarebbe auspicabile.

A ciò si aggiunge che un controllo successivo di tali attività richiederebbe consistenti risorse finanziarie e di personale. A differenza di quanto previsto per le imprese che commerciano con beni d'armamento, il controllo dei fornitori di servizi non potrebbe vertere su determinati oggetti. Gli eventuali criteri per la registrazione di una società, quali la serietà della sua impostazione e direzione (reputazione), la condizione finanziaria stabile, la formazione e il perfezionamento del personale dal punto di vista tecnico, in riferimento alle regole d'ingaggio e alla scelta dei mezzi d'intervento adeguati nonché ai diritti fondamentali, al diritto umanitario internazionale e agli aspetti fondamentali della politica estera svizzera, sarebbero difficilmente controllabili, in particolare nelle regioni di conflitto e di crisi. Alla luce dell'attuale portata limitata del problema l'onere necessario appare sproporzionato.

3.3.3.2 Rinuncia a una regolamentazione specifica del mercenarismo

Il DCAF ritiene appropriato vietare le attività legate al mercenarismo basandosi sulle pertinenti definizioni degli accordi internazionali²⁷.

Il Consiglio federale ha esaminato la questione nel suo rapporto del 2 dicembre 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private²⁸, giungendo alla conclusione che le convenzioni internazionali contenenti disposizioni specifiche contro il mercenarismo perdono d'importanza perché le loro definizioni sono troppo restrittive e molto difficili da applicarle al personale delle società di sicurezza private. Il Consiglio federale ha osservato che il diritto penale internazionale contiene disposizioni sufficienti per punire i collaboratori delle società di sicurezza private che violano gravemente i diritti umani e il diritto umanitario internazionale²⁹. Ha inoltre esaminato se il diritto penale svizzero consente di perseguire reati commessi al di fuori della Svizzera dal personale delle società di sicurezza private³⁰, giungendo alla conclusione che non è necessario estendere la responsabilità penale, poiché il diritto vigente contempla una serie di reati che possono riguardare anche società di sicurezza private. Inoltre il Codice penale svizzero prevede che i reati commessi all'estero siano giudicati da un tribunale svizzero nel caso in cui vi è un legame sufficientemente stretto con la Svizzera (principio della giurisdizione penale sostitutiva).

Il GLID ha esaminato il suggerimento del DCAF di vietare le attività legate al mercenarismo. Condividendo i motivi menzionati dal Consiglio federale nel suo rapporto del 2 dicembre 2005, ritiene che tale provvedimento non sia necessario.

²⁷ Cfr. n. 2.4 lett. d.

²⁸ Rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005, FF **2006** 587, pagg. 629-632.

²⁹ Rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005, FF **2006** 587, pag. 636 seg.

³⁰ Rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005, FF **2006** 587, pagg. 620-624 e 637.

3.3.4 Opzioni normative

Pur pronunciandosi per la rinuncia a una regolamentazione in considerazione delle circostanze attuali, il GLID ha anche valutato vantaggi, svantaggi e aspetti particolari di singole opzioni normative per le attività legate all'esportazione di servizi di sicurezza in regioni di crisi e di conflitto. Esiste già una base costituzionale per una regolamentazione (n. 3.3.4.1). Secondo il GLID un obbligo di comunicazione successiva non sarebbe una soluzione efficace (n. 3.3.4.2). Sarebbe più opportuna una regolamentazione fondata sulla duplice condizione della registrazione anteriore del fornitore privato di servizi di sicurezza e dell'obbligo d'autorizzazione specifico per i singoli mandati (n. 3.3.4.3). Tale «duplice sistema di controllo» sarebbe paragonabile al disciplinamento previsto dalla legge sul materiale bellico (LMB)³¹, il cui articolo 9 statuisce l'obbligo di un'autorizzazione di principio per chi fabbrica, commercia e procura a titolo di mediatore materiale bellico, mentre l'articolo 12 cita le attività che necessitano di un'autorizzazione specifica.

3.3.4.1 Base costituzionale per una regolamentazione federale

Esiste la base costituzionale necessaria per emanare una regolamentazione federale dell'esportazione di servizi di sicurezza privati in regioni di crisi e di conflitto. Si tratta innanzitutto dell'articolo 95 capoverso 1 Cost., che affida alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Tale disposizione permette alla Confederazione di restringere la libertà economica per mezzo di provvedimenti di polizia economica. Ai sensi dell'articolo 94 capoverso 1 Cost., tali provvedimenti sono considerati conformi alla libertà economica garantita dall'articolo 27 Cost. e quindi costituiscono una limitazione lecita di tale diritto fondamentale poiché non distorcono la concorrenza³². Un'ulteriore base costituzionale è costituita dalla competenza generale della Confederazione di emanare atti legislativi nazionali che riguardano gli affari esteri³³, sancita all'articolo 54 capoverso 1 Cost. La disposizione permette alla Confederazione di emanare atti legislativi nazionali purché sussista una relazione con gli affari esteri. In caso di regolamentazione dei servizi di sicurezza privati nelle regioni di crisi e di conflitto la relazione con gli affari esteri è di centrale importanza.

3.3.4.2 Obbligo di comunicazione successiva

Una possibilità di disciplinamento è costituita dall'introduzione di un obbligo di comunicazione successiva per determinate attività di fornitori privati di servizi di sicurezza prestati direttamente nelle regioni di crisi e di conflitto o che vi si ripercuotono indirettamente, come ad esempio il reclutamento o l'istruzione del persona-

³¹ RS 514.51

³² Reto Jacobs, St.Galler Kommentar, in merito all'art. 95 Cost., numero marginale. 12; Klaus A. Vallender, ibid., in merito all'art. 94 Cost., numero marginale 5.

³³ Così Bernhard Ehrenzeller, St.Galler Kommentar, in merito all'art. 54 BV, numero marginale 14 con rinvio alla legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP, RS 291).

le destinato a interventi in tali regioni. A livello intrastatale³⁴, il Cantone di Berna applica un siffatto obbligo generale di comunicazione successiva. L'obbligo sussiste soltanto dopo la pianificazione (p.es. in seguito a un incarico) o dopo l'esecuzione di un'attività.

Un obbligo di comunicazione successiva avrebbe il vantaggio di essere poco intervenzionista, poiché sarebbe il fornitore stesso a prendere l'iniziativa, e le informazioni sensibili su tipo e luogo d'intervento nonché eventualmente sui clienti non dovrebbero essere rese note in anticipo. Inoltre potrebbero essere in larga misura evitati i problemi relativi alla comunicazione di mandati conclusi a breve scadenza, che si riscontrano spesso nella protezione delle persone o dell'attività di scorta ai trasporti di valori.

Tuttavia il GLID ritiene che l'obbligo di comunicazione successiva non sia una buona soluzione, poiché non permette di raggiungere gli obiettivi fissati con un disciplinamento legale. Un disciplinamento è sensato soltanto se consente di controllare efficacemente e di impedire all'occorrenza le attività di fornitori privati di servizi di sicurezza che possono avere ripercussioni negative non soltanto nelle regioni d'intervento all'estero, ma anche per la politica estera e di sicurezza nonché per la neutralità della Svizzera. I singoli mandati, i clienti, le regioni d'intervento, le attività e le condizioni d'intervento, ma anche le dimensioni e la qualità dei fornitori privati di servizi di sicurezza nelle regioni di crisi e di conflitto sono talmente diversi che quasi nessun caso è paragonabile a un altro. Un controllo preventivo basato esclusivamente su un obbligo di comunicazione successiva non sarebbe pertanto efficace.

3.3.4.3 Obbligo di registrazione e/o di comunicazione antecedente

3.3.4.3.1 Base legale

Un disciplinamento che prevedesse una registrazione antecedente delle società di sicurezza e/o un obbligo di comunicazione antecedente per determinate attività di tali società andrebbe emanato sotto forma di legge federale poiché restringerebbe la libertà economica garantita dalla Costituzione (art. 164 cpv. 1 lett. b Cost.). Tale restrizione dovrebbe essere giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui (art. 36 cpv. 2 Cost.). Un interesse pubblico degno di protezione potrebbe consistere nell'evitare complicazioni di politica estera o di politica della neutralità (cfr. n. 3.3.2). Una restrizione deve essere proporzionata allo scopo, condizione da valutare alla luce del disciplinamento concreto. Tuttavia un obbligo di registrazione o d'autorizzazione può essere fondamentalmente proporzio-

³⁴ "Privatdetektive und Private, die gewerbmässig Personen schützen oder Grundstücke, Gebäude, gefährliche Güter und Werttransporte bewachen" werden verpflichtet, "der Polizei Auskunft über getroffene und geplante Massnahmen zu erteilen und alle besonderen Vorkommnisse zu melden" Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a des Polizeigesetzes (PolG) vom 8. Juni 1997 (BSG 551.1).

nato allo scopo, come mostrano la legge sul materiale bellico (LMB)³⁵ e la legge sul controllo dei beni a duplice impiego³⁶ nei rispettivi campi d'applicazione.

3.3.4.3.2 Criteri per un disciplinamento

Un controllo preventivo efficace dei fornitori privati di servizi di sicurezza nelle regioni di crisi e di sicurezza potrebbe essere impostato in vario modo. Sono ipotizzabili criteri in parte combinabili, in parte alternativi:

1. Sistema di controllo semplice o multiplo

In caso di sistema di controllo semplice l'autorizzazione di determinate attività dipende da un solo livello di controllo, ad esempio un obbligo di registrazione antecedente delle società di sicurezza private con legami con la Svizzera che intendono offrire determinati servizi nelle regioni di crisi e di conflitto. In tal caso l'esame verterebbe sulla serietà della società in generale, ma non sui singoli mandati. Potrebbero d'altra parte essere oggetto di una procedura d'autorizzazione specifica esclusivamente i singoli mandati.

In un sistema di controllo multiplo vengono combinati entrambi i livelli di controllo. Un disciplinamento di questo tipo è previsto ad esempio dalla legge sul materiale bellico, che prescrive un'autorizzazione di principio alle persone fisiche e giuridiche che fabbricano, commerciano o procurano a titolo di mediatore professionale materiale bellico a destinatari all'estero (Art. 9) e oltre a ciò richiede un'autorizzazione specifica per ogni attività di questo tipo (importazione, esportazione e transito, commercio, mediazione).

2. Definizione autonoma delle attività da disciplinare o abbinamento a determinati beni soggetti ad autorizzazione

Il legislatore può definire in maniera generale e astratta le attività da disciplinare nel settore della sicurezza. Sarebbe tuttavia anche ipotizzabile definire un obbligo d'autorizzazione per servizi forniti in relazione con i beni contemplati dalla legge sul materiale bellico o dalla legge sul controllo dei beni a duplice impiego. I servizi da contemplare verrebbero abbinati a determinati beni soggetti al controllo d'esportazione. Un sistema di controllo dell'esportazione dei servizi in funzione dei beni soggetti al controllo d'esportazione è applicato dagli Stati Uniti³⁷. I beni militari in questione sono elencati nella cosiddetta «US Munitions List». Abbinare i servizi all'esportazione di beni rilevanti per la sicurezza ha il vantaggio di delimitare in modo alquanto chiaro il campo d'applicazione della regolamentazione.

³⁵ RS 514.51.

³⁶ Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego; LBDI), RS 946.202.

³⁷ Le disposizioni esecutive per il *Arms Control Export Act*, che corrisponde alla nostra legge sul materiale bellico, prevedono che «il sostegno e l'istruzione di cittadini stranieri nella progettazione, pianificazione, costruzione e fabbricazione, nella produzione e nel montaggio, nel collaudo, nella riparazione e nella manutenzione, nella modifica e nell'uso, nella messa fuori servizio e nella distruzione, nell'elaborazione o nell'impiego di beni militari, nonché la fornitura di dati tecnici su quest'ultimi» sono contemplati dalla legislazione sul controllo delle esportazioni cfr. «International Traffic in Arms Regulations» (ITAR), <http://fas.org/spp/starwars/offdocs/itar/p120.htm>.

Costituisce invece uno svantaggio il fatto che in tal modo non sono contemplate le attività logistiche o di pianificazione, e ad esempio nemmeno l'istruzione militare, che non si svolgono necessariamente sul luogo d'intervento³⁸.

3. Criteri mirati: conformità con i principi fondamentali della politica estera e di sicurezza della Svizzera

Il disciplinamento di servizi di sicurezza privati destinati a regioni di crisi e di conflitto può prevedere la conformità con i principi fondamentali della politica estera e di sicurezza della Svizzera. Tale conformità può essere richiesta in occasione del rilascio di un'autorizzazione di principio per un'impresa o di un'autorizzazione specifica per singoli mandati. Una condizione di questo tipo è prevista dalla legislazione svizzera sul materiale bellico. Infatti l'articolo 22 LMB³⁹ statuisce che un'autorizzazione per le attività contemplate dalla legge è rilasciata soltanto «se non violano il diritto internazionale pubblico, non ledono i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti». L'articolo 5 lettere a-e dell'ordinanza sul materiale bellico⁴⁰ precisa questi criteri, menzionando il mantenimento della pace, la sicurezza internazionale e la stabilità regionale, la situazione all'interno del Paese destinatario, il rispetto dei diritti umani e la rinuncia all'impiego di bambini-soldato da parte del Paese destinatario, nonché gli sforzi della Svizzera nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, l'atteggiamento del Paese destinatario rispetto al diritto internazionale e la posizione di Paesi che partecipano con la Svizzera a regimi internazionali di controllo delle esportazioni. Questo tipo di condizioni per il rilascio dell'autorizzazione è teso in primo luogo a evitare pericoli o danni per la politica estera e di sicurezza della Svizzera. In combinazione con standard di qualità per i fornitori privati di prestazioni, con determinate condizioni per i singoli mandati e con criteri geografici, questi criteri politici costituiscono senz'altro restrizioni sensate che permettono alle autorità di reagire in modo flessibile a situazioni delicate. Pertanto questi criteri non devono essere stabiliti in modo troppo rigido, perché altrimenti rischiano di restare lettera morta o di poter essere soddisfatti soltanto vietando del tutto l'esportazione di servizi⁴¹.

4. Criteri geografici: elenchi negativi o positivi di Paesi

I criteri geografici sono di grande importanza per un disciplinamento delle esportazioni di servizi di sicurezza in regioni di crisi e di conflitto. Bisogna

³⁸ La regolamentazione americana è infatti soltanto una misura d'accompagnamento alla legislazione sul materiale bellico, con cui s'intende impedire che gli operatori soggetti alle restrizioni d'esportazione acquisiscano il sapere necessario per fabbricare o impiegare autonomamente armi sofisticate. Essa non contempla i servizi militari e di sicurezza che le società private forniscono all'estero, se quest'ultime si procurano l'equipaggiamento esclusivamente all'estero e non producono o esportano beni militari negli o dagli Stati Uniti.

³⁹ RS 514.51.

⁴⁰ Ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico (Ordinanza sul materiale bellico; OMB), RS 514.511.

⁴¹ Il problema si pone nella legislazione statunitense, che permette forniture di armi a Stati africani al sud del Sahara soltanto se con esse il governo americano può arginare lo sviluppo di programmi militari molto costosi nei Paesi in questione. È molto difficile dire in anticipo se ciò sarà il caso, per cui nella prassi la regolamentazione è priva d'importanza.

distinguere tra Paesi con strutture e procedure statali perlomeno rudimentali e Paesi in grave dissesto interno o addirittura in disfacimento, in particolare in caso di guerra o di guerra civile.

È ipotizzabile un elenco negativo che designa gli Stati da considerare regioni di crisi e di conflitto cui pertanto si applica la regolamentazione. Il Sudafrica applica un sistema di questo tipo non solo per l'esportazione di materiale bellico, ma anche per altri tipi di sostegno nel settore militare e della sicurezza, in particolare anche il servizio presso eserciti stranieri di cittadini sudafricani o di persone domiciliate in Sudafrica. La Commissione nazionale per il controllo delle armi convenzionali (*National Conventional Arms Control Committee [NCACC]*) informa il governo sudafricano in merito a conflitti armati già esplosi o imminenti o ad altre circostanze che rendono opportuna una regolamentazione. In seguito il Capo dello Stato applica la regolamentazione dell'esportazione al Paese in questione.

L'ordinanza svizzera sul materiale bellico⁴² prevede la soluzione opposta. Nell'allegato 2 elenca numerosi Paesi europei nonché gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda, per i quali, in presenza di un'autorizzazione di principio, non è necessaria un'autorizzazione specifica per il commercio e l'attività di mediazione di materiale bellico o il trasferimento di beni immateriali, compreso il «know how», a destinatari all'estero. Un elenco positivo di Paesi, che definisce come eccezione l'esportazione facilitata, ha il vantaggio di sottoporre a un controllo più severo i casi dubbi. Se tuttavia il Consiglio federale dovesse designare in un'ordinanza tutti i casi aporetici, le autorità dovranno affrontare un onere amministrativo supplementare per i controlli, mentre i soci in affari disporranno di minore flessibilità negli scambi commerciali.

5. Legame con la Svizzera

Regolamentare i servizi di sicurezza privati destinati a regioni di crisi e di conflitto presuppone un legame del fornitore con la Svizzera. Sono ipotizzabili diversi criteri, quali la cittadinanza dei proprietari o del personale della società fornitrice, la provenienza dei mezzi finanziari, la sede giuridica o societaria oppure il luogo in cui sono esercitate determinate attività. Nella prassi tuttavia non tutti i criteri sono applicabili. Il legame con la Svizzera deve essere chiaramente certificato e facilmente individuabile. Inoltre il tipo di legame dovrebbe tenere conto dello scopo della regolamentazione, finalizzata a impedire danni alla politica estera e di sicurezza della Svizzera e a garantire che le attività private nel settore della sicurezza esercitate a partire dalla Svizzera non siano contrarie al diritto internazionale umanitario e ai diritti umani.

Non appare pertanto opportuno definire il legame per mezzo della cittadinanza svizzera dei proprietari o dei collaboratori di una società, poiché ciò non corrisponderebbe allo spirito di protezione della regolamentazione, e inoltre sarebbe quasi impossibile individuare e controllare cittadini svizzeri all'estero che lavorano per società di sicurezza estere o ne detengono il controllo economico. È invece plausibile un collegamento con la sede giuridica della società, poiché è facilmente individuabile ed è necessario esigere che

⁴² RS 514.511.

una società organizzata secondo il diritto svizzero non violi i principi fondamentali della politica estera e di sicurezza del nostro Paese. Se la sede della società si trova all'estero, un altro criterio applicabile è il luogo in cui viene esercitata l'attività commerciale principale. Potrebbe essere inoltre sufficiente che una determinata attività problematica sia esercitata in Svizzera, come ad esempio l'istruzione all'arma del personale di sicurezza.

3.3.5 Punti fondamentali di un disciplinamento

Nel caso in cui il Consiglio federale optasse per un disciplinamento dei servizi militari e di sicurezza privati destinati alle regioni di crisi e di conflitto, il GLID indica alcuni punti che ritiene d'importanza fondamentale.

Secondo il GLID, la soluzione più vantaggiosa sarebbe un controllo antecedente sul modello della legge sul materiale bellico, con la doppia condizione dell'obbligo di registrazione per il fornitore e dell'obbligo d'autorizzazione per il caso specifico (singolo mandato). A tale scopo sarebbe necessaria una legge formale.

Coloro (società o individui) che intendono fornire determinati servizi militari e di sicurezza in regioni di crisi e di conflitto dovrebbero prima chiedere una registrazione presso l'autorità federale competente. Secondo il GLID, per l'ammissione dovrebbero essere decisivi soprattutto i tre criteri elencati qui di seguito.

1. Le attività dei fornitori non sono contrarie ai principi fondamentali della politica estera e di sicurezza della Svizzera.
2. I fornitori garantiscono una selezione e istruzione accurata del loro personale. Eseguono gli accertamenti esigibili e rinunciano ad assumere persone qualora sia provato che hanno commesso reati gravi. Provvedono essi stessi o per il tramite di terzi a un'istruzione del personale adeguata all'attività da esercitare. Accanto a nozioni operative e tecniche (per esempio limiti dell'impiego della coercizione, padronanza dell'arma), devono essere trasmesse e regolarmente verificate anche conoscenze di base del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.
3. La situazione finanziaria dei fornitori è stabile. Ciò è importante per diversi motivi: da una parte si riduce il rischio di corruzione presso una società e i suoi collaboratori; dall'altra, una società deve poter garantire una buona istruzione e un equipaggiamento appropriato; infine essa dovrebbe, nei limiti del possibile, essere in grado di assumersi le sue responsabilità finanziarie nel caso di giustificate pretese di risarcimento o di riparazione morale.

Anche i singoli mandati dovrebbero essere soggetti ad autorizzazione. Oltre a essere conformi ai principi fondamentali della politica estera e di sicurezza della Svizzera, i mandati andrebbero definiti chiaramente. Il fornitore dovrebbe inoltre garantire l'impiego di personale qualificato e dotato dei requisiti necessari per eseguire il mandato. Ciò vale soprattutto per i mandati che prevedono l'impiego della coercizione o di collaboratori armati.

Secondo il GLID si dovrebbe inoltre prendere in considerazione di vietare in assoluto ai fornitori privati di partecipare a conflitti armati o alla loro preparazione mirata. Alla luce dei principi fondamentali della politica estera e di sicurezza della Svizzera tali attività sono a priori problematiche e pertanto lo Stato non deve permetterle. Il

GLID è tuttavia cosciente che è difficile procedere a una delimitazione. È ad esempio difficile distinguere i servizi militari dai servizi di sicurezza in senso stretto, poiché la protezione di persone e oggetti o la scorta a trasporti di valore richiedono in certi casi una logistica complessa e un equipaggiamento armato analogo a quello delle operazioni militari e possono sfociare in conflitti armati. Le operazioni militari finalizzate a un intervento diretto in un conflitto vanno tuttavia distinte da misure di protezione adottate in una situazione che rischia di deteriorare⁴³. Ai fini della verificabilità andrebbero definite come attività di combattimento esclusivamente gli interventi diretti in operazioni militari di forze armate straniere, di ribelli armati o di formazioni private al servizio di forze armate straniere o ribelli armati. Un divieto dovrebbe contemplare anche le attività preparatorie mirate, quali l'istruzione di unità di combattimento, che possono svolgersi anche in Svizzera. Non sarebbero invece contemplate le attività indirette di sostegno, quali la logistica, la manutenzione e la riparazione di oggetti d'equipaggiamento o la protezione di civili, anche se sono esercitate al servizio di una potenza coinvolta nel conflitto.

Per quanto riguarda l'oggetto normativo il GLID raccomanda di definire determinate attività soggette ad autorizzazione piuttosto che creare, come negli Stati Uniti, un legame con l'esportazione di materiale bellico⁴⁴. Infatti in Svizzera tale attività è di gran lunga meno importante rispetto agli Stati Uniti, dove si tratta in primo luogo di impedire che armi molto sofisticate finiscano nelle mani sbagliate. Senza un riferimento alla LMB potrebbero inoltre essere contemplate anche attività delicate che non sono legate all'esportazione di materiale bellico, quali ad esempio la pianificazione di dispositivi militari o di protezione, la direzione e il coordinamento di interventi, il reclutamento di personale e la sua istruzione, in particolare anche nell'uso dell'arma. Dovrebbero inoltre essere soggetti ad autorizzazione i servizi classici nell'ambito della sicurezza, come la protezione di persone e opere e la scorta ai trasporti di valore. IL GLID non ritiene invece sensato includere nella regolamentazione anche attività finanziarie e amministrative nonché l'acquisizione e la mediazione di clienti in quanto queste attività sono difficilmente verificabili e controllabili dall'esterno.

Per quanto riguarda il campo d'applicazione di un'eventuale regolamentazione, secondo il GLID è necessario un legame sufficientemente forte del fornitore con la Svizzera. Per il GLID un tale legame sussiste in particolare in tre casi:

1. la società ha la sua sede giuridica in Svizzera;
2. il fornitore organizza dalla Svizzera i servizi soggetti ad autorizzazione e destinati a regioni di crisi e di conflitto;

⁴³ Un divieto di questo tipo sarebbe conforme all'idea di fondo dell'articolo 92 del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM, RS 321.0). La disposizione (atti di ostilità) commina una pena a «chiunque, dal territorio neutrale della Svizzera, intraprende o favorisce atti di ostilità contro un belligerante». A differenza di epoche precedenti, attualmente i privati svolgono un ruolo sempre più importante, in particolare in caso di conflitti armati in Stati con un ordinamento non funzionante o addirittura inesistente. In tale contesto è di attualità anche l'articolo 94 CPM (indebolimento della forza difensiva del Paese), che vieta ai cittadini svizzeri di arruolarsi in un esercito straniero senza il permesso del Consiglio federale (cpv. 1) nonché di arruolare uno Svizzero per un esercito straniero o di favorire l'arruolamento (cpv. 3). Attualmente il Tribunale militare 6, con sede a San Gallo, deve giudicare se l'arruolamento per più mesi di un cittadino svizzero al servizio della società militare e di sicurezza privata americana «Blackwater» in Iraq costituisce una violazione dell'articolo 94 CPM, cfr. www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/810166.html.

⁴⁴ Cfr. le osservazioni al n. 3.3.4.3.2, punto 2.

3. il fornitore esercita in Svizzera determinate attività, che successivamente avranno ripercussioni in regioni di crisi e di conflitto; vi rientra ad esempio il reclutamento di personale da impiegare in regioni di conflitto e di crisi o l'organizzazione di corsi d'istruzione in ex impianti dell'esercito.

Per definire le regioni di crisi e di conflitto il GLID opta per un elenco negativo dei Paesi, che il Consiglio federale dovrebbe stabilire in un'ordinanza. Si tratterebbe di una soluzione inversa a quella della legge sul materiale bellico, che richiede un'autorizzazione specifica per l'attività di mediazione e il commercio con destinatari all'estero⁴⁵, ma autorizza il Consiglio federale a prevedere eccezioni per determinati Paesi⁴⁶; possibilità di cui ha fatto uso con l'allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico (OMB)⁴⁷. Il GLID ritiene che i servizi di sicurezza non comportino un rischio potenziale paragonabile a quello del materiale bellico impiegato in conflitti armati. In molti casi Stati, organizzazioni di soccorso o imprese devono poter contare su fornitori privati di servizi di sicurezza per poter essere presenti in regioni di crisi e di conflitto. Lo svantaggio di dover designare singoli Paesi per i quali è necessaria un'autorizzazione d'esportazione può pertanto essere accettato⁴⁸.

4 Conclusioni

Come il GLID, l'UFG ritiene che al momento si dovrebbe rinunciare a disciplinare l'esportazione di servizi di sicurezza e militari in regioni di crisi e di conflitto. Per l'UFG sono determinanti l'attuale esigua importanza del mercato svizzero nonché il fatto che soltanto pochi Paesi applicano una regolamentazione in materia e ne fanno a meno anche importanti Stati esportatori e i Paesi limitrofi della Svizzera. Alla luce di queste circostanze l'UFG ritiene opportuno osservare l'evoluzione del mercato e degli standard nazionali e internazionali.

⁴⁵ Art. 15 LMB (autorizzazione per attività di mediazione) e art. 16a LMB (autorizzazione per il commercio).

⁴⁶ Art. 15 cpv. 2 e art. 16a cpv. 2 LMB.

⁴⁷ Cfr. art. 6 cpv. 2 OMB e l'allegato 2 dell'OMB che esenta dall'autorizzazione l'esportazione in 25 Stati democratici (dell'UE, nonché Argentina, Australia, Giappone, Canada, Nuova Zelanda, USA).

⁴⁸ Nell'art. 9 cpv. 1 dell'ordinanza del 21 settembre 1998 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (Ordinanza sulle armi, RS 514.541) il Consiglio federale ha stabilito una lista negativa di Paesi con cui vieta ai cittadini di otto Stati di acquistare e portare armi.

