



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

Direzione politica DP
Divisione politica di sicurezza

14.08.2019

Rapporto di attività annuale 2018 sull'attuazione della legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (1° gennaio 2018 – 31 dicembre 2018)

1. Introduzione

Quello della sicurezza privata è un settore dinamico soggetto a uno sviluppo considerevole. Il sostegno alle operazioni delle forze armate o di sicurezza e la protezione delle persone sono le prestazioni più comuni, ma stanno facendo la loro comparsa nuove forme di servizi legati in particolare all'utilizzo di tecnologie avanzate. Anche la tipologia delle imprese di sicurezza private muta costantemente: non sono più solo le imprese di sicurezza nel senso tradizionale del termine a essere subordinate alla legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP)¹, ma anche altri attori, come gli uffici di consulenza, le agenzie di *intelligence* e le imprese industriali.

2. Attuazione della LPSP

La LPSP è entrata in vigore il 1° settembre 2015 e intende contribuire a salvaguardare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, a realizzare i suoi obiettivi di politica estera, a preservarne la neutralità e a garantire il rispetto del diritto internazionale (art. 1 LPSP). A tale scopo sottopone la fornitura di prestazioni di sicurezza private all'estero da parte di imprese svizzere a un controllo che prevede una notificazione obbligatoria e, se del caso, una procedura di esame².

L'unità incaricata dell'attuazione e dell'interpretazione della legge (autorità competente) è la Sezione Servizi di sicurezza privati (SSSP), che fa capo alla Divisione politica di sicurezza (DPS) della Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Il suo compito è applicare la legge e gestire le procedure amministrative introdotte con quest'ultima. Contribuisce inoltre a elaborare la politica della Svizzera afferente ai servizi di sicurezza privati e partecipa, su scala nazionale e internazionale, al dialogo sulle normative e sugli standard applicabili alle società di sicurezza private.

Conformemente all'articolo 37 della LPSP, l'autorità competente è tenuta a redigere ogni anno un rapporto d'attività all'attenzione del Consiglio federale, che viene pubblicato sul sito Internet del DFAE.

2.1 Informazione e collaborazione con altri servizi

Nell'anno in rassegna, come in quelli precedenti, l'autorità competente ha portato avanti il suo lavoro di informazione e sensibilizzazione tra le imprese potenzialmente interessate dalla legge. Ha quindi incontrato numerose aziende per valutare meglio le attività che svolgono e, in particolare, per spiegare loro la procedura, il quadro giuridico e gli obblighi che ne derivano.

L'autorità competente lavora altresì a stretto contatto con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Alcuni casi rientrano sia nel campo di applicazione della LPSP sia in quello della procedura di autorizzazione della SECO prevista per affari conclusi con l'estero ai sensi della legge federale sul materiale bellico (LMB)³ e della legge federale sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici (LBDI)⁴. Indicazioni pratiche riguardanti questa procedura figurano nel *Promemoria relativo alla LPSP*⁵ curato dall'autorità competente.

Per ottimizzare il coordinamento, nell'anno in rassegna il DFAE e la SECO hanno definito misure supplementari in materia di collaborazione. Queste prevedono l'introduzione di riunioni di lavoro comuni, a cadenza regolare, a partire dal 2019 e l'adeguamento del sistema di

¹ RS 935.41

² Due sono i divieti imposti senza eccezioni dalla legge: da un lato, la legge vieta la partecipazione diretta a ostilità (art. 8 LPSP) e, dall'altro, di fornire dalla Svizzera prestazioni di sicurezza private che si presume saranno utilizzate dai destinatari nel quadro della commissione di gravi violazioni dei diritti dell'uomo (art. 9 LPSP).

³ RS 541.51

⁴ RS 946.202

⁵ https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/it/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/merkblatt-verhaeltnis-bps_IT.pdf

autorizzazione elettronica della gestione delle domande Elic. Con l'introduzione di campi obbligatori, l'adeguamento consente una maggiore automazione della procedura di trasmissione delle domande pertinenti dalla SECO al DFAE.

2.2 Revisione della *Guida alla LPSP* e del *Promemoria relativo alla LPSP*

La *Guida alla LPSP* e il *Promemoria relativo alla LPSP*⁶ precisano le definizioni che figurano nella legge e forniscono indicazioni utili in merito alla notificazione e alla procedura di esame delle attività contemplate dalla legge. Nel corso dell'anno in rassegna si sono svolti i lavori in vista della pubblicazione della terza edizione della Guida, che sarà disponibile sul sito web dell'autorità competente⁷ nell'estate del 2019. Tra i punti essenziali di questo aggiornamento rientra una maggiore considerazione delle prestazioni legate alle nuove tecnologie.

2.3 Requisiti di formazione per il personale delle imprese di sicurezza private

La LPSP stabilisce che il personale delle imprese assoggettate alla legge debba aver ricevuto una formazione adeguata all'esercizio dell'attività prevista (art. 14 cpv. 2 lett. b). Per rispondere alle esigenze di chiarimento espresse dalle imprese al riguardo, la SSSP ha elaborato requisiti per la formazione relativi al diritto internazionale umanitario e ai diritti umani destinati al personale delle imprese di sicurezza private. Pubblicati alla fine del 2017⁸, questi requisiti sono stati comunicati alle imprese le cui attività rientrano o potrebbero rientrare nel campo di applicazione della LPSP. Sono pensati in maniera modulare e si pongono come guida alle imprese per la formazione del loro personale. Durante il 2018 sono stati discussi nel quadro di tre tavole rotonde organizzate dall'autorità competente.

Chiarire le questioni legate ai contenuti della formazione e all'attuazione pratica dei requisiti si è rivelato utile, in particolare tenuto conto del fatto che l'autorità competente non offrirà direttamente formazioni in quanto non dispone di uno specifico mandato al riguardo. A scelta delle imprese, il loro personale potrà essere formato direttamente da consulenti specializzati, associazioni (come ad esempio Swissmem)⁹, ONG o formatori interni previa verifica della relativa qualifica da parte dell'autorità.

Durante questi incontri, l'autorità ha concordato con le imprese di istituire un processo di monitoraggio fissando scadenze che permettano, in un primo momento, di sviluppare un piano di formazione adeguato da sottoporre all'autorità stessa per poi realizzare concretamente, in un secondo momento, le formazioni vere e proprie.

2.4 Impegno sul piano internazionale

Sul piano internazionale, l'autorità competente partecipa al dialogo sulle norme nazionali e internazionali applicabili alle imprese militari e di sicurezza private e al dialogo sui meccanismi di controllo sulle loro attività.

Durante l'anno in rassegna l'autorità ha partecipato in particolare agli eventi che seguono.

- L'Assemblea generale 2018 dell'Associazione del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza (ICoCA), tenutasi a Ginevra
- La quarta seduta plenaria del Forum del Documento di Montreux, svoltasi anch'essa a Ginevra

⁶ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/wegleitung-BPS-ausland_IT.pdf

⁷ <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/politica-sicurezza/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html>

⁸ https://www.dfae.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Ausbildungsanforderungen-BPS_fr.pdf

⁹ Swissmem è l'associazione ombrello delle piccole e medie industrie nonché delle grandi imprese attive nel settore dell'industria metalmeccanica ed elettrica svizzera (industria MEM) e nei settori affini.

- La prima riunione regionale del Forum sul Documento di Montreux (MDF) nella regione dell'America latina
- Un dibattito, organizzato a Ginevra, con il *Gruppo di lavoro sull'impiego di mercenari come mezzo per violare i diritti umani e ostacolare l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione*
- Vari eventi dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)
- *Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace*¹⁰ a Ginevra.

2.5 Contatti con il Parlamento e i media

Durante l'anno in rassegna, il rapporto di attività annuale 2017 sull'attuazione della legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero è stato trattato da alcune commissioni parlamentari, nello specifico dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N)¹¹ e dalla sottocommissione DFAE/DDPS della Commissione della gestione del Consiglio nazionale¹².

L'autorità competente è stata inoltre sollecitata più volte dalla stampa scritta, dai media elettronici svizzeri e dagli ambienti interessati. Le domande riguardavano sia lo stato di attuazione della LPSP in generale, sia casi specifici di imprese svizzere attive nel settore.

¹⁰ <https://genevdialogue.ch/>

¹¹ <https://www.parlament.ch/it/organe/commissioni/commissioni-tematiche/commissioni-cps>

¹² <https://www.parlament.ch/it/organe/commissioni/commissioni-vigilanza>

3. Statistiche

3.1 Cifre

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2018, 24 imprese hanno presentato all'autorità competente 479 notificazioni relative a un'attività (prestazione di servizi; 2017: 457; 2015/2016: 306).

Al 31 dicembre 2018 le **notificazioni sottoposte per l'anno 2018** all'autorità competente per prestazioni di sicurezza privata ai sensi dell'art. 4 lett. a e b LPSP erano ripartite come segue:



Nessuna prestazione connessa con la sicurezza privata

Nessuna attività legata alla guardia, custodia di detenuti, gestione di carceri

Nessuna attività legata ai servizi d'ordine in caso di manifestazioni

3.1.1 Procedure di notificazione¹³

Le notificazioni si suddividono essenzialmente in tre gruppi di prestazioni di sicurezza:

- **Cerchi arancioni: 303 attività (2017: 279; 2015/2016: 114) hanno riguardato la protezione di persone e la guardia di beni e immobili in un ambiente complesso (art. 4 lett. a n. 1 e 2 LPSP).** Le imprese che eseguono mandati nel campo della protezione delle persone o della guardia di beni sono imprese di sicurezza nel senso usuale del termine, generalmente di piccole o medie dimensioni. Esse forniscono prestazioni che corrispondono alla definizione di servizi di sicurezza data dal Codice di condotta.

¹³ Dall'entrata in vigore della LPSP, il 1° settembre 2015, e fino al 31 dicembre 2018, 54 imprese hanno presentato una notificazione: 45 per prestazioni di servizi conformemente all'articolo 10 della LPSP e nove relative alla società stessa. Il numero complessivo di notificazioni sottoposte all'autorità competente dal 1° settembre 2015 per prestazioni di sicurezza private ai sensi dell'articolo 4 lettere a e b della LPSP ammonta a 1'242.

- **Cerchio blu:** Con 64 notificazioni (2017: 109; 2015/2016: 115), un secondo segmento era composto dalle attività di informazione (art. 4 lett. a n. 9 LPSP). Nel settore dell'*intelligence* privata operano soprattutto agenzie investigative, attive nella maggior parte dei casi in campo economico e, in particolare, in quello bancario.
- **Cerchi viola:** Un terzo gruppo, per il quale sono state presentate 104 notificazioni (2017: 50; 2015/2016: 59), riguardava invece il sostegno operativo o logistico alle forze armate o di sicurezza, la gestione e la manutenzione di sistemi d'arma nonché la consulenza o la formazione a personale delle forze armate o di sicurezza (art. 4 lett. a n. 6-8 LPSP). Le imprese che forniscono prestazioni in questi campi sono soprattutto industrie del settore del materiale da guerra e dei beni a duplice impiego, le cui dimensioni possono variare fortemente. Anche l'intensità delle prestazioni in questo ambito è variabile e le notificazioni sono di natura estremamente differente. In alcuni casi si tratta di prestazioni che richiedono una presenza fisica costante sul posto, ma vi sono pure prestazioni di entità minore che prevedono una presenza in loco ad hoc o altre che si svolgono in Svizzera. Anche il tipo di prodotti interessati varia notevolmente: può trattarsi di materiale bellico, di beni a duplice impiego o di altri prodotti tecnologici. Per quanto riguarda il settore della formazione, è previsto anche il coinvolgimento di consulenti specializzati, ad esempio nel campo della formazione della polizia.

3.1.2 Procedure di esame

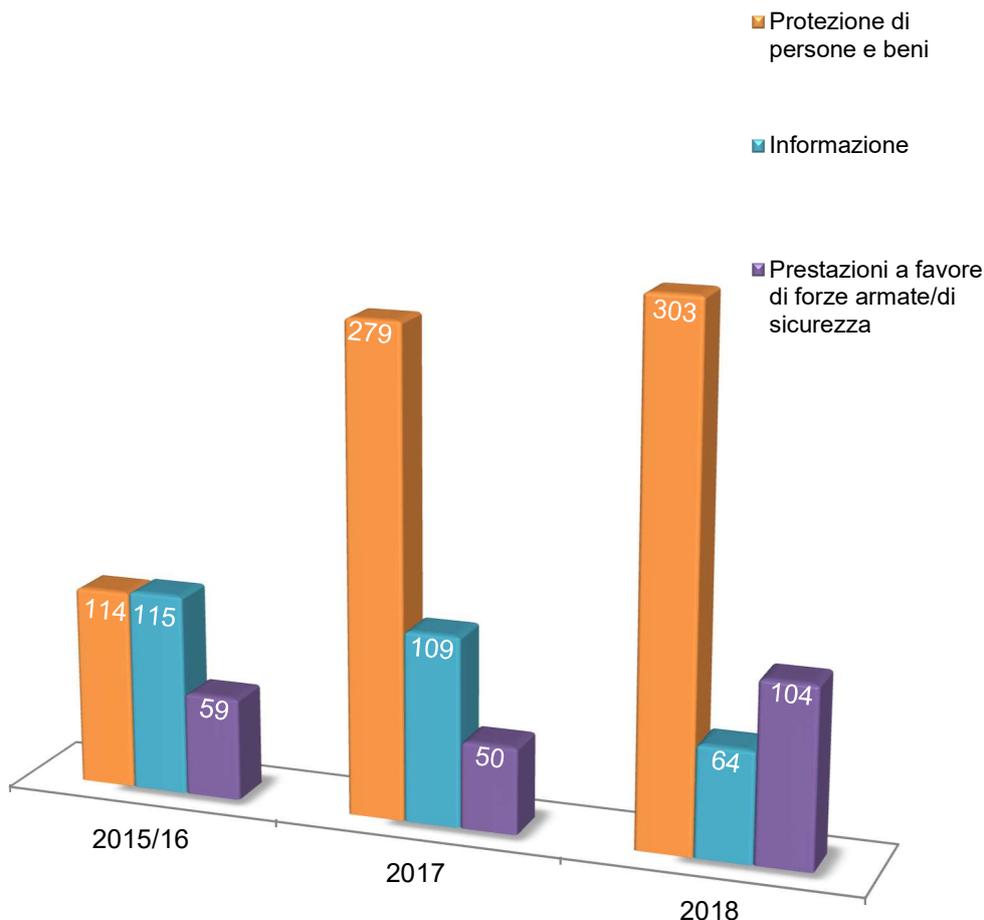
L'autorità competente ha aperto 16 procedure di esame ai sensi dell'articolo 13 della LPSP (2017: 18; 2015/16: 6). In tre casi l'attività dichiarata ha potuto essere avviata, in sette l'autorità ha vietato l'attività notificata mentre sono sei i casi in sospeso.

3.1.3 Divieti

I sette casi per i quali la procedura si è conclusa con un divieto (2017: 2; 2015/16: 1) riguardavano attività connesse a forze armate o di sicurezza. Queste attività sono state vietate in quanto vi era un rischio di violazione del diritto internazionale o erano in contraddizione con gli obiettivi di politica estera della Svizzera. Non sono stati inoltrati ricorsi contro le decisioni dell'autorità competente.

Durante il periodo in esame, l'autorità competente non ha avuto informazioni riguardo a imprese le cui prestazioni potessero rappresentare violazioni ai sensi degli articoli 8 e 9 della LPSP. Nello stesso periodo, il Ministero pubblico della Confederazione non ha pronunciato nessuna delle sanzioni previste agli articoli 21-27 della LPSP.

3.1.4 Evoluzione dei gruppi di prestazioni principali¹⁴



La tabella che precede mostra l'evoluzione delle notificazioni relative ai tre principali gruppi di prestazioni per i periodi 1° settembre 2015 - 31 dicembre 2016, 1° gennaio 2017 - 31 dicembre 2017 e 1° gennaio 2018 - 31 dicembre 2018.

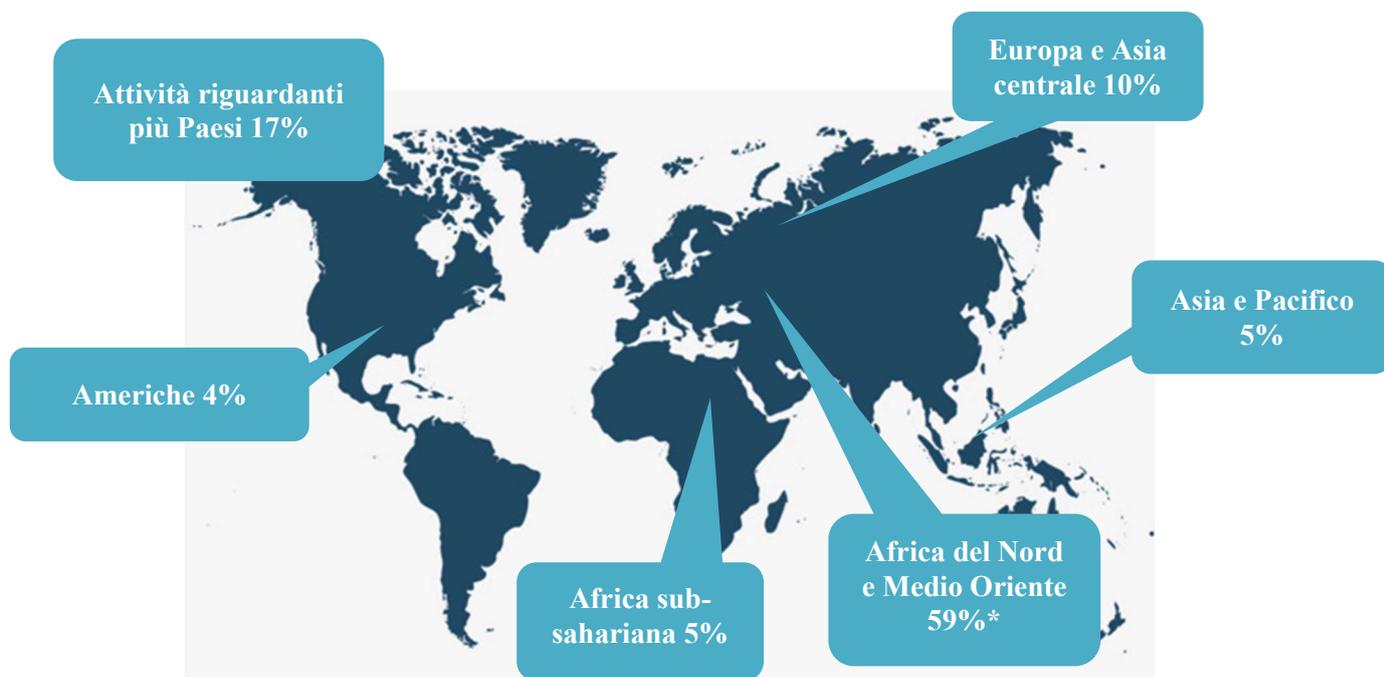
Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2017 e l'anno attualmente in rassegna si osserva una diminuzione delle prestazioni afferenti al settore dell'informazione e un forte aumento delle notificazioni relative a prestazioni a favore di forze armate o di sicurezza (art. 4 lett. a n. 6, 7 e 8 LPSP). L'aumento delle prestazioni militari si spiega con il fatto che, attraverso l'attività di sensibilizzazione, varie società sono diventate consapevoli dell'obbligo di presentare una notificazione.

Per quel che riguarda le prestazioni secondo l'art. 4 lett. a n. 1 e 2, relative alla protezione di persone e di beni in ambienti complessi, il volume delle notificazioni non ha mostrato variazioni significative tra il 2017 e il 2018.

3.1.2 Ripartizione geografica delle attività

A livello geografico si osserva una concentrazione delle attività sottoposte alla legge nell'Africa del Nord e in Medio Oriente – dove si è svolta più della metà delle attività notificate dall'entrata in vigore della LPSP – nonché in Europa e in Asia centrale.

¹⁴ I dati relativi al controllo, al fermo e alla perquisizione non figurano pertanto in questa statistica.



*La percentuale più alta è dovuta all'insicurezza che caratterizza questa regione, in particolare l'Irak, e alle prestazioni nel campo della protezione delle persone e dei beni che ne conseguono.

4. Utilizzo di imprese di sicurezza da parte delle autorità federali per compiti di protezione all'estero

In base alla LPSP, le rappresentanze svizzere all'estero non possono incaricare un'impresa di sicurezza della loro protezione in un ambiente complesso se questa non è membro dell'ICoCA.

L'autorità competente esamina periodicamente, insieme al Centro di gestione delle crisi (KMZ), l'elenco degli ambienti complessi tenendo conto degli sviluppi concreti della situazione nei vari Paesi e regioni.

In Pakistan, il Ministero degli interni ha chiesto a tutte le imprese di sicurezza private affiliate all'ICoCA di ritirarsi dall'associazione. In caso contrario, avrebbe revocato la loro autorizzazione a fornire servizi di sicurezza. Questa disposizione riguarda anche la società di sicurezza privata impiegata dalla rappresentanza svizzera in loco. Poiché la capitale del Paese non si trova in un ambiente complesso, non vi sono conseguenze dirette per la rappresentanza in relazione alle disposizioni di cui alla LPSP e all'Ordinanza sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (OPSP)¹⁵. Ciononostante, il questionamento dell'appartenenza all'ICoCA in questo Paese è preoccupante e potrebbe avere un'influenza su altri Stati.

¹⁵ RS 935.411

5. Nuove forme di prestazioni

Sempre più spesso si fa ricorso a sistemi d'arma complessi che necessitano di una vasta esperienza tecnica. In tutto il mondo, questa esperienza è fornita sovente dalle imprese attive nell'industria delle armi o nel campo della sicurezza privata.

L'impiego di droni, il ricorso a sistemi d'arma autonomi o semiautonomi o ancora le tecnologie utilizzate nel settore della cyber-sicurezza rappresentano situazioni in cui la domanda di prestazioni di sicurezza private è in continuo aumento. Ad esempio, sempre più imprese attive nel campo della cyber-sicurezza propongono formazioni o consulenza alle forze armate o di sicurezza al fine di rendere sicuri i loro sistemi informatici ed evitare il rischio di cyber-attacchi.

L'autorità competente segue da vicino questi sviluppi in Svizzera e nel resto del mondo e, per la prima volta, ha deciso di prenderli in considerazione nell'ambito della revisione della sua *Guida alla LPSP*.

6. Conclusioni e prospettive

L'autorità competente ritiene che il bilancio del terzo anno di attuazione della LPSP sia positivo. L'importanza del meccanismo di controllo delle prestazioni di sicurezza all'estero introdotto dalla LPSP e il ruolo pionieristico assunto dalla Svizzera in questo contesto sono sempre più riconosciuti.

Il lavoro di informazione e sensibilizzazione effettuato dall'autorità competente è stato esteso ad altre imprese e ha permesso di aumentare la loro consapevolezza sugli obblighi legati all'attuazione della LPSP.

Per quanto riguarda il 2019, l'autorità competente intende consolidare i processi di attuazione della LPSP, in particolare realizzando i meccanismi di coordinamento e informazione reciproca istituiti con la SECO e pubblicando la nuova versione della *Guida alla LPSP e del Promemoria relativo alla LPSP*.

L'autorità competente si prefigge l'obiettivo di contribuire a una migliore *governance* nell'ambito della sicurezza privata sia in Svizzera che a livello internazionale. A tal fine continuerà a impegnarsi per una maggiore diffusione degli obiettivi e dei contenuti della LPSP. Facendo leva sull'esperienza pionieristica della Svizzera, l'autorità porterà avanti il proprio impegno a favore della promozione di regole e standard in questo ambito da parte di altri Stati e organizzazioni internazionali, come l'OSCE. Agirà, in accordo con altre istituzioni interessate, in favore di una strategia coerente in materia di politica di regolamentazione dei servizi di sicurezza privati.

L'autorità competente continuerà altresì a raccogliere le sfide a venire, come quelle relative all'avvento delle nuove tecnologie o alla crescente importanza dello sfruttamento del cyberspazio.

Sezione Servizi di sicurezza privati

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
Direzione politica DP
Divisione Politica di sicurezza DPS

Effingerstrasse 27, 3003 Berna

Tel. +41 58 464 69 88

spsd@eda.admin.ch

<https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/politica-sicurezza/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html>