



09.06.2015

Rapporto esplicativo dell'UFG concernente l'ordinanza sull'impiego da parte di autorità federali di imprese di sicurezza private per l'esecuzione di compiti di protezione (Ordi- nanza sull'impiego di imprese di sicurezza; OIS)

1. Introduzione

La presente ordinanza definisce le condizioni che le autorità federali devono adempiere all'atto di impiegare un'impresa di sicurezza per l'esecuzione di compiti di protezione in Svizzera o all'estero. A tal fine contiene svariate disposizioni che obbligano le autorità federali a rispettare determinati criteri di scelta e a prevedere clausole contrattuali nel contratto concluso con l'impresa di sicurezza. La presente ordinanza prevede disposizioni vincolanti per le autorità federali e che esplicano un effetto non trascurabile sulle imprese di sicurezza. Per questo motivo la forma dell'atto normativo scelta è l'ordinanza d'esecuzione, che il Consiglio federale può emanare in base all'articolo 182 capoverso 2 della Costituzione federale.

Il 27 settembre 2013 l'Assemblea federale ha approvato la legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP)¹. La legge disciplina le prestazioni di sicurezza private fornite dalla Svizzera all'estero e l'impiego da parte di autorità federali di imprese di sicurezza per l'esecuzione di compiti di protezione all'estero nel caso in cui il luogo d'esecuzione costituisce un ambiente complesso ai sensi di questa legge. La presente ordinanza completa la legislazione sulle prestazioni di sicurezza fornite all'estero, in quanto disciplina l'impiego da parte di autorità federali di imprese di sicurezza per l'esecuzione di compiti di protezione in Svizzera o all'estero, sempreché il luogo d'esecuzione all'estero non costituisca un ambiente complesso ai sensi della LPSP.

2. Disposizioni generali

Art. 1 Campo di applicazione

L'articolo 1 definisce il campo di applicazione dell'ordinanza. Secondo il capoverso 1, il disciplinamento si applica a ogni autorità federale (autorità committente) che impiega un'impresa di sicurezza privata (impresa) per l'esecuzione di compiti di protezione in Svizzera o all'estero.

Il termine «impiego» non comprende soltanto i casi in cui l'autorità committente delega un compito di protezione, ma anche quelli in cui ricorre alle prestazioni di un'impresa di sicurezza nel quadro di un mandato (p. es. trasporto sicuro di documenti da eliminare). Il termine non comprende per contro i casi in cui le autorità federali ricorrono a privati in qualità di ausiliari che agiscono come semplici esecutori dell'autorità e che sono sprovvisti di autonomia o potere decisionale².

Contrariamente all'articolo 30 LPSP, l'articolo 1 capoverso 1 dell'ordinanza non precisa *quali* compiti di protezione l'autorità committente può *delegare* a un'impresa. Come illustrato nel commento all'articolo 2, la delega di un compito di protezione deve essere retta da una base legale formale.

L'ordinanza disciplina l'impiego di imprese di sicurezza da parte della Confederazione «in Svizzera» o «all'estero». Secondo l'articolo 1 capoverso 2 sono fatte salve le disposizioni della LPSP. Secondo questa disposizione, l'impiego di un'impresa di sicurezza da parte della Confederazione per l'esecuzione di compiti di protezione in un ambiente complesso ai sensi dell'articolo 1 dell'ordinanza sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (OPSP)³ non è disciplinato dalla presente ordinanza, ma dalla legislazione sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero.

Art. 2 Base legale

¹ RS 935.41

² Guida legislativa dell'UFG, pag. 346.

³ RS

L'articolo 2 menziona il principio secondo cui un'autorità federale può delegare a un'impresa l'esecuzione di un compito di protezione soltanto se esiste una base legale a tal fine. Contrariamente all'articolo 30 LPSP, la presente ordinanza non costituisce una base sufficiente per la delega di compiti di protezione che rientrano nella sfera di competenza delle autorità federali. La delega di simili compiti richiede una base legale speciale. Secondo l'articolo 178 capoverso 3 Cost., la legge può infatti affidare compiti amministrativi a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale. La delega di compiti di diritto pubblico è ammessa soltanto se poggia su una base legale sufficiente, risponde a un pubblico interesse e rispetta il principio della proporzionalità, ovvero se rispetta le condizioni previste all'articolo 5 capoversi 1 e 2 Cost. per qualsiasi attività dello Stato e all'articolo 36 capoversi 1–3 Cost. per tutte le restrizioni dei diritti fondamentali.

Gli articoli 22 e seguenti della legge federale del 21 marzo 1997⁴ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) disciplinano i compiti per la protezione di persone ed edifici. In virtù dell'articolo 22 capoverso 2 LMSI, il Consiglio federale può assegnare compiti di protezione a servizi statali o privati. Designa inoltre le persone che beneficiano di misure di protezione, gli edifici della Confederazione nei quali la protezione delle persone e delle installazioni è garantita dal personale del fedpol o di altri servizi di sicurezza (art. 23 cpv. 1 LMSI). Per tutti gli edifici in cui sono sistemate autorità federali, l'immediata polizia è esercitata dai capi dei dipartimenti, dei gruppi, degli uffici o di altre autorità federali che vi sono sistemati.

L'ordinanza del 27 giugno 2001⁵ sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF) disciplina i compiti degli organi responsabili della protezione di persone ed edifici ai sensi degli articoli 22–24 LMSI (art. 1 OSF). Secondo l'articolo 2 OSF l'autorità competente è il Servizio federale di sicurezza. L'articolo 3 OSF concretizza la delega di compiti di protezione prevista dall'articolo 22 capoverso 2 LMSI. Secondo il capoverso 1 di questa disposizione, i servizi federali citati nell'articolo 23 capoverso 2 LMSI possono ricorrere a servizi di protezione privati per i propri compiti di protezione. Il Servizio federale di sicurezza può impiegare servizi di sicurezza privati per la sorveglianza di edifici della Confederazione, se deve potenziare il proprio personale nonché eventualmente per sostenere la polizia in occasione di manifestazioni della Confederazione. Gli articoli 6 e seguenti precisano i compiti del Servizio, che si occupa anche della protezione di persone all'estero (art. 7 cpv. 1 primo per. OSF). La protezione di agenti del DFAE e del DDPS particolarmente esposti a rischi all'estero spetta tuttavia al dipartimento interessato.

Come esposto nei commenti agli articoli 9 e 10, la presente ordinanza non costituisce nemmeno una base legale sufficiente per delegare a un'impresa di sicurezza l'impiego della coercizione di polizia e delle misure di polizia ai sensi della legge del 20 marzo 2008⁶ sulla coercizione (LCoe). Anche la concessione di simili competenze deve fondarsi su una base legale formale.

Art. 3 Consultazione

Secondo l'articolo 3 capoverso 1, l'autorità che impiega un'impresa per l'esecuzione di compiti di protezione in Svizzera consulta l'incaricato della sicurezza del proprio dipartimento, segnatamente in riferimento all'affidabilità dell'impresa che intende impiegare.

Se il compito di protezione deve essere eseguito all'estero, l'autorità committente deve consultare il DFAE o la Direzione politica competente secondo la LPSP. Deve consultare anche il DDPS per stabilire se possono essere impiegati militari dell'esercito per assicurare la protezione di persone o di beni all'estero.

⁴ RS 120

⁵ RS 120.72

⁶ RS 364

3. Requisiti dell'impresa

Art. 4 Requisiti dell'impresa

Questa disposizione corrisponde all'articolo 31 LPSP, fatta eccezione per il capoverso 1 lettera b che non prevede l'obbligo per l'autorità committente di impiegare esclusivamente imprese di sicurezza aderenti al Codice di condotta secondo gli articoli 7 e 31 capoverso 1 lettera b LPSP.

Prima di impiegare un'impresa per l'esecuzione di compiti di protezione in Svizzera o all'estero, l'autorità committente si assicura che questa soddisfi determinati requisiti. Questa disposizione riguarda sia le società con sede in Svizzera sia le società straniere non assoggettate alla legislazione federale, ad esempio imprese di sicurezza locali. Le condizioni previste all'articolo 4 capoverso 1 lettere a–f sono di natura cumulativa. Assunzioni più semplici e a basso costo non devono avvenire a scapito del rispetto dei requisiti definiti all'articolo 4.

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

La lettera b prevede che l'autorità committente debba assicurarsi della buona reputazione della società e della sua gestione impeccabile degli affari. I possibili criteri sono segnatamente l'applicazione di un codice di condotta, l'esperienza sul campo, le referenze o l'affiliazione a un'associazione professionale credibile. Anche eventuali referenze sulla clientela della società, se disponibili, possono costituire indicazioni utili per le autorità committenti che intendono ricorrere ai servizi di un'impresa.

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

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

Secondo la lettera e, l'impresa deve essere autorizzata a esercitare un'attività nel campo della sicurezza privata conformemente alla legislazione applicabile. In alcuni casi, tale legislazione si limita a esigere una registrazione dell'impresa o del personale impiegato. L'autorità committente deve assicurarsi in maniera pragmatica che questa condizione sia soddisfatta, ad esempio richiedendo copie delle autorizzazioni necessarie o altri documenti attestanti la loro esistenza oppure una dichiarazione scritta in cui l'impresa certifichi che dispone di tutte le autorizzazioni richieste in base alla legislazione.

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

Il capoverso 2 prevede un'eccezione all'esigenza di cui al capoverso 1 lettera f. L'autorità committente può, in via eccezionale, impiegare una società che non ha concluso

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

Il capoverso 3 formula un'eccezione nei confronti di persone assunte contrattualmente per assicurare la sorveglianza o la guardia di opere militari secondo l'articolo 6 capoverso 2 lettera b dell'ordinanza del 2 maggio 1990⁷ concernente la protezione delle opere militari. Di norma, non si tratta di imprese di sicurezza private, ma di persone fisiche, che vivono nelle vicinanze dell'edificio da proteggere. Questa eccezione non esonera tuttavia le autorità dall'obbligo di verificare l'attendibilità del mandatario.

Art. 5 Formazione del personale

Fatta eccezione per alcune modifiche redazionali questa disposizione corrisponde all'articolo 32 LPSP.

La formazione del personale rappresenta una condizione imprescindibile dalla corretta e accurata esecuzione del compito di protezione che l'autorità ha affidato a un'impresa di sicurezza. L'articolo prevede quindi che il personale debba essere in possesso di una formazione adeguata in vista dei compiti di protezione da eseguire e vertente in particolare sui temi elencati al capoverso 1.

La formazione deve essere imperniata sui diritti fondamentali, la protezione della personalità e il diritto procedurale (cpv. 2 lett. a). Per reagire in una situazione di legittima difesa o stato di necessità, il personale di sicurezza deve essere istruito per quanto riguarda l'uso della forza fisica e di armi (cpv. 2 lett. b). Deve inoltre essere istruito su come comportarsi con le persone che oppongono resistenza, sulla valutazione dei rischi per la salute e sui primi soccorsi (cpv. 1 lett. c–e). Il personale deve essere infine istruito nella lotta contro la corruzione (cpv. 1 lett. f).

L'elenco al capoverso 1 non è esaustivo. Spetta all'autorità committente determinare, caso per caso, il contenuto della formazione che il personale di sicurezza deve ricevere in funzione delle circostanze, del compito di protezione da eseguire e della situazione sul luogo d'esecuzione.

L'articolo 5 capoversi 1 e 2 conferisce un certo potere di apprezzamento all'autorità committente per assicurarsi che il personale di sicurezza abbia acquisito una formazione adeguata. In linea di massima, questa soluzione consente all'autorità di impiegare imprese all'estero che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 5. Non è tuttavia escluso che in situazioni straordinarie nessuna impresa all'estero soddisfi queste condizioni, ad esempio in caso di monopolio del mercato della sicurezza da parte di una società locale. Il capoverso 3 prevede quindi una deroga in virtù della quale l'autorità federale può impiegare un'impresa che non soddisfa completamente le esigenze dei capoversi 1 e 2, qualora sul luogo dell'esecuzione del contratto non vi sia alcuna impresa che adempia dette condizioni e la protezione non possa essere garantita altrimenti. In questo caso la durata del contratto sarà di sei mesi al massimo (cpv. 4 primo periodo). L'autorità committente dovrà tuttavia ovviare a questo problema: prenderà le misure necessarie per assicurarsi che la società soddisfi quanto prima le condizioni di cui ai capoversi 1 e 2 (cpv. 4 secondo periodo). Queste misure vanno definite nel contratto. In quanto parte contrattuale, l'impresa di sicurezza deve impegnarsi a mettere in atto le misure chieste dall'autorità committente.

⁷ RS 510.518.1

Art. 6 Identificabilità del personale

Questa disposizione corrisponde all'articolo 33 LPSP.

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

Art. 7 Equipaggiamento del personale in Svizzera

In determinati casi il personale è autorizzato a portare un'arma per reagire in situazioni di legittima difesa o stato di necessità. In un caso simile, l'autorità committente deve disciplinare contrattualmente il porto d'armi e assicurarsi che il personale abbia acquisito la formazione necessaria (art. 5 cpv. 1 lett. b).

Come già previsto dall'articolo 4 LCoe, anche il capoverso 3 fa salve le pertinenti disposizioni in materia di legittima difesa e stato di necessità. La legittima difesa e lo stato di necessità come definiti dagli articoli 15 e 17 CP riguardano una situazione individuale in cui una persona è attaccata o è minacciata da un attacco imminente. Qui si tratta di permettere al personale di sicurezza di assicurare la propria difesa o quella altrui in caso di aggressione.

Art. 8 Equipaggiamento del personale all'estero

Questa disposizione corrisponde all'articolo 34 LPSP. In linea di principio, il personale di un'impresa di sicurezza impiegata dalla Confederazione che esegue un compito di protezione all'estero non è armato. Tuttavia, se la situazione all'estero esige che il personale sia munito di un'arma per reagire in una situazione di legittima difesa o stato di necessità, l'autorità committente lo prevede nel contratto (cpv. 2). Le condizioni di cui all'articolo 8 sono più restrittive rispetto a quelle dell'articolo 7, dato che secondo il capoverso 1 il personale non è, in linea di principio, armato e che il capoverso 2 prevede la possibilità di munire il personale di un'arma soltanto a titolo eccezionale. Questa differenza è giustificata dal fatto che il disciplinamento deve corrispondere all'articolo 34 LPSP. D'altro canto, la sicurezza delle rappresentanze svizzere all'estero è assicurata in prima linea dalle autorità dello Stato ospitante. Il personale dell'impresa di sicurezza può pertanto portare un'arma soltanto per reagire in situazioni di legittima difesa o stato di necessità.

Il personale deve disporre delle autorizzazioni necessarie secondo la legislazione applicabile (cpv. 3). Vanno inoltre osservate le prescrizioni in materia di armi applicabili al luogo dell'esecuzione del compito di protezione (cpv. 4).

Art. 9 Coercizione di polizia e misure di polizia in Svizzera

In base a questa disposizione l'autorità committente può autorizzare contrattualmente il personale dell'impresa a impiegare la coercizione e misure di polizia ai sensi della LCoe. Questa disposizione non costituisce tuttavia una base giuridica per delegare a un'impresa il ricorso alla coercizione e alle misure di polizia. Alla fine del capoverso 1 è precisato che l'impiego della coercizione e di misure di polizia presuppone l'esistenza di una base legale formale quale, ad esempio, l'articolo 22 capoverso 4 LMSI, secondo cui il personale incaricato della protezione delle persone, delle autorità e degli edifici secondo la LMSI può ricorrere alla coercizione e alle misure di polizia se il suo mandato lo richiede e per quanto i beni giuridici da proteggere lo giustificano.

La LCoe disciplina i principi della coercizione di polizia e delle misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (art. 1). Si applica in particolare alle autorità federali che nell'adempimento dei loro compiti devono far ricorso alla coercizione di polizia o a misure di polizia, nonché ai privati di cui queste autorità si avvalgono per l'adempimento dei loro com-

piti (art. 2 cpv. 1 lett. a ed e LCoe). Non costituisce per contro alcuna base legale formale per la delega al settore privato di compiti pubblici, ma si limita – come si evince già dal suo titolo – a disciplinare l'uso della coercizione. La LCoe non si applica inoltre in caso di legittima difesa o stato di necessità (art. 4 LCoe).

L'articolo 9 ha un carattere doppiamente potestativo: da un lato l'autorità committente può prevedere nel contratto l'impiego della coercizione, dall'altro, il personale di sicurezza può farne uso senza tuttavia essere obbligato a farlo. L'impiego della coercizione deve orientarsi ai principi della LCoe (art. 9), in particolare al principio della proporzionalità.

Per impiego della coercizione di polizia s'intende l'uso della forza fisica, di mezzi ausiliari (p. es. cani di servizio, manette e altri mezzi per immobilizzare) e di armi come manganelli, bastoni di difesa, sostanze irritanti e armi da fuoco (art. 5 LCoe). Le misure di polizia riguardano invece il fermo di breve durata di persone, la perquisizione di persone e dei loro effetti personali, la perquisizione di locali e veicoli nonché il sequestro di oggetti (art. 6 LCoe).

Art. 10 Coercizione di polizia e misure di polizia all'estero

Questa disposizione corrisponde al disciplinamento adottato dal legislatore secondo l'articolo 35 LPSP. Come illustrato nel messaggio del Consiglio federale (FF 2013 1573), in linea di principio, il personale di un'impresa di sicurezza impiegata dalla Confederazione non è autorizzato a impiegare la coercizione e le misure di polizia ai sensi della LCoe. Tuttavia, se il compito di protezione non può essere eseguito altrimenti, il Consiglio federale può accordare un'autorizzazione eccezionale. Come previsto dall'articolo 9, la delega a un'impresa di sicurezza dell'uso della coercizione deve fondarsi su una base legale formale (fine del cpv. 1).

L'applicazione di questa disposizione deve rispettare il principio della sussidiarietà. L'autorizzazione eccezionale può essere accordata qualora le autorità del Paese ospitante non siano in grado di adempiere tempestivamente il compito di protezione. Per accordarla, il Consiglio federale dovrà sincerarsi che il personale abbia ricevuto la formazione necessaria (cpv. 2) e tenere conto della legislazione applicabile nel luogo dell'esecuzione del compito di protezione (cpv. 3). L'articolo 10 è tuttavia applicato soltanto di rado, poiché la presente ordinanza è applicabile soltanto se il luogo d'esecuzione del compito di protezione non costituisce un ambiente complesso ai sensi dell'OPSP. In un ambiente simile le autorità di polizia estere sono di norma in grado di proteggere gli interessi della Svizzera.

Art. 11 Contenuto del contratto

L'articolo 11 contiene un elenco di clausole che il contratto deve prevedere e che consentono ad esempio all'autorità committente di intervenire presso l'impresa di sicurezza qualora il personale fosse sprovvisto delle conoscenze necessarie (cpv. 1 lett. d) o ostacolasse l'esecuzione del contratto (lett. e). Secondo la lettera h, l'impresa è tenuta a ottenere un accordo scritto dell'autorità committente prima di subappaltare compiti di protezione. In questo modo è assicurato che il compito di protezione non venga eseguito da terzi che non adempiono le condizioni dell'ordinanza.

L'articolo 11 contiene un elenco minimo non esaustivo di clausole che l'autorità deve concordare con il suo partner contrattuale. Entrambe le parti contrattuali decidono se prevedere in un singolo caso ulteriori disposizioni contrattuali, in particolare riguardanti il tipo di prestazione fornita, la determinazione del foro giudiziario e il diritto applicabile al contratto. L'articolo 11 corrisponde, in sostanza, all'articolo 14 OPSP.

Art. 12 Contratto tipo

Il capoverso 1 incarica il DFGP di allestire un contratto tipo che tenga conto del contenuto minimo stabilito dall'articolo 11 dell'ordinanza. Il contratto tipo può essere usato da tutte le

autorità federali che intendono impiegare un'impresa per l'esecuzione di un compito di protezione in Svizzera, ma il suo utilizzo non è obbligatorio.

Il contratto tipo è volto ad agevolare l'elaborazione dei contratti nel singolo caso. Non esonera tuttavia l'autorità committente dall'obbligo di assicurarsi se in un caso specifico occorra negoziare altre disposizioni contrattuali.

Per quanto riguarda i contratti eseguiti all'estero, secondo l'articolo 15 OPSP l'allestimento dei contratti tipo compete al DFAE.

Art. 13 Comunicazione

Questa disposizione obbliga l'autorità committente a trasmettere alle autorità interessate una copia del contratto concluso con l'impresa. Essa le informa inoltre sugli eventuali problemi in relazione all'esecuzione del contratto. La disposizione corrisponde all'articolo 16 OPSP.

4. Disposizioni finali

Art. 15 Disposizione transitoria

Secondo questa disposizione, l'autorità committente adegua i contratti in corso che non soddisfano le condizioni della presente ordinanza entro il 1° settembre 2018. L'articolo 17 OPSP prevede lo stesso termine.