



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$\$e-seal»

«\$\$QrCode»

Vigilanza su RUAG MRO e sua conduzione da parte della Confederazione nel periodo 2020–2025

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 30 gennaio 2026

L'essenziale in breve

RUAG MRO Holding SA (di seguito: RUAG MRO) è un'impresa d'armamento interamente di proprietà della Confederazione, emersa nel 2019 dallo scorporo del Gruppo RUAG e che opera principalmente per l'Esercito svizzero.

Nel 2023 la società intendeva vendere 96 carri armati Leopard 1 in Germania. Nel 2016 l'allora RUAG Svizzera SA aveva acquistato i carri armati, da parecchio tempo non più operativi, da un'agenzia del Ministero della difesa italiano e li aveva immagazzinati in Italia. In merito a questa operazione sono venute alla luce delle incongruenze, a seguito delle quali nel 2024 e nel 2025 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha pubblicato quattro rapporti che evidenziavano carenze nella compliance e nella gestione interna di RUAG MRO, ma anche problemi a livello di vigilanza e conduzione da parte dell'ente proprietario, vale a dire la Confederazione.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), che già dal 2023 si occupava della vigilanza e della conduzione nei confronti di RUAG MRO da parte dell'ente proprietario, ha deciso nella primavera del 2025, dopo aver preso atto dei suddetti rapporti del CDF, di effettuare accertamenti approfonditi sulle questioni in sospeso dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Nel presente rapporto, la CdG-S presenta i risultati di tale indagine.

Gli accertamenti approfonditi della CdG-S evidenziano un potenziale di miglioramento nella vigilanza e conduzione da parte dell'ente proprietario negli ambiti indicati qui di seguito.

Considerazione della compliance negli obiettivi strategici

La CdG-S si rammarica che il Consiglio federale abbia incluso un obiettivo relativo alla creazione di un sistema di gestione della conformità (Compliance Management System, CMS) negli obiettivi strategici per RUAG MRO solo in vista dell'attuale periodo strategico 2024–2027. Inoltre, la CdG-S aveva già affrontato l'obiettivo di compliance per le imprese parastatali nel suo più recente rapporto sull'affare AutoPostale. Nel presente rapporto, la Commissione ribadisce la sua posizione secondo cui, nonostante l'obbligo degli organi di condotta delle imprese parastatali di fornire informazioni, spetta anche al Consiglio federale garantire che gli organi proprietari discutano regolarmente le questioni di compliance con l'azienda.

Nomina del consiglio di amministrazione

La CdG-S ritiene appropriato il processo di selezione sia per la presidenza del consiglio di amministrazione sia per gli altri membri dello stesso. Per contro, propone miglioramenti ai profili dei membri del consiglio di amministrazione che servano come base per questo processo (raccomandazione 1).

Flusso di informazioni e definizione dei temi nei colloqui con l'ente proprietario e nei colloqui con il beneficiario delle prestazioni

La CdG-S accoglie con favore il fatto che, a seguito delle verifiche del CDF, l'ente proprietario abbia già avviato diversi miglioramenti delle modalità di dialogo permanente per la conduzione di RUAG MRO. La Commissione continua tuttavia a

rilevare una necessità d'intervento in quest'ambito e chiede che l'ente proprietario migliori ulteriormente e imposti in modo più proattivo il flusso di informazioni tra l'impresa e il proprio rappresentante per quanto riguarda gli eventi o i progetti sensibili dal punto di vista politico (raccomandazione 2).

Gestione da parte dell'ente proprietario delle segnalazioni esterne di problemi

Quanto alla gestione da parte dell'ente proprietario delle segnalazioni esterne di problemi, la CdG-S giunge alla conclusione che la segnalazione di un informatore del 2019 sia stata gestita in modo inadeguato sia dall'allora RUAG Holding SA (la società che ha preceduto RUAG International Holding SA e RUAG MRO) sia dal rappresentante dell'ente proprietario, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). La Commissione formula due raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale, in base alle quali, da un lato, le segnalazioni di irregolarità di una certa portata all'interno di RUAG dovranno essere incluse nei colloqui con l'ente proprietario, in linea con la già menzionata gestione attenta delle operazioni politicamente sensibili (raccomandazione 3). D'altra parte, la Commissione raccomanda di rendere maggiormente nota, tra il personale delle unità rese autonome, la possibilità di effettuare segnalazioni di irregolarità tramite la piattaforma indipendente del CDF (raccomandazione 4).

Rapporti dell'ente proprietario alle commissioni di vigilanza

Una constatazione emersa dalle verifiche del CDF è stata inoltre che inizialmente il consiglio di amministrazione di RUAG MRO riferiva al Consiglio federale in modo troppo ottimistico e che quest'ultimo, di conseguenza, metteva in discussione in modo troppo poco critico la valutazione degli obiettivi da parte del consiglio di amministrazione e riferiva a sua volta in modo troppo ottimistico alle commissioni di vigilanza. Gli accertamenti della CdG-S evidenziano in modo approfondito questa circostanza negli anni 2024 e 2025. La Commissione chiede pertanto al Consiglio federale ulteriori sforzi per garantire un'informazione trasparente e critica all'alta vigilanza parlamentare (raccomandazione 5).

Verifica della forma giuridica di RUAG MRO da parte del Consiglio federale

La CdG-S si attende inoltre che, con l'adeguamento della forma giuridica di RUAG MRO, il Consiglio federale non si limiti semplicemente ad allineare l'obsoleta configurazione giuridica alle circostanze reali, ma che utilizzi questo processo in modo strategico per mettere in pratica le conclusioni emerse dalle verifiche del CDF e dagli accertamenti della CdG-S (raccomandazione 6).

Collaborazione dei rappresentanti dell'ente proprietario DDPS e AFF

Infine, la Commissione si è posta domande in merito all'adeguatezza della corporate governance della Confederazione e del modello di conduzione duale. Essa presenta pertanto un postulato con il quale il Consiglio federale è invitato a effettuare una verifica approfondita del sistema attuale. In particolare, dovrà verificare se siano necessari adeguamenti di tale sistema e dovrà inoltre esaminare possibili alternative, come l'istituzione di un servizio centrale unico per la preparazione e il coordinamento di tutte le operazioni relative alla politica dell'ente proprietario all'attenzione del Consiglio federale.

Diversi lavori e indagini sono stati condotti parallelamente agli accertamenti della CdG-S e sono ancora in corso al momento della conclusione dell'indagine della Commissione. Sono da menzionare, in particolare, la verifica della forma giuridica di RUAG MRO da parte del Consiglio federale, l'indagine forense completa commissionata dal consiglio di amministrazione di RUAG MRO allo studio legale Niederer Kraft Frey AG, nonché la verifica trasversale del CDF sulla nomina degli organi di vigilanza e controllo. La Commissione si riserva pertanto il diritto di ritornare in un momento successivo sui risultati dei propri accertamenti alla luce dei risultati delle ulteriori indagini di cui sopra.

Indice

L'essenziale in breve	2
1 Introduzione	7
1.1 Contesto degli accertamenti – fattori scatenanti	7
1.2 Situazione iniziale: constatazioni del CDF sulle carenze presso RUAG MRO e nella gestione da parte dell'ente proprietario	8
1.3 Oggetto degli accertamenti approfonditi della CdG-S	10
1.4 Lavori preliminari e procedura	11
2 Strumenti dell'ente proprietario per la conduzione e vigilanza di RUAG MRO	13
3 Risultati degli accertamenti della CdG-S	15
3.1 Considerazione della compliance negli obiettivi strategici	15
3.1.1 Constatazioni	15
3.1.2 Valutazione da parte della CdG-S	17
3.2 Elezione del presidente del consiglio di amministrazione e gestione della composizione del consiglio di amministrazione	18
3.2.1 Constatazioni	18
3.2.2 Valutazione da parte della CdG-S	21
3.3 Vigilanza e conduzione da parte dell'ente proprietario mediante modalità di dialogo permanente	22
3.3.1 Constatazioni	23
3.3.2 Valutazione da parte della CdG-S	26
3.4 Gestione da parte dell'ente proprietario delle segnalazioni esterne di problemi	28
3.4.1 Constatazioni	28
3.4.2 Valutazione da parte della CdG-S	30
3.5 Rapporti dell'ente proprietario alle commissioni di vigilanza	31
3.5.1 Constatazioni	32
3.5.2 Valutazione da parte della CdG-S	35
3.6 Risorse degli organi proprietari presso il DDPS e l'AFF	36
3.6.1 Constatazioni	36
3.6.2 Valutazione da parte della CdG-S	39
3.7 Verifica della forma giuridica di RUAG MRO da parte del Consiglio federale	39
3.7.1 Constatazioni	39
3.7.2 Valutazione da parte della CdG-S	41
3.8 Collaborazione degli organi proprietari	41
3.8.1 Constatazioni	41
3.8.2 Valutazione da parte della CdG-S	42
4 Conclusioni e ulteriore procedura	45

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto degli accertamenti – fattori scatenanti

Nascita di RUAG MRO

All'inizio del 2020 l'ex Gruppo RUAG (RUAG Holding SA) è stato suddiviso in due unità, che sono state detenute dalla Confederazione fino al 2022 tramite una società di partecipazione (BGRB Holding SA). Dalla conclusione di questo scorporo, RUAG MRO Holding SA (di seguito: RUAG MRO) e RUAG International Holding SA (di seguito: RUAG International¹) si presentano come aziende separate, entrambe di proprietà esclusiva della Confederazione. RUAG MRO comprende l'unità operativa che lavora principalmente per l'Esercito svizzero², mentre in RUAG International sono state raggruppate le unità aziendali destinate alla vendita, in modo che RUAG International potesse essere infine liquidata³.

RUAG MRO è nata principalmente dallo scorporo di parti delle precedenti divisioni Aviation e Defence della RUAG. Concretamente ciò significa che unità di ex divisioni sono state elevate a rango di impresa completa e autonoma. Tutte le strutture e i processi di gestione di livello superiore hanno quindi dovuto essere creati da zero. A rendere le cose più difficili è stato il fatto che dopo lo scorporo la grande maggioranza della precedente dirigenza a livello di gruppo è rimasta presso RUAG International.

La vigilanza e la conduzione da parte del Consiglio federale nei confronti di RUAG MRO avvengono secondo il modello duale: in applicazione dell'articolo 24a capoverso 2 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione⁴ il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) esercita i diritti dell'ente proprietario, la Confederazione, su RUAG MRO congiuntamente all'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Quest'ultima elabora inoltre le basi della vigilanza e della conduzione nei confronti delle unità rese autonome della Confederazione (art. 24a cpv. 5 OLOGA, v. anche n. 3.8).

Esame, da parte della CdG-S, della conduzione e della gestione di RUAG MRO

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) si occupa dal 2023 dei problemi legati alla gestione e conduzione di RUAG MRO da parte dell'ente proprietario. I fattori scatenanti sono stati le dimissioni dell'allora CEO entro un anno dall'inizio del mandato, a seguito di dichiarazioni pubbliche spinose dal punto di vista

¹ L'ultimo settore operativo rimasto all'interno di RUAG International, quello spaziale, opera dal maggio 2022 con il nome «Beyond Gravity».

² «MRO» significa «maintenance, repair, and overhaul» (manutenzione, riparazione, revisione).

³ L'Assemblea federale è tornata su questo piano e nel 2025, con la mozione [24.3477](#) («Mantenere il controllo su Beyond Gravity è d'interesse strategico»), ha incaricato il Consiglio federale di non proseguire con la prevista privatizzazione, ma di creare invece le basi legali e di adottare misure per mantenere il controllo o la piena proprietà di Beyond Gravity.

⁴ Ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)

della politica di neutralità⁵, nonché incongruenze emerse durante la tentata vendita di 96 carri armati Leopard 1, concernenti però l'acquisto di tali veicoli e sistemi avvenuto nel 2016. Accertamenti successivi, in particolare quelli del Controllo federale delle finanze (CDF), hanno dimostrato (nuovamente⁶) che presso RUAG MRO esistevano diverse carenze nella compliance e nella governance interna. Anche la vigilanza e la conduzione da parte dell'ente proprietario presentavano delle carenze. Facendo seguito alle quattro verifiche svolte dal CDF (v. n. 1.2), la CdG-S ha incaricato la sua sottocommissione competente DFAE/DDPS, il 21 febbraio 2025, di stabilire quali ulteriori accertamenti fossero necessari dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare nell'ambito della gestione aziendale⁷. Il 19 maggio 2025, sulla base della necessità messa in evidenza dalla sua sottocommissione, la CdG-S ha deciso di avviare ulteriori accertamenti e ha conferito alla sottocommissione un mandato corrispondente⁸.

1.2

Situazione iniziale: constatazioni del CDF sulle carenze presso RUAG MRO e nella gestione da parte dell'ente proprietario

Già nel 2016 e 2017 il CDF ha trattato il tema della conformità alle regole dell'allora RUAG Holding SA in due rapporti, uno concernente la verifica del sistema di gestione della compliance (verifica 16532) e l'altro concernente la compliance in ambito di trasferimento di materiale bellico (verifica 17658), constatando già all'epoca lacune a livello di compliance. Nel periodo 2023–2025 il CDF ha condotto quattro ulteriori verifiche in relazione a RUAG MRO⁹:

⁵ [Comunicato stampa](#) di RUAG MRO del 7 ago. 2024.

⁶ Lacune a livello di compliance erano state identificate dal CDF già nel 2016 in occasione della verifica 16532, v. n. 1.2.

⁷ [Comunicato stampa](#) della CdG-S del 24 feb. 2025.

⁸ [Comunicato stampa](#) della CdG-S del 20 mag. 2025.

⁹ Nell'estate del 2023, il DDPS ha chiesto al CDF di effettuare una verifica dell'operazione relativa ai 96 carri armati Leopard 1 menzionata al n. 1.1. Il CDF si è però attivato autonomamente e ha condotto le prime due indagini in veste di organo finanziario supremo indipendente della Confederazione. La Delegazione delle finanze delle Camere federali (Delfin) ha quindi chiesto al CDF una valutazione indipendente dei possibili aspetti di truffa nelle operazioni con i carri armati da combattimento. Ciò in quanto la stessa RUAG MRO aveva conferito un mandato di questo tipo allo studio legale NKF, creando così il rischio di un'apparenza di parzialità. Il CDF ha deciso di approfittare dell'indagine in corso da parte di NKF per rispondere alle domande della FinDel. La collaborazione è stata disciplinata nell'ambito di un accordo a tre tra le parti (CDF, NKF e consiglio di amministrazione di RUAG MRO). S'intendeva così fare in modo che il CDF fosse strettamente coinvolto nel ruolo di committente e potesse garantire l'indipendenza dell'indagine di NKF, nonché evitare sovrapposizioni e costi aggiuntivi. Da ciò sono scaturiti il terzo e il quarto dei rapporti del CDF summenzionati. Il 18 febbraio 2025 il CDF, essendo giunto al termine i suoi mandati di verifica, ha posto fine all'accordo trilaterale menzionato, il quale aveva ormai raggiunto il suo scopo. A partire da tale momento l'indagine da parte di NKF entrava in una nuova fase (attuazione delle raccomandazioni) che non prevedeva un coinvolgimento del CDF. Per il rapporto conclusivo di NKF v. n. 1.4.

- verifica dell’osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1¹⁰;
- verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO¹¹;
- verifica della gestione dei depositi¹²;
- verifica dei possibili aspetti di truffa¹³.

Nel secondo di questi rapporti il CDF ha evidenziato che due raccomandazioni importanti (16532.001 e 17658.001) formulate nei relativi rapporti di verifica del 2016 e del 2017 non erano state attuate¹⁴. In occasione delle quattro verifiche condotte dal 2023 al 2025, il CDF ha riscontrato gravi carenze nella compliance e nella governance interna di RUAG MRO, così come nella vigilanza e nella conduzione nei confronti di RUAG MRO da parte dell’ente proprietario. Per l’alta vigilanza parlamentare sono rilevanti in particolare queste ultime, anche se le carenze all’interno dell’impresa sollevano naturalmente la questione per l’alta vigilanza fino a che punto l’ente proprietario ne fosse a conoscenza e avesse intrapreso a sua volta misure.

Di seguito sono presentate sinteticamente le principali constatazioni del CDF nel contesto delle presenti indagini. Per quanto riguarda l’acquisto di 100 carri armati Leopard 1, il CDF ha rilevato che RUAG non aveva rispettato in modo coerente le specifiche formali e aveva preso decisioni svantaggiose dal punto di vista commerciale. Le carenze nella compliance hanno portato a una documentazione insufficiente e a potenziali rischi nell’esecuzione del contratto. Il CDF ha raccomandato a RUAG MRO, tra le altre cose, di migliorare i meccanismi di controllo interni e di definire più chiaramente le competenze nella gestione aziendale (*verifica dell’osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1*). RUAG ha informato tardivamente l’ente proprietario del fatto che i rapporti di proprietà di 25 dei carri armati erano oggetto di una controversia.

Inoltre, il CDF è giunto alla conclusione che l’attuazione degli strumenti di governance interna esistenti di RUAG MRO, così come l’interazione tra il consiglio di amministrazione e la direzione, fossero problematiche. A ciò si aggiungevano la mancanza di trasparenza e una carente cultura dell’errore. Il consiglio di amministrazione e gli organi proprietari hanno inoltre valutato il raggiungimento degli obiettivi di RUAG nel 2023 in modo troppo positivo. Per tale ragione, il CDF ha raccomandato, tra le altre cose che:

¹⁰ CDF: verifica dell’osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1 (verifica 23166), [rapporto](#) dell’8 feb. 2024.

¹¹ CDF: verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO (verifica 24143), [rapporto](#) del 14 ott. 2024.

¹² CDF: verifica della gestione dei depositi (verifica 24134), [rapporto](#) del 9 gen. 2025.

¹³ CDF: verifica dei possibili aspetti di truffa (verifica 24192), [rapporto](#) del 10 feb. 2025.

¹⁴ Raccomandazione 16532.001: il CDF raccomanda al consiglio di amministrazione di RUAG di adottare misure adeguate al fine di colmare le lacune in materia di «maturità del CMS (Compliance Management System)», «integrazione degli acquisti» e «gestione degli agenti». Raccomandazione 17658.001: il CDF raccomanda a RUAG di controllare periodicamente il rispetto delle norme in materia di esportazioni, sia presso la sede centrale che nelle filiali estere.

- l'ente proprietario verifichi il funzionamento del consiglio di amministrazione a seguito degli avviciendamenti di personale avvenuti nel 2024/2025;
- il consiglio di amministrazione e gli organi proprietari mettano in discussione in modo più critico i rapporti sul raggiungimento degli obiettivi;
- gli organi proprietari interpretino in modo più proattivo il loro ruolo di mediazione tra armasuisse, l'Esercito e RUAG MRO e mettano (nuovamente) a verbale le decisioni prese e le questioni in sospeso;
- l'ente proprietario identifichi i progetti chiave dal punto di vista della politica di sicurezza e prenda in considerazione la loro attribuzione diretta e tempestiva a RUAG MRO (*verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO*).

Infine, nella sua *verifica dei possibili aspetti di truffa*, il CDF ha trovato chiari indizi di comportamento fraudolento in numerosi processi aziendali, gare d'appalto, aggiudicazione di mandati e conclusioni di contratti, constatando che presso RUAG MRO le misure e gli strumenti di compliance sono presenti ma non efficaci. Il CDF ha riscontrato gravi negligenze organizzative (controlli mancanti o insufficienti, documentazione lacunosa) che probabilmente hanno favorito gli abusi. Ha pertanto raccomandato a RUAG MRO, tra le altre cose, di presentare una denuncia penale e di chiarire le pretese civili e la responsabilità dei suoi organi direttivi.

1.3 Oggetto degli accertamenti approfonditi della CdG-S

Nella primavera del 2025, la CdG-S è giunta alla conclusione che, nonostante le verifiche del CDF, rimanessero ancora questioni in sospeso nella sua sfera di competenza e ha quindi deciso di avviare accertamenti approfonditi. Secondo il suo mandato legale, i suoi accertamenti vertevano sulla questione se l'ente proprietario o i suoi rappresentanti (DDPS e AFF) avessero esercitato in modo appropriato la loro funzione di vigilanza e conduzione nei confronti di RUAG MRO. La CdG-S si è concentrata sul periodo di accertamento che va dal 2020 fino all'inizio del 2025. Per quanto riguarda la gestione delle segnalazioni esterne di problemi, si è spinta, ove opportuno, fino al 2019. Ha quindi esaminato i seguenti aspetti dell'esercizio del ruolo di ente proprietario da parte di DDPS, AFF e Consiglio federale:

- considerazione della compliance negli obiettivi strategici (n. 3.1);
- nomina del consiglio di amministrazione (n. 3.2);
- flusso di informazioni e definizione dei temi nei colloqui con l'ente proprietario e nei colloqui con il beneficiario delle prestazioni (n. 3.3);
- gestione da parte dell'ente proprietario delle segnalazioni esterne di problemi (n. 3.4);
- rapporti dell'ente proprietario alle commissioni di vigilanza (n. 3.5);
- risorse di personale degli organi proprietari presso il DDPS e l'AFF (n. 3.6);
- verifica della forma giuridica di RUAG MRO da parte del Consiglio federale (n. 3.7);

- collaborazione dei rappresentanti dell’ente proprietario DDPS e AFF (n. 3.8).

1.4 Lavori preliminari e procedura

Negli ultimi tempi la CdG-S ha condotto diverse indagini sul tema della corporate governance delle imprese parastatali e ha pubblicato rapporti corrispondenti:

- Vigilanza sulle relazioni d’interesse in seno ai consigli d’amministrazione delle imprese parastatali, sull’esempio del caso della presidente del consiglio d’amministrazione delle FFS, rapporto del 28 agosto 2018 (FF 2018 6603);
- Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell’alta vigilanza parlamentare, rapporto della CdG-S del 12 novembre 2019 (FF 2020 6305);
- Controllo successivo: vigilanza sulle relazioni d’interesse in seno ai consigli d’amministrazione delle imprese parastatali, rapporto sintetico del 5 luglio 2024 (FF 2024 1839);
- Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA: attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, rapporto del 10 ottobre 2025 (FF 2025 3168).

Basi informative

Da un lato, la CdG-si è basata sui suoi lavori sulla gestione e conduzione di RUAG MRO da parte dell’ente proprietario a partire dal 2023. Già allora, la sottocommissione competente aveva condotto audizioni e richiesto informazioni scritte e la presentazione di documenti¹⁵.

Si è anche fatta trasmettere dal CDF tutti e quattro i rapporti rilevanti del CDF – il primo subito dopo la sua pubblicazione nella primavera del 2024, gli altri tre poco prima della loro pubblicazione nel febbraio 2025 – e ha sentito di volta in volta il DDPS in merito alle sue constatazioni e alle misure adottate.

Nel 2025 sono seguite ulteriori audizioni del DDPS e dell’AFF, nonché ampie richieste di informazioni scritte e importanti edizioni di documenti, basate sui diritti d’informazione delle CdG.

Infine, la CdG-S ha approfittato anche della discussione annuale con i rappresentanti di RUAG MRO, nonché del DDPS e dell’AFF, finalizzata alla trattazione del rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi dell’anno precedente e del rapporto annuale di RUAG MRO, per porre domande e chiedere spiegazioni nell’ambito dei presenti accertamenti.

Accertamenti paralleli

Parallelamente agli accertamenti approfonditi della CdG-S, sono stati condotti ulteriori indagini, lavori e verifiche da parte di RUAG MRO, del DDPS, dell’AFF,

¹⁵ Cfr. Rapporto annuale 2024 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni delle gestione delle Camere federali del 23 gen. 2025 (FF 2025 704), pag. 22.

del Consiglio federale e del CDF. Questi riguardano marginalmente la sfera di competenza delle CdG, ma si prevede che verranno conclusi solo nel corso del 2026.

Si tratta in particolare di quanto segue:

- verifica della forma giuridica di RUAG MRO da parte del Consiglio federale (v. anche n. 3.7)

Sulla base delle conclusioni della verifica del CDF sull’osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1, nel febbraio 2024 il DDPS ha deciso di esaminare se l’attuale forma giuridica di RUAG MRO fosse ancora appropriata. Un parere giuridico ha quindi evidenziato che l’attuale forma giuridica si discosta dal modo in cui la Confederazione gestisce effettivamente RUAG MRO. Nel novembre 2024 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di presentare entro la fine del 2025 un avamprogetto per la modifica della legge federale concernente le imprese d’armamento della Confederazione^{16;17}

- indagine dello studio legale NKF

Le irregolarità nell’acquisto di 100 carri armati Leopard 1 e il procedimento penale in corso in Germania sul commercio di pezzi di ricambio per i Leopard 2 hanno spinto il consiglio di amministrazione di RUAG MRO, nell’agosto 2023, a conferire a NKF un mandato di indagine completa¹⁸ in cui l’accento è posto sui rapporti d’affari della Business Area Ground, nonché di altri settori di RUAG MRO, quali Vendite, Acquisti e Management. Viene analizzato anche il passato del Gruppo RUAG con la Divisione Difesa, in particolare la Business Unit Land Systems. L’indagine, che deve coprire tutte le fasi della gestione aziendale, è volta a verificare se le attività d’affari siano in linea con le direttive e i processi interni, nonché con le leggi e gli standard di governance applicabili, e se il consiglio di amministrazione abbia adempiuto, o potuto adempiere, ai propri doveri. L’indagine comprende anche il periodo precedente alla fondazione di RUAG MRO fino al 2002.

Con la conduzione di questa indagine esterna, RUAG MRO adempie anche alle raccomandazioni del rapporto del CDF «Verifica dei possibili aspetti di truffa» di chiarire eventuali pretese civili di RUAG e la responsabilità dei suoi organi direttivi. Non da ultimo, l’indagine persegue anche lo scopo di assicurare le prove per eventuali procedimenti di questo tipo. Anche l’ente proprietario, in seguito alla pubblicazione di questo rapporto del CDF, ha chiesto al consiglio di amministrazione di RUAG MRO, sulla base dei risultati dell’indagine e in presenza di un sufficiente sospetto iniziale di atti punibili, di presentare le relative denunce penali e di valutare la presentazione di azioni civili di risarcimento danni, chiarendo che in quest’ultimo caso è necessario accettare con precisione i possibili rischi processuali;

¹⁶ Legge federale del 10 ott. 1997 concernente le imprese d’armamento della Confederazione (LIAC; RS 934.21)

¹⁷ Comunicato stampa del DDPS del 20 feb. 2024; comunicato stampa del Consiglio federale del 27 nov. 2024 e comunicato stampa del Consiglio federale del 30 apr. 2025.

¹⁸ Comunicato stampa di RUAG MRO del 21 ago. 2023.

– verifica 25514 del CDF

Verifica trasversale della nomina degli organi di vigilanza e controllo. L’obiettivo è valutare se gli organi direttivi selezionati (consigli di amministrazione, consigli di fondazione e consigli d’istituto) siano composti in modo adeguato e se adempiano ai loro compiti in modo efficiente e completo. Vengono esaminati i profili dei requisiti, la composizione effettiva, la delimitazione dei compiti rispetto alle attività operative della direzione, l’adempimento completo ed efficiente dei compiti, le indennità e le spese. Vengono esaminati in modo approfondito nove organi direttivi, tra cui il consiglio di amministrazione di RUAG MRO.

La CdG-S è giunta alla conclusione che, nell’ambito dei suoi accertamenti, ha esaminato a sufficienza gli argomenti descritti al numero 1.3 e che può già formulare raccomandazioni corrispondenti al Consiglio federale per migliorare la gestione e la conduzione di RUAG MRO da parte dell’ente proprietario, senza attendere la pubblicazione dei risultati dei lavori in corso in parallelo. La Commissione si riserva tuttavia il diritto di ritornare sulle constatazioni del suo presente rapporto in un secondo momento, dopo aver preso visione di questi lavori.

2

Strumenti dell’ente proprietario per la conduzione e vigilanza di RUAG MRO

RUAG MRO è una società anonima di diritto privato. Come indicato al numero 1.4, il Consiglio federale sta attualmente valutando se modificare la forma giuridica di RUAG MRO. A tale scopo entrano in considerazione principalmente due forme giuridiche alternative di diritto pubblico: l’istituto di diritto pubblico o la società anonima di diritto pubblico a statuto speciale. Su proposta del CDF viene inoltre esaminata la variante di una reintegrazione nel DDPS.

Poiché RUAG MRO è una società anonima di diritto privato, anche negli anni 2020–2025 erano in linea di principio in primo piano gli strumenti di conduzione di diritto privato, in particolare la conduzione di RUAG MRO attraverso l’esercizio dei diritti degli azionisti (disciplinati agli art. 660 segg. del Codice delle obbligazioni [CO]¹⁹, cfr. inoltre gli art. 698 segg. CO sui diritti dell’assemblea generale). La Confederazione è l’unico azionista di RUAG MRO.

Tuttavia, dalla fondazione di RUAG nel 1998, nel corso degli anni si sono verificate diverse modifiche legali a livello di conduzione, che hanno portato ad adattamenti al principio della conduzione di diritto privato di cui sopra:

- l’articolo 8 capoverso 5 della legge sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione²⁰ impone al Consiglio federale di definire obiettivi strategici per determinate unità rese autonome come RUAG MRO. Secondo

¹⁹ RS 220

²⁰ Legge del 21 mar. 1997 sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione (LOGA; RS 172.010)

un parere giuridico commissionato dal DDPS²¹, prima dello scorporo del Gruppo RUAG gli obiettivi strategici erano intesi come direttiva per i rappresentanti del Consiglio federale soggetti a istruzione nel consiglio di amministrazione. Con lo scioglimento e lo scorporo del Gruppo RUAG in RUAG MRO e RUAG International, i due rappresentanti della Confederazione soggetti a istruzione eletti nel marzo 2021 nel consiglio di amministrazione sono tuttavia usciti nel 2022;

- nel 2012 il Parlamento ha ottenuto maggiori diritti di partecipazione:
 - diritto di incaricare il Consiglio federale di definire o modificare tali obiettivi strategici (art. 28 della legge sul Parlamento²²);
 - obbligo per il Consiglio federale di riferire periodicamente al Parlamento sul raggiungimento degli obiettivi strategici (art. 148 cpv. 3^{bis} LParl). Ciò avviene a cadenza annuale tramite il rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi di RUAG MRO all'attenzione delle commissioni di vigilanza, che viene trattato in una seduta congiunta delle sottocommissioni competenti delle CdG e delle Commissioni delle finanze (CdF), nonché delle presidenze di entrambe le Commissioni della politica di sicurezza (CPS), in aprile.

I principali strumenti di conduzione del DDPS e dell'AFF, che insieme rappresentano gli interessi dell'ente proprietario nei confronti di RUAG MRO, sono quindi concretamente:

- l'elezione del presidente del consiglio di amministrazione di RUAG MRO all'assemblea generale²³;
- l'elezione dei restanti membri del consiglio di amministrazione all'assemblea generale;
- la concessione del discarico all'assemblea generale;
- gli obiettivi strategici;
- i colloqui trimestrali con l'ente proprietario;
- i colloqui di preparazione che si tengono in precedenza; e
- gli obblighi di rendicontazione di RUAG MRO nei confronti dell'ente proprietario (su cui si basa la rendicontazione del Consiglio federale alle commissioni di vigilanza tramite il rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi).

²¹ Parere giuridico «Welche Rechtsform für die RUAG?» del Prof. Dr. Martin Dumermuth del 18 nov. 2024, n. 3.5, pag. 13. Il parere è stato pubblicato insieme al [comunicato stampa](#) del Consiglio federale del 27 nov. 2024.

²² Legge federale del 13 dic. 2022 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl, RS 171.10)

²³ Il Consiglio federale impedisce istruzioni di voto vincolanti alle persone che lo rappresentano all'assemblea generale in quanto azionista.

Per un’analisi di fondo degli strumenti di conduzione delle imprese parastatali, si veda il numero 2.1 del rapporto 2019 della CdG-S sull’affare AutoPostale²⁴. Nel suo rapporto sulla corporate governance del 13 settembre 2006 e nel suo rapporto aggiuntivo del 25 marzo 2009, il Consiglio federale ha stabilito in tutto 37 principi che devono essere considerati come linea guida e che illustrano l’attuazione degli strumenti menzionati²⁵. Nel suo rapporto «Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione»²⁶ in adempimento del postulato 18.4274 dell’ex consigliere agli Stati Fabio Abate, il Consiglio federale ha inoltre stabilito linee guida aggiuntive su alcuni punti importanti come i colloqui con l’ente proprietario.

3

Risultati degli accertamenti della CdG-S

Nel presente capitolo sono riportate le constatazioni della CdG-S in merito a tutti gli ambiti tematici di cui al numero 1.3. In primo luogo, per ciascun tema si fa riferimento alle constatazioni della Commissione; segue poi la valutazione della Commissione, incluse eventuali raccomandazioni al Consiglio federale o mozioni.

3.1

Considerazione della compliance negli obiettivi strategici

3.1.1

Constatazioni

Sviluppo degli obiettivi strategici dal 2020

In seguito all’affare AutoPostale, il Consiglio federale ha deciso che in futuro gli obiettivi strategici di tutte le imprese parastatali dovrebbero prevedere l’esistenza di un sistema di gestione della conformità (Compliance Management System, CMS)²⁷. A tal fine si è basato anche sul rapporto di esperti sulla corporate governance del 2019. Negli anni successivi, l’elemento della compliance è stato gradualmente integrato negli obiettivi strategici di tutte le imprese parastatali.

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici di RUAG MRO, il Consiglio federale si è sempre riservato la possibilità di apportare modifiche durante il periodo strategico in corso²⁸. Tuttavia, nonostante le sue constatazioni emerse dall’affare AutoPostale, ha rinunciato a modificare gli obiettivi strategici per RUAG MRO per gli anni 2020–

²⁴ Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell’alta vigilanza parlamentare, rapporto della CdG-S del 12 nov. 2019 (FF 2020 6305, in particolare 6315–6320).

²⁵ AFF: Panoramica dei 37 principi. Versione del 7 ago. 2025.

²⁶ Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione. Rapporto del Consiglio federale del 26 mag. 2021 in adempimento del postulato 18.4274, Abate Fabio, del 13 dic. 2018.

²⁷ CdG-S: Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA: attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, rapporto del 10 ott. 2025, n. 4.10.

²⁸ Cfr. punto 8 capoverso 2 degli obiettivi strategici 2020–2023 e punto 9 degli obiettivi strategici 2024–2027.

2023²⁹ durante il periodo strategico all’epoca ancora in corso. Solo nel 2023 ha incluso un obiettivo di compliance per RUAG MRO tra gli obiettivi strategici per gli anni 2024–2027. Da allora l’obiettivo 7.3 prevede quanto segue: «[L]a RUAG predispone un sistema di gestione del rischio d’impresa conforme alla norma ISO 31000 nonché un sistema di gestione della conformità (*Compliance Management System*, CMS) secondo la norma ISO 37301. Informa l’ente proprietario in merito ai rischi d’impresa più importanti e ai punti principali nel CMS»³⁰.

Come indicatore per misurare il raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio federale ha utilizzato la pertinente norma ISO³¹. Inoltre, ha introdotto l’obbligo di effettuare accertamenti con cadenza quadriennale mediante verifica indipendente; le imprese devono fornire regolarmente all’ente proprietario le informazioni sui settori chiave del CMS³².

Al di là del riferimento generico ai colloqui trimestrali con l’ente proprietario, gli obiettivi strategici non contengono tuttavia indicazioni più precise sulla periodicità e sul grado di dettaglio della rendicontazione di RUAG MRO all’ente proprietario in merito a tale obiettivo.

Situazione attuale

RUAG MRO dispone di un CMS che tuttavia non è ancora conforme alla pertinente norma ISO. Nel suo rapporto di verifica sulla gestione e sulla conduzione di RUAG MRO, il CDF ha comunque accertato che RUAG MRO ha sottoposto a verifica esterna il proprio regolamento d’organizzazione, nonché altre direttive in materia di governance, gestione del rischio e compliance, e che dal 1º giugno 2024 è in vigore un regolamento d’organizzazione modificato. Il CDF ha verificato l’osservanza della versione rivista del regolamento d’organizzazione sulla scorta dei due progetti *Sostituzione della rete integrata delle telecomunicazioni militari* e *Prolungamento della durata di utilizzazione degli F/A-18* e, a differenza delle operazioni relative ai carri armati Leopard 1, non ha riscontrato alcuno scostamento dalle regolamentazioni delle competenze prescritte³³.

RUAG MRO sta attualmente ottimizzando la sua compliance interna, conformemente alla norma ISO 37301, entro la metà del 2026. Per il secondo semestre del 2026 è prevista una verifica del CMS da parte di una società di revisione esterna indipendente. Inoltre, accanto agli obiettivi finanziari, RUAG ha anche formulato obiettivi in termini di compliance nei suoi obiettivi aziendali per il 2025, al fine di promuovere il cambiamento della cultura interna. Nell’ambito dell’attuazione di questi obiettivi si sono tenute, ad esempio, formazioni obbligatorie sulla compliance per tutto il personale.

²⁹ Obiettivi strategici del Consiglio federale per la RUAG MRO Holding SA per gli anni 2020–2023 del 23 ott. 2019 (FF 2022 1316).

³⁰ Obiettivi strategici del Consiglio federale per la RUAG MRO Holding SA per gli anni 2024–2027 del 29 nov. 2023 (FF 2025 1518).

³¹ CdG-S: Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA: attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, rapporto del 10 ott. 2025, n. 4.10.

³² CdG-S: Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA: attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, rapporto del 10 ott. 2025, n. 4.10, nota 133.

³³ CDF: verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO (verifica 24143), rapporto del 14 ott. 2024, pag. 22.

3.1.2

Valutazione da parte della CdG-S

La CdG-S si rammarica che il Consiglio federale, nonostante le sue constatazioni a seguito dell'affare AutoPostale, abbia rinunciato a modificare gli obiettivi strategici per RUAG MRO per gli anni 2020–2023 durante il periodo strategico all'epoca in corso. A suo parere sarebbe stato opportuno inserire già allora negli obiettivi strategici per RUAG MRO la prescrizione di un CMS. Così facendo, avrebbe potuto mettere in evidenza l'importanza della compliance per l'impresa ancora giovane nei primi anni successivi allo scorporo della vecchia RUAG.

La Commissione accoglie con favore il fatto che il Consiglio federale abbia incluso un obiettivo di compliance negli obiettivi strategici attuali per RUAG MRO. Poiché questa integrazione degli obiettivi strategici è relativamente recente, presso diverse imprese parastatali l'obiettivo si trova ancora in fase di sviluppo. La Commissione accoglie inoltre con favore il fatto che RUAG MRO, dal 2024, stia ponendo l'accento sullo sviluppo del suo CMS. Infatti, come ha dimostrato in particolare la verifica del CDF sui possibili aspetti di truffa, il CMS di RUAG MRO era in precedenza ampiamente inefficace, il che, unito a una «cultura discutibile»³⁴, ha consentito atti fraudolenti da parte di un dirigente.

Per quanto riguarda la formulazione degli obiettivi strategici, la Commissione individua però ancora un potenziale di miglioramento: per loro natura, gli obiettivi strategici sono formulati in modo generico. Determinante per la vigilanza e la conduzione da parte dell'ente proprietario è quindi, oltre all'esistenza di un sistema di conformità funzionante a livello aziendale, soprattutto il modo in cui l'azienda informa l'ente proprietario sui temi di compliance o in cui l'ente proprietario ottiene informazioni su tali temi.

È vero che i rappresentanti dell'ente proprietario e RUAG MRO hanno avviato miglioramenti per quanto riguarda il flusso di informazioni, come verrà spiegato in seguito al numero 3.3. La Commissione si chiede tuttavia se l'ente proprietario, negli obiettivi strategici, non debba formulare direttive dettagliate sull'obbligo di informare l'ente proprietario in merito alle strutture, agli sforzi e agli eventi relativi alla compliance, al fine di garantire a lungo termine e in modo efficace un migliore flusso di informazioni verso l'ente proprietario.

La CdG-S aveva già espresso una simile raccomandazione – che negli obiettivi strategici delle imprese parastatali fossero incluse anche direttive sull'obbligo di informare l'ente proprietario riguardo al sistema di gestione dei rischi, al sistema di controllo interno e al CMS – nel suo rapporto del 2019 sull'affare AutoPostale³⁵. Il Consiglio federale respinse questo aspetto della raccomandazione di allora, principalmente perché riteneva che un simile passo avrebbe limitato il margine di manovra della Confederazione e avrebbe interferito con la responsabilità delle aziende. Nel suo secondo rapporto sull'affare AutoPostale, il rapporto del 10 ottobre

³⁴ CDF: verifica dei possibili aspetti di truffa (verifica 24192), [rapporto](#) del 10 feb. 2025, numero 2.4, pag. 24.

³⁵ Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare, rapporto della CdG-S del 12 nov. 2019 (FF 2020 6305, in particolare 6430 seg. [raccomandazione 10]).

2025 sull'attuazione delle sue raccomandazioni, la CdG-S ha spiegato in che misura può accettare l'argomentazione del Consiglio federale, sottolineando che sono in primo luogo gli organi di condotta dell'azienda a essere responsabili di segnalare all'ente proprietario eventuali casi problematici. La Commissione ha però espresso anche l'aspettativa che il CMS sia sottoposto regolarmente a verifica esterna anche in futuro. Ha chiesto al Consiglio federale di provvedere affinché gli organi proprietari discutano tale argomento almeno una volta all'anno insieme alle imprese e, in tale occasione, si informino in merito all'attuazione delle raccomandazioni emerse dalle verifiche. In tale circostanza dovrebbero essere affrontate anche le conclusioni di eventuali verifiche del CDF sul CMS³⁶.

Alla luce delle conclusioni dei suoi accertamenti approfonditi sulla governance di RUAG MRO da parte della Confederazione, la Commissione ribadisce ancora una volta la sua posizione su questo punto. Essa ritiene che, nonostante l'obbligo degli organi di condotta delle imprese parastatali di fornire informazioni, spetti anche al Consiglio federale garantire che gli organi proprietari discutano regolarmente le questioni di compliance con l'azienda.

Per la Commissione è inoltre chiaro che il Consiglio federale dovrebbe tenere conto di questo aspetto nella sua vigilanza e conduzione nei confronti di RUAG MRO, indipendentemente dalla futura forma giuridica scelta per l'impresa (v. n. 3.7).

3.2

Elezione del presidente del consiglio di amministrazione e gestione della composizione del consiglio di amministrazione

Come illustrato al numero 2, l'assemblea generale elegge il presidente del consiglio di amministrazione di RUAG MRO e gli altri membri del consiglio di amministrazione, su proposta del consiglio di amministrazione stesso. In altri termini, poiché è l'unico azionista di RUAG MRO, la Confederazione decide non solo in merito alla presidenza, ma in ultima istanza anche in merito alla nomina del resto del consiglio di amministrazione.

Al numero 3.2.1, la Commissione illustra le sue constatazioni riguardo al processo di nomina del consiglio di amministrazione, ai documenti su cui si basa il processo (profili dei requisiti) e alle misure pianificate dal DDPS, dall'AFF e da RUAG MRO in tale ambito. Al numero 3.2.2 la Commissione valuta infine le sue constatazioni di cui al numero 3.2.1.

3.2.1

Constatazioni

Negli ultimi tempi il consiglio di amministrazione di RUAG MRO è stato completamente rinnovato. L'attuale presidente, Dr. Jürg Rötheli, è entrato in carica a inizio 2025. Un membro del consiglio di amministrazione si è aggiunto a metà del 2023, uno all'inizio del 2025, uno a metà del 2025 e uno a fine 2025. Il consiglio di

³⁶ CdG-S: Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA: attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, rapporto del 10 ott. 2025, n. 4.10.

amministrazione prevede inoltre di cercare due ulteriori membri in vista dell'assemblea generale ordinaria 2026.

Processo per l'elezione della presidenza del consiglio di amministrazione e la nomina del resto del consiglio di amministrazione

Nel periodo d'indagine, il processo di selezione per l'elezione del presidente del consiglio di amministrazione è stato condotto da una commissione di selezione istituita dal DDPS e comprendeva sostanzialmente la creazione di una lista di preselezione (cosiddetta *longlist*), poi di una lista ristretta di candidati (cosiddetta *shortlist*), e la selezione finale dei candidati tramite colloqui e un assessment.

Un fornitore esterno di servizi HR ha pubblicato un bando e, tenendo conto di eventuali proposte aggiuntive del DDPS, ha preparato una lista di preselezione a partire dalle candidature ricevute. La commissione di selezione ha operato una selezione da tale lista e ha quindi condotto colloqui e assessment con le persone candidate. Il capodipartimento ha effettuato ulteriori colloqui con le persone più idonee, prima che il DDPS proponesse al Consiglio federale una persona per l'elezione.

Per la presentazione al Consiglio federale della proposta di elezione esiste un modulo dell'Ufficio federale del personale in base al quale occorre registrare la procedura di selezione, le informazioni sulla persona, l'indennità, le relazioni d'interesse e una valutazione della proposta di elezione. La nomina è stata quindi effettuata dal Consiglio federale in corпорe, il quale ha successivamente incaricato il DDPS, in qualità di rappresentante dell'ente proprietario, di eleggere la persona in questione all'assemblea generale.

Il processo per l'elezione dell'attuale e dell'ultimo presidente del consiglio di amministrazione è stato praticamente lo stesso. Tuttavia è stato utilizzato un diverso fornitore esterno di servizi HR e il precedente presidente del consiglio di amministrazione era stato eletto dal consiglio di amministrazione dell'allora BGRB Holding e non dal Consiglio federale.

Secondo il DDPS, la procedura per la nomina degli altri membri del consiglio di amministrazione era ed è tuttora in linea di principio la stessa di quella per l'elezione del presidente del consiglio di amministrazione. Poiché la Confederazione è l'unico azionista di RUAG MRO, prima delle nomine si è però già verificata una collaborazione tra il DDPS e il consiglio di amministrazione di RUAG MRO, nel contesto sopra menzionato.

Esiste quindi un processo standardizzato per la nomina del consiglio di amministrazione di RUAG MRO, che peraltro viene applicato anche per l'elezione dei presidenti del consiglio di amministrazione di altre imprese parastatali. Da quando è avvenuto lo scorporo, vale a dire dal 2020, questo processo non è stato modificato per RUAG MRO.

Basi per la nomina del consiglio di amministrazione: profili dei suoi membri

La base per la nomina del consiglio di amministrazione nel periodo d'indagine era un profilo dei requisiti generale per i membri del consiglio di amministrazione di RUAG MRO, che comprende anche una sezione con requisiti supplementari per la presidenza.

Secondo quanto dichiarato dal DDPS, il profilo dei requisiti per il presidente del consiglio di amministrazione comprendeva, oltre alle specifiche del profilo dei requisiti generali, ulteriori requisiti quali:

- una formazione o un perfezionamento in ambito tecnico-scientifico o economico-aziendale con pluriennale esperienza nel consiglio di amministrazione e nella direzione di grandi imprese industriali ed esperienza come CEO in collaborazione con un proprietario forte e influente;
- un elevato livello di competenza decisionale e contributiva in ambito di tematiche strategiche;
- una sviluppata sensibilità politica, comprensione per le esigenze e il funzionamento della politica e della società;
- un approccio dirigenziale di impronta internazionale, orientato all'economia di mercato e alle opportunità;
- solide conoscenze finanziarie;
- ottime conoscenze della gestione del ciclo di vita ed esperienza nei settori dell'esercizio, della riparazione e della manutenzione; e
- buone conoscenze attive di una seconda lingua ufficiale.

Questi requisiti della presidenza, secondo quanto dichiarato dal DDPS, erano solo in parte registrati per iscritto nel documento del profilo dei requisiti generali.

Per i membri del consiglio di amministrazione che non ricoprono la presidenza esistevano inoltre sei profili specifici:

- militare;
- due profili «industria»;
- finanze, controlling;
- HR, compliance;
- interconnessione / innovazioni / politica.

In merito a questi profili specifici si può constatare che sono formulati in modo molto generico. Non ne emerge un focus esplicito sulla compliance; il profilo «HR, compliance» sembra essere orientato più all'HR che alla compliance. I due profili «industria» e il profilo «finanze, controlling» sono molto simili nella formulazione. Il profilo «interconnessione / innovazioni / politica» appare poco concreto e al contempo molto esigente: non è scontato che «l'esperienza nel settore dell'innovazione [...] e l'esperienza nel settore delle istituzioni pubbliche» vadano di pari passo – ma entrambe sono richieste in questo profilo. Le diverse conoscenze linguistiche richieste a seconda del profilo («tedesco e francese fluente», «tedesco o francese fluente», talvolta tedesco fluente con conoscenze di francese, madrelingua italiana o francese con tedesco fluente) non danno luogo a categorie coerenti e sembrano essere state attribuite ai singoli profili senza una strategia precisa. Inoltre, i profili contendono in parte delle inesattezze. Per esempio, la nazionalità svizzera è indicata in tutti i profili come «requisito indispensabile» alla voce «Esperienza professionale». I profili risalgono al 2020 e da allora non sono più stati aggiornati.

Misure pianificate

L'ente proprietario intende seguire la raccomandazione del CDF, emersa dalla sua verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO, e far sottoporre il funzionamento del consiglio di amministrazione a una revisione esterna a metà del 2026, non appena il neoformato consiglio di amministrazione si sarà costituito e i processi di lavoro al suo interno si saranno assestati. La verifica del funzionamento di un consiglio di amministrazione è uno strumento di conduzione creato dal Consiglio federale nel quadro del rapporto di esperti sulla corporate governance del 2019³⁷.

Per quanto riguarda il funzionamento del consiglio di amministrazione, il DDPS e l'AFF rilevano in via restrittiva che in linea di principio il consiglio di amministrazione è responsabile della verifica regolare del proprio funzionamento. Secondo il DDPS e l'AFF, gli organi proprietari devono tuttavia informarsi regolarmente se sia stata effettuata una verifica e, se necessario, adoperarsi affinché il consiglio di amministrazione esegua regolarmente una verifica del funzionamento e informi l'ente proprietario sui risultati. A tale scopo, l'AFF sta attualmente valutando l'introduzione di un nuovo principio di corporate governance che richieda ai consigli di amministrazione di effettuare una volta per periodo un'autovalutazione il cui risultato deve essere discusso con l'ente proprietario. Inoltre, l'AFF ha sollevato il tema della verifica regolare del funzionamento del consiglio di amministrazione in occasione dell'incontro annuale di scambio tra i dipartimenti degli organi proprietari, tenutosi nel settembre 2025.

3.2.2 Valutazione da parte della CdG-S

La CdG-S ritiene che il processo di selezione sia appropriato sia per la presidenza del consiglio di amministrazione sia per gli altri membri dello stesso.

Dovrebbero invece essere rivisti sia i requisiti per la presidenza nel profilo dei requisiti generali, sia i sei profili specifici per i membri del consiglio di amministrazione. La Commissione è stupita che ciò non sia più avvenuto dal 2020.

Inoltre, i requisiti che il DDPS, secondo quanto da esso dichiarato, applica nella selezione del *presidente del consiglio di amministrazione* non sono completamente riportati nel paragrafo corrispondente del profilo dei requisiti generali. La Commissione ritiene che dovrebbero essere messi per iscritto nel pertinente strumento di lavoro.

Analogamente, i profili degli altri membri del consiglio d'amministrazione dovrebbero riflettere completamente i requisiti centrali ed essere redatti con precisione. In particolare, la Commissione non ritiene opportuno che le capacità specifiche in materia di compliance abbiano attualmente poco peso nei profili. Alle competenze nel campo della compliance dovrebbe essere data maggiore importanza. Inoltre, la CdG-S ritiene che i diversi profili debbano essere definiti in modo più chiaro, data la somiglianza tra i profili «industria» e «finanze, controlling». Infine, si chiede se ulteriori requisiti, come ad esempio le competenze linguistiche, non debbano

³⁷ Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen, rapporto di esperti del 26 apr. 2019.

essere definiti meglio a livello dell'intero organismo, anziché essere assegnati in modo apparentemente casuale a singoli profili.

Raccomandazione 1

Il Consiglio federale è invitato a rielaborare i profili dei membri del consiglio di amministrazione di RUAG MRO, verificando quali profili siano ancora attuali o debbano essere aggiunti, definendoli in modo più chiaro, ponderando adeguatamente le conoscenze e le competenze in materia di compliance e ancorando in modo appropriato anche le conoscenze linguistiche.

La Commissione parte dal presupposto che, grazie alla sua verifica trasversale della nomina degli organi di vigilanza e controllo (verifica 25514), i cui risultati dovrebbero essere pubblicati all'inizio del 2026 (v. n. 1.4), il CDF otterrà ulteriori importanti elementi da un confronto incrociato con altre imprese parastatali. D'altronde, il DDPS si è già dichiarato disponibile, nell'ambito degli accertamenti della CdG-S, a rivedere i profili dei membri del consiglio di amministrazione subito dopo la pubblicazione della verifica del CDF.

Inoltre, la CdG-S sostiene le riflessioni dell'AFF volte ad applicare a tutte le imprese parastatali gli insegnamenti tratti dal caso RUAG MRO in merito al controllo del funzionamento del consiglio di amministrazione, attraverso misure aggiuntive come l'introduzione di un nuovo principio di corporate governance, e a garantire un'attuazione coerente da parte di tutti gli organi proprietari della Confederazione. Essa invita il Consiglio federale a informarla sull'esito di queste riflessioni al momento opportuno.

3.3

Vigilanza e conduzione da parte dell'ente proprietario mediante modalità di dialogo permanente

L'ente proprietario e l'impresa tengono a cadenza trimestrale i cosiddetti colloqui con l'ente proprietario. Dal punto di vista gerarchico, i partecipanti di entrambe le parti occupano posizioni di alto e, in parte, altissimo livello. Le riunioni preparatorie per i colloqui con l'ente proprietario, che si tengono anch'esse con cadenza trimestrale, si svolgono a livello tecnico-specialistico. Nel suo rapporto in adempimento del postulato 18.4274 («Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione») dell'ex consigliere agli Stati Fabio Abate, il Consiglio federale ha recentemente esposto le procedure di tali sedute e colloqui³⁸.

Nel caso di RUAG MRO esiste un ulteriore strumento di dialogo permanente che funge da organo di coordinamento nonché di anticipazione e di grado superiore tra il DDPS e RUAG MRO: i colloqui semestrali con il beneficiario delle prestazioni. La ragione è che RUAG MRO, ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LIAC, deve servire

³⁸ Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione. Rapporto del Consiglio federale del 26 mag. 2021 in adempimento del postulato 18.4274, Abate Fabio, del 13 dic. 2018.

ad assicurare l'equipaggiamento dell'Esercito svizzero e, in base all'obiettivo 5.2 degli obiettivi strategici 2020–2023 e 2024–2027, dovrebbe generare circa l'80 per cento della propria cifra d'affari con l'Esercito svizzero. Di conseguenza, tra la Confederazione e RUAG MRO non esiste solo una relazione di proprietà, ma anche un rapporto molto marcato tra fornitore e beneficiario delle prestazioni. Mentre la conduzione da parte dell'ente proprietario nel cosiddetto modello duale è esercitata dal DDPS e dal Dipartimento federale delle finanze (DFF, per il tramite dell'AFF), nel rapporto di prestazioni con RUAG MRO è coinvolto solo il DDPS (oltre alla Segreteria generale del DDPS [SG-DDPS], l'Aggruppamento Difesa e armasuisse). La SG-DDPS modera i colloqui con il beneficiario delle prestazioni; tuttavia, il dialogo avviene principalmente tra RUAG MRO, l'Aggruppamento Difesa e armasuisse. L'AFF non ha alcun ruolo nel rapporto di prestazioni.

Ai numeri 3.3.1 e 3.3.2, la Commissione illustra le sue constatazioni in merito alla vigilanza e alla conduzione nei confronti di RUAG MRO da parte dell'ente proprietario attraverso i colloqui con l'ente proprietario, le riunioni preparatorie e i colloqui con il beneficiario delle prestazioni.

3.3.1 Constatazioni

Informazione su «progetti ed eventi che hanno una portata considerevole sotto il profilo imprenditoriale e politico» in occasione dei colloqui con l'ente proprietario

Nell’ambito della partecipazione parlamentare alla definizione degli obiettivi strategici per le unità rese autonome, nell’agosto 2023 le CPS hanno raccomandato di adeguare l’obiettivo relativo alla rendicontazione di RUAG MRO all’ente proprietario. Il DDPS (e successivamente il Consiglio federale) ha seguito questa raccomandazione e nel 2023 ha integrato l’obiettivo 8.2 per il periodo strategico 2024–2027 come segue (in corsivo).

Obiettivo 8.2: La RUAG informa gli organi proprietari in modo tempestivo e adeguato in merito a progetti o avvenimenti interni *che hanno una portata considerevole sotto il profilo imprenditoriale e politico* o che risultano essere idonei a influenzare considerevolmente il raggiungimento degli obiettivi strategici o *a impedirlo*. *Informa in ogni caso l'ente proprietario prima di rendere noti al pubblico questi progetti o eventi.*

Nell’ambito dei colloqui con l’ente proprietario, gli organi proprietari discutono una volta all’anno i rischi principali di RUAG MRO. Già prima dell’adozione degli obiettivi strategici 2024–2027 al 1º gennaio 2024, in occasione dei colloqui trimestrali con l’ente proprietario venivano trattati, oltre ai punti standard all’ordine del giorno relativi ai rapporti trimestrali, alle prospettive d’affari e ai progetti chiave, anche particolari progetti o eventi che hanno una portata considerevole sotto il profilo imprenditoriale o politico.

Ciò che oggi è regolamentato in modo chiaro, in passato non sempre ha funzionato in modo impeccabile, come dimostrano gli esempi riportati nel riquadro sottostante.

Esempi di comunicazione insufficiente tra RUAG MRO e gli organi proprietari riguardo a eventi e progetti sensibili dal punto di vista politico.

Richiesta di esportazione di 96 carri armati Leopard 1 in Germania all'inizio del 2023

Gli accertamenti effettuati dalla CdG-S tra il 2023 e il 2024 sulla richiesta di esportazione, all'epoca politicamente controversa, relativa a una fornitura di 96 carri armati Leopard 1 alla Germania all'inizio del 2023, hanno rivelato che RUAG MRO aveva seguito correttamente la procedura ordinaria presso la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) per tali progetti di esportazione. Inoltre, l'ente proprietario, e in particolare il DDPS in quanto suo rappresentante, era informato dell'intenzione di RUAG MRO di vendere a Rheinmetall già dal 19 gennaio 2023. Questo è stato confermato anche dal CDF nel suo rapporto sulla verifica dell'osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1.

Nel periodo compreso tra l'inizio dell'attuazione di questo progetto di esportazione e la decisione negativa del Consiglio federale si sono tenuti due dei colloqui trimestrali con l'ente proprietario. Gli accertamenti della CdG-S hanno dimostrato che il progetto di esportazione non è stato trattato in occasione del primo di questi colloqui con l'ente proprietario, e lo è stato solo marginalmente durante il secondo. Secondo quanto a conoscenza della CdG-S, il Consiglio federale in corpore ha ricevuto formalmente notizia della richiesta di esportazione politicamente sensibile al più tardi il 21 giugno 2023, quando l'ha trattata formalmente per la prima volta, e al più presto tra la fine di aprile e l'inizio di maggio 2023, quando la richiesta formale di esportazione è giunta al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

Osservanza delle direttive svizzere in materia di esportazione da parte di RUAG GmbH

Il rapporto del CDF sulla verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO ha evidenziato che l'osservanza delle direttive svizzere in materia di esportazione presso la sua filiale tedesca, RUAG GmbH, non era/è garantita, contrariamente a quanto previsto dagli obiettivi strategici.

L'obiettivo 7.4 degli obiettivi strategici per gli anni 2024–2027 prevede che RUAG MRO operi conformemente ai principi della politica estera svizzera indipendentemente dall'ubicazione delle unità aziendali e che le sedi situate all'estero rispettino i principi previsti dalla legislazione svizzera in materia di controllo delle esportazioni. Le direttive svizzere in materia di esportazione prevedono inoltre una dichiarazione di installazione presso il cliente direttamente rifornito per i componenti di materiale bellico, al fine di evitare che i componenti vengano inoltrati senza modifiche ad altri Paesi (eventualmente critici).

In base alle conclusioni del CDF, RUAG GmbH ha rinunciato a tale dichiarazione di installazione in quanto la legge tedesca non la richiede. Il CDF ha anche rilevato che, nonostante ciò, il consiglio di amministrazione di RUAG MRO ha valutato come completamente raggiunto l'obiettivo dell'osservanza a livello mondiale delle direttive svizzere in materia di esportazione nel suo rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici 2023³⁹.

Nell'ambito degli accertamenti della CdG-S, il DDPS ha sottolineato che la formulazione dell'obiettivo relativo a progetti o eventi politicamente sensibili lascia

³⁹ CDF: verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO (verifica 24143), rapporto del 14 ott. 2024, n. 4.2.

intendere che la responsabilità per la segnalazione tempestiva di tali ambiti tematici spetta all’azienda, ossia al suo consiglio di amministrazione.

Informazione sui temi di compliance in occasione dei colloqui con l’ente proprietario

Fino alla fine del 2023, l’ente proprietario non veniva informato automaticamente, nell’ambito dei colloqui, sugli incidenti di compliance o sulla struttura delle direttive in materia di compliance. Dall’inizio del 2024, gli organi proprietari richiedono, in occasione di ogni colloquio con l’ente proprietario, un elenco aggiornato delle misure relative alla governance e alla compliance all’interno di RUAG MRO. Tale elenco è stato gradualmente ampliato fino a diventare uno strumento di supervisione attraverso il quale gli organi proprietari accompagnano l’ottimizzazione del CMS. L’attenzione dedicata agli aspetti di compliance durante i colloqui con l’ente proprietario è quindi cresciuta.

Altri aspetti dei colloqui con l’ente proprietario e delle relative riunioni preparatorie

I colloqui con l’ente proprietario sono stati ulteriormente sviluppati anche sotto altri aspetti: fino al 2024, i rapporti trimestrali riportavano l’andamento dell’attività e diverse cifre chiave. A partire dal quarto colloquio del 2024 (quarto trimestre 2024), gli organi proprietari hanno fornito a RUAG MRO, in aggiunta ai rapporti trimestrali, una serie di obiettivi e indicatori chiave sui quali RUAG MRO deve riferire in occasione dei colloqui. Questi obiettivi e indicatori chiave sono stati ricavati dagli obiettivi strategici del Consiglio federale per la RUAG MRO per gli anni 2024–2027. Il DDPS ritiene che nell’aprile 2026 dovrebbe essere possibile fornire informazioni sull’efficacia di questa misura, in concomitanza con il rapporto del Consiglio federale alle commissioni di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi strategici per RUAG MRO per l’esercizio 2025.

Questo sviluppo dei colloqui con l’ente proprietario è conforme a una raccomandazione del CDF, emersa dalla sua verifica del 14 ottobre 2024 della conduzione e della gestione di RUAG MRO. Il CDF ha constatato che, fino a questa verifica, il consiglio di amministrazione di RUAG MRO valutava il raggiungimento degli obiettivi strategici, con l’eccezione dell’obiettivo finanziario, solo su base annuale e di conseguenza riferiva all’ente proprietario con la stessa cadenza. Il CDF ha raccomandato che il consiglio di amministrazione di RUAG MRO e gli organi proprietari valutino a cadenza trimestrale, nell’ambito dei colloqui con l’ente proprietario, i progressi relativi almeno ai sei indicatori operativi / indicatori chiave di prestazione che RUAG MRO, l’Aggruppamento Difesa, armasuisse e gli organi proprietari avevano sviluppato per la valutazione quantitativa e qualitativa del raggiungimento degli obiettivi per gli anni 2019–2023⁴⁰.

Nell’ambito degli accertamenti della CdG-S, il DDPS e l’AFF hanno inoltre ribadito l’intenzione di utilizzare maggiormente le riunioni preparatorie dei colloqui con l’ente proprietario per effettuare una discussione tecnica più ampia, sulla cui base definire in seguito i temi rilevanti per il rispettivo colloquio. L’AFF ha dichiarato che entro la fine del 2025 esaminerà la struttura, il fabbisogno di tempo, la composizione del

⁴⁰ CDF: verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO (verifica 24143), rapporto del 14 ott. 2024, n. 3.4.

personale nonché il contenuto delle riunioni preparatorie e dei colloqui con l'ente proprietario.

Utilizzo dei colloqui con il beneficiario delle prestazioni

Nel suo rapporto dell'ottobre 2024 sulla verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO, riguardo all'utilizzo dei colloqui con il beneficiario delle prestazioni il CDF ha raccomandato agli organi proprietari di esercitare il loro ruolo di mediatori tra armasuisse, l'Aggruppamento Difesa e RUAG MRO in modo più proattivo e di migliorare a tale scopo la messa a verbale di tali colloqui. Inoltre il CDF ha invitato l'ente proprietario a identificare i progetti chiave dal punto di vista della politica di sicurezza e a prendere in considerazione la loro attribuzione diretta e tempestiva a RUAG MRO.

Gli accertamenti approfonditi della CdG-S hanno dimostrato che il DDPS, dopo il completamento del rapporto del CDF (ottobre 2024), ha iniziato ad attuare questa raccomandazione e da allora sta formulando riflessioni fondamentali sulla collaborazione così come sulla ripartizione dei ruoli tra il beneficiario delle prestazioni (Aggruppamento Difesa), il committente delle prestazioni (armasuisse) e il fornitore delle prestazioni (RUAG MRO). Con l'intenzione di utilizzare i colloqui con il beneficiario delle prestazioni in modo ancora più efficace come strumenti di anticipazione e di escalation, nonché di coinvolgere anticipatamente RUAG MRO nel processo di acquisto, il DDPS ha istituito diversi gruppi di lavoro e avviato diversi progetti volti a precisare i ruoli delle suddette unità organizzative del DDPS e il contributo di RUAG MRO al rafforzamento della capacità di difesa:

- la strategia di partenariato RUAG-DDPS, in fase di elaborazione, volta a focalizzare l'attività d'affari di RUAG MRO sull'Esercito come cliente principale;
- la nuova strategia in materia di politica d'armamento del Consiglio federale del 20 giugno 2025⁴¹, nella quale RUAG MRO viene posizionata in modo ancora più preciso come partner primario e riserva industriale dell'Esercito;
- la nuova concezione dell'accordo sui livelli di servizio pluriennale⁴², finalizzata a semplificare le strutture contrattuali e ad aumentare la certezza della pianificazione per RUAG MRO (conclusione entro la fine del 2025); e
- due progetti parziali per una migliore integrazione di RUAG MRO nella pianificazione delle capacità dell'Esercito (conclusione entro la fine del 2025).

3.3.2 Valutazione da parte della CdG-S

Colloqui con l'ente proprietario e relative riunioni preparatorie

⁴¹ La politica d'armamento svizzera sta cambiando. La strategia in materia di politica d'armamento del Consiglio federale del 20 giu. 2025 (FF 2025 2151).

⁴² Gli accordi sui livelli di servizio pluriennali fanno parte della struttura contrattuale tra RUAG MRO e armasuisse. Questi accordi disciplinano i servizi di RUAG MRO per la manutenzione e la riparazione di circa 125 sistemi dell'Esercito. RUAG MRO realizza in tal modo poco più di tre quarti della propria cifra d'affari con l'Esercito svizzero, la quale a sua volta costituisce circa l'80 per cento della cifra d'affari totale di RUAG MRO.

La Commissione prende atto che gli organi proprietari hanno riconosciuto la necessità e la possibilità di una conduzione più rigorosa di RUAG MRO nell'ambito dei colloqui con l'ente proprietario. Essa accoglie con favore le misure già adottate dal DDPS e dall'AFF per lo sviluppo di tali colloqui e si farà informare a tempo debito sui risultati della revisione delle riunioni preparatorie e dei colloqui condotta dall'AFF.

In un punto, la Commissione si chiede se la procedura degli organi proprietari sia adeguata; in un secondo punto, ritiene insufficiente l'approccio degli stessi. In primo luogo, la Commissione si chiede se sia sufficiente discutere i rischi principali di RUAG MRO solo una volta all'anno. Secondo il parere della Commissione, tale prassi dovrebbe essere messa in discussione nell'ambito dei lavori in corso per una migliore vigilanza e conduzione da parte dell'ente proprietario. Inoltre, la Commissione si dice favorevole a discutere in futuro i rischi principali a intervalli più ravvicinati, come è avvenuto anche nel 2024 secondo il rapporto confidenziale del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi 2024 di RUAG MRO⁴³. In secondo luogo, la Commissione è del parere che i progetti e gli eventi interni che hanno una portata considerevole sotto il profilo imprenditoriale e politico dovrebbero essere discussi regolarmente nei colloqui con l'ente proprietario. La CdG-S non ritiene appropriato che il DDPS, a causa della formulazione della direttiva corrispondente negli obiettivi strategici 2024–2027, veda la responsabilità per la discussione di tali progetti ed eventi esclusivamente in capo a RUAG MRO. La responsabilità per la tutela degli interessi dell'ente proprietario spetta ai rappresentanti di quest'ultimo, il DDPS e l'AFF. Gli esempi riportati al numero 3.3.1 dimostrano che l'ente proprietario non può limitarsi ad attendere le segnalazioni da parte dell'azienda, ma dovrebbe influenzare attivamente il flusso reciproco di informazioni e richiedere attivamente quelle informazioni che sono rilevanti per la tutela dei suoi interessi.

Raccomandazione 2

Il Consiglio federale è invitato a garantire che i progetti e gli eventi interni a RUAG MRO che hanno una portata considerevole sotto il profilo imprenditoriale e politico o che risultano essere idonei a influenzare considerevolmente il raggiungimento degli obiettivi strategici o a impedirlo vengano discussi regolarmente nei colloqui con l'ente proprietario.

Consapevole che il Consiglio federale ha già incluso un obiettivo corrispondente negli obiettivi strategici per gli anni 2024–2027, la Commissione raccomanda, in primo luogo, una definizione pratica dei concetti indeterminati utilizzati nell'obiettivo 8.2 per RUAG MRO, ad esempio che l'ente proprietario indichi a RUAG MRO, tramite esempi, le categorie di operazioni che si aspetta vengano trattate durante i colloqui con l'ente proprietario. In secondo luogo, la Commissione raccomanda che l'ente proprietario si adoperi attivamente per ottenere le informazioni necessarie alla tutela dei propri interessi.

Colloqui con il beneficiario delle prestazioni

⁴³ Rapporto confidenziale del Consiglio federale del 30 apr. 2025 sul raggiungimento degli obiettivi strategici per la RUAG MRO Holding nell'esercizio 2024, indirizzato alle Commissioni della gestione e alle Commissioni delle finanze delle Camere federali, pag. 14.

Per quanto riguarda i colloqui con il beneficiario delle prestazioni, la CdG-S accoglie con favore lo sviluppo delle modalità di dialogo avviato dal DDPS in seguito alla raccomandazione del CDF, nonché il fatto che il DDPS stia formulando riflessioni fondamentali sui ruoli dei diversi attori e sulla collaborazione all'interno del sistema svizzero di acquisto d'armamenti.

Negli ultimi anni la Commissione è infatti giunta alla conclusione, non solo nel presente dossier, che i ruoli di armasuisse, dell'Aggruppamento Difesa e di RUAG MRO necessitano di essere chiariti e precisati⁴⁴. Un coinvolgimento tempestivo, collaborativo e aperto ai risultati di tutti e tre gli attori, ma anche del DDPS, del Consiglio federale e delle commissioni parlamentari competenti, nelle fasi rilevanti dell'acquisto d'armamenti da parte della Svizzera è necessario per far fronte alle sfide attuali (eccesso di domanda, cambiamenti tecnologici, declassamento degli ordini svizzeri) in tale ambito. Tale processo va dall'identificazione del fabbisogno all'acquisto effettivo fino alla produzione del materiale d'armamento. Le sfide possono essere superate solo con il coinvolgimento di tutti gli attori. In tale contesto, per la Commissione è importante sottolineare che l'inclusione di voci e attori aggiuntivi nelle diverse fasi del processo non deve portare a «velvetizzazioni» dei progetti di acquisto inutili, costose e difficili da realizzare.

3.4 Gestione da parte dell'ente proprietario delle segnalazioni esterne di problemi

3.4.1 Constatazioni

Basi

La gestione delle segnalazioni di irregolarità è disciplinata per la Confederazione nell'articolo 22a della legge sul personale federale (LPers)⁴⁵. Gli impiegati della Confederazione sono tenuti in linea di principio a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al CDF i crimini e i delitti perseguitibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione, sia che la segnalazione provenga dall'interno o da terzi esterni. Gli impiegati hanno il diritto di segnalare al CDF in qualità di servizio di segnalazione altre irregolarità constatate o loro segnalate nell'esercizio della loro funzione. A tal fine è disponibile una piattaforma esterna sicura appositamente creata (www.whistleblowing.admin.ch), dove gli informatori possono comunicare informazioni in modo anonimo e protetto e caricare allegati.

Per quanto riguarda RUAG MRO, l'obbligo di disporre di una soluzione di segnalazione funzionante è parte integrante del CMS, come richiesto dagli obiettivi strategici a partire dal periodo strategico 2024–2027 (v. n. 3.1).

Segnalazione di irregolarità del 2019 presso il precedente gruppo RUAG

⁴⁴ Cfr. ad esempio il contributo «Vorgaben für Armasuisse und Steuerung im Beschaffungsprozess» (Direttive per armasuisse e gestione nel processo di acquisto) nel rapporto annuale 2025 delle CdG e delle DelCG.

⁴⁵ Legge del 24 mar. 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1)

Nell'ambito della sua verifica dei possibili aspetti di truffa, il CDF ha accertato che, nell'agosto 2019, una persona aveva indirizzato una segnalazione molto mirata su transazioni abusive relative a pezzi di ricambio dei carri armati Leopard 1 e 2 al presidente del consiglio di amministrazione di RUAG Holding SA – la società che ha preceduto RUAG MRO – e alla capodipartimento del DDPS. L'incidente risale quindi al periodo precedente allo scorporo del Gruppo RUAG, prima ancora che RUAG MRO esistesse come entità autonoma. La comunicazione conteneva indicazioni concrete su atti fraudolenti commessi da un dirigente di RUAG Holding SA.

All'interno di RUAG Holding SA, l'allora CEO ha informato diversi dirigenti in merito alla segnalazione il giorno stesso in cui questa è pervenuta. Il superiore del dirigente interessato ha inoltrato la segnalazione a quest'ultimo. L'accusato ha risposto per iscritto alle contestazioni; le sue spiegazioni sono state in gran parte accolte dalla direzione, inviate il giorno successivo come presa di posizione ufficiale al consiglio di amministrazione al completo di RUAG Holding SA e inoltrate anche alla SG-DDPS⁴⁶. RUAG Holding SA non ha avviato indagini ulteriori o indipendenti e si è accontentata della menzionata presa di posizione del dirigente in questione, sebbene questa non confutasse le accuse principali relative alla vendita di materiale a prezzi inferiori a quelli di mercato.

Il modo in cui RUAG Holding SA ha gestito questa segnalazione di irregolarità del 2019, la questione dei possibili aspetti di diritto penale o civile, nonché le questioni relative alla possibile responsabilità degli organi direttivi sono anch'essi parte del mandato di indagine di NKF (v. n. 1.4), motivo per cui non verranno trattati in modo più approfondito in questa sede.

Dal punto di vista dell'alta vigilanza, la questione rilevante è soprattutto in che modo il DDPS è stato coinvolto in questa segnalazione di irregolarità. Secondo quanto riferito alla CdG-S, il DDPS presume che la segnalazione originale sia stata inviata in copia anche al DDPS. Tuttavia, all'interno dei suoi archivi non vi è traccia dello scritto. Il DDPS, secondo quanto da esso stesso dichiarato, ha successivamente chiesto al consiglio di amministrazione di RUAG Holding SA, in qualità di referente competente, come dovesse essere valutata tale segnalazione. In risposta si è visto inoltrare la presa di posizione di RUAG Holding SA di cui, secondo quanto da esso stesso dichiarato, ha preso atto senza avviare proprie indagini. Tuttavia, nonostante sia dimostrato⁴⁷ che questa e-mail è stata inoltrata, il DDPS non ne trova più traccia all'interno dei suoi archivi. Poiché la persona che aveva ricevuto l'e-mail all'interno della SG-DDPS non lavora più per il DDPS da tempo, nell'ambito degli accertamenti della CdG-S il Dipartimento non è stato in grado di ricostruire completamente il modo in cui tale segnalazione fu gestita all'epoca.

Il DDPS non ravvisa alcun errore nel suo modo di procedere dell'epoca, anche se, secondo quanto riferito alla CdG-S, riconosce a posteriori che ulteriori accertamenti sarebbero stati utili. In primo luogo, il DDPS sottolinea che la menzionata segnalazione di irregolarità del 2019 *non riguardava una funzione* che avrebbe dovuto

⁴⁶ CDF: verifica dei possibili aspetti di truffa (verifica 24192), rapporto del 10 feb. 2025, n. 2.4.

⁴⁷ L'e-mail corrispondente nella posta inviata di RUAG Holding AG comprova tale circostanza.

essere trattata secondo le basi legali esposte all'inizio (LPers), ma bensì un'attività d'affari di RUAG Holding SA: a parere del DDPS quest'ultima era dunque l'autorità competente in materia. In secondo luogo, il DDPS ritiene che il suo approccio, ossia la richiesta di chiarimenti al consiglio di amministrazione e la semplice presa d'atto della sua rassicurazione scritta, sarebbe stato corretto, in particolare in considerazione della forma giuridica di diritto privato di RUAG Holding SA.

Misure adottate sulla base della verifica del CDF

RUAG MRO dispone dal 2020 di un apposito ufficio per le segnalazioni di irregolarità. Attraverso la cosiddetta «Integrity Line», i collaboratori e le parti terze possono segnalare irregolarità e violazioni presunte o osservate, se lo desiderano anche in forma anonima. RUAG MRO afferma che le segnalazioni vengono viste ed elaborate esclusivamente dagli specialisti RUAG designati a tal fine, facenti parte del Compliance Team.

L'AFF riconosce la necessità di sensibilizzare le unità rese autonome e gli organi proprietari sul modo corretto di gestire le segnalazioni di irregolarità e ribadisce che le segnalazioni relative alle aziende devono essere portate a conoscenza dell'ufficio per le segnalazioni definito nel CMS mentre quelle riguardanti gli organi proprietari devono essere sistematicamente inoltrate al CDF. L'AFF ha sensibilizzato gli organi proprietari su questo tema nell'ambito dello scambio interdipartimentale del settembre 2025.

Il DDPS ha annunciato che, nell'ambito della verifica della forma giuridica di RUAG MRO, si valuterà se e come sia possibile disciplinare la gestione delle segnalazioni di irregolarità, affinché gli organi proprietari possano esercitare in modo più completo la responsabilità di vigilanza.

3.4.2

Valutazione da parte della CdG-S

Per quanto riguarda la segnalazione di irregolarità del 2019, la Commissione formula la seguente valutazione: poiché si trattava di un'indicazione relativa all'attività operativa di RUAG Holding SA, il DDPS ha reagito in linea di principio correttamente con la sua richiesta iniziale di informazioni al consiglio di amministrazione, sebbene a posteriori si debba ammettere che le rassicurazioni di quest'ultimo erano inaffidabili.

Per la Commissione è tuttavia difficile comprendere per quale motivo il DDPS nel 2019 non sia stato in grado di riconoscere ciò che è apparso evidente al CDF durante la sua verifica dei possibili aspetti di truffa: nella presa di posizione della direzione, inviata dal consiglio di amministrazione al DDPS, mancava la confutazione dell'accusa più importante della segnalazione di irregolarità, vale a dire la vendita di materiale a prezzi nettamente inferiori a quelli di mercato. Secondo quanto a conoscenza della Commissione, il DDPS non ha mai discusso questa segnalazione di irregolarità neppure in un colloquio con l'ente proprietario. La Commissione ritiene che la trattazione sistematica, in occasione di tali colloqui, delle segnalazioni di irregolarità interne a RUAG relative a operazioni di una certa portata potrebbe essere uno strumento adatto per evitare in futuro una situazione come quella del 2019. Ciò

tanto più in quanto nel settore degli armamenti sussiste un certo rischio di corruzione, ad esempio nella mediazione delle operazioni di compensazione.

Raccomandazione 3

Il Consiglio federale è invitato a garantire che le segnalazioni di irregolarità interne a RUAG relative a operazioni di una certa portata siano discusse in occasione degli incontri trimestrali con l'ente proprietario.

Col senso di poi è necessario sottolineare che la segnalazione del 2019 non è mai stata realmente verificata né da RUAG Holding SA (la società che ha preceduto RUAG MRO) né dal DDPS. Per quanto riguarda il DDPS, va inoltre criticata la gestione dei fascicoli o, meglio, la mancanza di tracciabilità all'interno dei suoi sistemi nel caso specifico.

Questo caso dimostra che, per le imprese parastatali che offrono i loro servizi anche sul mercato, la questione delle segnalazioni di irregolarità deve essere affrontata con serietà. Pertanto, la Commissione accoglie con favore le misure intraprese o pianificate da RUAG MRO, dall'AFF e dal DDPS. Essa ritiene importante ricordare la piattaforma di segnalazione del CDF, sulla quale i dipendenti della Confederazione e i privati possono presentare segnalazioni anonime relative a comportamenti lesivi all'interno dell'Amministrazione federale, delle organizzazioni vicine alla Confederazione o presso i beneficiari di sussidi. La piattaforma del CDF offre il vantaggio dell'indipendenza sia rispetto alle imprese parastatali sia nei confronti dell'Amministrazione federale.

Raccomandazione 4

Il Consiglio federale è invitato a rendere maggiormente nota, tra il personale delle unità rese autonome, la possibilità di effettuare segnalazioni di irregolarità tramite la piattaforma indipendente del CDF.

3.5 Rapporti dell'ente proprietario alle commissioni di vigilanza

Il Consiglio federale gestisce le unità rese autonome (nella misura in cui ciò appare opportuno) mediante obiettivi strategici (art. 8 cpv. 5 LOGA) e riferisce all'Assemblea federale sul grado di raggiungimento di tali obiettivi (art. 148 cpv. 3^{bis} LParl). Ciò avviene sulla base della valutazione del raggiungimento degli obiettivi effettuata dal consiglio di amministrazione della rispettiva unità resa autonoma.

Le commissioni di vigilanza esaminano ogni primavera i rapporti del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi delle principali unità rese autonome, tra cui RUAG MRO.

Nello specifico, le sottocommissioni competenti di entrambe le CdG e di entrambe le CdF, insieme ai presidenti delle CPS, ascoltano i capidipartimento competenti e i massimi vertici delle rispettive aziende durante una seduta comune. Questo approccio mira a verificare se il Consiglio federale stia tutelando in modo appropriato gli interessi della Confederazione in quanto ente proprietario.

Ai numeri 3.5.1 e 3.5.2 la Commissione espone le sue constatazioni in merito ai rapporti dell’ente proprietario alle commissioni di vigilanza concernenti RUAG MRO negli anni 2024 e 2025.

3.5.1 Constatazioni

Rapporto del Consiglio federale della primavera 2024 sul raggiungimento degli obiettivi di RUAG MRO nel 2023

Il consiglio di amministrazione di RUAG MRO ha ritenuto che l'azienda nel 2023 avesse raggiunto i suoi obiettivi nella misura dell'83 per cento, valutando 25 obiettivi come «completamente raggiunti», quattro come «parzialmente raggiunti» e uno come «non raggiunto». La sua valutazione del raggiungimento di tre obiettivi era quindi ancora migliore rispetto a quella della direzione; per il resto ha confermato la valutazione di quest'ultima. Gli organi proprietari, a loro volta, hanno ripreso la valutazione del raggiungimento degli obiettivi del consiglio di amministrazione di RUAG MRO, con una sola eccezione, nella loro rendicontazione alle commissioni di vigilanza.

Nel suo rapporto sulla gestione e conduzione di RUAG MRO, il CDF ha criticato sia il consiglio di amministrazione di RUAG MRO per la sua rendicontazione all’ente proprietario, sia quest’ultimo per la sua rendicontazione alle commissioni di vigilanza. Entrambi i rapporti sarebbero risultati chiaramente troppo ottimistici. Il CDF ha quindi raccomandato a entrambi gli attori di esaminare più approfonditamente e mettere in discussione in modo critico la valutazione del raggiungimento degli obiettivi del rispettivo livello precedente⁴⁸.

Gli organi proprietari hanno espresso un accordo solo parziale con tale raccomandazione. In base alla loro motivazione, essi effettuano una valutazione contenutistica differenziata per ciascun obiettivo nel rapporto annuale del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi. Anche le valutazioni positive sarebbero articolate. Inoltre, i risultati verrebbero spiegati e contestualizzati dagli organi proprietari in occasione dell'incontro annuale con le sottocommissioni DFAE/DDPS di entrambe le CdG, con le sottocommissioni 4 di entrambe le CdF e con i presidenti e di entrambe le CPS.

Oltre alla rendicontazione complessivamente troppo positiva, il CDF ritiene inoltre che, nel rapporto del 2024 dell'ente proprietario alle commissioni di vigilanza, l'informazione relativa all'obiettivo di osservanza delle direttive svizzere in materia di esportazione da parte delle filiali di RUAG MRO non sia stata adeguata (v. riquadro al n. 3.3.1). Sebbene l'osservanza delle direttive svizzere in materia di esportazione da parte della filiale tedesca, RUAG GmbH, non fosse garantita, contrariamente a quanto previsto dagli obiettivi strategici, il consiglio di amministrazione di RUAG MRO ha valutato come completamente raggiunto l'obiettivo dell'osservanza a livello mondiale delle direttive svizzere in materia di esportazione nel suo rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici 2023. Nel suo rapporto del 2024 sul

⁴⁸ CDF: verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO (verifica 24143), rapporto del 14 ott. 2024, n. 3.4.

raggiungimento degli obiettivi 2023 alle commissioni di vigilanza, il Consiglio federale non ha menzionato la pratica discutibile della filiale tedesca.

Rapporto del Consiglio federale della primavera 2025 sul raggiungimento degli obiettivi di RUAG MRO nel 2024

Nell'aprile 2025, il DDPS, in qualità di organo proprietario competente, ha presentato al Consiglio federale, come di consueto, la sua proposta per il rapporto 2025 del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi di RUAG MRO nel 2024. Pochi mesi prima, nel suo rapporto sulla gestione e conduzione di RUAG MRO (rapporto dell'ottobre 2024, pubblicato nel febbraio 2025), il CDF aveva chiaramente criticato la rendicontazione del Consiglio federale alle commissioni di vigilanza, come descritto in precedenza. Quando nell'aprile 2025 ha preso conoscenza della proposta del DDPS destinata al Consiglio federale, il CDF si è sentito in dovere di redigere un corapporto.

Il DDPS ha proposto al Consiglio federale di valutare gli obiettivi relativi a «gestione del rischio/gestione della conformità» e «misure per la prevenzione della corruzione» come «parzialmente raggiunti», in linea con il rapporto del consiglio di amministrazione di RUAG MRO.

Il CDF ha invece richiesto, nel suo corapporto, che questi due obiettivi venissero giudicati come «non raggiunti», motivando tale richiesta con le conclusioni della sua verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO. In particolare, nel 2024 i servizi Compliance di RUAG MRO erano praticamente senza personale e, pertanto, efficaci solo in misura limitata. Inoltre, in quell'anno le raccomandazioni del CDF in materia di compliance risalenti a una verifica del 2016 non erano state ancora attuate. Inoltre, le verifiche del CDF condotte nel 2024 avrebbero confermato il sospetto che negli ultimi anni si fossero verificati danni considerevoli (finanziari e di reputazione) dovuti ad atti potenzialmente perseguitibili (tra cui la corruzione). In tali circostanze, il CDF ha giudicato incomprensibile la valutazione «parzialmente raggiunto» per il conseguimento degli obiettivi e ha richiesto al Consiglio federale di dare un segnale di trasparenza verso l'esterno, valutando i due obiettivi menzionati come «non raggiunti».

Il DDPS ha confermato la sua posizione; in particolare, in coordinamento con l'AFF, è giunto alla conclusione che la valutazione «parzialmente raggiunto» fosse un segnale adeguato. Il Consiglio federale ha accolto la proposta del DDPS.

Per il resto, la Commissione constata che il Consiglio federale, laddove, nel suo approfondito rapporto confidenziale sul raggiungimento degli obiettivi strategici di RUAG MRO nell'esercizio 2024, fa riferimento ai risultati delle verifiche del CDF, si discosta in modo in parte fuorviante dalla formulazione dei rapporti del CDF. Il Consiglio federale ha riferito alle commissioni di vigilanza come segue:

«Nel suo rapporto di verifica sulla gestione e sulla conduzione, il CDF ha stabilito che RUAG ha sottoposto a verifica esterna le proprie direttive in materia di governance, gestione del rischio e compliance, e che dal 1º giugno 2024 è in vigore un nuovo regolamento. Il CDF ha verificato tale regolamento in relazione ai due progetti Sostituzione della rete integrata delle telecomunicazioni militari (sost RITM) e Prolungamento della durata di utilizzazione degli F/A-18 e, a differenza delle

operazioni relative ai carri armati Leopard 1, non ha riscontrato alcuno scostamento dalle regolamentazioni delle competenze prescritte»⁴⁹.

Il CDF ha invece scritto (enfasi della Commissione):

«In risposta a ciò, il CdA ha fatto esaminare da uno studio legale esterno il regolamento d'organizzazione e altre direttive in materia di governance, gestione del rischio e compliance per verificarne ambiguità, fondatezza e lacune. Nell'aprile 2024 lo studio legale ha valutato il regolamento d'organizzazione di RUAG MRO come “adeguato e coerente”, proponendo alcune integrazioni. Il regolamento riveduto è in vigore dal 1º giugno 2024. «Nei due casi esemplificativi sost RITM e Prolungamento della durata di utilizzazione degli F/A-18, il CDF ha verificato il rispetto del regolamento d'organizzazione e non ha riscontrato scostamenti dalle competenze decisionali prescritte»⁵⁰.

Mentre le constatazioni del CDF si concentrano chiaramente sul regolamento *d'organizzazione*, che disciplina i ruoli e le competenze del consiglio di amministrazione e della direzione, e giudicano quindi idoneo solo questo, le argomentazioni del Consiglio federale possono essere facilmente fraintese, lasciando intendere che tutte le direttive in materia di governance, gestione del rischio e compliance siano state validate esternamente.

Infine, per quanto riguarda la rendicontazione del Consiglio federale in merito alle critiche sull'attività d'affari della filiale tedesca di RUAG MRO, la Commissione constata che nel 2025 il Consiglio federale ha riportato in modo trasparente la critica del CDF relativa al rapporto dell'anno precedente. Quest'ultimo ha spiegato che RUAG MRO ha continuato a rinunciare alle dichiarazioni di installazione in quanto, in particolare, le vendite pertinenti di RUAG GmbH sono soggette alle disposizioni in materia di componenti e la prassi di autorizzazione dell'autorità tedesca di controllo delle esportazioni corrisponde a quella svizzera. Inoltre, le applicazioni militari e civili verrebbero fornite solo a partner commerciali identificati, affidabili e verificati in conformità alle liste di sanzioni nazionali, europee e americane. In questo modo, il Consiglio federale ha illustrato in modo trasparente la prassi commerciale in questione nell'anno di riferimento e ha fornito un tentativo di giustificazione rispetto alle critiche del CDF.

Nel suo rapporto alle commissioni di vigilanza, il Consiglio federale ha inoltre annunciato che gli organi proprietari, insieme a RUAG MRO e alla SECO, avrebbero esaminato la fattibilità della direttiva svizzera relativa alle dichiarazioni di installazione per le sedi estere di RUAG MRO e avrebbero incluso il risultato nella valutazione degli obiettivi per l'esercizio 2025.

⁴⁹ Rapporto confidenziale del Consiglio federale del 30 apr. 2025 sul raggiungimento degli obiettivi strategici per la RUAG MRO Holding SA nell'esercizio 2024, indirizzato alle Commissioni della gestione e alle Commissioni delle finanze delle Camere federali, pag. 3.

⁵⁰ CDF: verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO (verifica 24143), rappporto del 14 ott. 2024, n. 3.1.

3.5.2

Valutazione da parte della CdG-S

Sulla base dei suoi accertamenti approfonditi, la Commissione condivide a posteriori il parere del CDF secondo cui la rendicontazione del Consiglio federale alle commissioni di vigilanza era tendenzialmente troppo ottimistica. Una rendicontazione troppo positiva da parte dell'esecutivo nei confronti del legislativo nuoce alla fiducia tra le istituzioni.

Inoltre, non devono essere chiamati in causa solo il DDPS e l'AFF, ma anche il Consiglio federale in corpore: anche quest'ultimo avrebbe dovuto notare che, dopo un anno difficile come il 2023, un valore di raggiungimento degli obiettivi superiore all'80 per cento era eccessivamente positivo. Ciononostante, tale valore è stato riportato nel rapporto del Consiglio federale alle commissioni di vigilanza. Il Consiglio federale sarebbe però tenuto, nei suoi rapporti alle commissioni di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi delle unità rese autonome, a giungere a una propria valutazione indipendente e a non limitarsi ad adottare l'autovalutazione dei consigli di amministrazione di tali aziende. Questo compito è legato anche alla questione della disponibilità di risorse degli organi proprietari (v. n. 3.6).

Infine, la CdG-S è anche sorpresa che il Consiglio federale, dopo la chiara critica mossa dal CDF in merito alla rendicontazione per l'esercizio 2023, non abbia accolto la proposta, ben motivata dal punto di vista della Commissione, formulata nel corrispondente rapporto del CDF sulla proposta del DDPS al Consiglio federale del 28 aprile 2025 in merito alla rendicontazione 2024.

La Commissione è consapevole che il rapporto sul raggiungimento degli obiettivi 2024 doveva tenere conto delle constatazioni dei rapporti del CDF pubblicati poco prima. Tali rapporti, sebbene pubblicati negli anni 2024 e 2025, si riferivano in gran parte a eventi precedenti l'esercizio 2024. Il Consiglio federale non ha tuttavia illustrato in modo convincente questa situazione di partenza nel suo rapporto. La Commissione ritiene importante ricevere rapporti dettagliati, che riflettano adeguatamente le critiche giustificate del CDF. Essa critica in particolare il fatto che il Consiglio federale abbia riportato i risultati dei rapporti del CDF in modo ambiguo almeno in un punto.

Si deve invece sottolineare positivamente il cambiamento nell'approccio del Consiglio federale riguardo alla critica del CDF sulla mancata osservanza delle direttive svizzere in materia di esportazione presso la filiale tedesca, RUAG GmbH. Nel rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi 2023 di RUAG MRO, questo aspetto era ancora assente, in parte poiché neppure il consiglio di amministrazione aveva trattato il problema nel suo rapporto all'ente proprietario. Nel suo rapporto sul raggiungimento degli obiettivi 2024 di RUAG MRO, il Consiglio federale espone invece la critica in modo trasparente, illustra la situazione del 2024, spiega come si debbano giustificare tali circostanze e annuncia una valutazione di possibili soluzioni⁵¹. La Commissione si farà informare sui risultati di tale valutazione

⁵¹ Rapporto confidenziale del Consiglio federale del 30 apr. 2025 sul raggiungimento degli obiettivi strategici per la RUAG MRO Holding SA nell'esercizio 2024, indirizzato alle Commissioni della gestione e alle Commissioni delle finanze delle Camere federali, pag. 15.

in occasione della trattazione del rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi di RUAG MRO nell'anno 2025, che avverrà nell'aprile 2026.

Raccomandazione 5

Il Consiglio federale è invitato ad assumersi la sua responsabilità collettiva nella rendicontazione alle commissioni di vigilanza e a mettere criticamente in discussione i dati forniti dai consigli di amministrazione delle unità rese autonome in merito al grado di raggiungimento degli obiettivi di tali aziende. L'obiettivo è informare le commissioni di vigilanza in modo trasparente e tenendo conto di eventuali critiche sostanziali di tutti gli organi di controllo in merito alla gestione aziendale o al raggiungimento degli obiettivi.

3.6 Risorse degli organi proprietari presso il DDPS e l'AFF

3.6.1 Constatazioni

Evoluzione della situazione delle risorse nel periodo d'indagine

Il DDPS è responsabile della conduzione di RUAG MRO e di Skyguide da parte dell'ente proprietario⁵². Fino alla metà del 2019, la gestione dell'ente proprietario all'interno della SG-DDPS era assicurata da una sola persona. Basandosi sul rapporto di esperti «Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen»⁵³, il settore è stato elevato al rango di sezione e a partire dal febbraio 2020 è stato dotato di due persone. Nel corso del tempo, la sezione Politica dell'ente proprietario così costituita è stata dotata di personale come segue:

- da luglio 2019 a gennaio 2020: una persona al 100 per cento e un capoprogetto per lo scorporo di RUAG Holding al 100 per cento;
- da febbraio 2020 a marzo 2023: due persone al 200 per cento in tutto;
- da aprile 2023 a ottobre 2023: una persona al 100 per cento, a partire da settembre 2023 supporto occasionale da parte di una persona (ca. 50 %);
- da novembre 2023 a novembre 2024: due persone al 150 per cento in tutto;
- da dicembre 2024 a oggi: tre persone al 250 per cento in tutto.

Fino a novembre 2023, la sezione Politica dell'ente proprietario era subordinata alla divisione Politica di sicurezza all'interno della SG-DDPS. In seguito la sezione è passata alla divisione Risorse all'interno della SG-DDPS⁵⁴. In sintesi si rileva che la sezione Politica dell'ente proprietario all'interno della SG-DDPS disponeva fino al dicembre 2024 di circa 1,5 posti a tempo pieno (FTE) e che, in reazione agli eventi presso RUAG MRO evidenziati nei rapporti del CDF, le risorse di personale sono

⁵² RUAG MRO: insieme all'AFF; Skyguide: insieme al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energie e delle comunicazioni (DATEC) e all'AFF.

⁵³ Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Rapporto all'attenzione dell'AFF del 26 apr. 2019.

⁵⁴ La divisione Politica di sicurezza (esclusa la sezione Politica dell'ente proprietario) è passata alla Segreteria di Stato della politica di sicurezza.

state aumentate a 2,5 FTE con l'assunzione di una persona aggiuntiva nel dicembre 2024.

Sulla base delle esperienze finora maturate, il DDPS è del parere che 2,5 FTE siano di norma sufficienti per accompagnare la conduzione di RUAG MRO e di Skyguide da parte dell'ente proprietario, comprendente la gestione quotidiana (in particolare la preparazione e la postelaborazione dei colloqui con l'ente proprietario e con il beneficiario delle prestazioni), i lavori concettuali o di progetto pianificabili, singole attività a breve termine, la trattazione degli affari del Consiglio federale e del Parlamento, nonché compiti di coordinamento all'interno del DDPS e con altri organi federali. Quest'ultimo aspetto è particolarmente degno di nota rispetto alla conduzione da parte dell'ente proprietario presso gli altri dipartimenti. Poiché RUAG MRO in generale e Skyguide nel settore della navigazione aerea militare collaborano molto strettamente con l'Esercito (Aggruppamento Difesa e armasuisse), ne deriva una moltitudine di compiti di coordinamento che non si presentano, o non in questa misura, presso le altre imprese parastatali. Alle attività usuali della conduzione da parte del proprietario si aggiunge attualmente la direzione del progetto volto a valutare la forma giuridica di RUAG MRO e della relativa revisione totale della LIAC. La sezione Politica dell'ente proprietario è inoltre responsabile dello sviluppo strategico di Beyond Gravity e dirigerà il progetto per la creazione di una base legale per RUAG International.

Oltre a queste persone, che lavorano esclusivamente per la sezione Politica dell'ente proprietario del DDPS, altre persone all'interno del DDPS dedicano tempo alla tutela degli interessi dell'ente proprietario nei confronti di RUAG MRO, in particolare il capo delle risorse e il sostituto del segretario generale, il segretario generale e il capodipartimento (l'attuale capodipartimento svolge questo ruolo a partire dall'aprile 2025). Oltre ai lavori in corso, le ultime persone menzionate sono coinvolte in particolare tramite la partecipazione a gruppi di lavoro interni al dipartimento per RUAG MRO o la direzione degli stessi e mediante la partecipazione ai colloqui con il beneficiario delle prestazioni e con l'ente proprietario. Anche altri settori della SG-DDPS, come ad esempio il servizio giuridico, possono essere consultati occasionalmente su questioni relative alla conduzione da parte dell'ente proprietario.

L'AFF può impiegare in totale circa un FTE per l'accompagnamento di RUAG MRO. Nell'AFF, nessuna delle persone responsabili della conduzione di RUAG MRO da parte dell'ente proprietario lavora in modo esclusivo nel settore della politica dell'ente proprietario. Tali persone, che provengono principalmente dalle divisioni Politica della spesa pubblica e Servizio legale e gestione dei rischi, sono impiegate in base alla necessità, ad esempio in modo più intenso a seconda del carico di lavoro stagionale (come la redazione del rapporto annuale) o in periodi di elevato carico di lavoro (lo scorso del 2020; l'esame in corso della forma giuridica), e meno intenso in altri periodi.

Confronto con gli organi proprietari di altri dipartimenti

Su richiesta della Commissione, l'AFF, che elabora i principi fondamentali per la vigilanza e la conduzione nei confronti delle unità federali rese autonome, ha realizzato un confronto sommario delle risorse di personale impiegate per la conduzione da parte dell'ente proprietario, basato su una stima del carico di lavoro

medio a livello di personale e di direzioni di sezione. Come dimostra l'esempio del DDPS di cui sopra, nella conduzione da parte dell'ente proprietario sono di norma coinvolte persone provenienti da divisioni e livelli gerarchici diversi. Il carico di lavoro delle direzioni delle divisioni e degli uffici, in particolare per i colloqui trimestrali con l'ente proprietario, è un onere supplementare e non è stato preso in considerazione nelle stime.

Inoltre, una suddivisione delle risorse in modo specifico per azienda risulta difficile, in quanto il carico di lavoro varia a seconda delle circostanze operative o del focus politico. Per loro natura, le aziende presentano poi un fabbisogno di assistenza di diversa entità, che è direttamente correlato alla rilevanza politica del settore di attività, nonché alle dimensioni e all'organizzazione dell'impresa. Per esempio, l'onere a carico dell'ente proprietario nei confronti di Swisscom, che è quotata in borsa, è solitamente inferiore rispetto a quello per La Posta, che è disciplinata da una legge speciale e il cui unico azionista è la Confederazione.

Dal confronto sommario si evince che il DDPS impiega più risorse per aziende di dimensioni inferiori e in numero minore rispetto al DATEC⁵⁵, anche perché, a causa del particolare rapporto fornitore/beneficiario delle prestazioni tra RUAG MRO e il DDPS, a quest'ultimo – in quanto organo proprietario – spetta un ruolo di coordinamento che per la conduzione delle altre imprese parastatali non è necessario, o non in questa misura.

Passaggio di competenze per RUAG International

In origine, gli obiettivi strategici del Consiglio federale per RUAG International prevedevano di privatizzarla completamente. Con l'adozione della mozione 24.3477 «Mantenere il controllo su Beyond Gravity è d'interesse strategico», il Parlamento ha però incaricato il Consiglio federale di non proseguire con la privatizzazione del comparto spaziale di RUAG International (Beyond Gravity), ma di elaborare invece una base legale e un nuovo orientamento strategico. Poiché, con l'interruzione della privatizzazione di Beyond Gravity, RUAG International non rappresenta più una pura partecipazione finanziaria della Confederazione, il Consiglio federale ha trasferito dal DFF al DDPS la responsabilità per la conduzione da parte del proprietario⁵⁶.

Il DDPS ha dichiarato alla CdG-S che le attuali risorse di personale della sua sezione Politica dell'ente proprietario non sono sufficienti per istituire una conduzione di Beyond Gravity da parte dell'ente proprietario all'interno del dipartimento. Di conseguenza, per la fase di transizione, il DDPS istituirà provvisoriamente due nuovi posti (compensati internamente), destinati alla conduzione strategica di questa azienda e all'elaborazione di una base legale per Beyond Gravity.

⁵⁵ SG-DATEC (Stato maggiore imprese parastatali): 150 per cento in tutto per La Posta, le FFS, Skyguide e Swisscom.

⁵⁶ Comunicato stampa del Consiglio federale del 20 giu. 2025.

3.6.2

Valutazione da parte della CdG-S

La CdG-S prende atto che il DDPS, in reazione agli eventi verificatisi presso RUAG MRO, ha aumentato le risorse di personale del suo organo proprietario con effetto da dicembre 2024. Sulla base del confronto con altri organi proprietari della Confederazione e delle ulteriori conclusioni dei suoi accertamenti approfonditi, essa giunge alla conclusione che la sezione Politica dell'ente proprietario della SG-DDPS dispone di risorse di personale adeguate per la conduzione di RUAG MRO e di Skyguide. Anche l'impiego di risorse da parte dell'AFF per la conduzione di RUAG MRO è ritenuto adeguato dalla Commissione.

A preoccupare la Commissione è la futura conduzione di RUAG International. La Commissione ritiene adeguate le misure avviate dal DDPS, in particolare la creazione di due posti aggiuntivi per la fase di transizione. Tuttavia, essa ritiene che l'accompagnamento di RUAG International, la quale deve realizzare il rapido passaggio da una strategia di vendita a una strategia di mantenimento e sviluppo in un mercato con forte concorrenza internazionale, richiederà ulteriori e diverse competenze da parte degli organi proprietari.

Indipendentemente dalla situazione relativa a RUAG International, la Commissione si pone la domanda se gli organi proprietari dell'Amministrazione federale centrale dispongano delle competenze specifiche necessarie per condurre in modo adeguato le aziende rese autonome, come RUAG MRO. Le verifiche del CDF e gli accertamenti della CdG-S hanno dimostrato che nell'attività aziendale di un'impresa di questo genere si presentano questioni complesse relative a governance, compliance, tecnologia, economicità e condizioni quadro politiche. Queste sfide non si limitano tuttavia alla sezione Politica dell'ente proprietario della SG-DDPS, ma potrebbero presentarsi anche presso altri organi proprietari. La Commissione affronterà più nel dettaglio questa tematica generale al numero 3.8.2.

3.7

Verifica della forma giuridica di RUAG MRO da parte del Consiglio federale

3.7.1

Constatazioni

Mandato di verifica della forma giuridica

Sulla base delle conclusioni della verifica del CDF sull'osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1, nel febbraio 2024 il DDPS ha deciso di esaminare se l'attuale forma giuridica di RUAG MRO fosse ancora appropriata. Il DDPS ha quindi commissionato al Prof. Dr. Martin Dumermuth, ex direttore dell'Ufficio federale di giustizia, un parere giuridico per esaminare il quadro giuridico di RUAG MRO. Sulla base dei risultati del parere, nel novembre 2024 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di presentare entro la fine del 2025 un avamprogetto per la modifica della LIAC⁵⁷.

⁵⁷ Comunicato stampa del DDPS del 20 feb. 2024; comunicato stampa del Consiglio federale del 27 nov. 2024 e comunicato stampa del Consiglio federale del 30 apr. 2025.

Il DDPS ha istituito un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti dell'AFF, del DDPS, di RUAG MRO e dal Prof. Dr. Martin Dumermuth, per l'elaborazione dell'avamprogetto.

Risultati del parere con riferimento alla gestione e alla conduzione di RUAG MRO da parte dell'ente proprietario

Dal parere emerge che l'attuale forma giuridica di RUAG MRO in quanto società anonima di diritto privato è in contrasto con il modo in cui la Confederazione gestisce effettivamente l'impresa. Il parere parla di ripoliticizzazione, espressione con cui si intende che il conflitto, già intrinseco a RUAG al momento della sua fondazione, tra autonomia e attività di diritto privato da un lato e istanze dell'Esercito e conduzione politica dall'altro, è andato rafforzandosi, con uno spostamento degli equilibri a favore dell'interesse pubblico⁵⁸. Al numero 2 del presente rapporto sono già state illustrate le principali modifiche giuridiche a livello di conduzione che illustrano questa tendenza, come ad esempio lo strumento degli obiettivi strategici. Questi ultimi sono in realtà estranei al sistema di una società anonima di diritto privato, in quanto il Consiglio federale, tramite tali obiettivi, definisce una parte sostanziale della strategia aziendale per l'impresa.

Obiettivi della verifica della forma giuridica

Secondo le informazioni fornite dal DDPS, l'avamprogetto relativo alla modifica della LIAC mira a creare un assetto giuridico per RUAG MRO che:

- sia in linea con i meccanismi di conduzione già in uso;
- rispecchi sia le esigenze di conduzione di RUAG MRO da parte della politica e del Consiglio federale in quanto rappresentante dell'ente proprietario, sia le esigenze da parte dell'Esercito in quanto principale beneficiario delle prestazioni di RUAG MRO;
- imposti il quadro giuridico di RUAG MRO in modo che sia preparata per le sfide future, specialmente tenendo conto del contesto geopolitico in evoluzione e delle sfide di politica di sicurezza della Svizzera.

Il DDPS ha incaricato il gruppo di lavoro istituito per l'elaborazione dell'avamprogetto di tenere conto delle conclusioni delle verifiche del CDF e dell'indagine ancora in corso da parte di NKF nelle attività per la revisione della forma giuridica di RUAG MRO. Come indicato al numero 3.4.1, il DDPS ha inoltre annunciato che, nell'ambito della verifica della forma giuridica di RUAG MRO, si valuterà se e come sia possibile disciplinare la gestione delle segnalazioni di irregolarità.

La revisione della legge, secondo l'obiettivo del DDPS, dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 2028, in concomitanza con la fine dell'attuale periodo strategico e l'inizio del prossimo.

⁵⁸ Parere «Welche Rechtsform für die RUAG?» del Prof. Dr. Martin Dumermuth del 18 nov. 2024, n. 3.5, pag. 13 seg. Il parere è stato pubblicato insieme al comunicato stampa del Consiglio federale del 27 nov. 2024.

3.7.2

Valutazione da parte della CdG-S

La Commissione auspica che i margini di miglioramento evidenziati nel presente rapporto per quanto concerne la vigilanza su RUAG MRO e la sua conduzione da parte dell'ente proprietario vengano presi in considerazione nella revisione della forma giuridica. Il parere del Prof. Dr. Dumermuth mostra che la situazione di fatto si è notevolmente allontanata dall'effettivo status giuridico di società anonima di diritto privato. La Commissione è del parere che l'adeguamento della forma giuridica non debba però servire solo a recepire questo cambiamento a livello formale e giuridico, ma debba anche porre le basi per il futuro.

Non è compito della CdG-S stabilire l'orientamento strategico e di politica di sicurezza di RUAG MRO o il rapporto dell'ente proprietario con l'impresa. Gli accertamenti approfonditi della Commissione hanno però dimostrato che almeno alcune aree problematiche di RUAG MRO sono in parte riconducibili a tensioni derivanti dall'attuale configurazione della sua forma giuridica. Si pensi, per esempio, alle sfide relative al flusso di informazioni tra l'azienda e l'ente proprietario, descritte al numero 3.4, oppure alla vigilanza e alla conduzione nel regime di conduzione duale, contestualmente allo status del DDPS come beneficiario delle prestazioni di RUAG MRO. Il Consiglio federale dovrebbe tenere conto di questo genere di sfide in sede di revisione della forma giuridica di RUAG MRO. Solo così quest'ultima potrà adempiere adeguatamente al suo ruolo nell'architettura di sicurezza della Svizzera.

Raccomandazione 6

Il Consiglio federale è invitato a tenere debitamente conto delle constatazioni del CDF e della CdG-S relative alla conduzione da parte dell'ente proprietario nell'ambito dell'adeguamento della forma giuridica di RUAG MRO.

3.8

Collaborazione degli organi proprietari

3.8.1

Constatazioni

Modello di conduzione duale

Il Consiglio federale agisce in qualità di ente proprietario nei confronti delle imprese parastatali. La responsabilità all'interno dell'amministrazione per la preparazione e il coordinamento delle operazioni attinenti alla politica dell'ente proprietario è esercitata congiuntamente, secondo il cosiddetto modello di conduzione duale, dal dipartimento specialistico competente (per RUAG MRO, il DDPS) e dall'AFF, in quanto cosiddetti organi proprietari. All'interno del DDPS, in quanto dipartimento con il più stretto legame, la SG-DDPS è l'unità amministrativa competente⁵⁹.

Caratteristiche della conduzione di RUAG MRO

Come già menzionato (v. n. 3.3), la situazione di RUAG MRO è particolare perché il DDPS è contemporaneamente anche il beneficiario delle sue prestazioni.

⁵⁹ Allegato 3 dell'OLOGA.

Gli obiettivi strategici (2020–2023 e 2024–2027) per RUAG MRO prevedono che l’impresa debba generare circa l’80 per cento della cifra d’affari con l’Esercito svizzero. In questo rapporto di prestazioni con RUAG MRO è coinvolto solo il DDPS (oltre alla SG-DDPS, l’Aggruppamento Difesa e armasuisse), ma non l’AFF. La conduzione da parte dell’ente proprietario, invece, è esercitata congiuntamente dal DDPS e dall’AFF. Il DDPS dispone delle competenze necessarie per il settore degli armamenti, mentre l’AFF è esperta in questioni di finanziamento e responsabilità.

Rischio di un divario informativo tra l’AFF e il DDPS

A causa del più stretto rapporto fornitore/beneficiario delle prestazioni tra RUAG MRO e il DDPS, può crearsi un divario informativo tra quest’ultimo e l’AFF, che almeno l’AFF, secondo quanto da essa riferito, ha trovato in parte problematico. Secondo l’AFF esiste il rischio che essa, in quanto organo proprietario non responsabile, non abbia accesso in tempo utile alle informazioni rilevanti per la conduzione da parte dell’ente proprietario.

L’AFF ha anche dichiarato alla Commissione che, nel suo ruolo di organo proprietario, non è a conoscenza di fatti relativi al rapporto fornitore/beneficiario delle prestazioni tra RUAG MRO e il DDPS, come ad esempio quelli emersi dalla verifica del CDF sulla gestione dei depositi (v. n. 1.2). Nell’ambito del modello di gestione duale, l’AFF si concentra di fatto sugli aspetti finanziari della conduzione da parte dell’ente proprietario.

Alla luce dei risultati dei rapporti del CDF, l’AFF ha annunciato alla Commissione che esaminerà criticamente la questione se, nel sistema duale, le competenze per la gestione degli aspetti di compliance siano sufficientemente chiare, se tali competenze vengano effettivamente esercitate e se per esse siano disponibili le necessarie capacità e risorse. Secondo l’AFF, tali questioni saranno chiarite insieme alla SG-DDPS entro l’inizio del 2026 e, se necessario, saranno avviate le misure opportune.

3.8.2

Valutazione da parte della CdG-S

Riflessioni fondamentali sulla corporate governance presso le imprese parastatali

Gli accertamenti della CdG-S hanno sollevato per la Commissione la domanda fondamentale se la corporate governance della Confederazione, con il suo modello di conduzione duale, sia in grado di far fronte alle condizioni sempre più complesse delle imprese parastatali, se siano necessarie modifiche al sistema di conduzione duale esistente o se non sarebbe addirittura da privilegiare un sistema monistico. In un tale sistema, un unico organo federale si farebbe carico di tutti gli interessi della Confederazione in quanto ente proprietario nei confronti di tutte le imprese parastatali.

La CdG-S accoglie con favore il fatto che l’AFF, insieme al DDPS, intenda esaminare criticamente entro l’inizio del 2026 le responsabilità, le competenze e le risorse necessarie per la gestione delle questioni di compliance e chiede al Consiglio federale di essere informata sui risultati di tale verifica.

Tuttavia, la Commissione ravvisa ulteriori sfide in diverse direzioni, che saranno presentate di seguito. Tali sfide somigliano a quelle che un gruppo di esperti aveva già riscontrato nel 2019 nel rapporto di esperti sulla corporate governance⁶⁰.

1. Punti deboli della conduzione da parte di due organi proprietari formalmente paritetici, ma con focus diversi

In primo luogo, due organi che hanno ciascuno il proprio focus (nel caso di RUAG MRO, il DDPS ha la prospettiva tecnica e l'AFF si concentra sugli aspetti finanziari) significano, nel caso meno fortunato, che un organo non mette in discussione il lavoro dell'altro perché ognuno è esperto nel proprio settore. La Commissione ha infatti avuto l'impressione che l'AFF, proprio a causa del divario informativo illustrato, si limiti fortemente al proprio ruolo in materia di politica finanziaria. Sebbene ciò corrisponda al suo ruolo previsto, in determinate situazioni potrebbe anche rappresentare un punto debole del modello duale, in quanto fondamentalmente gli aspetti materiali e quelli di politica finanziaria della conduzione da parte dell'ente proprietario presentano convergenze, e potrebbe quindi mancare una visione d'insieme.

2. Difficoltà di un'attuazione uniforme a livello federale nel modello attuale

Un secondo svantaggio del modello di conduzione duale è il seguente: benché il Consiglio federale, spinto dal suo rapporto sulla corporate governance, elaborato nel 2006 in adempimento di una mozione delle CdG, abbia stabilito principi d'azione uniformi per la conduzione da parte dell'ente proprietario, l'attuazione compete al rispettivo dipartimento specialistico. Ciò ha come conseguenza che la conduzione e la vigilanza delle imprese parastatali sono, nella pratica, diverse da dipartimento a dipartimento. L'AFF, che è l'unico organo a livello di uffici federali a disporre di una visione d'insieme su diversi meccanismi di conduzione da parte dell'ente proprietario, si limita alla propria prospettiva finanziaria. La Commissione si chiede se un adattamento del modello esistente non permetterebbe di migliorare l'uniformità dell'attuazione dei principi d'azione. Sarebbe per esempio ipotizzabile che il DFF svolga un ruolo più ampio nel monitoraggio di tale attuazione. In alternativa, nella stessa ottica si potrebbe affidare a un unico servizio federale la conduzione da parte dell'ente proprietario di tutte le unità rese autonome, incaricando tale servizio di curare a sua volta uno stretto scambio con i dipartimenti specialistici.

3. Difficoltà di un'attuazione uniforme alla luce della complessità e della diversità delle aziende

Un terzo aspetto è la complessa situazione di partenza nella tutela degli interessi dello Stato in quanto ente proprietario nei confronti di aziende che devono sopravvivere sul mercato e che inoltre rappresentano tutte un caso speciale a sé stante. Oltre a RUAG MRO, dal punto di vista delle CdG si può citare per esempio RUAG International, che deve effettuare investimenti significativi nell'ordine di diverse centinaia di milioni per poter garantire la propria competitività. La CdG-S si chiede se la conduzione separata di ogni impresa parastatale sia davvero una risposta adeguata alla complessità e alla diversità delle aziende.

⁶⁰ Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen, rapporto di esperti del 26 giu. 2019.

Anche se un unico organo federale si facesse carico degli interessi dell'ente proprietario nei confronti di tutte le unità rese autonome della Confederazione, dovrebbe ovviamente coinvolgere i rispettivi dipartimenti specialistici e avvalersi delle loro competenze al fine di poter sottoporre al Consiglio federale proposte fondate. Nella tutela degli interessi dell'ente proprietario, l'obiettivo è meno quello di influenzare la gestione operativa di un'azienda, quanto soprattutto quello di esercitare la vigilanza e la conduzione in relazione a temi generali, tra cui la lotta alla corruzione, la buona governance, la strategia finanziariamente sostenibile e la prevenzione di possibili rischi per la reputazione, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi. Questi temi di ordine generale, secondo l'opinione della Commissione, potrebbero essere gestiti anche da un servizio federale centrale al di fuori dei dipartimenti specialistici.

4. *Relazioni complesse tra i dipartimenti specialistici e le imprese parastatali potrebbero compromettere la tutela equilibrata degli interessi dell'ente proprietario*

In quarto luogo, la Commissione sottolinea che i dipartimenti specializzati talvolta assumono diversi ruoli nei confronti delle imprese parastatali: ente proprietario, beneficiario di prestazioni, sovvenzionatore, regolatore. L'esempio di RUAG MRO, così come in precedenza quello di AutoPostale, lo ha reso palese. In considerazione di questi molteplici intrecci, una conduzione da parte dell'ente proprietario al di fuori del dipartimento specialistico potrebbe potenzialmente tutelare gli interessi dell'ente proprietario in modo ancora più indipendente. Come già menzionato, naturalmente in tal caso il flusso di informazioni verso gli uffici specializzati dovrebbe comunque essere garantito.

Postulato della CdG-S

Come menzionato all'inizio, già il rapporto di esperti sulla corporate governance del 2019 vedeva in questi ambiti un potenziale di ottimizzazione, anche se valutava il modello duale nel complesso come praticabile. Per l'attuazione delle raccomandazioni di questo rapporto, il Consiglio federale ha emanato nel 2022 una revisione parziale dell'OLOGA⁶¹. La CdG-S ritiene che, alla luce delle carenze riscontrate nella conduzione di RUAG MRO da parte dell'ente proprietario, sia opportuna una nuova verifica della corporate governance della Confederazione sulle unità rese autonome. Le verifiche del CDF e gli accertamenti approfonditi della CdG-S mostrano che la conduzione nel modello duale presenta molte sfide, almeno nel caso di RUAG MRO, anche nel periodo successivo al 2019. La verifica dovrà chiarire se siano necessari adeguamenti all'attuale sistema al fine di affrontare queste sfide o se sarebbe addirittura opportuno passare a un sistema monistico. La Commissione presenta pertanto un postulato.

Postulato: Esame della corporate governance della Confederazione sulle unità rese autonome e del modello di conduzione duale

⁶¹ Modifica dell'11 mar. 2022 dell'OLOGA; RU 2022 179). Questa revisione parziale è servita soprattutto ad ancorare più saldamente nell'OLOGA, dal punto di vista giuridico, la ripartizione dei compiti tra i dipartimenti specialistici e il DFF. A tal fine, il Consiglio federale ha inserito nell'ordinanza il nuovo articolo 24a.

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare se la corporate governance della Confederazione sulle unità rese autonome e il modello di conduzione duale consentano ancora un'adeguata tutela degli interessi dell'ente proprietario e di presentare un rapporto al riguardo.

In particolare, dovrà verificare se siano necessari adeguamenti all'attuale sistema per affrontare le sfide individuate (mancato coinvolgimento dell'Amministrazione federale delle finanze, attuazione a livello federale, governance strategica uniforme alla luce della complessità e della diversità delle aziende, diversi ruoli dei dipartimenti nel rapporto con le aziende) o se sarebbe addirittura opportuno passare a un sistema monistico.

4

Conclusioni e ulteriore procedura

Le verifiche del CDF hanno rivelato che RUAG MRO deve migliorare in modo globale la propria compliance. L'avvio di RUAG MRO dopo lo scorporo è stato ed è tuttora gravato dai problemi pregressi di compliance della precedente RUAG Holding SA. Lo scorporo ha portato con sé la necessità di dare vita a una nuova struttura aziendale, il che ha rappresentato una sfida aggiuntiva per RUAG MRO.

Le verifiche del CDF hanno inoltre messo in luce le carenze nella governance di RUAG MRO da parte dell'ente proprietario. Gli accertamenti approfonditi della CdG-S hanno preso le mosse da queste conclusioni e hanno rafforzato l'impressione che nella gestione e conduzione di RUAG MRO da parte dell'ente proprietario esista un notevole potenziale di miglioramento. Pertanto la Commissione rivolge sei raccomandazioni al Consiglio federale.

Gli accertamenti approfonditi della CdG-S hanno infine suscitato nella Commissione dubbi sull'adeguatezza della corporate governance della Confederazione e del modello di conduzione duale. Per tale ragione essa propone al Consiglio degli Stati, tramite un postulato, di incaricare il Consiglio federale di effettuare una sostanziale valutazione del sistema attuale.

La CdG-S chiede al Consiglio federale di prendere posizione in merito alle constatazioni e alle raccomandazioni del presente rapporto entro il 30 aprile 2026 e di indicare con quali misure e tempistiche intende attuare le raccomandazioni.

30 gennaio 2026

In nome della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

La presidente,
Maya Graf

La segretaria,
Ursina Jud-Huwiler

Il presidente della sottocommissione
DFAE/DDPS,
Josef Dittli

Il segretario della sottocommissione
DFAE/DDPS,
Mirdin Gnägi

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CMS	Sistema di gestione della conformità (<i>Compliance Management System</i>)
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
CPS	Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
FFF	Dipartimento federale delle finanze
FF	Foglio federale
FTE	Equivalenti a tempo pieno (<i>Full Time Equivalent</i>)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (società a garanzia limitata)
ISO	Organizzazione internazionale di normazione
LIAC	Legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione (LIAC; RS 934.21)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2022 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10)
NKF	Studio legale Niederer Kraft Frey AG
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SA	società anonima
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SG-DDPS	Segreteria generale del DDPS