



Prezzo fisso degli aerei F-35A

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

Rapporto dell'8 settembre 2026

L'essenziale in breve

Il 27 giugno 2025, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di svolgere un'ispezione sul presunto prezzo fisso dell'F-35A, dopo che nel contesto dell'acquisto del nuovo aereo da combattimento sono stati prospettati maggiori costi. Le verifiche hanno posto l'accento sulla gestione da parte delle autorità nel quadro degli accordi sul prezzo con gli USA e sul modo in cui esse hanno comunicato al Parlamento e all'opinione pubblica in merito al prezzo stabilito contrattualmente. È anche stato approfondito se l'assegnazione e l'accompagnamento delle perizie giuridiche da parte di armasuisse nel 2023 e 2024 nonché la gestione degli indizi relativi a maggiori costi siano stati appropriati.

Struttura organizzativa delle trattative non appropriata

Durante i suoi lavori, la CdG-N ha constatato che le trattative concernenti il contratto d'acquisto per l'F-35A non hanno seguito le procedure abituali. Il servizio giuridico di armasuisse non è stato coinvolto nelle trattative, mentre la Segreteria generale del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha incaricato uno studio legale esterno di accompagnare le trattative concernenti l'accordo sul prezzo. La CdG-N si aspetta dal Consiglio federale che il servizio giuridico di armasuisse sia consolidato come centro di competenza per gli aspetti giuridici e, in futuro, sia coinvolto in tutti gli affari concernenti armamenti (raccomandazione 4). Inoltre, la Commissione ha constatato che il Dipartimento ha svolto in misura insufficiente la sua funzione di vigilanza e gestione. Per esempio, per la negoziazione del contratto mancava un chiaro mandato negoziale. Allo stesso tempo, armasuisse non ha informato abbastanza regolarmente il Dipartimento sui risultati intermedi. Tuttavia, queste informazioni non sono nemmeno state richieste dal Dipartimento. Per i futuri acquisti d'armamenti di ampia rilevanza occorrerà formulare in anticipo un mandato negoziale (raccomandazione 6). Inoltre, il Dipartimento dovrà seguire più da vicino gli affari e sottoporli a un'ulteriore verifica giuridica, considerando anche la legislazione nazionale del rispettivo Stato partner.

La CdG-N ha anche appurato che la ridotta cerchia di persone effettivamente coinvolte e regolarmente informate, sia presso armasuisse che presso il Dipartimento, non era adeguata a un acquisto di tale importanza. Inoltre, tutte le persone coinvolte nel DDPS hanno condiviso la valutazione di armasuisse, secondo cui era stato pattuito un prezzo fisso forfettario, nonostante il fatto che soltanto poche persone avessero consultato approfonditamente il contratto.

Non è stato concordato alcun prezzo fisso forfettario

Sulla base delle sue indagini, la CdG-N giunge alla conclusione che la Svizzera ha effettivamente negoziato una clausola per il prezzo fisso, ma che questa non corrispondeva al prezzo fisso forfettario comunicato. La valutazione della Commissione si fonda su contraddizioni all'interno del contratto, sul rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF), su una presa di posizione delle autorità statunitensi nel quadro dei negoziati nonché sulla situazione giuridica negli Stati Uniti, secondo la quale nel contesto di affari Foreign Military Sales (FMS) il Paese non può generare né utili né perdite. La CdG-N riconosce in ogni caso anche che le autorità statunitensi hanno in

parte dato segnali contrastanti, per esempio con il comunicato stampa della loro Ambasciata in Svizzera. È inoltre emerso che il prezzo fisso non può essere impugnato in sede giudiziaria né è stato possibile farlo valere per via diplomatica.

Anche i dubbi espressi nel 2022 dal CDF sul concetto di prezzo fisso forfettario non hanno portato a una nuova verifica delle disposizioni contrattuali relative al prezzo o a ulteriori trattative con gli USA per chiarire la questione.

Se la tematica dei costi fosse stata integrata nella gestione dei rischi, come raccomandato dal CDF nel 2022, sarebbe stato possibile adottare tempestivamente misure adeguate e informare in anticipo il Parlamento.

Comunicazione

Dal punto di vista attuale, la CdG-N non riesce a comprendere il motivo per cui il DDPS abbia difeso in modo così incondizionato il prezzo fisso forfettario nei confronti del Parlamento e anche del CDF.

Dopo l'entrata in carica del nuovo capo dell'armamento, avvenuta nell'agosto del 2024, il Dipartimento è stato informato in modo tempestivo sulle sfide riguardanti il prezzo fisso. La Commissione ha invece accertato che l'allora capodipartimento ha informato troppo tardi il Consiglio federale in merito alle sfide concernenti eventuali maggiori costi. Anche il Parlamento è stato informato tardi sui possibili costi supplementari.

Perizie legali su incarico di armasuisse

La CdG-N apprezza il fatto che, all'inizio del suo mandato, l'attuale capo dell'armamento ha agito sulla base dei propri dubbi commissionando due perizie legali per chiarire il rischio di maggiori costi nell'acquisto degli aerei e quindi, indirettamente, per affrontare la questione del prezzo fisso. La Commissione non ritiene però opportuno che l'incarico sia stato attribuito allo stesso studio legale che aveva fornito supporto al DDPS già durante la negoziazione del contratto e per diversi aspetti collaterali. Per evitare qualsiasi sospetto di parzialità e anche per ottenere un secondo parere in questa tematica complessa, la CdG-N ritiene che sarebbe stato necessario incaricare uno studio legale fino a quel momento non coinvolto.

Imposizione infruttuosa del prezzo fisso forfettario e mancanza della gestione dei rischi

La CdG-N riconosce che armasuisse e il DDPS si sono impegnati a far valere un prezzo fisso forfettario nei confronti degli USA e a ottenere il miglior risultato possibile per la Svizzera. L'accordo contrattuale non era tuttavia idoneo a raggiungere tale obiettivo.

Documentazione insufficiente

La CdG-N ha appurato che, contrariamente alle disposizioni legali in vigore, non tutti i documenti rilevanti per gli affari sono stati archiviati. Ciò ha notevolmente ostacolato l'indagine. Di conseguenza, la CdG-N ha formulato raccomandazioni in tal senso (raccomandazioni 1, 2 e 3).

Indice

L'essenziale in breve	2
1 Introduzione	7
1.1 Contesto dell'accertamento	7
1.2 Oggetto dell'indagine	8
1.2.1 Delimitazione dell'oggetto dell'indagine	8
1.2.2 Questioni principali	10
1.2.3 Ispezione della CdG-N del 9 settembre 2022	11
1.2.3.1 Oggetto e risultati della prima ispezione	11
1.2.3.2 Delimitazione dell'attuale ispezione	12
1.3 Procedura della CdG-N nell'indagine	12
2 L'acquisto dell'F-35A da parte della Svizzera	13
2.1 Procedura generale per l'acquisto di armamenti e responsabilità	13
2.1.1 Procedura di acquisto da parte di armasuisse	13
2.1.2 <i>Foreign military sales</i> (FMS)	15
2.2 Condizioni quadro a livello politico	18
2.2.1 Sviluppi decisivi fino al decreto federale del 20 dicembre 2019	18
2.2.2 Votazione popolare sull'acquisto	19
2.2.3 Sintesi	20
2.3 Acquisto degli F-35A	20
2.3.1 Nuovo metodo di valutazione AHP	20
2.3.2 Attori coinvolti nell'acquisto	21
2.3.3 Tappe chiave del prezzo fisso	24
3 Costatazioni della CdG	27
3.1 Fase 1: Dalla fase del bando di concorso all'aggiudicazione	27
3.1.1 Il prezzo fisso nella procedura mediante invito	27
3.1.2 Prezzo quale base per la procedura di valutazione e la scelta del modello	28
3.1.3 Comunicazione degli aspetti riguardanti il prezzo	29
3.1.4 Valutazione della CdG-N	30
3.2 Fase 2: Dalle trattative contrattuali alla firma della LOA da parte della Svizzera	31
3.2.1 Fase 2a: Trattative contrattuali – dalla scelta del modello fino al rapporto del CDF	31
3.2.1.1 Organizzazione interna del DDPS nella fase delle trattative contrattuali – coinvolgimento dello studio legale Homburger	31
3.2.1.2 Negoziazione del contratto / <i>Note 55</i> a cura di armasuisse	32
3.2.1.3 Cerchia delle persone informate in merito alle trattative	36

3.2.1.4	Conclusione delle trattative contrattuali	37
3.2.1.5	Flusso di informazioni tra armasuisse e il Dipartimento/Consiglio federale	38
3.2.1.6	Comunicazione relativa all'aspetto del prezzo	39
3.2.2	Fase 2b: Stipulazione del contratto – dalla riunione del CDF alla firma della LOA da parte della Svizzera	40
3.2.2.1	Messaggio sull'esercito 2022	40
3.2.2.2	Camera prioritaria – Consiglio degli Stati	41
3.2.2.3	Esame del CDF	42
3.2.2.4	Seconda Camera – Consiglio nazionale	45
3.2.2.5	Firma del contratto da parte della Svizzera	46
3.2.2.6	Comunicazione	46
3.2.3	Valutazione della CdG-N sulla fase 2	47
3.2.3.1	Organizzazione delle autorità e procedure	47
3.2.3.2	L'esito della trattativa: un prezzo fisso?	56
3.2.3.3	La comunicazione interna ed esterna del prezzo fisso	60
3.3	Fase 3: Dalla stipulazione del contratto all'informazione del Parlamento e dell'opinione pubblica in merito ai maggiori costi	64
3.3.1	Fase senza segnali esterni di problemi, fino ad agosto 2024	64
3.3.1.1	Perizia legale su incarico del nuovo capo dell'armamento	64
3.3.1.2	Avvicendamento al vertice della Segreteria generale	67
3.3.2	Primi segnali di costi aggiuntivi – da agosto 2024 alla conferma formale dei maggiori costi	67
3.3.2.1	Presa di posizione di Homburger dell'11 settembre 2024	68
3.3.2.2	Corrispondenza con gli USA in merito ai maggiori costi tra ottobre 2024 e febbraio 2025	69
3.3.2.3	Informazione del Consiglio federale sui maggiori costi nel contesto dell'avvicendamento al vertice del Dipartimento e degli sviluppi con gli USA	70
3.3.2.4	Informazione del Parlamento e dell'opinione pubblica in merito ai maggiori costi alla fine di giugno 2025	71
3.3.3	Valutazione della CdG-N	72
3.3.3.1	Perizie legali	72
3.3.3.2	Flusso delle informazioni all'interno e all'esterno del DDPS	72
3.3.3.3	Misure adottate da armasuisse e dal DDPS dall'estate 2023	73
3.3.3.4	Informazione del Parlamento e dell'opinione pubblica	74

4	Considerazioni finali	75
	Elenco delle abbreviazioni	80
	Allegato 1 Elenco delle persone sentite	82
	Allegato 2 Cronologia	83
	Allegato 3 Incarichi a Homburger	97

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto dell'accertamento

Con la fine della durata di utilizzazione degli aerei da combattimento F/A-18 al termine degli anni 2020 e la bocciatura della sostituzione parziale della flotta di Tiger nella votazione popolare del 18 maggio 2014¹ si è reso necessario l'acquisto di un nuovo aereo da combattimento (NAC) per la difesa dello spazio aereo svizzero. Per questo motivo nel 2017 un gruppo di esperti, su incarico del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), ha redatto il rapporto «Difesa aerea del futuro»². Questo ha costituito la base per la decisione relativa all'acquisto di un NAC.

Il rapporto descrive quattro diversi scenari relativi all'acquisto di NAC e delinea un possibile calendario. Su questa base, con una decisione di principio del Consiglio federale, sono stati formulati i requisiti del DDPS del 23 marzo 2018³. Tramite una decisione programmatica, contro cui è stato indetto un referendum facoltativo, questa proposta è stata sottoposta anche al Popolo. Nella votazione popolare del 27 settembre 2020, il Popolo svizzero ha approvato l'acquisto di NAC. Oggetto della votazione era, tra l'altro, l'importo massimo di sei miliardi di franchi svizzeri (secondo l'indice nazionale del gennaio 2018). È inoltre previsto che l'introduzione sia completata entro la fine del 2030⁴.

Il modello di aereo è stato scelto solo dopo la votazione popolare. Tuttavia, il primo invito a presentare offerte ai cinque potenziali produttori⁵ è stato inviato già nel 2018. Un secondo invito a presentare offerte è stato inviato nel 2020. La decisione di acquistare 36 aerei da combattimento del tipo F-35A del produttore statunitense Lockheed Martin è stata presa il 30 giugno 2021 (decisione sul modello) sulla base dei risultati della procedura di valutazione condotta dall'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse). Questa è stata parzialmente esaminata dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) nel 2022⁶ (v. n. 1.2).

Il contratto per l'acquisto di 36 aerei F-35A è stato firmato dall'autorità statunitense competente il 28 ottobre 2021. Da parte sua, la Svizzera ha firmato il contratto di acquisto il 19 settembre 2022, dopo che il Parlamento aveva adottato il relativo credito d'impegno.

¹ Reiezione della legge sul Fondo Gripen (FF **2014** 5431)

² Difesa aerea del futuro, [rapporto](#) del gruppo di esperti «Nuovo aereo da combattimento» (disponibile soltanto in tedesco e francese)

³ Requisiti per l'acquisto di un nuovo aereo da combattimento (NAC) e un nuovo sistema di difesa terra-aria (DTA) del 23 mar. 2018

⁴ Decreto federale concernente l'acquisto di nuovi aerei da combattimento (FF **2019** 7275)

⁵ I candidati presi in considerazione erano: F-35A di Lockheed Martin (USA), Boeing F/A-18 Super Hornet (USA), Dassault Rafale (FRA), Airbus Eurofighter (DEU) e Saab Gripen-E (SWE). Nel corso della procedura di valutazione, Saab si è ritirata.

⁶ Sebbene la CdG-N abbia ritenuto adeguata la valutazione tecnica, non è stata effettuata alcuna verifica della scelta metodologica in sé.

Nel messaggio sull'esercito 2022 del 16 febbraio 2022, il DDPS ha precisato che con gli Stati Uniti erano stati concordati prezzi vincolanti per l'acquisto degli F-35A. Durante l'esame preliminare del messaggio sull'esercito, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) si è occupata in particolare del cosiddetto «prezzo fisso». A tal fine ha svolto accertamenti, in particolare presso l'Ambasciata degli Stati Uniti. Quest'ultima ha poi confermato il prezzo fisso alla CPS-N e, il 2 giugno 2022, anche pubblicamente⁷. In questo periodo anche la CdG-N ha condotto un'indagine, concentrandosi sulla procedura di valutazione. Nel corso della sua ispezione, la CdG-N ha constatato che il Controllo federale delle finanze (CDF), nell'ambito della propria verifica sulla gestione dei rischi del programma Air2023, aveva esaminato la questione del prezzo ed era giunto alla conclusione che gli aspetti finanziari dell'acquisto rientravano nella competenza dell'alta vigilanza sulle finanze, segnatamente della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin). Nel suo rapporto del 18 maggio 2022, anche il CDF ha ravvisato incertezze giuridiche riguardo al prezzo fisso e all'interpretazione di questo concetto. Sia il DDPS che il Consiglio federale hanno tuttavia sempre confermato che l'acquisto dei 36 aerei da combattimento F-35A sarebbe avvenuto a prezzo fisso.

Dopo che nell'agosto del 2024, durante un incontro negli Stati Uniti con il Joint Program Office (JPO), il capo dell'armamento aveva ricevuto le prime indicazioni informali secondo cui gli Stati Uniti non condividevano l'interpretazione svizzera del prezzo fisso, il 24 febbraio 2025 è giunta la comunicazione ufficiale dal Dipartimento della difesa statunitense secondo cui, dal punto di vista degli Stati Uniti, non si trattava di un prezzo fisso. Di conseguenza, il 25 giugno 2025 il capo del DDPS ha reso pubblico che la parte statunitense parlava ufficialmente di un malinteso riguardo al prezzo fisso e che il Consiglio federale aveva ora l'intenzione di raggiungere l'accordo sul prezzo fisso per via diplomatica. Questi sforzi sono stati dichiarati falliti il 13 agosto 2025. Nel mese di giugno si poteva presumere che la Svizzera avrebbe dovuto quindi sopportare maggiori costi compresi tra 650 milioni e 1,3 miliardi di franchi.

Sulla base di queste informazioni, il 27 giugno 2025 la CdG-N ha deciso di effettuare un'ispezione sul prezzo fisso dell'F-35A⁸. L'obiettivo era quello di esaminare la gestione delle autorità in merito alla questione del prezzo fisso nell'ambito dell'acquisto degli aerei da combattimento.

1.2 **Oggetto dell'indagine**

1.2.1 **Delimitazione dell'oggetto dell'indagine**

Nell'ambito della sua indagine, la CdG-N si è concentrata sulla questione del prezzo fisso per l'acquisto dei 36 aerei da combattimento del tipo F-35A. L'armamento e la manutenzione (*Operations and Support*) dei velivoli sono disciplinati da contratti se-

⁷ Tenore del testo originale: «As Switzerland continues its F-35 procurement, which includes fixed price contracts, the United States remains committed to the transparency we have demonstrated throughout this process»

⁸ Prezzo fisso degli aerei F-35A: la CdG-N decide di effettuare un'ispezione (comunicato stampa della CdG-N del 1° lug. 2025)

parati. Questi non contengono clausole a prezzo fisso e non sono stati quindi inclusi nell'indagine.

L'acquisto degli F-35A è effettuato nel quadro del Programma Air2030, il quale prevede inoltre di acquisire un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata⁹ e un sistema per la sorveglianza dello spazio aereo nonché di modernizzare apparecchi radar. Neppure questi acquisti prevedono il prezzo fisso e non sono pertanto stati inclusi nell'indagine.

L'indagine si concentra pertanto esclusivamente sul contratto di acquisto degli F-35A da parte della Svizzera.

Al centro dell'indagine vi era la questione relativa alla definizione del prezzo fisso e alla gestione di tale questione da parte delle autorità. Inoltre, l'indagine ha riguardato il modo in cui il DDPS ha gestito il rapporto del CDF e le diverse perizie (Homburger, Arnold&Porter) e il modo in cui ha informato il Consiglio federale, il Parlamento e l'opinione pubblica in merito al prezzo fisso.

L'indagine della CdG-N non ha invece valutato le fasi successive di questo acquisto né il modo in cui il DDPS e il Consiglio federale intendono gestire i maggiori costi. Tali questioni devono essere discusse dalle commissioni competenti (Commissione della politica di sicurezza [CPS], Commissione delle finanze [CdF], DelFin) e dalle Camere federali.

Excursus sul prezzo fisso

In linea di principio, nell'ambito di questo acquisto occorre distinguere tra due diversi rapporti contrattuali: da un lato, la Svizzera ha stipulato con gli Stati Uniti un contratto di acquisto per gli aerei da combattimento, la cosiddetta *Letter of Offer and Acceptance* (LOA). In essa si concorda tra la Svizzera e gli Stati Uniti che la Svizzera acquista 36 F-35A a determinate condizioni (in particolare le condizioni di prezzo) dagli organi competenti del Dipartimento della difesa statunitense, rispettivamente gli Stati Uniti si impegnano a rivendere gli aerei da combattimento alla Svizzera. D'altro lato, per adempiere a questi obblighi, gli Stati Uniti devono a loro volta effettuare l'acquisto degli F-35A presso il produttore Lockheed Martin. A tal fine, dopo la conclusione della LOA, l'autorità competente del Dipartimento della difesa statunitense negozia con il produttore – tra l'altro anche sul prezzo degli aerei – e infine stipula con esso contratti specifici per ogni lotto di produzione.

Nella LOA si stabilisce che gli Stati Uniti effettueranno l'acquisto degli F-35A per la Svizzera sulla base di un contratto a prezzo fisso stipulato con il produttore. La LOA non precisa di quale tipo di contratto a prezzo fisso si tratti. Secondo le disposizioni vigenti della *Federal Acquisition Regulation* (FAR, cap. 16.2), sono in linea di principio possibili sei tipi di contratto a prezzo fisso (v. a questo proposito anche il n. 3.2.1.1).

Secondo il Consiglio federale, nella LOA una clausola contrattuale specifica ha vincolato il prezzo fisso dell'F-35A al prezzo offerto dagli Stati Uniti alla Svizzera.

⁹ Si tratta dell'acquisto del sistema Patriot dagli USA.

Come ulteriormente precisato nel rapporto, le dichiarazioni del DDPS e del Consiglio federale in merito al prezzo fisso, formulate alla conclusione delle trattative contrattuali con gli Stati Uniti, lasciavano intendere che fosse stato concordato un prezzo fisso inteso come costo forfettario fisso, nel quale fosse già inclusa l'inflazione. Nel presente rapporto, il termine «prezzo fisso forfettario», salvo diversa indicazione, è utilizzato in tal senso.

1.2.2 Questioni principali

Nella sua indagine, la Commissione ha distinto tre fasi e due sottofasi.

Fase 1: Bando di concorso e valutazione

La prima fase va dalla richiesta di offerte nel 2018 fino alla scelta del modello da parte del Consiglio federale il 30 giugno 2021. In questa fase si è tenuta anche la votazione popolare sull'acquisto dei NAC.

In questa fase, la Commissione ha esaminato come è nata l'interpretazione del prezzo fisso e quali soggetti erano coinvolti.

Fase 2: Dalla scelta del modello fino alla stipulazione del contratto

La seconda fase copre il periodo che va dalla scelta del modello fino alla stipulazione del contratto per l'acquisto degli F-35A, avvenuta il 19 settembre 2022, ed è suddivisa in due sottofasi.

La prima sottofase comprende la negoziazione della presunta clausola del prezzo fisso e la firma del contratto da parte delle autorità statunitensi il 28 ottobre 2021. In questa fase, inoltre, il CDF ha condotto un'indagine sulla gestione dei rischi del programma Air2030¹⁰. Il CDF è giunto alla conclusione che non vi è certezza giuridica riguardo a un prezzo fisso inteso come forfettario secondo il diritto svizzero e ha raccomandato di integrare nella gestione dei rischi anche l'eventualità di maggiori costi. La raccomandazione è stata categoricamente respinta da armasuisse. La riunione conclusiva tra il CDF, la Segreteria generale del DDPS (SG-DDPS), armasuisse e le Forze aeree si è tenuta il 27 aprile 2022.

La seconda sottofase corrisponde al periodo dalla riunione conclusiva con il CDF fino alla firma del contratto da parte della Svizzera, il 19 settembre 2022. A tal proposito, la CdG-N ha esaminato se la procedura di accordo sul prezzo è stata adeguata, se ci sono stati errori nella gestione e come era garantito il prezzo fisso. Ha inoltre approfondito il modo in cui i responsabili hanno gestito i diversi pareri giuridici, il motivo per cui armasuisse ha rinunciato a integrare nella gestione dei rischi il rischio di eventuali maggiori costi e se armasuisse ha cercato di migliorare la bozza di contratto.

Fase 3: Dalla stipulazione del contratto fino al 25 giugno 2025

¹⁰ Gestione dei rischi del programma Air2030, rapporto del CDF del 18 mag. 2022 (disponibile soltanto in tedesco e francese)

La terza fase si estende infine dalla stipulazione del contratto fino alla comunicazione degli eventuali maggiori costi, avvenuta il 25 giugno 2025. In questa fase, la Commissione si è concentrata in linea generale sulla gestione del DDPS e, in particolare, sulla questione se l'assegnazione e l'accompagnamento delle perizie giuridiche fossero adeguati. Si è inoltre chiesta se l'operato del DDPS dopo le prime indicazioni concrete relative alla possibilità di maggiori costi (agosto 2024) sia stato adatto.

Questione indipendente dalle fasi

In tutte e tre le fasi è stato inoltre esaminato, ove opportuno, se la comunicazione all'interno del DDPS nonché nei confronti del Consiglio federale, del Parlamento e dell'opinione pubblica in merito al prezzo fisso forfettario sia stata adatta.

1.2.3 Ispezione della CdG-N del 9 settembre 2022

1.2.3.1 Oggetto e risultati della prima ispezione

Nell'ambito dell'acquisto del NAC per le Forze aeree svizzere, la CdG-N ha già effettuato nel 2021/2022 un'ispezione volta a valutare i modelli di aereo disponibili. La scelta dell'F-35A da parte del Consiglio federale aveva sollevato nell'opinione pubblica interrogativi sia sulla procedura di valutazione sia sulla considerazione di aspetti politici. La Commissione ha quindi esaminato la legittimità legale e l'adeguatezza di alcuni aspetti della procedura di valutazione. In particolare, è stato esaminato il motivo per cui è stata applicata la metodologia scelta e se questa è stata utilizzata in modo giuridicamente corretto e adeguato. I punti di forza e di debolezza del metodo in sé non sono stati oggetto dell'indagine.

Nell'ambito della sua ispezione, la CdG-N ha constatato che, nel corso della procedura, il Consiglio federale si era attenuto ai requisiti legali e alle linee guida politiche da esso stesso definite. La Commissione ha tuttavia criticato il fatto che il Consiglio federale si fosse limitato, in modo prematuro e inutile, il proprio margine di manovra per quanto riguarda la presa in considerazione di riflessioni politiche sovraordinate. Di conseguenza, nella scelta del modello il Consiglio federale non ha più potuto tenere conto di determinate riflessioni nell'ambito della politica estera.

Inoltre, la CdG-N ha constatato che la valutazione tecnica si è svolta correttamente sotto il profilo giuridico e che armasuisse ha adottato le misure necessarie per garantire la parità di trattamento degli offerenti e una procedura obiettiva e tracciabile. Anche la nuova metodologia di valutazione scelta (metodo AHP) era conforme alla legge. Tuttavia, il fatto che questo metodo fosse applicato per la prima volta nell'ambito di un acquisto di armamenti di tale portata comportava alcuni rischi. Inoltre, la Commissione non ha interamente compreso le ragioni per le quali armasuisse non ha tenuto conto, per quanto possibile, delle esperienze di altri Paesi che già utilizzavano gli aerei oggetto della valutazione.

La CdG-N ha ritenuto inadeguato il modo in cui il DDPS ha gestito i risultati della valutazione tecnica. Sebbene fosse a conoscenza del risultato della valutazione già dalla metà di marzo 2021, la capodipartimento del DDPS ha informato gli altri capidipartimento soltanto a metà maggio (Delegazione Sicurezza del Consiglio federale,

composta dal Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP] e dal Dipartimento federale degli affari esteri [DFAE]) o nella prima metà di giugno 2021 (altri membri del Consiglio federale). L'informazione tardiva e la mancanza di chiarezza di cui sopra quanto al margine di manovra del Governo hanno indotto vari dipartimenti a negoziare con i Paesi produttori, fino a poco prima della decisione sul modello del 30 giugno 2021, soluzioni in altri dossier connessi all'acquisto degli aerei. Con tale modo di procedere sono stati messi in conto dissapori a livello politico fra gli Stati.

A tale proposito la Commissione ha formulato cinque raccomandazioni al Consiglio federale, chiedendogli in particolare di chiarire in anticipo, per i futuri acquisti nel settore dell'armamento, in che misura intenda includere anche considerazioni politiche sovraordinate e di assicurarsi che il suo margine di manovra sia mantenuto.

1.2.3.2 Delimitazione dell'attuale ispezione

Nel corso dell'attuale ispezione, la CdG-N ha concentrato la propria attenzione sull'aspetto del prezzo fisso per l'acquisto dell'F-35A. Durante la prima ispezione, la Commissione aveva già ricevuto diverse informazioni al riguardo e le aveva riportate nel proprio rapporto. Tuttavia, non aveva approfondito ulteriormente la questione, poiché tale argomento era stato oggetto dell'indagine del CDF sulla gestione dei rischi del programma Air2030. Secondo la CdG-N, i risultati di tale indagine e gli aspetti finanziari dell'acquisto rientravano nell'ambito di competenza dell'alta vigilanza parlamentare sulle finanze. Nel suo rapporto d'ispezione ha quindi precisato che tali questioni sarebbero state chiarite dalla DelFin e dalla CdF (v. n. 3.2.2).

In sintesi, si può affermare che nella prima ispezione della CdG-N sono stati approfonditi in particolare gli aspetti relativi al diritto in materia di appalti pubblici della procedura per l'acquisto dell'F-35A nonché il metodo di acquisto. Su tale base, l'attuale seconda ispezione si limita esclusivamente alla questione del prezzo fisso, che era già emersa nel 2022 ma non era stata approfondita durante la prima ispezione.

1.3 Procedura della CdG-N nell'indagine

In una prima fase, la CdG-N ha elaborato un piano in cui ha individuato le questioni centrali e suddiviso l'oggetto dell'indagine in fasi (v. n. 1.2.2). Per poter rispondere alle domande formulate nel proprio piano di indagine, la Commissione ha condotto 19 audizioni, sentendo un totale di 21 diversi responsabili. La CdG-N ha svolto audizioni con tutte le persone rilevanti per la gestione. Tra queste figuravano, oltre all'ex capodipartimento del DDPS, anche gli ex responsabili in seno alla SG-DDPS, all'Ag-gruppamento Difesa e ad armasuisse¹¹.

La CdG-N ha inoltre analizzato il contratto tra la Svizzera e gli Stati Uniti relativo all'acquisto dell'F-35A nonché il rapporto di valutazione. Ha anche esaminato la corrispondenza relativa alle trattative sul prezzo fisso tra la Svizzera e gli Stati Uniti. La Commissione ha altresì vagliato la documentazione relativa agli affari del Consiglio

¹¹ L'elenco delle persone sentite è riportato nell'allegato 1.

federale in relazione all'acquisto e al prezzo fisso dell'F-35A nonché i verbali della Delegazione Sicurezza speciale del Consiglio federale per il programma Air2030 (DelSic speciale Air2030)¹². Il DDPS, la Cancelleria federale (CaF), lo studio legale Homburger e il CDF hanno messo a disposizione della CdG-N complessivamente oltre 700 documenti¹³. L'ampia documentazione e le audizioni hanno permesso alla CdG-N di ricostruire in larga misura gli avvenimenti relativi al prezzo fisso.

2 L'acquisto dell'F-35A da parte della Svizzera

2.1 Procedura generale per l'acquisto di armamenti e responsabilità

2.1.1 Procedura di acquisto da parte di armasuisse

Gli acquisti di armamenti in Svizzera seguono una procedura chiaramente definita. Armasuisse distingue diverse fasi¹⁴. A seconda della fase, la responsabilità ricade su un'autorità diversa.

Affinché la procedura relativa all'acquisto dell'F-35A possa essere inserita nei capitoli seguenti nonché riconosciuta nella procedura standard, viene brevemente illustrato lo svolgimento generale degli acquisti di armamenti.

Armasuisse distingue sei fasi, di cui le prime quattro vengono illustrate di seguito. Le ultime due fasi – utilizzazione e messa fuori servizio – non sono rilevanti per i fatti esaminati dalla CdG-N.

Fase	Attività	Autorità competente	Base legale
1	Pianificazione del progetto Sulla base del piano generale dello Stato maggiore dell'esercito (SMEs) vengono definiti i punti chiave degli investimenti, che vengono approvati dal capodipartimento. Nel piano generale sono stabilite le capacità dell'esercito necessarie all'adem-	SMEs / capodipartimento	art. 11 lett. a OOrg-DDPS

¹² Per ragioni di segretezza, per la scelta del modello è stata istituita la DelSic speciale Air2030, composta dai capi del DDPS, del DFGP e del DFAE, dai segretari generali, dal cancelliere della Confederazione e dal vicecancelliere. La DelSic speciale è stata sciolta dopo la scelta del modello.

¹³ La SG-DDPS non è riuscita a reperire tutti i documenti rilevanti per l'attività. Inoltre, alcune e-mail e alcuni documenti erano stati archiviati in forma crittografata nel sistema di gestione degli affari (GEVER), il che ha reso più difficile il lavoro. Il DDPS ha comunicato alla CdG-N che, attualmente, non è più tecnicamente possibile archiviare e-mail crittografate nel sistema GEVER e che queste devono essere archiviate di conseguenza in formato PDF.

¹⁴ Si veda p. es. il flyer Procedura d'armamento, armasuisse (www.ar.admin.ch > Acquisti > Procedura d'armamento)

Fase	Attività	Autorità competente	Base legale
	pimento del mandato. In questa fase lo SMEs definisce anche i requisiti militari. Armasuisse apporta in questa fase le prime considerazioni in merito al rapporto costi-benefici. La fase si conclude con l'assegnazione del mandato di progetto da parte dello SMEs ad armasuisse.	armasuisse	art. 12 cpv. 2 lett. a OOrg-DDPS
2	Valutazione All'inizio di questa fase, armasuisse traduce i requisiti militari definiti dallo SMEs in specifiche tecniche. Queste costituiscono la base per il bando di concorso relativo al sistema da acquisire. L'acquisto avviene secondo le norme del diritto degli appalti pubblici. I sistemi offerti vengono quindi valutati in base a diversi criteri (tra cui anche criteri commerciali). Nel passo successivo, il capo dell'armamento decide in merito alla scelta del modello sulla base dei risultati della valutazione e d'intesa con il capo dell'esercito. Seguono le trattative contrattuali e la stipulazione del contratto con l'offerente del sistema. La CPS e la CdF sono entrambe coinvolte nella procedura di valutazione.	armasuisse armasuisse con il coinvolgimento del capo dell'esercito¹⁵ armasuisse	art. 12 cpv. 2 lett. b OOrg-DDPS n. 1.6 dell'allegato dell'ordinanza del DDPS sul materiale
3	Discussione da parte del Parlamento Sulla base dei documenti preparatori dello SMEs e di armasuisse viene redatto il messaggio sull'esercito. Esso contiene fra l'altro il programma annuale d'armamento e, una volta adottato dal Consiglio federale, viene sottoposto al Parlamento. La discussione preliminare del messaggio è di competenza della CPS. Con l'adozione da parte	SMEs, armasuisse, DDPS, Consiglio federale, CPS, Assemblea federale	LFC, LParl

¹⁵ Cfr. Flyer Procedura d'armamento, armasuisse (www.ar.admin.ch > Acquisti > Procedura d'armamento)

Fase	Attività	Autorità competente	Base legale
	di entrambe le Camere, gli acquisti sono autorizzati e il Consiglio federale può dare il via libera ai progetti di acquisto.		
4	Acquisto e introduzione Il contratto con l'offerente può essere sottoscritto da armasuisse. Seguono la produzione dei sistemi ordinati, la consegna, il collaudo di qualità e la consegna all'esercito da parte di armasuisse.	armasuisse	art. 12 cpv. 2 lett. b OOrg-DDPS

Nel contesto della questione relativa al prezzo fisso dell'F-35A, l'attenzione si concentra sulla fase 2 (valutazione), sulla fase 3 (discussione da parte del Parlamento) e sulla prima parte della fase 4 (acquisto e introduzione).

2.1.2 *Foreign military sales (FMS)*

L'aggiudicazione dell'F-35A comporta automaticamente l'acquisto degli aerei tramite il programma FMS del governo statunitense. Non è prevista alcuna altra possibilità di acquisto diretto presso il produttore Lockheed Martin.

Questo programma del governo statunitense mira in particolare alla vendita di materiale militare a Stati partner degli USA. Nell'ambito del programma FMS, il governo statunitense si avvale del sistema di acquisto del suo Dipartimento della difesa per procurare beni e servizi militari per conto di Stati partner. Il materiale militare viene acquistato secondo la stessa procedura utilizzata per gli acquisti statunitensi. Gli affari FMS riguardano sempre sistemi che si possono acquistare solo tramite questo programma e non tramite acquisto diretto dal produttore.

Gli Stati partner beneficiano delle conoscenze tecniche e operative, dell'infrastruttura di approvvigionamento e delle pratiche di acquisto del Dipartimento della difesa degli Stati Uniti. Beneficiano inoltre delle economie di scala, poiché tale Dipartimento può combinare l'acquisto con i propri acquisti, il che può comportare costi unitari inferiori. Gli acquisti tramite il programma FMS avvengono sempre sulla base del principio che non ne derivi né un profitto né una perdita per il governo statunitense. Il prezzo forfettario fisso è sistematicamente in contraddizione con il meccanismo FMS, che per gli Stati acquirenti comporta «solo» lo stesso prezzo che verrebbe applicato in quel momento anche per un acquisto dello stesso armamento da parte degli Stati Uniti: questi ultimi non possono garantire a uno Stato acquirente un prezzo che essi stessi non controllano in modo definitivo nei confronti del produttore.

Le seguenti regolamentazioni costituiscono il quadro giuridico del programma FMS e dei contratti stipulati in questo ambito:

1. *Arms Export Control Act* (AECA): prevede in particolare il principio della neutralità dei costi *no profit, no loss*¹⁶;
2. *Foreign Assistance Act* (FAA)¹⁷: base per la cooperazione in materia di sicurezza e i programmi di finanziamento;
3. ulteriori leggi statunitensi e normative sul controllo delle esportazioni, per esempio *National Defense Authorization Acts*, *International Traffic in Arms Regulations*.

Il *Security Assistance Management Manual* (SAMM)¹⁸ attua le disposizioni di legge, descrive l'intero processo (*Letter of Request*, *Letter of Offer and Acceptance*, gestione dei casi), stabilisce le tariffe, le norme procedurali e le clausole standard.

La *Letter of Offer and Acceptance* (LOA) è il documento contrattuale fondamentale nel sistema FMS. Nella sua versione preliminare, essa costituisce l'offerta formale del governo degli Stati Uniti all'acquirente e, una volta firmata dall'acquirente, diventa un accordo intergovernativo vincolante relativo alla fornitura di equipaggiamenti militari e servizi.

La LOA si compone tipicamente di diversi elementi standardizzati:

1. le *basic case information* (Stato acquirente, autorità statunitense competente, data dell'offerta, costi stimati ecc.);
2. le condizioni generali (*general terms and conditions*),
3. la *case description* (obiettivo e finalità del contratto, panoramica dei sistemi da fornire, ecc.);
4. le *case lines* (descrizione dettagliata dei sistemi da fornire, quantità, condizioni di consegna, ecc.);
5. le *notes* (precisazioni, p. es. relative a condizioni di consegna specifiche o a requisiti tecnologici o di sicurezza); e
6. la panoramica dei costi e dei pagamenti (costi stimati, supplementi al piano di pagamento, ecc.).

Ai fini delle ulteriori considerazioni è importante sottolineare che, sulla base dell'offerta formale (versione preliminare LOA) del governo statunitense, la versione definitiva della LOA deve ancora essere negoziata dalle parti. Il margine di negoziazione riguarda soprattutto i sistemi da fornire e le ulteriori condizioni (*notes*). Le condizioni generali si basano in larga misura sulla legislazione statunitense e sulle linee guida del sistema FMS e offrono quindi solo un margine di manovra limitato per eventuali adeguamenti.

¹⁶ *Arms Export Control Act* (AECA), 22 U.S.C. §§ 2751 segg.

¹⁷ *Foreign Assistance Act* (FAA), 22 U.S.C. §§ 2151 segg.

¹⁸ *Security Assistance Management Manual* (SAMM), <https://sammdsca.mil/listing/esamm>

La stipulazione della LOA non segna ancora la fine della procedura di acquisto. Si tratta infatti soltanto di un accordo intergovernativo. L'autorità americana competente deve ora, in una fase successiva, stipulare un contratto con il produttore americano del materiale militare. I possibili tipi di contratto per questi contratti d'acquisto sono disciplinati dalla *Federal Acquisition Regulation* (FAR). Tra questi figurano diversi tipi di contratti a prezzo fisso (vedi riquadro)¹⁹.

Nel caso di armamenti molto richiesti, la produzione avviene in tranches, ossia nell'ambito dei cosiddetti lotti di produzione²⁰. Di conseguenza, l'autorità americana competente negozia un contratto e un relativo prezzo unitario per ciascun lotto di produzione. A causa della domanda, delle priorità stabilite dal governo statunitense o di eventuali difficoltà di produzione, può trascorrere un certo periodo di tempo tra la conclusione della LOA e il contratto d'acquisto.

Secondo il principio *no profit, no loss*, tutti gli aerei di un lotto hanno lo stesso prezzo. Un prezzo fisso forfettario – come hanno dichiarato di aver negoziato le parti coinvolte – non sembra compatibile con la vendita per lotti di produzione, poiché, di conseguenza, tutti gli aerei, compresi quelli destinati ad altri partner contrattuali, dovrebbero essere venduti allo stesso prezzo.

Excursus: i sei diversi tipi di contratto a prezzo fisso previsti dalla FAR

Firm-fixed-price contracts: questo tipo di contratto prevede un prezzo che non è soggetto ad adeguamenti in base ai costi effettivi sostenuti dall'appaltatore nell'adempimento del contratto²¹.

Fixed-price contracts with economic price adjustment: questo tipo di contratto prevede che il prezzo contrattuale stabilito venga adeguato al rialzo o al ribasso al verificarsi di determinati eventi²².

Fixed-price incentive contracts: in questo tipo di contratto, l'utile viene adeguato e il prezzo contrattuale definitivo viene calcolato sulla base di una formula che mette in rapporto i costi totali definitivi negoziati con i costi totali inizialmente auspicati²³.

Fixed-price contracts with prospective price redetermination: questo tipo di contratto prevede quanto segue: (a) un prezzo fisso per un primo periodo di esecuzione del

¹⁹ Parte 16 della FAR (www.acquisition.gov/far/part-16)

²⁰ In inglese i lotti di produzione sono denominati *Lots*. La Svizzera riceve aerei prodotti nei lotti di produzione 19–22.

²¹ A firm-fixed-price contract provides for a price that is not subject to any adjustment on the basis of the contractor's cost experience in performing the contract.

²² A fixed-price contract with economic price adjustment provides for upward and downward revision of the stated contract price upon the occurrence of specified contingencies.

²³ A fixed-price incentive contract is a fixed-price contract that provides for adjusting profit and establishing the final contract price by a formula based on the relationship of final negotiated total cost to total target cost.

contratto e (b) una revisione prospettica del prezzo per i periodi successivi di prestazione in una o più date prestabilite durante la durata del contratto²⁴.

Fixed-ceiling-price contracts with retroactive price redetermination: questo tipo di contratto si concentra su (a) un prezzo massimo fisso e (b) una ridefinizione retroattiva del prezzo entro i limiti stabiliti al termine del contratto²⁵.

Firm-fixed-price, level-of-effort term contracts: in questo caso si stabilisce che (a) il produttore si impegni a sostenere determinati costi per l'adempimento del contratto per un periodo di tempo prestabilito, nella misura in cui le spese necessarie all'adempimento del contratto possano essere descritte solo in termini generali, e che (b) il governo versi al contraente un importo fisso in denaro²⁶.

2.2 Condizioni quadro a livello politico

In occasione di un acquisto di grande entità, come quello relativo a un NAC, non sono determinanti solo le condizioni quadro giuridiche, ma in ogni caso anche i fattori di influenza a livello politico. Il progetto di acquisto dell'F-35A non fa eccezione. Di seguito vengono quindi illustrate le circostanze politiche dell'acquisto.

2.2.1 Sviluppo decisivi fino al decreto federale del 20 dicembre 2019

La Svizzera dispone attualmente di due diversi tipi di aerei da combattimento: F-5 Tiger e F/A-18C/D. Nell'ambito di due programmi d'armamento (1975 e 1981) sono stati acquistati in totale 110 F-5 Tiger. L'impiego dei 25 F-5 Tiger²⁷ ancora in servizio sarà interrotto alla fine del 2027. Lo ha deciso il Parlamento con il messaggio sull'esercito 2025.

Inoltre, le Forze aeree svizzere dispongono di F/A-18C/D. I 34 velivoli originariamente previsti sono stati consegnati a partire dal 1996. La fine della loro durata di utilizzazione tecnica era prevista al più tardi per la fine del 2025. Tale durata è stata tuttavia successivamente prolungata fino ai primi anni del 2030, per un costo di 440 milioni di franchi. Le misure in tal senso sono state completate nell'estate del 2026. Con la fine della durata di utilizzazione già prorogata degli F/A-18, la Svizzera avrà

²⁴ A fixed-price contract with prospective price redetermination provides for (a) A firm fixed price for an initial period of contract deliveries or performance; and (b) Prospective redetermination, at a stated time or times during performance, of the price for subsequent periods of performance.

²⁵ A fixed-ceiling-price contract with retroactive price redetermination provides for (a) A fixed ceiling price; and (b) Retroactive price redetermination within the ceiling after completion of the contract.

²⁶ A firm-fixed-price, level-of-effort term contract requires (a) The contractor to provide a specified level of effort, over a stated period of time, on work that can be stated only in general terms; and (b) The Government to pay the contractor a fixed dollar amount.

²⁷ Sette di questi aerei sono già stati messi fuori servizio.

bisogno di NAC al più tardi nel 2030 per poter continuare a garantire la difesa dello spazio aereo.

In vista dell'imminente fine della durata di utilizzazione di entrambi i tipi di velivoli, il 14 novembre 2012 il Consiglio federale ha adottato il messaggio relativo all'acquisto di 22 Gripen E come sostituzione parziale della flotta di F-5 Tiger. Con questo nuovo aereo, le Forze aeree non solo avrebbero dovuto garantire la protezione dello spazio aereo, ma sarebbero state anche nuovamente in grado di svolgere missioni di ricognizione aerea e di combattimento aria-terra. In passato tali capacità erano infatti state abbandonate dall'esercito.

Con la decisione di adottare una legge sul Fondo Gripen ai sensi dell'articolo 52 della legge federale del 7 ottobre 2005²⁸ sulle finanze della Confederazione (LFC) si intendeva garantire il finanziamento del velivolo Gripen E. Tale legge era soggetta a referendum facoltativo, che è stato effettivamente lanciato: il 18 maggio 2014 l'elettorato svizzero ha respinto l'acquisto del Gripen E come sostituzione parziale degli F-5 Tiger. Tra le critiche mosse figurava il fatto che il Gripen non fosse ancora completamente sviluppato e che la Svizzera si esponeva quindi a un rischio finanziario, tecnico e temporale. Per quanto riguarda la procedura di acquisto, la CPS-N ha criticato, tra l'altro, il metodo di valutazione.

A seguito del rifiuto dell'acquisto dei Gripen, nel 2017 è stata redatto, su incarico del DDPS, un rapporto di esperti sulla «Difesa aerea del futuro»²⁹ al fine di illustrare gli scenari in questo ambito. Su questa base, con una decisione di principio del Consiglio federale, sono stati formulati i requisiti del DDPS del 23 marzo 2018.

2.2.2 Votazione popolare sull'acquisto

Gli acquisti di armamenti non sono di norma soggetti a referendum, poiché a livello federale non esiste un referendum finanziario e tali acquisti sono finanziati tramite crediti d'impegno approvati dal Parlamento. Per quanto riguarda l'acquisto del NAC, tuttavia, le Camere federali hanno trasmesso al Consiglio federale una mozione del Gruppo BD³⁰ che richiedeva una decisione di principio da parte degli aventi diritto di voto. Di conseguenza, data la portata dell'acquisto, il DDPS ha elaborato una decisione programmatica ai sensi dell'articolo 28 capoversi 2 e 3 della legge del 13 dicembre 2002³¹ sul Parlamento (LParl), che è stata successivamente adottata dalle Camere federali. Le decisioni programmatiche di ampia portata possono essere adottate sotto forma di decreto federale e sono quindi soggette al referendum facoltativo.

Il 20 dicembre 2019 il Parlamento ha approvato l'acquisto di nuovi aerei da combattimento per un importo massimo di sei miliardi di franchi (secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo del gennaio 2018). Contro questa decisione è stato lanciato con

²⁸ RS 611.0

²⁹ Difesa aerea del futuro, rapporto del gruppo di esperti «Nuovo aereo da combattimento» (disponibile soltanto in tedesco e francese)

³⁰ 17.3604 Mozione «Forze aeree. La decisione di principio spetta al popolo!»

³¹ RS 171.10

successo un referendum e pertanto, il 27 settembre 2020, si è tenuta una votazione popolare. In occasione di quest'ultima la popolazione ha approvato con il 50,1 per cento dei voti l'acquisto di NAC per sei miliardi di franchi.

La scelta del modello, così come il numero esatto di velivoli da acquistare, non rientrava nella decisione programmatica ed è stata quindi lasciata al Consiglio federale. Al momento della votazione popolare, la procedura di valutazione non era ancora conclusa e, di conseguenza, non era stata ancora presa alcuna decisione in merito alla scelta del modello. Con il risicato sì alle urne è stato fissato, dal punto di vista politico, un chiaro limite massimo di sei miliardi di franchi per l'acquisto (stato secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo nel gennaio 2018), anche se tale tetto massimo di spesa non è giuridicamente vincolante.

2.2.3 Sintesi

In sintesi, si può affermare che l'acquisto del NAC era, da un lato, sottoposto a pressioni temporali a causa del rischio di imminente perdita della sicurezza militare nello spazio aereo. Dall'altro lato, dopo la bocciatura del Gripen e l'approvazione estremamente serrata del NAC da parte del Popolo, sussisteva anche una pressione politica riguardo al limite massimo di spesa. In questo contesto, il Consiglio federale, il DDPS e soprattutto armasuisse intendevano portare a termine l'acquisto già al primo tentativo e senza superare i costi previsti.

2.3 Acquisto degli F-35A

2.3.1 Nuovo metodo di valutazione AHP

Dopo la votazione popolare conclusa con un risultato molto serrato e la decisione sul modello da adottare, l'attenzione si è concentrata sul metodo di valutazione scelto da armasuisse. Armasuisse ha optato per un nuovo metodo di valutazione, poiché nell'ambito del previsto acquisto del Gripen il metodo di valutazione utilizzato all'epoca era stato criticato, tra gli altri, dalla CPS. Armasuisse ha quindi deciso di condurre la nuova valutazione utilizzando il metodo AHP (*Analytic Hierarchy Process* [approccio analitico gerarchizzato]), che consiste in un'analisi dell'utilità basata su criteri ponderati.

L'approccio metodologico adottato per la valutazione del NAC³² è già stato esaminato in modo approfondito dalla CdG-N negli anni 2021/2022 ed esposto in dettaglio nel suo rapporto del 9 settembre 2022; si rinuncia pertanto a ripeterlo in questa sede³³.

³² La CdG-N non ha esaminato i punti di forza e i punti deboli del metodo AHP, quanto piuttosto il concreto svolgimento della valutazione.

³³ Procedura di valutazione del nuovo aereo da combattimento. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 9 set. 2022 (FF 2022 2484), in particolare n. 4.1

La Svizzera non è stata il primo Paese ad adottare questo metodo per la valutazione di aerei da combattimento. Anche il Belgio, per esempio, ha fatto ricorso a tale metodo. Successivamente, anche il Belgio ha acquistato l’F-35A³⁴.

La valutazione ha tenuto conto non solo dei requisiti militari, ma anche degli aspetti commerciali, quali i costi di esercizio e, naturalmente, i prezzi offerti per i diversi tipi di aerei da combattimento. Questo argomento viene approfondito nel numero 3.1.1.

2.3.2 Attori coinvolti nell’acquisto

Come illustrato nel numero 2.1, l’acquisto di materiale bellico è di competenza di armasuisse. Questo vale anche per l’acquisto dell’F-35A. Tuttavia, tale acquisto ha presentato alcune particolarità, che vengono illustrate di seguito.

Dipartimento (DDPS)

I primi passi verso l’acquisto sono stati compiuti a livello politico. L’8 novembre 2017³⁵ il Consiglio federale ha adottato le decisioni di principio relative al rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo. Nel dipartimento competente, il DDPS, la responsabilità ricadeva sull’allora capodipartimento, il consigliere federale Guy Parmelin. Nel 2018, sotto la sua responsabilità, sono anche state richieste le prime offerte.

Nel 2019 la consigliera federale Viola Amherd è subentrata al consigliere federale Guy Parmelin alla guida del DDPS. Le successive tappe fondamentali dell’acquisto sono pertanto avvenute nel corso del suo mandato: la votazione popolare del 27 settembre 2020 sull’acquisto del NAC, la procedura di valutazione per il NAC e, infine, la scelta del modello da parte del Consiglio federale il 30 giugno 2021³⁶. La consigliera federale Amherd è stata inoltre responsabile della negoziazione del contratto di acquisto.

Segreteria generale del DDPS

All’interno della SG-DDPS diversi funzionari sono stati coinvolti, direttamente o indirettamente, nell’acquisto dell’F-35A. Di seguito sono elencati i funzionari più importanti. Tra questi figura l’allora segretario generale, che forniva consulenza politica alla capodipartimento. Un ruolo fondamentale è stato svolto anche dall’allora capo di stato maggiore della Segreteria generale, il quale è stato coinvolto in diversi aspetti dell’acquisto.

La *consulente specializzata Air2030* ha inoltre svolto il ruolo di congiunzione tra la SG-DDPS e armasuisse. Non ha tuttavia avuto alcun coinvolgimento nella negoziazione del contratto. Infine, anche l’allora responsabile della politica di sicurezza presso la SG-DDPS ha svolto un ruolo: in qualità di ambasciatrice, ha moderato i

³⁴ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17 feb. 2022

³⁵ Comunicato stampa dell’8 nov. 2017 «Rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo: decisioni di principio da parte del Consiglio federale»

³⁶ Comunicato stampa del 30 giu. 2021 «Air2030: decisione del Consiglio federale sull’acquisto di 36 aerei da combattimento del tipo F-35A»

colloqui tra gli Stati Uniti e le autorità svizzere in merito alla comune interpretazione del prezzo fisso. Tuttavia, non si è occupata dell'acquisto dell'F-35A in senso stretto.

Armasuisse

Il responsabile dell'acquisto a livello operativo era l'allora capo dell'armamento e direttore di armasuisse. Armasuisse ha condotto la procedura di valutazione per il NAC. In qualità di ufficio competente per gli acquisti di armamenti, armasuisse ha inoltre negoziato il contratto con gli Stati Uniti con il supporto dello studio legale Homburger.

Come già illustrato, l'acquisto del NAC rientra nel programma Air2030. Il responsabile di tale programma non è più stato coinvolto nell'acquisto dell'F-35A dopo la scelta del modello. Tuttavia, questi ha sottoscritto un accordo congiunto tra la Svizzera e gli Stati Uniti su alcune linee guida per la comunicazione relativa al prezzo fisso.

Il capoprogetto NAC era direttamente subordinato al responsabile del programma Air2030. Il capoprogetto NAC ha condotto le trattative con gli Stati Uniti in merito al prezzo fisso. Il contratto è stato poi firmato il 19 settembre 2022 dal capo dell'armamento insieme al capoprogetto NAC. A partire da gennaio 2024, il capoprogetto NAC è diventato responsabile del programma Air2030. Il suo vice di allora è diventato capoprogetto NAC.

Il servizio giuridico di armasuisse ha affermato di non essere stato direttamente coinvolto nelle trattative contrattuali³⁷.

Esercito

Come illustrato nel numero 2.1, nella prima fase di un nuovo acquisto lo SMEs effettua una pianificazione delle necessità. La conclusione della prima fase è seguita dall'assegnazione del mandato di progetto, oppure come nella fattispecie dell'incarico di programma, da parte dello SMEs ad armasuisse. Inizialmente, a fungere da committente del programma era l'allora comandante delle Forze aeree. Nella verifica della struttura organizzativa del programma Air2030 effettuata dalla società PWC in data 26 aprile 2023 è stato raccomandato di affidare il ruolo di committente del programma al livello gerarchico più alto. Pertanto, tale ruolo è stato successivamente assunto dal capo dell'esercito. Il Comando dell'esercito non ha invece avuto alcun coinvolgimento nella negoziazione del contratto. Questa ripartizione dei compiti è dovuta a ragioni storiche e ha lo scopo di evitare che l'esercito effettui gli acquisti in modo autonomo.

Coordinamento Air2030

Al fine di garantire il coordinamento tra i vari soggetti coinvolti, la capodipartimento del DDPS ha tenuto regolarmente riunioni informative con i collaboratori della SG-DDPS, di armasuisse e dello SMEs coinvolti nel programma Air2030, perpetuando così lo strumento di informazione impiegato dal suo predecessore.

³⁷ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 5 dic. 2025

Studio legale Homburger

Data la portata e l'entità dell'acquisto, il DDPS ha deciso di ricorrere a un supporto legale esterno. L'incarico è stato affidato alla società Homburger AG di Zurigo. Essa aveva il compito di fornire consulenza al DDPS sia su questioni giuridiche relative alle trattative contrattuali con gli Stati Uniti, sia su questioni riguardanti i media e l'opinione pubblica. Era inoltre previsto che lo studio legale Homburger fosse a «disposizione per condurre, accompagnare o fornire consulenza in merito a ulteriore corrispondenza con gli offerenti o a rinegoziazioni con la fornitrice del servizio per conto della committente [...]», per cui sarebbe stato necessario concordare un limite massimo di spesa separato³⁸. Questo incarico, però, non è mai stato assegnato³⁹.

Durante il periodo dell'acquisto, lo studio legale Homburger ha ricevuto incarichi dalla SG-DDPS e da armasuisse per un importo complessivo di circa 1,9 milioni di franchi. Sono state fornite molte prestazioni legate all'acquisto dell'F-35A, non solo la negoziazione del contratto con gli Stati Uniti.

Soggetti statunitensi

Defense Security Cooperation Agency (DSCA)

La DSCA fa capo al Dipartimento della difesa statunitense ed è l'autorità competente per il programma FMS, attraverso il quale la Svizzera acquista gli F-35A. Funge così da controparte contrattuale in questo ambito. Dal momento che l'F-35 è un aereo da combattimento con una nuova tecnologia disponibile soltanto negli Stati Uniti, non è possibile ordinarlo direttamente al produttore. Gli Stati Uniti controllano quindi l'esportazione e decidono a quali Paesi mettere a disposizione tale tecnologia.

Joint Program Office (JPO)

Il JPO è l'agenzia governativa statunitense responsabile della produzione dell'F-35 e che negozia il prezzo dei singoli lotti di produzione con il produttore.

Lockheed Martin

Lockheed Martin è un gruppo industriale americano del settore della difesa che produce l'F-35. La Svizzera non intrattiene contatti diretti con Lockheed Martin in merito al prezzo dell'aereo. Tali contatti avvengono tramite il JPO e la DSCA.

³⁸ Questo risulta dai rispettivi incarichi affidati dalla SG-DDPS a Homburger in data 19 ago. 2021.

³⁹ Lo studio legale Homburger ha dichiarato, nel corso della sua consultazione, di essere stato contattato dal capoprogetto NAC solo sporadicamente per questioni relative alle trattative. L'allora capoprogetto NAC ha contestato con decisione questa affermazione durante l'audizione, spiegando che c'era uno scambio costante di informazioni, cosa che è stata confermata anche da altre persone presenti all'audizione.

2.3.3 Tappe chiave del prezzo fisso

La Commissione ha esaminato quando e in che modo l'aspetto del prezzo fisso sia emerso nella procedura di acquisto del NAC e si sia consolidato nell'interpretazione delle autorità svizzere. Di seguito viene quindi delineato brevemente e a grandi linee tale sviluppo, a titolo di panoramica introduttiva. Un'analisi dettagliata è riportata nel capitolo 3 del presente rapporto. Va sottolineato innanzitutto che i prezzi fissi forfetari non sono usuali nei grandi acquisti di armamenti.

Bando di concorso

Già nel primo bando di concorso, ai produttori è stato chiesto di presentare un prezzo fisso. Tuttavia, gli offerenti avevano anche la possibilità di proporre un'alternativa (prezzo fisso con clausola di adeguamento⁴⁰, *Incentive price*⁴¹, altre proposte⁴²). Tutti gli offerenti hanno fatto ricorso a questa possibilità e non hanno proposto alcun prezzo fisso forfettario. Poiché sono stati previsti due cicli di offerte, per il secondo è stata richiesta una *Best and Final Offer*. La valutazione e la scelta del modello si sono basate su tale offerta.

Scelta del modello

Durante la conferenza stampa del 30 giugno 2021 relativa alla scelta del modello, i rappresentanti del DDPS hanno parlato di «offerte vincolanti»⁴³. In tale contesto, hanno fatto riferimento alla *Best and Final Offer* del produttore. Né l'allora capodipartimento del DDPS né gli altri rappresentanti di armasuisse hanno menzionato in quella conferenza stampa prezzi fissi, prezzi definitivi o simili. Hanno invece sottolineato il carattere vincolante delle offerte. L'allora capodipartimento del DDPS ha inoltre risposto a una domanda di un giornalista, che chiedeva quanto fosse fisso il prezzo, ed ha affermato che si trattava di previsioni e che non era possibile prevedere il rincaro⁴⁴.

Negoziati contrattuali con gli Stati Uniti

Dopo la scelta del modello, è stato negoziato il contratto di acquisto con gli Stati Uniti. Nel corso dei negoziati, armasuisse è riuscita a concordare con i rappresentanti americani una clausola che vincolava il prezzo offerto al prezzo fisso concordato dagli Stati Uniti con il produttore. Tuttavia, le disposizioni standard FMS continuano a far parte del contratto. In esse si fa riferimento più volte a costi e tempi di consegna stimati nonché al fatto che il governo degli Stati Uniti si impegna al massimo per rispet-

⁴⁰ A seguito dei lunghi tempi di approvvigionamento e di consegna, il prezzo può essere adeguato da parte del produttore. L'inflazione non è inclusa nel prezzo e dovrà quindi essere calcolata.

⁴¹ Può essere tradotto liberamente con «premio incentivante» o «premio speciale». In questo caso viene offerto un incentivo affinché l'acquirente scelga il prodotto in questione. Nessuno degli offerenti ha scelto questa opzione.

⁴² A tal proposito, armasuisse non fornisce alcuna indicazione sulle opzioni disponibili. In questa categoria rientrano le condizioni FMS dei due offerenti americani.

⁴³ Conferenza stampa del 30 giu. 2021 «Air 2030: decisione del Consiglio federale sulle scelte dei modelli»

⁴⁴ Testualmente la capodipartimento del DDPS ha parlato di «Kaffeesatz lesen» (letteralmente: leggere i fondi di caffè).

tare tali stime di costo. In questo contesto, armasuisse è stata assistita dallo studio legale svizzero Homburger.

Conclusione dei negoziati contrattuali

Il 28 ottobre 2021 gli Stati Uniti hanno firmato il contratto che include la clausola summenzionata. Ciò segna la conclusione dei negoziati contrattuali.

Il 26 novembre 2021 il DDPS ha organizzato un colloquio specialistico con i media⁴⁵ dedicato ai costi dell'acquisto. In occasione di tale incontro con i media, il capoprogetto NAC ha annunciato che la Svizzera avrebbe beneficiato di un prezzo fisso forfettario. Da quel momento in poi, il DDPS ha costantemente affermato che l'acquisto dei 36 F-35A sarebbe avvenuto a un prezzo fisso forfettario. Ciò è stato riportato anche nel messaggio sull'esercito 2022.

La Svizzera e gli Stati Uniti hanno successivamente negoziato linee guida comuni per la comunicazione relativa al prezzo fisso. Armasuisse e la DSCA hanno preso atto di tale accordo il 7 dicembre 2021, senza tuttavia confermarne il carattere giuridicamente vincolante. Il firmatario da parte svizzera ha rinunciato, secondo quanto da lui stesso dichiarato, a prendere visione del contratto⁴⁶.

Analisi del CDF / parere di armasuisse

Nel 2021/2022 il CDF ha condotto una verifica sulla gestione dei rischi del programma Air2030. In tale occasione il CDF è giunto, tra l'altro, alla conclusione che non sussiste alcuna certezza giuridica assoluta riguardo a un prezzo fisso inteso come prezzo forfettario ai sensi del diritto svizzero. Armasuisse non ha condiviso la valutazione del CDF e ha respinto categoricamente la relativa raccomandazione⁴⁷.

Le incertezze giuridiche relative al prezzo fisso forfettario e alla mancanza di competenza giurisdizionale sollevate dal CDF sono successivamente state vagliate dalla CdF e infine anche dalla CPS. Le critiche mosse dal CDF non hanno condotto a ulteriori accertamenti giuridici da parte di dette commissioni. La CPS-N ha però inviato una lettera all'Ambasciata americana in Svizzera. L'Ambasciata americana in Svizzera ha successivamente confermato il contratto a prezzo fisso. La CPS-N ha quindi considerato il prezzo fisso forfettario come assodato. Fino alla firma della Svizzera, avvenuta il 19 settembre 2022, non vi sono state modifiche al contratto. Il comunicato stampa dell'Ambasciata degli Stati Uniti in Svizzera è stato nel frattempo rimosso dalla sua pagina Internet.

Il nuovo capo dell'armamento

⁴⁵ Colloquio specialistico sui costi dell'acquisto F-35A del 26 nov. 2021

⁴⁶ L'allora responsabile del programma Air2030 ha dichiarato di non essere stato coinvolto nelle trattative e di aver pertanto rinunciato a prendere visione dei documenti (verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 23 ott. 2025).

⁴⁷ Il CDF raccomanda ad armasuisse di inserire i rischi finanziari nella banca dati dei rischi del progetto e di definire misure per la loro gestione. Si tratta in particolare del rischio legato all'incertezza giuridica relativa al concetto di prezzo fisso e dei rischi connessi alla stima dei costi di esercizio; Gestione dei rischi del programma Air2030, rapporto del CDF del 18 mag. 2022, pag. 30 (disponibile soltanto in tedesco e francese).

Dall'agosto 2023 la Svizzera ha un nuovo capo dell'armamento. Prima di assumere la sua nuova carica, Urs Loher era il CEO di Thales Svizzera. In tale veste ha partecipato alla presentazione dell'offerta relativa al Rafale. Grazie alla sua esperienza, sapeva che i prezzi fissi forfettari non sono consueti nell'ambito del programma FMS. Ha quindi incaricato il responsabile del servizio giuridico di armasuisse di redigere una perizia giuridica, al fine di poter valutare tempestivamente il rischio di eventuali maggiori costi e anche le possibili opzioni di intervento.

Una prima perizia giuridica è stata redatta dallo studio legale svizzero Homburger. Il 30 novembre 2023 quest'ultimo è giunto alla conclusione che, secondo il diritto svizzero, si tratterebbe di un prezzo fisso forfettario. Tuttavia, poiché il contratto è retto dal diritto statunitense, il capo dell'armamento ha richiesto anche una perizia secondo il diritto statunitense. Tale perizia è stata redatta dalla società Arnold&Porter all'inizio del 2024 sotto la guida dell'avvocato Charles Blanchard che, in qualità di ex *General Counsel* delle Forze aeree e delle Forze terrestri degli Stati Uniti (*US Air Force e US Army*), ha apportato competenze specifiche in questo settore del diritto⁴⁸. La perizia è giunta in particolare alla conclusione che le disposizioni relative al prezzo fisso contenute nella LOA erano vincolanti, ma che in caso di controversia sarebbero state probabilmente difficili da far valere. Arnold&Porter ha tuttavia valutato molto basso il rischio di maggiori costi. Sulla base di tale valutazione, il DDPS ha continuato a parlare di prezzi fissi.

«Il malinteso»

Nell'agosto del 2024, armasuisse ha ricevuto le prime indicazioni da parte americana secondo cui l'acquisto dell'F-35A avrebbe potuto comportare maggiori costi. Tuttavia, non erano ancora disponibili cifre concrete. Il 24 febbraio 2025, gli Stati Uniti hanno per la prima volta informato per scritto armasuisse che per quanto riguarda il prezzo fisso vi era stato un malinteso. Questo dopo che il DDPS aveva ricevuto, il 20 dicembre 2024, un *non-paper* contenente una comunicazione simile. L'allora capodipartimento del DDPS ha comunicato oralmente al Consiglio federale, in data 7 marzo 2025, che gli Stati Uniti parlavano di un malinteso riguardo al prezzo fisso e affermavano che la Svizzera avrebbe dovuto sostenere eventuali maggiori costi. Dopo il cambio al vertice del Dipartimento, il nuovo capo del DDPS ha informato il Consiglio federale per scritto in data 16 aprile 2025 in merito all'eventualità che non sarebbe stato possibile far valere il prezzo fisso.

Il 25 giugno 2025 il Consiglio federale ha informato il Parlamento e l'opinione pubblica del fatto che gli Stati Uniti parlavano di un «malinteso» riguardo al prezzo fisso dell'F-35A e che la Svizzera avrebbe eventualmente dovuto mettere in conto maggiori costi per il suo acquisto. Il Consiglio federale ha tuttavia ribadito che la Svizzera aveva concordato un prezzo fisso forfettario⁴⁹.

⁴⁸ In una prima fase, la perizia ha esaminato la possibilità per il produttore di far valere costi aggiuntivi nei confronti degli Stati Uniti. In una seconda fase è stata esaminata la clausola della Svizzera.

⁴⁹ Comunicato stampa del 25 giu. 2025 «Air2030: sfide attuali e ulteriore modo di procedere»

Il 13 agosto 2025 il Consiglio federale ha comunicato che, nonostante gli sforzi diplomatici, non è stato possibile far valere il prezzo fisso e che i costi complessivi rimangono quindi ancora incerti. Il DDPS è stato incaricato di valutare le ulteriori opzioni⁵⁰.

Il 12 dicembre 2025 il Consiglio federale ha deciso che intende acquistare il numero massimo possibile di velivoli entro il limite finanziario di sei miliardi di franchi⁵¹.

3 Costatazioni della CdG

3.1 Fase 1: Dalla fase del bando di concorso all'aggiudicazione

3.1.1 Il prezzo fisso nella procedura mediante invito

L'indagine della CdG-N mostra che già nel primo invito a presentare delle offerte è stato richiesto ai produttori un prezzo fisso. Armasuisse era assolutamente consapevole che quella del prezzo fisso non è una procedura usuale, in particolare perché le tempistiche dell'acquisto sono molto lunghe e non è possibile prevedere in modo affidabile l'inflazione nell'arco di un decennio. Ai produttori era quindi stata lasciata anche la possibilità di offrire, al posto di un prezzo fisso, un prezzo che fosse il più sicuro possibile.

Armasuisse ha trasmesso il primo invito a presentare un'offerta nel 2018. A quel tempo, una guerra in Europa rappresentava uno scenario poco probabile e anche un'inflazione elevata, come quella generata tra l'altro dalla pandemia di COVID-19, non era prevedibile⁵². Non si registravano nemmeno problemi importanti a livello mondiale nelle catene d'approvvigionamento.

A gennaio 2020 armasuisse ha trasmesso agli organi governativi delle aziende produttrici un secondo invito a presentare un'offerta. L'invito si basava sull'analisi della prima offerta, sui risultati delle prove di volo, al suolo e delle simulazioni nonché degli audit dei gestori degli aerei da combattimento oggetto di valutazione. I produttori sono stati invitati a presentare l'offerta più vantaggiosa per la Svizzera⁵³. Le offerte sono pervenute il 1° novembre 2020. In quel momento, la fine della pandemia e le sue ripercussioni sui prezzi non erano prevedibili. Ciò è rilevante in quanto non era ancora possibile prevedere l'inflazione effettiva.

In entrambi i cicli di offerte, nessuno dei cinque produttori ha offerto un prezzo fisso⁵⁴. Tutti gli offerenti europei hanno proposto una clausola di adeguamento del prezzo, in cui veniva formulata un'ipotesi di inflazione e il prezzo era adeguato di conseguenza.

⁵⁰ Comunicato stampa del 13 ago. 2025 «Il Consiglio federale definisce le tappe successive per l'acquisto dell'aereo da combattimento»

⁵¹ Comunicato stampa del 12 dic. 2025 «Air2030: la Svizzera acquisterà il numero massimo possibile di aerei da combattimento F-35A»

⁵² Il tasso d'inflazione cumulativo negli USA dal 2018 al 2025 ha raggiunto quasi il 31 % (US Bureau of Labour Statistic).

⁵³ Messaggio sull'esercito 2022 del 16 feb. 2022 (FF 2022 615)

⁵⁴ La sottocommissione ha avuto accesso alla parte commerciale della seconda offerta.

Le offerte relative ai due aerei statunitensi comprendevano le condizioni generali FMS (v. n. 3.2.1.1), che a loro volta non prevedevano un prezzo fisso. Poiché i costi per i singoli lotti di produzione non erano ancora stati negoziati, i produttori americani non avevano nemmeno la possibilità di offrire un prezzo fisso. Un produttore, nella seconda offerta, ha previsto un prezzo fisso per l'armamento aria-aria e le prestazioni governative, non tuttavia per l'aereo e l'armamento aria-terra. Un altro produttore ha lasciato intendere che dopo le trattative contrattuali sarebbe eventualmente stato possibile negoziare un prezzo fisso; nemmeno questa era quindi un'offerta a prezzo fisso.

3.1.2 Prezzo quale base per la procedura di valutazione e la scelta del modello

Armasuisse ha svolto la valutazione dei diversi modelli di aerei sulla base del secondo ciclo di offerte, vale a dire le *best and final offer*. In altre parole, nessuno dei modelli a disposizione per la scelta è stato valutato sulla base di un'offerta a prezzo fisso.

Nella valutazione, gli aerei sono stati confrontati tra loro sulla base di un'analisi costi-benefici⁵⁵. I costi considerati comprendevano i costi d'acquisto dei sistemi e i costi d'esercizio per un periodo di 30 anni.

Nel calcolo dei costi, armasuisse ha incluso anche un supplemento di rischio, che rispecchiava la valutazione dei rischi legati all'acquisto fatta dall'Ufficio. Indica le possibili conseguenze del verificarsi di un rischio e la probabilità che tale rischio si verifichi realmente. Armasuisse riteneva che, per tutti gli aerei, i rischi legati all'acquisto fossero relativamente bassi e ha stabilito quindi per tutti un supplemento di rischio dell'1,5 per cento⁵⁶.

Sulla base dei criteri di valutazione stabiliti dal principio, il modello di aereo F-35A risultò quello con il migliore rapporto tra costi e benefici, motivo per cui il 30 giugno 2021 l'F-35A si è aggiudicato l'appalto⁵⁷.

Tra la conclusione della valutazione e la decisione di aggiudicazione sono stati svolti ancora, con determinati Paesi produttori, negoziati riguardanti eventuali affari politici di compensazione, che tuttavia non concernevano un eventuale prezzo fisso⁵⁸. Quest'ultimo aspetto si è aggiunto soltanto nel quadro dei negoziati contrattuali con gli USA a partire dall'autunno del 2021 (v. n. 3.2.1.1). Per quanto concerne eventuali affari politici di compensazione, la CdG-N aveva già sottolineato nella sua prima ispezione che non avrebbero potuto comunque essere presi in considerazione nella decisione d'aggiudicazione a causa delle prescrizioni. L'aggiudicazione a favore dell'F-35A è dunque avvenuta esclusivamente sulla base dei risultati della valutazione e quindi del prezzo indicato nella *best and final offer* secondo le condizioni FMS.

⁵⁵ Messaggio sull'esercito 2022 (FF 2022 615 seg.)

⁵⁶ Il supplemento di rischio è analizzato in modo approfondito al n. 3.2.2.1 del presente rapporto.

⁵⁷ Messaggio sull'esercito 2022 (FF 2022 615 seg.); cfr. anche rapporto della CdG-N del 9 set. 2022 «Procedura di valutazione del nuovo aereo da combattimento».

⁵⁸ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 26 gen. 2026

Excursus: grandezza della flotta

Per i costi complessivi d'acquisto dell'aeromobile è anche rilevante il fatto che sia stata determinata la grandezza necessaria della flotta sulla base della valutazione: i requisiti posti al nuovo aereo da combattimento hanno portato armasuisse alla conclusione che, per tutti i modelli di aereo valutati, sono necessari 36 velivoli. In precedenza, il Consiglio federale aveva preso la decisione di principio di puntare a una flotta di circa 30 aerei da combattimento, ciò che corrispondeva all'opzione 3 del rapporto di esperti «Difesa aerea del futuro» (v. n. 1.1 del presente rapporto).

3.1.3 Comunicazione degli aspetti riguardanti il prezzo

Il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha reso nota la scelta del modello⁵⁹. Nella successiva conferenza stampa⁶⁰, un giornalista chiese in che misura si trattasse di un prezzo fisso e l'allora capo del DDPS rispose che si trattava di previsioni e che non era ancora possibile sapere come si sarebbe sviluppata l'inflazione.

Durante la conferenza stampa, i rappresentanti del DDPS spiegarono anche che sia il volume finanziario stabilito nella decisione programmatica per l'acquisto degli F-35A sia le offerte erano indicizzati. Il DDPS aveva elaborato delle previsioni e ipotizzato un'inflazione, ma ha anche sottolineato che, su un periodo così lungo, non è possibile determinare con certezza quale sarà l'inflazione effettiva al termine di un acquisto. L'allora capo del DDPS e altri rappresentanti del Dipartimento sottolinearono altresì il carattere vincolante delle offerte. Secondo le loro dichiarazioni, il prezzo menzionato nell'offerta era vincolante ed era servito da base per la valutazione, sebbene il DDPS vi avesse aggiunto l'inflazione. Con l'inflazione ipotizzata, secondo le proprie previsioni il DDPS sarebbe comunque rimasto nei limiti stabiliti nella decisione programmatica.

Stando a quanto dichiarato dall'ex capo di stato maggiore della SG-DDPS, l'allora capo del DDPS riteneva importante che l'acquisto non costasse più dei sei miliardi approvati dal Popolo⁶¹. L'intenzione di attuare pienamente la decisione popolare e di non superare i sei miliardi di franchi non era dovuta a pressioni esterne. Secondo quanto dichiarato dall'ex segretario generale, il Dipartimento ha seguito questa linea di propria iniziativa. Per il DDPS era chiaro, in quella fase, che bisognava tenere conto del rincaro⁶². In questa fase il DDPS ha riconosciuto, almeno parzialmente, la necessità di aggiungere l'inflazione e che all'inizio non era ancora chiaro quanto sarebbe costato in definitiva l'acquisto.

⁵⁹ Comunicato stampa «Air2030: decisione del Consiglio federale sull'acquisto di 36 aerei da combattimento del tipo F-35A»

⁶⁰ Conferenza stampa del 30 giu. 2021 – CF Amherd su: Air2030 – decisione del Consiglio federale sulle scelte dei modelli. Domanda e risposta a partire dal minuto 53:58.

⁶¹ E-mail del 16 mag. 2026

⁶² Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 5 dic. 2025.

La CdG-N ritiene che le dichiarazioni rilasciate dall'allora capo del DDPS durante la conferenza stampa sulla scelta del modello vadano interpretate nel senso che, in quel momento, non si partiva ancora dal presupposto che il prezzo fosse fisso.

3.1.4 Valutazione della CdG-N

La CdG-N ha constatato che il prezzo fisso era parte della procedura del bando di concorso, ma alla Svizzera non è stato offerto nessun prezzo fisso. Il concetto di prezzo fisso, che ha dato origine alle successive discussioni sui maggiori costi e costituisce il punto di partenza della presente indagine, è emerso in un secondo momento. La prima fase dimostra tuttavia che l'idea di un prezzo fisso non era nuova e almeno un produttore non l'aveva esclusa sin dal principio.

L'idea di chiedere un prezzo fisso già nel primo invito a presentare offerte è stata avanzata da armasuisse. Un motivo è sicuramente stato la sconfitta nella votazione sul Gripen. La CdG-N ha tuttavia constatato che armasuisse era consapevole del fatto che in un contesto simile i prezzi fissi non rappresentano la norma. Ciò è dimostrato dal fatto che, nell'ambito delle offerte, armasuisse ha concesso ai produttori la possibilità di proporre modelli alternativi per considerare lo sviluppo dei costi. I produttori europei hanno sfruttato questa possibilità. I due produttori americani hanno presentato le loro offerte secondo le condizioni FMS e non potevano quindi nemmeno proporre un prezzo fisso poiché, al momento della presentazione dell'offerta, i prezzi esatti dei lotti di produzione non potevano ancora essere conosciuti.

La CdG-N riconosce che il DDPS e armasuisse si sono impegnati per ottenere le migliori condizioni possibili per la Svizzera, in modo tale da garantire anche il rispetto dei limiti finanziari stabiliti nella decisione programmatica. Occorre inoltre ricordare che si trattava del più ingente acquisto di armamenti mai effettuato fino a quel momento e che l'acquisto di NAC era oggetto di controversie tra la popolazione, come era già emerso in occasione della votazione sul Gripen.

Il sì di misura emerso dalla votazione popolare sull'acquisto di NAC (decisione programmatica) ha fissato il quadro politico. In aggiunta, già prima della scelta del modello ha iniziato a emergere una resistenza politica contro l'acquisto dell'F-35A.

La Commissione rileva che il DDPS partiva dal presupposto che i prezzi menzionati nelle offerte fossero vincolanti, ma era consapevole che l'inflazione da considerare era basata su previsioni e sarebbe potuta cambiare. La Commissione constata quindi che armasuisse e in ultima analisi anche il DDPS in questa fase miravano a ottenere offerte a prezzo fisso, ma che questo obiettivo non è tuttavia stato raggiunto. Le autorità interessate erano consapevoli di questa situazione alla fine della valutazione e al momento della scelta del modello e hanno anche comunicato di conseguenza.

3.2 Fase 2: Dalle trattative contrattuali alla firma della LOA da parte della Svizzera

3.2.1 Fase 2a: Trattative contrattuali – dalla scelta del modello fino al rapporto del CDF

3.2.1.1 Organizzazione interna del DDPS nella fase delle trattative contrattuali – coinvolgimento dello studio legale Homburger

Dopo che il Consiglio federale, il 30 giugno 2021, aveva optato per il modello F-35A, il passo successivo consisteva nel negoziare il contratto con gli Stati Uniti nell'ambito del programma FMS. Per le trattative contrattuali con gli Stati Uniti, la SG-DDPS ha adottato un nuovo approccio. Anziché affidare l'acquisto interamente ad armasuisse, come previsto in linea di principio e come di consueto, la SG-DDPS ha deciso di ricorrere a una consulenza legale esterna a sostegno di armasuisse⁶³. Tale decisione è stata presa dalla capodipartimento, la quale aveva richiesto un supporto esterno. A tal fine, la SG-DDPS ha incaricato lo studio legale Homburger AG di Zurigo senza indire un bando secondo l'articolo 18 della legge federale del 21 giugno 2019⁶⁴ sugli appalti pubblici (LAPub). Secondo quanto dichiarato dall'allora segretario generale, la scelta è ricaduta sullo studio legale Homburger poiché, da un lato, si cercava uno studio con esperienza nel diritto contrattuale internazionale e, dall'altro, altri grandi studi legali erano già impegnati in altri incarichi per conto del DDPS⁶⁵. Lo studio legale incaricato era già stato coinvolto nella verifica della plausibilità dei risultati della valutazione su incarico del DDPS⁶⁶. Quando la SG-DDPS ha chiesto assistenza allo studio legale, quest'ultimo ha raccomandato di coinvolgere anche uno studio legale statunitense, poiché non era in grado di valutare se il diritto statunitense prevalesse sulla LOA⁶⁷. Il DDPS non ha seguito questa raccomandazione.

La SG-DDPS ha definito l'incarico affidato allo studio legale Homburger ed era anche responsabile della gestione delle fatture dello studio stesso. La committente era quindi la SG-DDPS e non armasuisse. Il servizio giuridico di armasuisse, invece, non è stato coinvolto nelle trattative contrattuali, come è consuetudine negli affari FMS. Il motivo è che, di norma, in tali operazioni si tratta solo di negoziare l'entità delle prestazioni e non altre condizioni, come per esempio la pattuizione del prezzo. Negli affari FMS, tuttavia, il servizio giuridico può essere consultato di volta in volta per la verifica di documenti subordinati o successivi⁶⁸. Secondo le informazioni fornite dai rappresentanti del DDPS, la Direzione del Dipartimento ha deciso di non coinvolgere il servizio giuridico. La decisione è stata motivata dal fatto che, secondo la Direzione del Dipar-

⁶³ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 5 dic. 2025

⁶⁴ RS **172.056.1**

⁶⁵ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 5 dic. 2025

⁶⁶ A tal proposito, si veda: Procedura di valutazione del nuovo aereo da combattimento, rapporto della CdG-N del 9 set. 2022.

⁶⁷ E-mail dello studio legale Homburger del 4 ott. 2021 all'allora responsabile del programma

⁶⁸ Nota informativa di armasuisse del 6 mar. 2026 per la sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N

timento, il servizio giuridico non disponeva delle competenze necessarie per trattare un caso di simile complessità⁶⁹.

Secondo quanto affermato dall'ex responsabile del servizio giuridico di armasuisse, ricorrere a una consulenza giuridica esterna nell'ambito di affari militari non è insolito; tuttavia, in tal caso spetta al servizio giuridico di armasuisse incaricare i consulenti esterni⁷⁰.

Nel caso in esame, il DDPS – a differenza di quanto avviene nelle consuete trattative FMS – ha deciso di avviare anche trattative relative al prezzo. Queste sono state condotte dal capoprogetto NAC di armasuisse e seguite esternamente dallo studio legale Homburger. Il fatto che siano state condotte trattative, nonostante l'acquisto rientrasse nel programma FMS, non ha tuttavia comportato il coinvolgimento del servizio giuridico di armasuisse. Quest'ultimo pertanto non ha avuto accesso al contratto⁷¹.

Nel corso di diverse audizioni, sia i rappresentanti della SG-DDPS che quelli di armasuisse hanno confermato che, in seno ad armasuisse, il coinvolgimento dello studio legale Homburger in relazione alla LOA aveva inizialmente incontrato una certa resistenza. Ciononostante, nel corso delle audizioni la successiva collaborazione tra lo studio legale e i responsabili di armasuisse è stata definita stretta. Secondo quanto dichiarato dallo stesso studio legale Homburger, si è trattato di un «coinvolgimento puntuale»⁷².

3.2.1.2 Negoziazione del contratto / Note 55 a cura di armasuisse

Il capoprogetto NAC, incaricato delle trattative, secondo quanto da lui stesso dichiarato, si confrontava regolarmente sullo stato di avanzamento delle trattative con lo studio legale incaricato, il quale, a sua volta, forniva le proprie valutazioni giuridiche e suggeriva eventuali correzioni⁷³. L'incarico dello studio legale Homburger com-

⁶⁹ E-mail del 17 apr. 2026 dell'allora capo di stato maggiore

⁷⁰ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 1° mag. 2026. Questo è stato confermato anche dalla nota informativa del 6 mar. 2026.

⁷¹ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 5 dic. 2025

⁷² Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 1° mag. 2026

⁷³ Le fasi precise delle trattative contrattuali sono illustrate di seguito.

prende pertanto il chiarimento di questioni giuridiche e la consulenza alla SG-DDPS⁷⁴.

Il ruolo dello studio legale Homburger è stato descritto in modo diverso dai rappresentanti del DDPS e dallo studio stesso. Mentre quest'ultimo ha parlato di un «coinvolgimento puntuale»⁷⁵, diverse persone del DDPS sentite hanno affermato che lo studio legale Homburger ha svolto un ruolo molto importante e che l'allora capoprogetto NAC ha collaborato strettamente con lo studio legale.

Come illustrato nel numero 3.2.1.1, gli affari FMS vengono gestiti tramite un contratto standard. Nella LOA si precisa che i costi indicati si basano su stime e che gli Stati Uniti sono tenuti a fare tutto il possibile per rispettare tali costi⁷⁶. Poiché gli Stati Uniti pagano lo stesso importo dei loro Stati partner, hanno interesse a non negoziare prezzi eccessivi con il produttore. Il DDPS ha tuttavia voluto tutelarsi ulteriormente. Per questo motivo armasuisse ha negoziato con gli Stati Uniti una clausola speciale, la cosiddetta *Note 55*. In questa *Note 55* è disciplinato il presunto prezzo fisso.

Le trattative tra l'allora capoprogetto NAC e l'ente competente da parte americana, la DSCA, si sono svolte prevalentemente tramite e-mail. Tuttavia, in tali e-mail si trovano anche riferimenti a telefonate. Le trattative per la finalizzazione della LOA si sono svolte tra l'8 e il 22 ottobre 2021. La fase più importante è stata il periodo compreso tra il 18 e il 22 ottobre 2021. In questo lasso di tempo rientra la negoziazione della *Note 55*, che ha gettato le basi per la successiva interpretazione da parte della Svizzera del prezzo fisso quale importo forfettario. Trattandosi di una fase cruciale, la parte della negoziazione contrattuale relativa alla *Note 55* è riportata di seguito in dettaglio.

L'8 ottobre 2021 il capoprogetto NAC ha presentato una prima richiesta scritta alla DSCA, chiedendo di inserire una clausola aggiuntiva nella LOA. Il capoprogetto ha inoltre inviato alla DSCA una proposta in tal senso. Si tratta di una formulazione relativa al prezzo fisso. La motivazione adottata dal capoprogetto era che ciò avrebbe notevolmente facilitato l'iter politico in Svizzera. Il 18 ottobre 2021 la DSCA ha risposto che la formulazione proposta era in contrasto con il diritto statunitense e che, per questo motivo, non poteva essere inserita in tale forma. La DSCA ha tuttavia an-

⁷⁴ Lo studio legale Homburger ha espresso la seguente posizione durante la consultazione: «In definitiva, ciò si è limitato a tre scambi di e-mail tra il capoprogetto e Homburger riguardo alla *Note 55*, precisamente il 1° e il 4 ott. 2021, il 20 e il 21 ott. 2021 e il 22 ott. 2021. Nella fase di negoziazione tra il 4 ott. 2021 e il 20 ott. 2021, Homburger non è stato coinvolto affatto. Dopo la firma della LOA da parte del governo statunitense, Homburger ha presentato, su richiesta di armasuisse, diverse proposte di modifica alla LOA, che però non sono state prese in considerazione.»

Dalla fattura dello studio legale Homburger emerge quanto segue: 5 ott. 2021 Revisione delle osservazioni del governo statunitense; 5 ott. 2021 Chiarimenti sul diritto degli appalti; 6 ott. 2021 Revisione della risposta al governo statunitense. Esame della documentazione in merito alle prossime mosse; 7 ott. 2021 Revisione del modulo di testo; 10 ott. 2021 Proposta di risposta ai punti del governo statunitense. Corrispondenza al riguardo. Inoltre, vengono fatturati anche vari lavori relativi alle linee guida per la comunicazione e al diritto di accesso agli atti. Questi punti non fanno parte della LOA, ma sia la *Insight Letter* che le linee guida per la comunicazione servono a garantire il prezzo fisso.

⁷⁵ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 15 ott. 2025

⁷⁶ Le condizioni standard per questa LOA sono consultabili liberamente.

che precisato che il governo statunitense non prevedeva un superamento del prezzo offerto. Di conseguenza, la DSCA ha presentato una controproposta, basata in particolare sul fatto che gli Stati Uniti si sarebbero impegnati al massimo (*best efforts*) per mantenere i costi entro i limiti previsti dalla LOA. Il capoprogetto NAC ha replicato che tale impegno a «fare del proprio meglio» non era ideale e ha proposto a sua volta una formulazione alternativa. Questa prevedeva una chiara regolamentazione del prezzo fisso, conforme all'offerta e indipendente da potenziali effetti dell'inflazione.

Il 20 ottobre 2021 la DSCA ha risposto in modo inequivocabile che la Svizzera non poteva ottenere né un prezzo garantito né condizioni più vantaggiose rispetto agli altri Stati partner. La DSCA ha inoltre chiarito che doveva garantire parità di trattamento nei confronti di tutti gli altri partner e che le basi legali degli Stati Uniti non consentivano la concessione di un prezzo garantito⁷⁷. La DSCA si è tuttavia dichiarata disposta a coprire l'inflazione nel prezzo, a condizione che nel contratto fosse inclusa anche la clausola *best efforts*, al fine di rimanere entro i limiti previsti dalla legge. A seguito di ciò, il capoprogetto NAC ha richiesto alla DSCA una formulazione in tal senso. Tale formulazione includeva le richieste fondamentali della Svizzera relative a un prezzo fisso che tenesse conto dell'inflazione. Tuttavia, è rimasta in vigore la limitazione secondo cui, da parte degli Stati Uniti, si trattava di *best efforts*.

Successivamente, la corrispondenza via e-mail indica che vi è stato anche uno scambio telefonico tra il capoprogetto NAC e la DSCA. Di tale conversazione telefonica non esistono né una nota interna né altri documenti che ne documentino il contenuto. Alla CdG-N non era pertanto possibile ricostruire quali informazioni fossero state scambiate in tale occasione. Il 22 ottobre 2021 la DSCA ha confermato che il proprio servizio giuridico aveva acconsentito a collegare il prezzo fisso contenuto nella *Note 55* all'offerta. Il concetto di *best efforts* non figurava più in questa nuova versione. Tuttavia, la DSCA ha inserito nella *Note 55* anche un riferimento esplicito alle condizioni standard della LOA. Il risultato delle trattative è la *Note 55*, così come si presenta e come riportata di seguito⁷⁸. Non è stata chiarita la posizione di questa *Note 55* rispetto alle altre disposizioni della LOA. In tali disposizioni si continua a fare riferimento almeno in 15 punti a costi e tempi di consegna stimati.

Note 55. F-35A PROCUREMENT FOR SWITZERLAND.

This Letter of Offer and Acceptance (LOA) constitutes an agreement by the United States of America (USA), acting through the Secretary of the Air Force for International Affairs (SAF/IA) and the Swiss Confederation, acting through the Federal Office for Defence Procurement (armasuisse). On behalf of the USA, SAF/IA hereby confirms that the United States Government (USG) purchases F-35A Lightning II aircraft systems on fix-priced contracts, which already accounts for inflation. The USA further confirms to the Swiss Confederation those 36 F-35A Lightning II aircraft systems to be procured by the Swiss Confederation will be procured by the USA on the same contracts at the same fix-price, which is the same fix-price as the USA offered

⁷⁷ La Commissione è in possesso delle conversazioni via e-mail.

⁷⁸ Tale nota aggiuntiva è presente solo nel contratto relativo all'acquisto di 36 F-35A, ma non nel contratto relativo ai costi operativi né in quello relativo all'armamento dei velivoli.

to armasuisse. The USG will sell these F-35A Lightning II aircraft systems under the LOA for the same fix-price, which also already includes, and will not be increased for, inflation and includes US government charges, US taxes, delivery costs and non-Swiss custom duties, to the Swiss Confederation. Any adjustments to the LOA scope will be agreed to by both the USA and Swiss Confederation. This note is in line with the standard terms and conditions within the LOA. This note will lapse (i) six months after both receipt of final payment has been confirmed by the SAF/IA and delivery of all the aircraft and performance of all services in accordance with the LOA has been confirmed by the Swiss Confederation, or (ii) if the LOA has not been countersigned by the Swiss Confederation, acting through armasuisse, by the LOA expiration date.

Anche lo studio legale Homburger disponeva di tali informazioni, poiché il capoprogetto NAC gli aveva inoltrato per conoscenza via e-mail l'intera corrispondenza con la DSCA il 20 ottobre 2021 e il testo definitivo della *Note* 55 il 22 ottobre 2021. I rispettivi riscontri dello studio legale non sono stati archiviati nella gestione degli affari di armasuisse, in violazione delle norme relative alla gestione degli affari (GEVER) e all'archiviazione (v. riquadro seguente)⁷⁹.

Excursus: comunicazione tramite una piattaforma dello studio legale (Hub)

I contatti tra lo studio legale Homburger e il capoprogetto NAC avvenivano sia tramite e-mail che tramite una piattaforma di comunicazione dello studio legale. Attraverso tale piattaforma venivano anche trasmessi i riscontri dello studio legale sulle bozze contrattuali e sulle proposte di modifica. La piattaforma è stata successivamente disattivata. I documenti rilevanti per l'attività ivi contenuti non sono in parte stati archiviati e, quelli disponibili a luglio 2025, sono stati inseriti nel sistema di gestione aziendale di armasuisse solo tre anni dopo. L'archiviazione è tuttavia prescritta dall'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza GEVER del 3 aprile 2019⁸⁰ e dall'articolo 22 dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁸¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA). La comunicazione concordata tramite l'hub dello studio legale non esonera gli uffici amministrativi coinvolti dal rispetto di tali disposizioni.

Ciò complica ulteriormente la tracciabilità. Nelle corrispondenze e-mail si trovano solo indicazioni del fatto che lo studio legale Homburger ha fornito di volta in volta un riscontro.

La mancanza di archiviazione rende ancora più difficile la tracciabilità. Nelle corrispondenze via e-mail si trovano solo indicazioni del fatto che lo studio legale Homburger aveva fornito un riscontro in ciascuna occasione.

⁷⁹ In merito alle prescrizioni in materia, cfr.: Archiviazione e classificazione di documenti e procedura per le domande di accesso secondo la LTras: accertamenti generali in merito alle norme applicabili e nel contesto delle accuse di irreperibilità di e-mail all'interno della SG-DFI, Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 ott. 2023 (FF 2023 2703)

⁸⁰ RS 172.010.441

⁸¹ RS 172.010.1

Conformemente all'articolo 398 e seguenti del Codice delle obbligazioni⁸², sussiste un obbligo di conservazione anche per lo studio legale, anche se ciò non è stato esplicitamente disciplinato nel contratto tra la SG-DDPS e lo studio legale. La CdG-N si chiede se tale aspetto debba essere disciplinato esplicitamente nei futuri contratti di questo tipo.

Il fatto che i documenti non siano in parte più disponibili non solo ha complicato il lavoro della CdG-N, ma rappresenta anche un problema per eventuali ulteriori indagini da parte di altri organi.

3.2.1.3 Cerchia delle persone informate in merito alle trattative

Nel corso dell'ispezione, la CdG-N si è chiesta chi fosse a conoscenza dell'andamento delle trattative contrattuali da parte di armasuisse e del DDPS. La CdG-N non è stata in grado di ricostruire in dettaglio quali informazioni fossero state trasmesse dal capoprogetto NAC e quali no. Nelle corrispondenze via e-mail non si riscontrano indicazioni che il flusso di informazioni fosse stato indirizzato all'autorità superiore o al Dipartimento. La CdG-N, per esempio, non ha trovato alcuna indicazione del fatto che l'affermazione della DSCA secondo cui la Svizzera non avrebbe ottenuto condizioni migliori rispetto ad altri Paesi sia stata trasmessa internamente dal capoprogetto NAC. Inoltre, il DDPS e armasuisse non sono riusciti a ricostruire se la raccomandazione dello studio legale Homburger di coinvolgere uno studio legale americano sia stata trasmessa dal capoprogetto NAC al suo superiore o, eventualmente, addirittura al Dipartimento. Si può constatare che in questa fase non è stato coinvolto alcuno studio legale statunitense. L'ex segretario generale del DDPS, pur non ricordando più i dettagli, ha tuttavia dichiarato alla Commissione che, se avesse ricevuto quell'e-mail, difficilmente un tale coinvolgimento sarebbe stato rifiutato⁸³.

La CdG-N ha inoltre constatato che l'allora responsabile del programma Air2030 non è stato coinvolto nell'acquisto dell'F-35A. Pur essendo il superiore gerarchico diretto del capoprogetto NAC, dopo la decisione sul modello di aereo non aveva più alcun ruolo formale nell'acquisto dell'F-35A. Non ha inoltre più partecipato alle sedute delle commissioni delle Camere federali dedicate al tema dell'F-35A⁸⁴. Per questo motivo, il capoprogetto NAC riferiva direttamente al capo dell'armamento, mentre il capoprogetto del programma Air2030 non era coinvolto nel flusso di informazioni. Secondo le dichiarazioni di diverse persone sentite, all'epoca vi erano tensioni tra il committente del programma e il capoprogetto del programma Air2030.

Secondo quanto emerso dall'audizione con l'allora capo dell'armamento, egli era al corrente degli sviluppi relativi ai negoziati. Nel corso della sua audizione dinanzi alla CdG-N, ha spiegato che lo scambio di informazioni all'interno di armasuisse era intenso. Tuttavia, non si trattava di uno scambio quotidiano, bensì piuttosto settimanale. Si discuteva costantemente del progetto e lui disponeva di tutte le informazioni neces-

⁸² RS 220

⁸³ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 5 dic. 2025

⁸⁴ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 23 ott. 2025

sarie. Era inoltre al corrente delle trattative relative alla *Note 55*. Non conosceva tuttavia nei dettagli le versioni preliminari. Non era nemmeno a conoscenza del fatto che Homburger avesse raccomandato di avvalersi di uno studio legale americano⁸⁵.

A parte le citate informazioni periodiche fornite al capo dell'armamento, la CdG-N non ha potuto trovare alcuna indicazione del fatto che altri responsabili all'interno di armasuisse, della SG-DDPS o dell'Aggruppamento Difesa fossero a conoscenza dello svolgimento, del contenuto e delle difficoltà delle trattative contrattuali. L'accompagnamento del programma Air2030 all'interno della SG-DDPS era suddiviso, dal punto di vista operativo, tra diversi responsabili⁸⁶.

3.2.1.4 Conclusione delle trattative contrattuali

Il 28 ottobre 2021 i rappresentanti degli Stati Uniti hanno firmato il contratto, concludendo di fatto le trattative. Dopo la firma da parte degli Stati Uniti, il contratto è stato nuovamente sottoposto allo studio legale Homburger per consultazione. Lo studio ha suggerito di eliminare alcune formulazioni dalla LOA⁸⁷. Si trattava delle formulazioni che avrebbero potuto far sorgere dubbi in merito al prezzo fisso forfettario (circa 20 raccomandazioni di cancellazione). Tra queste figuravano tutte le formulazioni che facevano riferimento a costi stimati o che descrivevano la data di consegna come non definitiva. Tali proposte di modifica sono datate 3 novembre 2021. Il DDPS e armasuisse non sono stati in grado di illustrare alla CdG-N in che modo armasuisse abbia gestito il riscontro dello studio legale Homburger e, in particolare, se armasuisse abbia ricontattato gli Stati Uniti. In ogni caso, non vi sono informazioni scritte al riguardo (p. es. non vi è nessun scambio di e-mail documentato). Secondo la dichiarazione dell'allora capoprogetto NAC, non è stato possibile attuare tali proposte di cancellazione⁸⁸. Armasuisse non ha potuto dimostrare se sia stato compiuto un tentativo in tal senso. La Commissione constata che le proposte di modifica non sono state inserite nel contratto.

Insight Letter

Dopo la firma del contratto da parte degli Stati Uniti, l'allora responsabile del programma Air2030 ha ricevuto, in data 9 novembre 2021, una lettera da parte del JPO. Con tale comunicazione è stato concesso ad armasuisse il diritto di prendere visione dei contratti tra gli Stati Uniti e il produttore⁸⁹ e di formulare osservazioni in merito prima della conclusione. Il JPO ha precisato nella lettera che tale accesso era inteso a garantire che i contratti con il produttore rispecchiassero effettivamente i prezzi e le specifiche dell'offerta statunitense destinata ad armasuisse. Nella lettera si stabilisce che il governo statunitense acquista gli aerei svizzeri tramite contratti a prezzo fisso

⁸⁵ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17 nov. 2025

⁸⁶ L'ex capo dell'armamento, invece, nel suo parere nell'ambito della consultazione amministrativa, ha affermato che, per quanto ne sapeva, almeno i committenti della SG-DDPS ricevevano regolarmente riscontri dallo studio legale.

⁸⁷ LOA commentata dallo studio Homburger del 3 nov. 2021

⁸⁸ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 1° mag. 2026

⁸⁹ Tale presa di visione è stata possibile in virtù del diritto statunitense.

con il produttore e li rivende alla Svizzera allo stesso prezzo applicato al governo statunitense stesso. Inoltre, il JPO si impegna anche a garantire che i contratti con i produttori, i prezzi e le specifiche rispecchino l'offerta del governo statunitense ad armasuisse⁹⁰.

La Commissione ha constatato che tale diritto di accesso è stato negoziato in modo specifico e non corrisponde a una prassi standard. Secondo quanto dichiarato da diversi rappresentanti di armasuisse, l'idea (diritto di visionare e commentare) è stata avanzata dallo studio legale Homburger. Secondo quanto affermato dalle persone intervistate, ciò avrebbe dovuto garantire la possibilità di far valere il prezzo fisso forfettario.

3.2.1.5 Flusso di informazioni tra armasuisse e il Dipartimento/Consiglio federale

Poiché il Dipartimento ha partecipato in ampia misura all'acquisto e svolge anche una funzione di vigilanza, è importante esaminare più da vicino anche il flusso di informazioni all'interno del Dipartimento stesso. Come già illustrato, l'incarico e la fatturazione a beneficio dello studio legale Homburger sono stati gestiti tramite la SG-DDPS.

Poiché il contratto con gli Stati Uniti è classificato come confidenziale, solo poche persone hanno avuto accesso al testo; tuttavia, il DDPS non è stato in grado di indicare alla Commissione chi vi avesse effettivamente avuto accesso⁹¹. Per quanto riguarda le persone che hanno dichiarato di aver avuto accesso al contratto, la CdG-N ha cercato, nel corso delle proprie audizioni, di chiarire chi avesse effettivamente letto la LOA. Secondo quanto da lui stesso dichiarato, il capo di stato maggiore della SG-DDPS non ha letto il contratto⁹². Neppure l'allora segretario generale del DDPS ha letto integralmente il contratto⁹³. Altre persone, come la capodipartimento e la consulente specializzata Air2030, hanno preso visione solo di alcune parti del contratto.

Al fine di informare l'allora responsabile del DDPS sugli sviluppi in corso e di ottenere eventuali decisioni, sono state organizzate riunioni informative su Air2030. Queste non comprendevano quindi solo informazioni relative all'F-35A, ma anche agli altri progetti del programma. Erano presenti vari rappresentanti della SG-DDPS, di armasuisse, del Comando dell'esercito nonché delle Forze aeree (v. n. 2.3.2). In queste cosiddette «tavole rotonde dei responsabili» sono stati discussi argomenti molto diversi, come per esempio l'iniziativa popolare contro l'F-35A e la tabella di marcia per il messaggio sull'esercito 2022. In occasione di uno di questi incontri informativi, la capodipartimento ha sottolineato il carattere vincolante delle offerte. Si trattava di un punto importante nell'eventuale campagna referendaria concernente l'iniziativa po-

⁹⁰ Switzerland Insight into F-35 Contracting, lettera del JPO ad armasuisse del 9 nov. 2021

⁹¹ L'allora capo dell'armamento non è stato in grado, a posteriori, di rispondere a questa domanda della Commissione.

⁹² Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 12 set. 2025

⁹³ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 5 dic. 2025 (versione integrata con il parere della persona sentita)

polare «No agli F-35»⁹⁴. Dall'analisi dei verbali è emerso che in questa sede non si è mai discusso del prezzo fisso né si è mai comunicato che si era riusciti a negoziare un prezzo fisso. Nella fase decisiva non si è tenuto alcun incontro informativo⁹⁵.

3.2.1.6 Comunicazione relativa all'aspetto del prezzo

Il 26 novembre 2021, i rappresentanti della SG-DDPS e di armasuisse hanno tenuto un colloquio specialistico con i rappresentanti dei media sui costi relativi all'acquisto dell'F-35A⁹⁶. Nel corso di questo colloquio specialistico, il capoprogetto NAC ha reso noto che la Svizzera avrebbe beneficiato di prezzi fissi nell'ambito dell'acquisto degli F-35A. Tali prezzi fissi avrebbero incluso anche l'inflazione. Alla domanda di una giornalista se i prezzi non fossero ancora stati negoziati tra il governo statunitense e Lockheed Martin, armasuisse ha risposto che ciò non era rilevante perché quello che valeva era l'offerta. La giornalista ha inoltre fatto riferimento alle condizioni FMS, secondo cui non sono possibili prezzi fissi. A tal proposito, il capoprogetto ha risposto che sono pubbliche solo le condizioni standard FMS, ma non le specifiche negoziate nel contratto di acquisto. Con ciò si riferiva probabilmente alla *Note 55*.

Come illustrato in precedenza, solo poche persone avevano letto il contratto; tuttavia, tutte le persone coinvolte all'interno del DDPS hanno fatto propria la valutazione di armasuisse (ovvero quella dell'allora capo dell'armamento e dell'allora capoprogetto NAC), secondo cui era stato possibile concordare un prezzo fisso forfettario. Poiché sia in Parlamento che nell'opinione pubblica sussistevano fin dall'inizio alcuni dubbi in merito al prezzo fisso forfettario, nel dicembre del 2021 il DDPS ha concordato con l'autorità competente negli Stati Uniti linee guida comuni per la comunicazione relativa al prezzo forfettario.

All'elaborazione di tali aspetti riguardanti la comunicazione ha partecipato, oltre ai rappresentanti di armasuisse, anche lo studio legale Homburger. La CdG-N ha constatato che lo studio legale Homburger era già in contatto via e-mail con le autorità statunitensi prima dell'inizio dei colloqui tra le autorità svizzere e quelle statunitensi. Si trattava della negoziazione degli aspetti comuni riguardanti la comunicazione. È degno di nota il fatto che, nella corrispondenza via e-mail tra Homburger e la DSCA, nessun altro soggetto svizzero figurasse tra i destinatari né fosse stato messo in copia. Non è noto chi, all'interno di armasuisse o del DDPS, fosse a conoscenza di tali contatti, né in che modo armasuisse o il DDPS fossero stati coinvolti dal punto di vista specialistico.

Le successive conferenze online con la controparte americana sono state moderate dall'allora responsabile della politica di sicurezza della SG-DDPS, la quale non era a sua volta a conoscenza del testo del contratto⁹⁷. L'incarico le era stato affidato in virtù

⁹⁴ Verbale Air2030 Informazione C DDPS del 25 ago. 2021

⁹⁵ La seduta precedente alle trattative si è tenuta il 25 ago. 2021, quella successiva alla conclusione delle trattative si è tenuta il 27 ott. 2021.

⁹⁶ Colloquio specialistico sui costi dell'acquisto dell'F-35A del 26 nov. 2021 (minuto 35:50)

⁹⁷ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 3 feb. 2026

del suo titolo di ambasciatrice e delle sue competenze specifiche (capacità negoziali e linguistiche).

Il documento congiunto comprendeva sei punti. Di particolare rilevanza sono le dichiarazioni secondo cui si tratta di un'offerta vincolante, gli Stati Uniti e la Svizzera sono vincolati alla LOA e si tratta di un contratto a prezzo fisso comprensivo dell'inflazione. È stato inoltre sancito il diritto della Svizzera di prendere visione dei contratti stipulati tra gli Stati Uniti e il produttore ed è stato altresì confermato che la Svizzera avrebbe acquistato l'aereo allo stesso prezzo fisso applicato agli Stati Uniti.

Il documento è stato preso in esame sia dalla DSCA che da armasuisse il 7 dicembre 2021⁹⁸. Da parte di armasuisse, il documento è stato firmato dall'allora responsabile del programma Air2030, il quale, secondo quanto da lui stesso dichiarato, non aveva letto il contratto poiché non aveva partecipato alla negoziazione⁹⁹. Il responsabile del programma ha motivato la propria firma affermando che, da parte della DSCA, il documento era stato firmato da un rappresentante dello stesso livello gerarchico¹⁰⁰.

3.2.2 Fase 2b: Stipulazione del contratto – dalla riunione del CDF alla firma della LOA da parte della Svizzera

3.2.2.1 Messaggio sull'esercito 2022

Il 16 febbraio 2022 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sull'esercito 2022¹⁰¹ all'attenzione del Parlamento. Ha richiesto un credito d'impegno di 6,035 miliardi di franchi per l'acquisto degli aerei da combattimento F-35A. Secondo il messaggio sull'esercito 2022, i crediti d'impegno richiesti includevano espressamente «il rincaro fino alla consegna e l'imposta sul valore aggiunto»¹⁰².

Il credito d'impegno comprendeva, oltre ai 36 aerei (fr. 3,828 mia.), anche sistemi di addestramento e sistemi per la pianificazione delle operazioni, missili a corto raggio e munizioni di precisione, un pacchetto logistico completo (comprendente materiale di terra e di ricambio, documentazione, formazione e assistenza tecnica durante la fase di introduzione), un supplemento di rischio dell'1,5 per cento nonché il rincaro della fornitura proveniente dalla Svizzera.

L'acquisto di tutti i beni citati avviene tramite il programma FMS del governo statunitense. Per quanto riguarda i prezzi, nel messaggio si legge: «[...] I prezzi e le condizioni contrattuali sono fissati in modo vincolante [...] e sono esigibili anche attraverso una rigorosa vigilanza». I prezzi concordati corrispondono alle offerte¹⁰³. La Svizzera ha accesso ai contratti stipulati tra il governo degli Stati Uniti e il produttore. Inoltre, il messaggio precisava che già l'F/A-18 Hornet e l'F-5 Tiger erano stati ac-

⁹⁸ Procurement of F-35A Lightning II aircraft systems del 7 dic. 2021

⁹⁹ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 23 ott. 2025

¹⁰⁰ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 23 ott. 2025

¹⁰¹ Messaggio sull'esercito 2022 (FF 2022 615)

¹⁰² Messaggio sull'esercito 2022 (FF 2022 615)

¹⁰³ Messaggio sull'esercito 2022 (FF 2022 615)

quistati con questa procedura e che in oltre 40 anni non si erano mai verificati superamenti dei costi negli affari FMS¹⁰⁴.

Per quanto riguarda il rincaro, è stato precisato che la Svizzera ha ricevuto offerte dal governo statunitense in dollari USA e che «La quota di rincaro estera è inclusa in tali offerte [...]». Nel messaggio si è inoltre fatto riferimento alla decisione programmatica approvata dal Popolo, il cui volume finanziario ammontava al massimo a 6 miliardi di franchi (livello secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo del gennaio 2018). A tal proposito, è stato precisato che, tenendo conto delle previsioni allora attuali, il «volume finanziario massimo» ammonta a 6,339 miliardi di franchi.

3.2.2.2 Camera prioritaria – Consiglio degli Stati

Il Consiglio degli Stati, in qualità di Camera prioritaria, ha discusso il messaggio sull'esercito 2022 durante la sessione estiva del 2022. All'epoca, il rapporto del CDF sulla gestione dei rischi del programma Air2030 non era ancora a disposizione delle commissioni incaricate dell'esame preliminare, né, successivamente, del Consiglio degli Stati stesso. Tuttavia, era noto che in quel momento il CDF stava conducendo un'indagine sulla gestione dei rischi del programma Air2030. Questo è stato il motivo per cui un membro del Consiglio degli Stati ha presentato una proposta di rinvio al Consiglio federale al fine di attendere in particolare i risultati dell'indagine in corso del CDF nonché dell'ispezione, allora ancora in corso, della CdG-N relativa alla procedura di valutazione¹⁰⁵. Coloro che hanno votato contro tale proposta hanno sostenuto, tra l'altro, che i risultati dell'indagine avrebbero potuto essere presi in considerazione in sede di deliberazione (preliminare) della seconda Camera¹⁰⁶.

Da parte sua, la capodipartimento del DDPS ha precisato che la Svizzera acquista gli F-35A a un prezzo fisso forfettario, come confermato pubblicamente dagli Stati Uniti e dall'ambasciatore americano¹⁰⁷. Con 35 voti contro 8 e un'astensione, il Consiglio degli Stati ha deciso l'entrata in materia e ha respinto la proposta di rinvio con 32 voti contro 9 e 4 astensioni¹⁰⁸. La maggioranza del Consiglio degli Stati era del parere che, in sede di appianamento delle divergenze, il Consiglio degli Stati avrebbe comunque avuto la possibilità di reagire qualora i risultati del CDF lo avessero richiesto¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Messaggio sull'esercito 2022 (FF **2022** 615)

¹⁰⁵ Deliberazioni concernenti il messaggio sull'esercito 2022 nel Consiglio degli Stati del 2 giu. 2022 (Boll. Uff. **2022** pag. 366)

¹⁰⁶ Deliberazioni concernenti il messaggio sull'esercito 2022 nel Consiglio degli Stati del 2 giu. 2022 (Boll. Uff. **2022** S pag. 367 segg.)

¹⁰⁷ Deliberazioni concernenti il messaggio sull'esercito 2022 nel Consiglio degli Stati del 2 giu. 2022 (Boll. Uff. **2022** S pag. 370)

¹⁰⁸ Deliberazioni concernenti il messaggio sull'esercito 2022 nel Consiglio degli Stati del 2 giu. 2022 (Boll. Uff. **2022** S pag. 371)

¹⁰⁹ Deliberazioni concernenti il messaggio sull'esercito 2022 nel Consiglio degli Stati del 2 giu. 2022 (Boll. Uff. **2022** S pag. 368)

Il Consiglio degli Stati ha aggiunto al decreto federale relativo all'acquisto degli F-35A¹¹⁰ l'articolo 4a¹¹¹, il quale stabiliva che i contratti di acquisto avrebbero dovuto essere firmati entro il 31 marzo 2023. In tale data scadeva la validità dell'offerta. Il 2 giugno 2022 il Consiglio degli Stati ha adottato il decreto federale relativo all'acquisto degli aerei da combattimento F-35A.

Excursus: supplemento di rischio

Nel corso delle indagini, la CdG-N ha approfondito anche l'aspetto del supplemento di rischio. Nel credito d'impegno era previsto un supplemento di rischio pari a 82 milioni (1,5 %). L'ammontare dell'1,5 per cento è stato giustificato con rischi commerciali e tecnici di entità limitata¹¹². La valutazione dei rischi commerciali è stata illustrata nel messaggio, in cui si precisava che l'acquisto degli aerei da combattimento avviene tramite il programma FMS, che i prezzi concordati corrispondono alle offerte e che i contratti con gli Stati Uniti prevedono prezzi vincolanti. Inoltre, i rischi militari sono stati considerati modesti, poiché la Svizzera intende acquistare gli F-35A nella versione standard di consegna e non prevede adattamenti specifici. Allo stesso tempo, si precisa che il supplemento di rischio «non comprende nessun rischio dovuto al rincaro o alle fluttuazioni valutarie».

Nella valutazione, il supplemento di rischio è stato calcolato in modo uniforme per tutti i modelli di velivolo. Rispetto all'acquisto dell'F/A-18, il supplemento di rischio è inferiore. Il DDPS ha motivato tale differenza, tra l'altro, con il fatto che per l'F/A-18 erano state apportate modifiche specifiche per la Svizzera. Secondo la prassi attuale, la categoria immediatamente superiore per il calcolo del supplemento di rischio sarebbe compresa tra 4 e 8 per cento. Ciò corrisponde a circa 218–437 milioni di franchi.

Il CDF ha dichiarato alla CdG-N che il supplemento di rischio dovrebbe essere più elevato qualora non fosse possibile partire dal presupposto di un prezzo forfettario fisso, poiché in tal caso occorrerebbe tenere conto del rischio di maggiori costi¹¹³. Il DDPS non ha più adeguato il supplemento di rischio dopo l'adozione del messaggio sull'esercito.

3.2.2.3 Esame del CDF

A partire dal 25 ottobre 2021, il CDF ha esaminato la gestione dei rischi del programma Air2030 e nel maggio del 2022 ha riportato i risultati in un rapporto¹¹⁴. Lo

¹¹⁰ Decreto federale concernente l'acquisto degli aerei da combattimento F-35A (FF 2022 2459)

¹¹¹ Deliberazioni concernenti il messaggio sull'esercito 2022 nel Consiglio degli Stati del 2 giu. 2022 (Boll. Uff. 2022 S pagg. 372–374)

¹¹² Messaggio sull'esercito 2022 (FF 2022 615)

¹¹³ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 3 feb. 2026

¹¹⁴ Gestione dei rischi del programma Air2030, rapporto del CDF del 18 mag. 2022 (CDF-21410, disponibile soltanto in tedesco e francese)

scopo dell'esame era di verificare la gestione dei rischi di tale programma e dei suoi quattro progetti.

L'esame condotto dal CDF ha verificato se i rischi – in particolare quelli finanziari e giuridici – venissero sistematicamente identificati, valutati e gestiti. Nel complesso, il CDF è giunto alla conclusione che esiste un sistema di gestione dei rischi, ma che può essere migliorato a diversi livelli, in particolare per quanto riguarda i rischi finanziari legati all'acquisto del nuovo aereo da combattimento.

Incertezza giuridica relativa al concetto di prezzo fisso

Uno dei risultati principali della verifica riguardava la questione se la Svizzera fosse effettivamente riuscita a negoziare un prezzo fisso forfettario giuridicamente vincolante per l'acquisto dell'F-35A.

Sulla base della LOA firmata da una sola parte, il CDF ha constatato che, sebbene si faccia più volte riferimento a un *fixed price*, tale termine non è definito in modo univoco. Secondo il CDF, non era chiaro se con esso si intendesse un prezzo forfettario ai sensi della giurisprudenza svizzera, che esclude in gran parte il rischio di maggiori costi.

A tal proposito, il CDF ha sottolineato diversi aspetti: in diversi punti della LOA si parla di «costi stimati». Inoltre, negli *Standard Terms and Conditions* della LOA è stabilito che la Svizzera dovrà sostenere i costi effettivamente sostenuti dal governo statunitense, anche qualora questi risultassero superiori a quanto inizialmente preventivato. Inoltre, la gerarchia tra i vari documenti contrattuali e le relative disposizioni non sarebbe chiaramente definita.

Inoltre, nel proprio rapporto, il CDF ha criticato il fatto che, in caso di controversie, non sia stata stabilita alcuna giurisdizione competente. Secondo il contratto, gli Stati Uniti e la Svizzera devono risolvere eventuali controversie per via diplomatica.

Il CDF è giunto alla conclusione che non sussiste una certezza giuridica assoluta circa la possibilità che la Svizzera possa acquistare l'F-35A a un prezzo fisso effettivo, inteso come prezzo forfettario secondo l'interpretazione del diritto svizzero, e ha sottolineato che sono possibili anche altre interpretazioni¹¹⁵. Tale incertezza sarebbe sufficientemente rilevante da dover essere espressamente inclusa come rischio finanziario nella gestione dei rischi di Air2030 e gestita in modo attivo.

Di conseguenza, il CDF ha raccomandato di indicare tale rischio in modo trasparente e di definire misure adeguate (raccomandazione 4):

Il CDF raccomanda ad armasuisse di inserire i rischi finanziari nella banca dati dei rischi del progetto e di definire misure volte a gestirli. Si tratta in particolare del rischio legato all'incertezza giuridica relativa al concetto di prezzo fisso e dei rischi connessi alla stima dei costi di esercizio¹¹⁶.

¹¹⁵ Gestione dei rischi del programma Air2030, rapporto del CDF del 18 mag. 2022 (CDF-21410, disponibile soltanto in tedesco e francese), pag. 28 del testo francese.

¹¹⁶ Gestione dei rischi del programma Air2030, rapporto del CDF del 18 mag. 2022 (CDF-21410, disponibile soltanto in tedesco e francese), pag. 29 del testo francese.

Parere di armasuisse

Armasuisse ha respinto con decisione la raccomandazione 4. I punti salienti del parere relativo all'aspetto del prezzo fisso forfettario possono essere sintetizzati come segue.

- Nessun rischio legato al prezzo fisso dal punto di vista di armasuisse: armasuisse ha sottolineato che esistono accordi sul prezzo fisso chiaramente ed espressamente concordati con gli Stati Uniti. Il governo statunitense acquista gli F-35A dal produttore mediante contratti a prezzo fisso e li rivende alla Svizzera allo stesso prezzo fisso, già adeguato all'inflazione. Secondo armasuisse, i dubbi espressi dal CDF mettono in discussione tali accordi contrattuali in modo ingiustificato.
- Le clausole standard vengono interpretate in modo errato: i riferimenti del CDF a termini quali *estimated cost*, *best effort* o *best estimate* sarebbero fuorvianti, poiché si tratta di formulazioni standardizzate della LOA che non sono in contrasto con la natura del prezzo fisso specificatamente negoziato.
- Nessuna problematica giuridica ai sensi del diritto svizzero: armasuisse ha respinto l'ipotesi secondo cui dalla giurisprudenza svizzera deriverebbero dubbi in merito al prezzo fisso. Anche ai sensi del diritto svizzero, i prezzi fissi non costituiscono «garanzie assolute», bensì prezzi fissi per prestazioni definite.
- Pericolo per gli interessi della Svizzera: armasuisse ha sottolineato che la messa in discussione pubblica, da parte del CDF, degli accordi contrattuali a prezzo fisso potrebbe mettere a rischio gli interessi della Confederazione, seminando dubbi sul carattere vincolante degli accordi con gli Stati Uniti.

Da parte sua, un rappresentante del DDPS ha spiegato alla CdG-N che la collaborazione con il CDF era difficile in quel periodo¹¹⁷.

Risposta del CDF

Il 27 aprile 2022 si è tenuta la riunione conclusiva tra il CDF e i rappresentanti del DDPS. Nel corso di tale riunione sono state discusse le conclusioni del CDF. Poiché il DDPS aveva già manifestato in anticipo in modo categorico la sua opposizione alle osservazioni del CDF in merito al prezzo fisso, alla riunione ha partecipato anche un membro della Direzione. Ciò non rientra nella prassi abituale delle riunioni conclusive relative alle verifiche del CDF¹¹⁸.

Nel corso della riunione conclusiva, i rappresentanti del DDPS¹¹⁹ hanno espresso un sostegno unanime alla clausola del prezzo fisso. Ne è stata sottolineata la validità. Tra le argomentazioni addotte figuravano le esperienze positive maturate finora negli affari FMS e l'ulteriore corrispondenza con gli Stati Uniti. Se vi fossero stati dubbi sul

¹¹⁷ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 12 sett. 2025

¹¹⁸ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 3 feb. 2026

¹¹⁹ Partecipanti del DDPS (informazione rilevante per l'inchiesta della CdG-N): capo di stato maggiore SG-DDPS, responsabile del programma Air2030, capoprogetto NAC, comandante delle Forze aeree

prezzo fisso forfettario, il DDPS non avrebbe indicato un prezzo fisso forfettario nel messaggio sull'esercito.

Il CDF ha preso atto del rigetto della raccomandazione 4. Ai sensi dell'articolo 12 capoverso 3 della legge del 28 giugno 1967¹²⁰ sul controllo delle finanze, in caso di rigetto di una raccomandazione il CDF potrebbe presentare una richiesta al dipartimento competente. Il CDF ha deciso di non avvalersi di tale possibilità. La vicedirettrice del CDF ha motivato questa scelta dinanzi alla CdG-N in particolare con i tempi, poiché il dibattito parlamentare sul messaggio sull'esercito 2022 era già in corso. Il rapporto doveva quindi essere disponibile per la discussione preliminare in seno alle commissioni e il parere, che doveva essere riportato nel rapporto e che era legato all'escalation verso la Direzione del Dipartimento, avrebbe causato dei ritardi. Inoltre, il CDF ha indicato che la resistenza da parte di armasuisse, fino ai vertici del DDPS, era stata molto forte. Era del resto evidente quale sarebbe stato il contenuto del parere, dato che anche la Segreteria generale aveva confermato le critiche veementi. Per questo il CDF ha voluto che il dossier arrivasse velocemente in Parlamento, in particolare per mantenere aperta la possibilità di adeguamenti contrattuali.

3.2.2.4 Seconda Camera – Consiglio nazionale

Il 20 giugno 2022 il CDF ha presentato il rapporto alla sottocommissione competente della CdG-N, nell'ambito dell'indagine già menzionata relativa alla procedura di valutazione del nuovo aereo da combattimento. Inoltre, anche la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) ha ricevuto il rapporto del CDF in vista dell'esame preliminare del messaggio sull'esercito 2022, prima che la DelFin ne prendesse atto il 7 e l'8 luglio 2022. La CdF-N, nel proprio corapporto, ha proposto alla CPS-N di approvare il decreto federale relativo all'acquisto degli aerei da combattimento F-35A. La DelFin, in seguito all'esame del rapporto del CDF, si è poi rivolta con una lettera alle due CPS, chiedendo loro di esaminare le questioni ancora aperte relative ai rischi finanziari.

La Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) si è fatta presentare il rapporto da una delegazione del CDF il 18 agosto 2022 e ha esaminato la *Note 55* del contratto di acquisto dell'F-35A. Ha infine avallato la posizione di armasuisse in merito al prezzo fisso forfettario¹²¹. La CPS-N ha effettuato ulteriori accertamenti presso l'Ambasciata degli Stati Uniti in Svizzera, la quale ha pubblicato il 2 giugno 2022 anche il già citato comunicato stampa relativo al contratto a prezzo fisso. Anche la CPS-N, dopo aver esaminato la questione e aver preso visione di parti del contratto il 29 e 30 agosto 2022, è giunta alla conclusione che si tratta di un prezzo fisso e ha avallato la posizione del DDPS¹²².

¹²⁰ RS 614.0

¹²¹ Comunicato stampa della CPS-S del 19 ago. 2022

¹²² Comunicato stampa della CPS-N del 30 ago. 2022

In occasione della discussione sul messaggio sull'esercito 2022, il Consiglio nazionale ha seguito la decisione del Consiglio degli Stati in merito all'acquisto dell'F-35A¹²³. Il 15 settembre 2022 il Parlamento ha approvato l'acquisto dell'F-35A¹²⁴.

Con il decreto federale è stato inoltre garantito il tasso di cambio, poiché il contratto, come di consueto negli affari FMS, è stato stipulato in dollari statunitensi. La garanzia del tasso di cambio si basa sull'articolo 70a dell'ordinanza del 5 aprile 2006¹²⁵ sulle finanze della Confederazione (OFC), poiché nell'ambito dell'acquisto il controvalore supera i 50 milioni di franchi. Tale disposizione stabilisce in particolare che, nel caso di crediti d'impegno che comportano pagamenti in valuta estera, l'Amministrazione federale delle finanze «di regola» garantisce il rischio di cambio qualora i pagamenti complessivi superino il valore di 50 milioni di franchi e almeno una parte dei pagamenti scada negli anni successivi al decreto di stanziamento.

Tale garanzia è solitamente effettuata dall'Assemblea federale immediatamente dopo lo stanziamento del credito d'impegno. Nel 2022, per esempio, il tasso di cambio è stato fissato a 0,96365 franchi per dollaro.

3.2.2.5 Firma del contratto da parte della Svizzera

Dopo che il Parlamento, il 15 settembre 2022, ha adottato in votazione finale il decreto federale relativo all'acquisto degli aerei da combattimento F-35A, armasuisse ha sottoscritto il contratto con gli Stati Uniti il 19 settembre 2022. Il contratto è stato firmato dall'allora capo dell'armamento, insieme all'allora capoprogetto NAC. In tal modo è stato sancito l'acquisto di 36 aerei da combattimento F-35A.

3.2.2.6 Comunicazione

In questa fase, il DDPS ha sempre sottolineato la validità del prezzo fisso forfettario. Sia nei dibattiti delle Camere che nelle commissioni parlamentari, i rappresentanti del DDPS hanno ogni volta esposto il proprio punto di vista sul prezzo fisso forfettario. In tale contesto è stato sempre ribadito che la Svizzera dispone di un accordo sul prezzo fisso.

Il DDPS ha sostenuto il prezzo fisso forfettario non solo dinanzi al Parlamento, ma anche nei confronti dell'opinione pubblica. Il 22 maggio 2022, infatti, il DDPS ha pubblicato una rettifica in merito a un articolo apparso sulla *Sonntagszeitung*. In tale rettifica, il DDPS ha sottolineato l'elevata certezza dei costi nell'ambito dell'acquisto dell'F-35A, affermando che è un dato di fatto che armasuisse abbia negoziato con il governo statunitense una clausola contrattuale in base alla quale quest'ultimo acquista l'F-35A dal produttore mediante un contratto a prezzo fisso, che tiene conto anche

¹²³ Deliberazioni concernenti il messaggio sull'esercito 2022 nel Consiglio nazionale del 15 sett. 2022 (Boll. Uff. 22.005)

¹²⁴ Decreto federale concernente l'acquisto degli aerei da combattimento F-35A (FF 2022 2459)

¹²⁵ RS 611.01

dell'inflazione, e lo rivende alla Svizzera allo stesso prezzo fisso¹²⁶. In tale rettifica non si afferma tuttavia che il prezzo negoziato tra il produttore statunitense e gli Stati Uniti corrisponde all'offerta.

Dopo la pubblicazione del rapporto del CDF, l'8 luglio 2022 il DDPS ha diffuso un comunicato stampa. In esso ha confermato che l'offerta relativa ai nuovi aerei da combattimento era vincolante. Il DDPS ha inoltre comunicato di non condividere la valutazione del CDF in merito al prezzo fisso. Tra le argomentazioni addotte, il DDPS ha citato, tra l'altro, il comunicato stampa dell'Ambasciata degli Stati Uniti del 2 giugno 2022, la clausola del prezzo fisso (*Note 55*) e la sua prevalenza sulle disposizioni generali della LOA nonché le esperienze positive maturate negli affari FMS¹²⁷.

3.2.3 Valutazione della CdG-N sulla fase 2

3.2.3.1 Organizzazione delle autorità e procedure

Di seguito la Commissione espone la propria valutazione in merito all'organizzazione delle autorità durante e dopo le trattative contrattuali. Innanzitutto illustra come, a suo avviso, debba essere valutata la gestione all'interno di armasuisse. A tal proposito, pone particolare enfasi sul mancato coinvolgimento del servizio giuridico di armasuisse. In una seconda fase, valuta il modo in cui il dipartimento ha esercitato la propria funzione di vigilanza.

Organizzazione e flusso di informazioni all'interno di armasuisse

La CdG-N ha constatato che, nell'ambito delle trattative condotte per l'acquisto dei nuovi aerei da combattimento per un importo pari a sei miliardi di franchi, da parte di armasuisse sono state coinvolte solo pochissime persone. Il coordinamento delle trattative con gli Stati Uniti era affidato al capoprogetto NAC. Il suo diretto superiore gerarchico, il responsabile del programma Air2030, non ha svolto alcun ruolo nelle trattative né è stato coinvolto nel flusso di informazioni, poiché il capoprogetto NAC riferiva direttamente al capo dell'armamento in merito alle trattative contrattuali. Quest'ultimo ha confermato alla Commissione di essere stato in contatto regolare con il capoprogetto NAC. Tuttavia, data la sua funzione e i suoi altri compiti in qualità di direttore dell'ufficio, poteva dedicare solo una parte limitata del suo tempo all'accompagnamento delle trattative relative alla LOA per l'F-35A (per quanto riguarda il mancato coinvolgimento del servizio giuridico, si veda più avanti).

La CdG-N ha in particolare notato il gruppo di destinatari dello scambio di e-mail tra gli Stati Uniti e il capoprogetto NAC. Da parte statunitense, diverse persone hanno ricevuto in copia lo scambio di e-mail a titolo informativo, mentre da parte svizzera soltanto il capoprogetto ha ricevuto le e-mail. Nessuno, quindi, presso armasuisse o la SG-DDPS è stato informato in tempo reale e di prima mano sull'andamento delle

¹²⁶ Sonntagszeitung: Schweiz droht kein Preisaufschlag bei F-35, Richtigstellung vom 22. Mai 2022 (disponibile soltanto in tedesco).

¹²⁷ Air2030: la gestione dei rischi funziona bene (comunicato stampa del DDPS dell'8 lug. 2022)

trattative. I rappresentanti del DDPS non sono stati in grado di fornire alla Commissione le ragioni di tale procedura.

Per la Commissione, tale modo di procedere non è comprensibile. Essa ritiene che, in negoziazioni di tale importanza, debba essere inclusa tra i destinatari almeno l'autorità superiore, anche al fine di garantire la continuità in caso di assenza imprevista del capoprogetto. Lo stesso vale per lo scambio di e-mail tra il capoprogetto e lo studio legale Homburger. Anche in quel caso, da parte di armasuisse, solo il capoprogetto figurava tra i destinatari.

La Commissione non ha inoltre riscontrato alcun elemento che indichi che armasuisse abbia effettivamente sottoposto l'esito delle trattative a un esame critico a livello interno. Questo risulta sorprendente in quanto i responsabili erano consapevoli del fatto che negli affari FMS, di norma, non vengono assunti impegni a prezzo fisso.

In sintesi, la Commissione rileva che presso armasuisse sono stati coinvolti solo due soggetti, laddove al capo dell'armamento è stato attribuito un ruolo di primo piano nelle trattative. Ciò risulta evidente anche dai destinatari delle e-mail relative alle trattative. La Commissione non riesce in alcun modo a comprendere come mai il principio del doppio controllo, applicato nell'Amministrazione federale, non sia stato applicato nello scambio di e-mail con le autorità statunitensi in occasione della negoziazione della *Note 55*. Ciò ha reso praticamente impossibile un'analisi critica dello svolgimento e dell'esito delle trattative all'interno di armasuisse (v. raccomandazione 6).

La CdG-N critica aspramente il fatto che non tutti i documenti rilevanti per l'attività siano stati archiviati in GEVER. In tal modo, armasuisse ha violato le direttive GEVER. La documentazione mancante comprende le note relative alle telefonate e alcuni documenti scambiati con lo studio legale Homburger tramite il loro hub.

Raccomandazione 1: si invita il Consiglio federale a valutare se la violazione dell'obbligo di conservazione da parte dei dipendenti federali debba essere sanzionata anche dopo la cessazione del servizio.

Raccomandazione 2: si invita il Consiglio federale a valutare come garantire che l'obbligo di conservazione dei documenti da parte degli uffici amministrativi coinvolti venga sistematicamente rispettato anche in caso di collaborazione con persone e aziende esterne.

Nel corso dell'indagine, la CdG-N ha inoltre accertato che alcuni soggetti coinvolti avevano comunicato anche tramite l'applicazione Threema. Le cronologie delle chat, tuttavia, non sono più disponibili. La CdG-N non ha quindi potuto valutarne la rilevanza.

Rientrano nell'obbligo di conservazione anche le cronologie delle chat rilevanti ai fini degli affari scambiate tramite servizi di messaggistica quali Threema¹²⁸. La raccomandazione che segue va intesa come complemento alle raccomandazioni della CdG-S¹²⁹ del 2023.

Raccomandazione 3: si invita il Consiglio federale a valutare misure volte a informare i dipendenti federali sull'obbligo di archiviazione in GEVER delle conversazioni su Threema rilevanti per l'attività lavorativa e a garantirne l'applicazione.

Aspetto fondamentale: mancato coinvolgimento del servizio giuridico di armasuisse e delle sue competenze in materia di FMS.

Il servizio giuridico di armasuisse, che è un ufficio centrale di acquisto della Confederazione, svolge in generale un ruolo importante nelle procedure di acquisto. Gli spetta in particolare la preparazione e la partecipazione alle trattative, la stesura dei contratti, la redazione di clausole contrattuali specifiche nonché la verifica delle decisioni procedurali e dei contratti. Nell'ambito degli accertamenti giuridici, il servizio giuridico di armasuisse designa e fornisce istruzioni ai consulenti legali esterni¹³⁰.

Il servizio giuridico di armasuisse non è stato coinvolto nelle trattative contrattuali relative all'acquisto dell'F-35A (v. n. 3.2.1). Di conseguenza, non ha avuto accesso al testo della LOA. La bozza definitiva della LOA non gli è stata sottoposta¹³¹.

Fintantoché, nell'ambito di un acquisto FMS, la LOA tratta esclusivamente la definizione dell'entità delle prestazioni, la Commissione può comprendere che al servizio giuridico spetti un ruolo secondario. Nel caso specifico dell'F-35A, tuttavia, le trattative contrattuali relative alla LOA sono andate oltre la definizione dell'entità delle prestazioni, poiché armasuisse ha cercato di concordare contrattualmente un prezzo fisso forfettario. Di conseguenza, la CdG-N ritiene che il servizio giuridico avrebbe dovuto essere coinvolto. A quest'ultimo sarebbe inoltre spettato il coordinamento dell'assistenza giuridica e, di conseguenza, l'incarico di impartire istruzioni allo studio legale esterno. Dato il mancato coinvolgimento del servizio giuridico, si deve presumere che le sue competenze giuridiche specifiche in materia di FMS non siano state integrate nella negoziazione della LOA.

Alla domanda sul motivo per cui il servizio giuridico non avesse potuto svolgere in questa occasione il proprio ruolo abituale, l'allora capo dell'armamento ha risposto

¹²⁸ Nell'Amministrazione federale, per le comunicazioni vocali crittografate viene utilizzata l'applicazione «Threema» (cfr. anche la direttiva «E027 - Direttiva concernente le comunicazioni vocali crittografate»).

¹²⁹ Archiviazione e classificazione di documenti e procedura per le domande di accesso secondo la LTras: accertamenti generali in merito alle norme applicabili e nel contesto delle accuse di irreperibilità di e-mail all'interno della SG DFI, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 ott. 2023 (FF **2023** 2703), pag. 18, raccomandazione 2

¹³⁰ Nota informativa di armasuisse del 6 mar. 2026

¹³¹ L'ex capoprogetto NAC ha dichiarato dinanzi alla CdG-N che il servizio giuridico avrebbe visionato il contratto (verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 15 ott. 2025). La CdG-N non ha tuttavia potuto confermare tale affermazione sulla base dell'analisi dei documenti e delle ulteriori audizioni.

che, a partire dalla decisione sul modello, la SG-DDPS non intendeva più affidare l'assistenza giuridica del progetto al servizio giuridico di armasuisse e aveva deciso di ricorrere a uno studio legale esterno¹³². Un rappresentante della SG-DDPS ha giustificato il mancato coinvolgimento del servizio giuridico sostenendo che quest'ultimo non disponesse delle competenze necessarie e fornisse principalmente consulenza giuridica di natura amministrativa all'interno di armasuisse. Per la Commissione tali considerazioni risultano poco convincenti.

Dal punto di vista della Commissione, il mancato coinvolgimento del servizio giuridico di armasuisse nell'acquisto dell'F-35A è in diretta contraddizione con il mandato legale di armasuisse in qualità di ente centrale della Confederazione per gli acquisti specializzato nel settore degli armamenti. È indispensabile che armasuisse, in particolare nel settore degli acquisti di armamenti – qualora si conducano trattative –, sia il centro di competenza principale anche per quanto riguarda gli aspetti giuridici e che, di conseguenza, al suo servizio giuridico sia attribuita una funzione chiave nella negoziazione dei contratti. Il DDPS non deve quindi escludere il servizio giuridico da un'operazione di questo tipo.

Adeguatezza dell'inclusione dello studio legale Homburger nelle trattative contrattuali

La CdG-N comprende che, alla luce delle condizioni quadro politiche relative all'acquisto del nuovo aereo da combattimento (in particolare il risultato molto serrato del referendum sulla decisione programmatica, l'iniziativa popolare «No agli F-35» e il messaggio sull'esercito 2022), il DDPS abbia voluto garantire contrattualmente il prezzo di acquisto di sei miliardi di franchi. Al fine di creare le condizioni più favorevoli possibili, la SG-DDPS ha incaricato, senza bando ai sensi dell'articolo 18 LA-Pub, lo studio legale Homburger di fornire consulenza giuridica ad armasuisse nell'ambito delle trattative contrattuali¹³³. La scelta è ricaduta su questo studio legale in quanto vantava esperienza nel diritto contrattuale internazionale¹³⁴. Successivamente, nell'ambito delle trattative contrattuali (v. n. 3.2.1.1), lo studio legale Homburger è stato interpellato da armasuisse circa la propria valutazione sulla formulazione della *Note 55* e ha assistito il DDPS nella definizione delle linee guida in materia di comunicazione comuni tra la Svizzera e gli Stati Uniti. Nell'ambito di un ulteriore incarico separato, allo studio legale Homburger è stato chiesto di occuparsi dell'elaborazione delle domande di accesso secondo la legge del 17 dicembre 2004¹³⁵ sulla trasparenza (LTras) relative a commesse senza bando ai sensi dell'articolo 18 della LAPub.

Per la CdG-N risulta incomprensibile che le attività menzionate dello studio legale non siano state garantite dal servizio specializzato competente (servizio giuridico) dell'unità amministrativa responsabile. Ciò a maggior ragione alla luce del fatto che

¹³² Lettera dell'allora capo dell'armamento del 26 mar. 2026

¹³³ Lo studio legale aveva già ricevuto in precedenza l'incarico di effettuare la verifica della plausibilità dei risultati della valutazione; rapporto della CdG-N del 9 sett. 2022.

¹³⁴ Dichiarazione dell'ex segretario generale della SG-DDPS, verbale della sottocommissione DFAE/DDPS del 5 dic. 2025

¹³⁵ RS 152.3

le competenze e l'esperienza dello studio legale, pur comprendendo transazioni internazionali nel settore degli armamenti e operazioni di ampia portata, non vertevano né sull'ordinamento giuridico americano né sulle relative specificità degli affari FMS. Quest'ultimo aspetto ha d'altronde indotto lo studio legale, all'inizio delle trattative contrattuali tra le autorità svizzere e quelle statunitensi, a raccomandare in una e-mail indirizzata al capoprogetto NAC di coinvolgere uno studio legale statunitense. Il DDPS non ha saputo spiegare alla Commissione quali altre persone all'interno del DDPS fossero a conoscenza di tale raccomandazione e quali no. Nel corso della sua audizione dinanzi alla CdG-N, l'allora capo dell'armamento ha dichiarato che quella era la prima volta in cui veniva a conoscenza di tale raccomandazione¹³⁶. La raccomandazione non è stata successivamente attuata. Il DDPS non ha saputo spiegarne i motivi. La rinuncia a coinvolgere a uno studio legale statunitense, nonostante la raccomandazione in tal senso da parte dello studio legale Homburger, costituisce a giudizio della Commissione un'ulteriore grave lacuna nella procedura.

Come risultato intermedio dell'attività di gestione del DDPS e di armasuisse si può quindi affermare che:

- durante la negoziazione del contratto, due importanti ambiti giuridici – le competenze specialistiche del servizio giuridico in materia di armamenti e la conoscenza del diritto statunitense in tale ambito – non erano coperti dagli attori coinvolti; e
- con il coinvolgimento dello studio legale Homburger, quest'ultimo abbia di fatto svolto, in conformità al proprio mandato, le attività che altrimenti sarebbero state assicurate dal servizio giuridico di armasuisse, in particolare nell'ambito della negoziazione dei contratti¹³⁷.

Excursus: portata della consulenza fornita dallo studio legale Homburger nell'ambito delle trattative contrattuali

Il ruolo dello studio legale Homburger è stato qualificato in modo diverso dalle persone coinvolte nell'ambito dell'indagine. Mentre i rappresentanti dello studio legale Homburger hanno parlato di «un coinvolgimento puntuale», l'allora capoprogetto NAC ha dichiarato di aver collaborato molto strettamente con gli avvocati. Ciò è stato confermato da altre persone del DDPS sentite nel corso delle audizioni. Dallo scambio di e-mail emerge che lo studio legale Homburger è stato informato più volte sull'andamento delle trattative. Inoltre, dalla fattura del 1° aprile 2022 risultano diverse attività svolte dallo studio legale Homburger nel mese di ottobre 2021. Queste riguardano, oltre al lavoro relativo alla LOA, anche quello relativo all'*Insight Letter* e alle linee guida comuni in materia di comunicazione. La CdG-N reputa quindi che non si possa parlare di coinvolgimento puntuale.

¹³⁶ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS del 17 nov. 2025

¹³⁷ Nel corso della consultazione, lo studio legale ha sottolineato di aver agito esclusivamente nell'ambito del proprio mandato, il quale non prevedeva di garantire le funzioni del servizio giuridico.

Raccomandazione 4: si invita il Consiglio federale a garantire che il servizio giuridico di armasuisse sia consolidato come centro di competenza per tutti gli aspetti giuridici relativi agli acquisti di armamenti e che abbia in ogni momento la guida nella valutazione giuridica dei risultati delle trattative contrattuali. Si ricorrerà a una consulenza esterna solo in casi eccezionali, qualora vi siano motivi specialistici che lo giustifichino. L'aggiudicazione deve avvenire tramite armasuisse, eventualmente d'intesa con il Dipartimento.

Poiché le dichiarazioni relative alla portata del coinvolgimento dello studio legale sono in parte contraddittorie, la Commissione ha valutato se le fatture dello studio legale potessero eventualmente contribuire a chiarire la questione. Nel periodo oggetto dell'indagine, lo studio legale Homburger ha emesso fatture all'indirizzo di armasuisse e della SG-DDPS in relazione a diversi mandati. Le fatture inviate alla SG-DDPS descrivono in modo molto dettagliato, compresa la data, quali prestazioni sono state fatturate. Non è tuttavia indicato il tempo impiegato per ciascuna prestazione fornita.

Nei relativi contratti stipulati con la SG-DDPS si stabilisce solo in termini generali che devono essere fatturate tariffe orarie «conformi alle consuetudini del settore». Le tariffe orarie non vengono quindi specificate nei contratti in base al livello di anzianità dei collaboratori dello studio legale (partner, collaboratore, sostituto). Nelle rispettive fatture inviate alla SG-DDPS, lo studio legale non riporta di conseguenza il tempo impiegato in base al livello di anzianità. Tuttavia, in tali fatture il tempo impiegato non è quantificato né indicato, per cui non è possibile verificare se le tariffe orarie siano quelle usuali nel settore.

Nei contratti con armasuisse, invece, le tariffe orarie erano stabilite in base all'anzianità di servizio. Di conseguenza, nelle fatture venivano indicate le ore per ciascun livello di anzianità (per collaboratore)¹³⁸. Inoltre, le fatture contengono anche un elenco delle prestazioni fornite. Non risulta tuttavia quali persone abbiano partecipato a quali attività.

Alla luce di quanto precede, la Commissione si chiede se, in particolare in casi quali i mandati della SG-DDPS e le relative fatture, sia effettivamente possibile effettuare un controllo efficace delle fatture.

Raccomandazione 5: si invita il Consiglio federale a far verificare, sulla base del caso specifico, le procedure di fatturazione e l'adeguatezza dei controlli sulle fatture e, se del caso, a trarre conclusioni generali relative alla gestione contabile della Confederazione in materia di mandati esterni.

¹³⁸ Laddove le tariffe orarie sono state indicate nelle fatture, queste oscillano tra 490 e 890 franchi. In alcuni contratti, la tariffa oraria per i partner è stata fissata «a partire da 640 franchi». Pertanto, anche tariffe orarie nettamente superiori sarebbero state conformi al contratto.

Adeguatezza delle procedure e dell'organizzazione delle autorità – vigilanza da parte del Dipartimento

Il Dipartimento non ha seguito le trattative direttamente. Come descritto in precedenza, la SG-DDPS ha affiancato ad armasuisse in particolare lo studio legale Homburger. La CdG-N constata che, tuttavia, non è stata effettuata alcuna rendicontazione tempestiva alla SG-DDPS o alla capodipartimento. Le informazioni relative all'acquisto sono state scambiate nel corso delle sedute informative che si tenevano regolarmente, alle quali partecipavano la capodipartimento, la SG-DDPS, armasuisse e altri servizi. Tuttavia, il prezzo fisso non è stato oggetto di discussione in tali sedute né prima né dopo le trattative e, di conseguenza, non lo sono stati nemmeno la LOA né la *Note 55*¹³⁹. Dal punto di vista della CdG, il Dipartimento non ha quindi seguito adeguatamente le trattative.

Inoltre, la CdG-N giunge alla conclusione che il Dipartimento non ha esercitato in modo sufficiente le sue responsabilità di vigilanza e di controllo neppure per quanto concerne la valutazione dell'esito delle trattative: da parte degli Stati Uniti, la versione definitiva è stata esaminata dal servizio giuridico della DSCA (*legal team*) prima che gli Stati Uniti dichiarassero ad armasuisse il proprio consenso alla *Note 55*. Da parte della Svizzera vi è stato solo uno scambio di idee tra il capoprogetto di armasuisse e lo studio legale Homburger in merito alla versione definitiva della *Note 55* – una consultazione del Dipartimento o un'ulteriore verifica della bozza da parte dello stesso non era prevista né era stata richiesta dal Dipartimento.

Pertanto, la bozza di LOA negoziata non è stata trasmessa al Dipartimento per una verifica o per un'approvazione preliminare prima della firma da parte degli Stati Uniti, né il Dipartimento ne ha fatto richiesta in quel momento. Dopo che la *Note 55* è stata negoziata il 22 ottobre 2021, portando di fatto a conclusione il processo negoziale, sono trascorsi 6 giorni prima della firma da parte degli Stati Uniti. Il tempo a disposizione sarebbe quindi stato sufficiente.

La versione firmata dagli Stati Uniti è stata successivamente trasmessa a diverse persone presso la SG-DDPS e alla capodipartimento. Tuttavia, fino alla verifica del CDF nel maggio del 2022, non è stata effettuata alcuna verifica della *Note 55* negoziata né della LOA. Le persone del DDPS che hanno ricevuto la LOA si sono fidate della valutazione di armasuisse, ovvero dell'allora capoprogetto NAC e del capo dell'armamento, nonché dello studio legale Homburger per quanto riguarda la natura a prezzo fisso del contratto.

Nel corso della negoziazione delle linee guida comuni in materia di comunicazione tra la Svizzera e gli Stati Uniti, lo studio legale Homburger aveva già discusso diversi aspetti con il *legal team* della DSCA prima dell'avvio dei colloqui tra la Svizzera e gli Stati Uniti. Pertanto, un soggetto privato ha intrattenuto, a nome della Svizzera, una corrispondenza con un'autorità straniera in merito a un accordo istituzionale, senza che i committenti svizzeri ne abbiano ricevuto una copia.

¹³⁹ Verbalì delle riunioni informative Air2030 del 30 ago. 2021, 27 ott. 2021, 14 dic. 2021, 1° feb. 2022, 17 mag. 2022, 13 giu. 2023, 17 ott. 2023

Dal punto di vista della Commissione, è innanzitutto sorprendente che le trattative scritte relative alle direttive in materia di comunicazione, in vista del colloquio conclusivo, da parte svizzera non siano state condotte dalle autorità competenti bensì da uno studio legale incaricato. In secondo luogo, la Commissione non riesce a comprendere come mai nessuna persona appartenente al DDPS figurasse tra i destinatari dello scambio di e-mail tra lo studio legale e le autorità americane. La Commissione è chiaramente del parere che i responsabili all'interno dell'Amministrazione avrebbero dovuto essere informati in tempo reale di tali contatti, affinché potessero adempiere ai propri obblighi di controllo e supervisione. In concreto, la Commissione si sarebbe aspettata che la SG-DDPS, in qualità di committente dello studio legale Homburger, o in alternativa anche armasuisse, gestisse o supervisionasse le trattative in tempo reale.

Nel complesso, la Commissione giunge alla conclusione che, nel caso di acquisti di tale portata, la Direzione dell'ufficio, il Dipartimento e la capodipartimento avrebbero dovuto assumere in modo più incisivo il ruolo di condotta e che le trattative non avrebbero potuto essere condotte in larga misura da un capoprogetto (e in parte addirittura da uno studio legale esterno). È possibile ricorrere a una società di consulenza esterna a titolo di supporto. Ciò non esonera tuttavia un dipartimento dalla propria responsabilità per l'intero processo negoziale e dai propri obblighi di vigilanza.

Considerato l'importo contrattuale di 6 miliardi di franchi, tale modo di procedere e l'insufficiente gestione da parte dell'allora capodipartimento risulta incomprensibile per la Commissione. L'importo del contratto e la soluzione scelta, in particolare l'insolito complemento della LOA con la *Note 55*, avrebbero richiesto, secondo la CdG-N, che il DDPS formulasse un mandato negoziale chiaramente definito già prima delle trattative contrattuali. Un mandato negoziale concreto per armasuisse avrebbe costituito, secondo la valutazione della CdG-N, anche la base necessaria per l'incarico affidato allo studio legale Homburger, nella misura in cui, oltre al coinvolgimento del servizio giuridico di armasuisse, un accompagnamento esterno sarebbe stato comunque opportuno. Inoltre, durante le trattative, i vertici del Dipartimento avrebbero dovuto essere informati in modo più approfondito sugli sviluppi. Il Dipartimento avrebbe dovuto per esempio essere a conoscenza del fatto che la DSCA aveva chiaramente affermato che la Svizzera non avrebbe ottenuto condizioni migliori rispetto ad altri Stati. A questo proposito, la CdG-N critica sia la Direzione del Dipartimento, che avrebbe dovuto partecipare in misura maggiore, sia armasuisse, che secondo la Commissione avrebbe dovuto comunicare in modo più proattivo. Il coinvolgimento dello studio legale Homburger ha fatto sì che la direzione del progetto informasse principalmente lo studio legale stesso, incaricato dalla SG-DDPS, sull'andamento delle trattative. I rappresentanti coinvolti di armasuisse, della SG-DDPS e la capodipartimento si sono affidati eccessivamente al fatto che tutte le questioni giuridiche fossero state chiarite grazie al ricorso allo studio legale Homburger.

Inoltre, in fase preliminare, sulla base dell'articolo 8 capoverso 3 della legge del 21 marzo 1997¹⁴⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, si sarebbe dovuto definire chiaramente in che modo la Svizzera avrebbe dovuto verificare l'esito

¹⁴⁰ RS 172.010

delle trattative e quando sarebbe stato necessario coinvolgere i vertici del Dipartimento. I fatti accertati dalla Commissione dimostrano che, nel corso della procedura, a parte la consulenza giuridica fornita dallo studio legale Homburger, non erano previsti né sono stati messi in atto meccanismi di controllo e bilanciamento reciproco (*check and balance*).

Raccomandazione 6: si invita il Consiglio federale a provvedere affinché, nel caso di acquisti d'armamenti che prevedono elevati importi contrattuali e un margine di manovra per le relative trattative, venga definita una procedura chiara. Tale procedura deve garantire che sin dall'inizio sia stabilito un mandato negoziale chiaro, che all'interno di armasuisse le trattative siano adeguatamente accompagnate e supportate e che i vertici del Dipartimento siano debitamente coinvolti nelle pietre miliari del processo negoziale. L'esito delle trattative deve essere sottoposto a un'ulteriore verifica giuridica, anche alla luce della legislazione nazionale dello Stato partner in questione.

Excursus: reazione delle autorità federali al rapporto di verifica del CDF sulla gestione dei rischi del programma Air2030

La CdG-N condivide il parere del CDF secondo cui, per quanto riguarda il prezzo fisso dell'F-35A, con la *Note 55* non era possibile escludere il rischio di aumenti di prezzo. La Commissione ritiene che la reazione di armasuisse non sia stata adeguata. L'accusa, contenuta nel parere di armasuisse, secondo cui il CDF danneggerebbe gli interessi del Paese è molto generica. In definitiva, si è persa l'occasione di mettere in discussione in modo critico l'esito delle trattative da parte di armasuisse e degli organi superiori all'interno del DDPS. Una rinegoziazione del contratto sarebbe stata certamente poco realistica in quel momento, ma il DDPS e armasuisse avrebbero potuto adottare le misure del caso e avrebbero dovuto almeno valutare la possibilità di una rinegoziazione. Inoltre, tali constatazioni avrebbero dovuto portare a proporre e a tenere conto, in sede di discussione parlamentare sul credito d'impegno o sul messaggio sull'esercito, di un supplemento di rischio adeguato compreso tra il quattro e l'otto per cento o di un adeguamento al rincaro.

Nel contesto della verifica condotta dal CDF, la Commissione non riesce inoltre a comprendere il motivo per cui al CDF non sia stato consentito di affrontare il tema del prezzo fisso con Homburger¹⁴¹. Dal momento che Homburger ha avuto un ruolo determinante nell'elaborazione della clausola relativa al prezzo fisso, un dialogo tra il CDF e Homburger avrebbe eventualmente potuto contribuire a fare chiarezza.

Poiché anche lo studio legale Homburger ha sempre parlato di un prezzo fisso forfettario e all'interno del DDPS vi era pieno consenso al riguardo, il CDF è giunto alla conclusione che un passaggio al livello superiore, vale a dire al Dipartimento, avrebbe comportato solo ritardi e avrebbe probabilmente reso impossibile una rapida discussione politica. La CdG-N può comprendere la decisione di non procedere a tale pas-

¹⁴¹ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 3 feb. 2026

saggio al livello superiore, tenuto conto del calendario del messaggio sull'esercito 2022 e dei lavori delle commissioni incaricate dell'esame preliminare.

3.2.3.2 L'esito della trattativa: un prezzo fisso?

Ai fini della valutazione dell'operato del Consiglio federale, del DDPS e di armatisuisse, per la CdG-N non era prioritario stabilire se, dal punto di vista giuridico, la Svizzera avesse effettivamente concordato un prezzo fisso con gli Stati Uniti. Gli organi federali coinvolti, compreso il Consiglio federale, nonché la perizia breve dello studio legale Homburger del 30 novembre 2023 e in linea di principio anche la perizia dello studio legale Arnold&Porter del 1° marzo 2024 continuano a sostenere tale interpretazione giuridica, anche se essa non può essere fatta valere nei confronti degli Stati Uniti (v. n. 3.3.1.1). Piuttosto, la CdG-N intende valutare se sia stato adeguato che gli organi federali abbiano comunicato a suo tempo al Parlamento e all'opinione pubblica il prezzo forfettario in tale modo, nonostante vi fossero stati avvertimenti in senso contrario.

A favore di un'interpretazione del prezzo fisso, dal punto di vista della CdG-N depone il fatto che gli Stati Uniti:

1. fossero disposti, in primo luogo, a negoziare una nota relativa al prezzo dell'F-35A. La DSCA non ha precisato per iscritto sin dall'inizio, bensì solo nel corso delle trattative, che il prezzo da pagare in definitiva non fosse negoziabile;
2. si sono dichiarati disposti a inserire la *Note 55* nella LOA e a vincolare in tale nota il prezzo a quello offerto;
3. anche dopo la firma hanno offerto la propria collaborazione per confermare all'esterno un prezzo fisso non meglio definito (*communication points, insight letter*, comunicato stampa dell'Ambasciata degli Stati Uniti in Svizzera); e
4. hanno concesso alla Svizzera, tramite la *insight letter*, un diritto di accesso, altrimenti non usuale, ai contratti di acquisto stipulati dagli Stati Uniti con il produttore, al fine di poter verificare il prezzo concordato.

Nel corso delle audizioni relative all'indagine della CdG-N, gli organi federali hanno avanzato anche le seguenti ulteriori argomentazioni:

1. le autorità federali hanno ritenuto realistico un prezzo fisso in considerazione delle economie di scala: con più aerei vengono prodotti, con più conveniente diventa l'F-35A. La CdG-N condivide in linea di principio questa prospettiva economica, ma ritiene che essa non giustifichi un prezzo fisso forfettario;
2. gli Stati Uniti si sarebbero lasciati convincere ad accettare un prezzo fisso poiché la procedura di valutazione della Svizzera gode di buona reputazione e, di conseguenza, la scelta della Svizzera a favore dell'F-35A potrebbe avere un effetto di richiamo per altri potenziali Stati acquirenti. La Commissione non è riuscita a chiarire in che misura tale argomentazione fosse

- effettivamente rilevante nel periodo in cui è stato stipulato il contratto. Tuttavia, tale argomentazione risulta poco comprensibile per la Commissione;
3. le esperienze finora maturate dalla Svizzera negli acquisti tramite il programma FMS sono state molto positive e, fino a quel momento, non si erano verificati superamenti dei costi. Dal punto di vista della Commissione, tale argomentazione può essere invocata in entrambi i sensi: da un lato, in quanto un accordo a prezzo fisso comporta pochi rischi per il governo statunitense. Dall'altro lato, tale argomentazione relativizza anche la necessità di includere un accordo esplicito sul prezzo fisso nella LOA.

Nella sua perizia del 1° marzo 2024, lo studio legale Arnold&Porter è giunto alla conclusione che la volontà di entrambe le parti contraenti, ovvero degli Stati Uniti e della Svizzera, fosse chiara nella LOA, vale a dire quella di effettuare l'acquisto a un prezzo fisso¹⁴². La perizia non ha inoltre rilevato che un accordo a prezzo fisso e il vincolo del prezzo a quello offerto nella LOA violasse il diritto statunitense.

Da parte sua, lo studio legale Homburger ha precisato nella sua perizia breve del 30 novembre 2023 che, secondo la propria valutazione giuridica, la LOA contiene alla *Note 55* un accordo di prezzo fisso specifico e negoziato individualmente, che si discosta dalla LOA standard e che, a suo avviso, in base ai principi generali del diritto contrattuale, prevale sulle disposizioni divergenti contenute nella LOA (*terms and conditions*)¹⁴³.

Le due perizie citate non erano ancora disponibili al momento della preparazione e discussione del messaggio sull'esercito 2022 nonché della nascita del concetto di prezzo fisso forfettario e non hanno quindi potuto fungere da base di valutazione per gli organi federali coinvolti. Esse confermano tuttavia a posteriori che le argomentazioni addotte a favore del concetto di prezzo fisso non sono del tutto prive di fondamento.

La CdG-N ritiene tuttavia che le informazioni nel loro complesso fossero in ogni momento contrarie a un concetto di prezzo fisso forfettario, ovvero di un importo forfettario fisso che tenesse già conto dell'inflazione (v. definizione a pag. 8 seg.):

1. i prezzi fissi forfettari non sono usuali nelle operazioni di fornitura di armamenti nell'ambito del programma FMS e non sono esigibili in sede giudiziaria. Infatti, nell'ambito della presentazione delle offerte, nessun offerente ha proposto prezzi fissi per i rispettivi aerei da combattimento. Anche gli Stati Uniti, nelle loro offerte, hanno fatto riferimento alle norme del programma FMS;
2. nel corso delle trattative contrattuali, il capoprogetto ha ricevuto la comunicazione secondo cui la Svizzera non poteva essere trattata in modo diverso dagli altri Stati acquirenti per quanto riguarda il prezzo dell'F-35A¹⁴⁴. Dal punto di vista delle parti coinvolte, tale dichiarazione è stata considerata

¹⁴² «While the LOA language is clear that the intent of the parties is for the transaction is to be fixed priced...» (perizia dello studio legale Arnold&Porter del 1° mar. 2024, pag. 12).

¹⁴³ Perizia breve dello studio legale Homburger del 30 nov. 2023, pag. 2.

¹⁴⁴ E-mail della DSCA al capoprogetto NAC del 20 ott. 2022

parte di un processo negoziale in corso. Le parti coinvolte non sono tuttavia state in grado di presentare documenti, quali corrispondenza o appunti delle discussioni, che potessero comprovare tale evoluzione. Rimane quindi solo il chiaro rifiuto di concedere un'eccezione alla Svizzera, documentato nel corso dell'elaborazione. La Commissione non ravvisa pertanto alcuna indicazione sufficiente a rafforzare la convinzione della parte svizzera secondo cui i rappresentanti statunitensi avrebbero accettato l'interpretazione svizzera relativa al fatto che la *Note 55* avrebbe garantito il prezzo fisso;

3. il principio sancito dalla legge secondo cui gli Stati Uniti non possono né realizzare profitti né subire perdite da tali acquisti per conto di altri Stati era già in vigore al momento in cui si sono svolti i negoziati contrattuali. Questo doveva essere noto agli attori coinvolti in Svizzera. Nella sua e-mail del 18 ott. 2021 indirizzata al capoprogetto di armasuisse, la DSCA ha fatto riferimento a tale requisito di legge;
4. durante la negoziazione del contratto era anche noto che gli F-35A avrebbero potuto essere consegnati alla Svizzera solo dopo diversi anni. Una stima dell'andamento dei costi per la produzione degli F-35A su un arco di tempo così lungo comporta notevoli incertezze. In particolare, è difficile prevedere l'inflazione su un periodo così esteso. Un prezzo forfettario fisso avrebbe comportato un'assunzione da parte degli Stati Uniti di rischi in materia di costi, qualora non fossero riusciti a trasferirli al produttore;
5. il testo della *Note 55* stabilisce, da un lato, un prezzo fisso legato al prezzo offerto. Dall'altro, in tale nota si fa esplicito riferimento alle disposizioni generali della LOA. In esse è chiaramente stabilito che la Svizzera deve pagare lo stesso importo che gli Stati Uniti versano al produttore. Ciò solleva dubbi sulla chiara volontà contrattuale di entrambe le parti. Il fatto che sussista una certa ambiguità in materia di prezzo fisso è confermato anche dal riscontro fornito all'epoca dallo studio legale Homburger, in data 3 novembre 2021, in merito alla LOA già firmata dagli Stati Uniti. In tale documento, lo studio legale suggeriva ad armasuisse di adoperarsi affinché nella LOA venissero eliminate le disposizioni relative ai *best efforts* e ai «costi stimati». L'espressione «costi stimati» compare sette volte nel contratto. Tali proposte di cancellazione non sono state applicate ai contratti o armasuisse non si è rivolta alla DSCA con tali proposte;
6. l'accordo raggiunto con gli Stati Uniti sulle linee guida in materia di comunicazione non contiene invece alcun riferimento alle disposizioni generali della LOA. Secondo la CdG-N contiene tuttavia le stesse potenziali contraddizioni riscontrabili anche nella *Note 55*. Il collegamento con le condizioni standard è esplicitamente sancito. Lo stesso vale anche per il comunicato stampa dell'Ambasciata degli Stati Uniti in Svizzera. In tale contesto, secondo la Commissione, anche il valore aggiunto del diritto, concesso alla Svizzera, di visionare i contratti di acquisto stipulati dagli Stati Uniti con il produttore va fortemente relativizzato;
7. nell'ambito della propria verifica sulla gestione dei rischi del programma Air2023, il CDF ha esaminato la valutazione giuridica relativa al prezzo fisso e, nel proprio rapporto finale del 18 maggio 2022, è giunto alla con-

clusione che la situazione giuridica al riguardo non era univoca e che si doveva presumere l'esistenza di un rischio residuo in merito al prezzo. Inoltre, nel caso di questo accordo internazionale non è possibile far valere il prezzo in sede giudiziaria, poiché non esiste una giurisdizione competente in materia.

In sintesi, la CdG-N giunge alla conclusione che nella LOA vi siano effettivamente indicazioni relative a una forma indefinita di prezzo fisso. Tuttavia, alla forma comunicata del prezzo fisso si opponevano, e si oppongono tuttora, circostanze significative. Tali circostanze non sono state prese sufficientemente in considerazione né nel corso della negoziazione contrattuale né successivamente, in particolare nel periodo precedente alla firma della LOA da parte della Svizzera, vale a dire delle autorità svizzere. La Commissione attribuisce ciò alla decisa volontà di armassuisse di concordare un prezzo fisso forfettario, il che giustificava la bassa valutazione del rischio finanziario e aumentava la probabilità di ottenere l'approvazione del Parlamento. D'altra parte, anche le lacune già descritte nell'organizzazione delle autorità potrebbero aver contribuito a tale situazione. La CdG-N è chiaramente del parere che gli aspetti contrari al prezzo forfettario fisso avrebbero dovuto essere chiariti in modo approfondito, al fine di comunicare una definizione chiara del prezzo fisso prima che il Parlamento discutesse il messaggio sull'esercito 2022 e che la Svizzera, di conseguenza, firmasse la LOA.

Secondo il parere della CdG-N, nel contratto tra la Svizzera e il governo degli Stati Uniti non è stato negoziato nessuno dei prezzi fissi indicati al numero 2.1.2 (pag. 16 seg.). Di fatto, è stato semplicemente stabilito che la Svizzera avrebbe pagato, a tempo debito, lo stesso prezzo corrisposto dagli Stati Uniti al produttore¹⁴⁵. Tale accordo è stato successivamente presentato, nel contesto della *Note 55*, con il termine «prezzo fisso», suggerendo così un tetto massimo di spesa che la CdG-N, dopo aver esaminato il contratto, non può confermare in tali termini. La Commissione è giunta alla conclusione che negli affari FMS non siano possibili prezzi fissi forfettari e che, anche qualora ne fosse stato concordato uno, tale prezzo non sarebbe stato esigibile in sede giudiziaria. L'assenza di giurisdizione corrisponde tuttavia a una prassi standard negli affari FMS, poiché si tratta di contratti standard che di norma non contengono clausole relative a prezzi fissi.

L'ipotesi che gli Stati Uniti violino le proprie leggi con un prezzo fisso forfettario unico stabilito contrattualmente con la Svizzera non è assolutamente plausibile e la CdG-N non riesce a comprendere come i responsabili siano potuti giungere a una conclusione diversa. Quanto più stretto era il coinvolgimento delle persone, tanto più ci si chiede in che misura l'ambiguità non sia stata letteralmente presa in considerazione.

A tal proposito occorre sottolineare che, con la *Note 55* nonché con la comunicazione congiunta e l'accesso ai contratti, gli Stati Uniti hanno facilitato l'interpretazione del

¹⁴⁵ Nella sua consultazione, lo studio legale Homburger ha espresso il seguente parere: era stato inoltre stabilito contrattualmente che gli Stati Uniti concordassero con il produttore il prezzo offerto alla Svizzera nella procedura di appalto, che includeva già l'inflazione statunitense.

prezzo fisso forfettario comunicata dai responsabili. Il fatto che l'Ambasciata degli Stati Uniti in Svizzera abbia pubblicato un comunicato stampa sull'argomento il 2 luglio 2022 non ha contribuito a chiarire la questione.

La procedura stabilita in merito al diritto di accesso ai documenti fornisce una chiara indicazione del fatto che l'interpretazione del prezzo fisso, così come comunicata dalle autorità svizzere, fosse errata. Se il cosiddetto prezzo fisso sorge solo alla conclusione del contratto tra il produttore e il governo statunitense, esso non può essere stato contemporaneamente già stabilito nel contratto tra la Svizzera e il governo statunitense.

La CdG-N giunge alla conclusione che le persone coinvolte di armasuisse, la stessa armasuisse in qualità di Ufficio federale dell'armamento e i suoi organi superiori abbiano sopravvalutato l'affidabilità del risultato delle trattative o che lo abbiano presentato come più affidabile di quanto non fosse in realtà. Forse anche le esperienze molto positive che la Svizzera ha avuto finora con gli Stati Uniti e la loro affidabilità come partner commerciale nel quadro del programma FMS hanno contribuito a una sopravvalutazione del risultato dei negoziati.

Raccomandazione 7: La CdG-N invita il Consiglio federale, per quanto riguarda gli aspetti finanziari dei futuri acquisti di armamenti di grande entità e complessità, a concentrarsi su previsioni¹⁴⁶ il più possibile accurate e sulla trasparenza in merito ai rischi. Per quanto riguarda l'andamento dell'inflazione, occorre considerare e illustrare diversi scenari. Tali scenari devono essere tenuti in considerazione anche nel calcolo dei supplementi di rischio.

Inoltre, i limiti del margine di manovra negoziale devono essere chiariti in anticipo e in modo approfondito.

3.2.3.3 La comunicazione interna ed esterna del prezzo fisso

Di seguito la Commissione esamina in che misura la comunicazione interna ed esterna al Dipartimento sia stata adeguata e appropriata.

Per quanto riguarda la comunicazione *interna al Dipartimento*, secondo quanto emerso dalle indagini della CdG-N è chiaro che il prezzo fisso forfettario non potesse essere messo in discussione. Sebbene alcuni collaboratori del Dipartimento, dopo la stipulazione del contratto, non fossero del tutto convinti che fosse possibile concordare un prezzo fisso forfettario, hanno comunque difeso la posizione ufficiale del dipartimento¹⁴⁷. In virtù del dovere di lealtà nei confronti del datore di lavoro e, di conseguenza, nei confronti dei superiori gerarchici, è istituzionalmente logico che la posizione del Consiglio federale rispettivamente quella di una capodipartimento do-

¹⁴⁶ Si veda anche il rapporto del CDF «Qualità delle previsioni nelle basi decisionali destinate a Parlamento ed elettorato» del 2 apr. 2026 (riassunto; il rapporto completo è disponibile soltanto in tedesco e francese).

¹⁴⁷ Una delle persone sentite ha affermato che, pur non credendo nel prezzo fisso, lo ha comunque difeso dinanzi al Parlamento e all'opinione pubblica.

vesse essere sostenuta verso l'esterno in modo uniforme da tutte le persone coinvolte. Dal punto di vista della Commissione, tuttavia, è importante che le voci critiche vengano ascoltate internamente e prese sul serio. A seconda della valutazione delle argomentazioni avanzate, queste possono costituire un importante punto di partenza per una verifica dei fatti da parte degli organi competenti. Nel caso in esame, tale possibilità non è stata sfruttata.

Per valutare la *comunicazione esterna* dei rappresentanti del DDPS occorre tenere conto delle rispettive basi informative. In definitiva, si tratta di stabilire se gli uffici che hanno comunicato verso l'esterno lo abbiano fatto sulla base di informazioni sufficientemente fondate e, se del caso, se avrebbero dovuto rendersi conto che tali informazioni non coprivano in modo esaustivo la situazione di fatto.

Secondo la CdG-N la comunicazione esterna del Dipartimento e del Consiglio federale in merito all'aspetto economico dell'acquisto degli F-35A è stata corretta fino al colloquio specialistico del 26 novembre 2021.

La situazione è diversa per quanto riguarda la diffusione delle informazioni a partire da tale colloquio con i rappresentanti dei media, al quale avevano partecipato, oltre al capoprogetto di armasuisse, anche il segretario generale supplente e una rappresentanza dell'AFF. In tale occasione, il capoprogetto ha reso nota per la prima volta all'esterno il concetto di un prezzo fisso forfettario. Il capoprogetto NAC si è basato, a tal fine, sulla *Note 55*.

Tale posizione è stata da allora in poi fatta propria da armasuisse, dal DDPS e dal Consiglio federale. Secondo la presente analisi, tuttavia, in quel momento le informazioni relative al prezzo fisso forfettario non erano state sufficientemente verificate; per questo motivo, la comunicazione pubblica relativa al prezzo fisso forfettario si è rivelata, col senno di poi, troppo ottimistica e ha finito per gettare le basi alla successiva comunicazione sul prezzo fisso forfettario, senza che venissero evidenziati i potenziali rischi residui. La Commissione considera la comunicazione un aspetto centrale della gestione di questo importante processo di acquisto; ritiene pertanto che la comunicazione relativa agli elementi salienti dell'acquisto avrebbe dovuto essere pianificata e concordata con il Dipartimento¹⁴⁸.

Per quanto riguarda l'adozione del concetto di armasuisse di prezzo fisso forfettario da parte del DDPS e del Consiglio federale nella comunicazione verso l'esterno, è rilevante stabilire in che misura la capodipartimento e la sua Segreteria generale fossero a conoscenza degli elementi che avrebbero eventualmente potuto mettere in discussione il prezzo fisso forfettario. Questo è particolarmente rilevante alla luce del

¹⁴⁸ L'allora capoprogetto ha affermato che tale accordo era stato effettivamente concluso. La Commissione non ha tuttavia ricevuto ulteriori prove a sostegno di tale affermazione. Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della Commissione di gestione del CdG-N del 1° mag. 2026.

fatto che il 20 ottobre 2021 la DSCA ha precisato al capoprogetto NAC che la Svizzera non avrebbe ottenuto condizioni migliori rispetto ad altri Stati¹⁴⁹.

Secondo le informazioni della CdG-N, il Dipartimento – fino alla pubblicazione del rapporto di verifica del CDF – era informato solo in misura molto limitata sugli elementi critici (v. paragrafo precedente). La comunicazione del DDPS è stata quindi coerente, nella misura in cui – dato che armasuisse e il Dipartimento, sulla base della LOA negoziata, partivano dal presupposto di un prezzo fisso forfettario – essa stessa ha sempre fatto riferimento al prezzo fisso forfettario e quest'ultimo è stato confermato. Le obiezioni che facevano riferimento alle incertezze giuridiche sono state respinte con la motivazione che la *Note 55*, con il suo carattere specifico, prevalesse sulle disposizioni generali della LOA.

Al più tardi in occasione della riunione conclusiva sul rapporto del CDF del 27 aprile 2022, gran parte di tali incertezze giuridiche è stata tuttavia portata a conoscenza anche della SG-DDPS. Come già illustrato, ciò non ha comportato alcun ripensamento da parte del Dipartimento in merito alla comunicazione relativa al prezzo fisso forfettario o ai potenziali rischi di prezzo. A quel punto, il messaggio sull'esercito 2022, che riportava il prezzo fisso forfettario senza fare riferimento ad eventuali rischi, era già stato adottato dal Consiglio federale.

Come valuta ora la CdG-N la comunicazione al Parlamento? Come illustrato in precedenza, i potenziali rischi relativi al prezzo fisso forfettario non erano indicati nel messaggio sull'esercito 2022. Il DDPS non ha evidenziato tali rischi nemmeno dopo la discussione conclusiva sul rapporto del CDF nell'ambito del processo parlamentare dinanzi alla Camera prioritaria, ovvero il Consiglio degli Stati e le sue commissioni incaricate dell'esame preliminare.

Le varie commissioni sono state comunque informate tempestivamente dell'analisi del CDF. La DelFin, per esempio, ha preso atto il 7 e l'8 luglio 2022 del rapporto del CDF completato il 18 maggio 2022. Il suo presidente aveva inoltre provveduto affinché la CdG-N ricevesse il rapporto in anticipo, al fine di poter redigere, se necessario, un corappporto destinato alla commissione incaricata dell'esame preliminare della seconda Camera, ossia la CPS-N. Da parte sua, il CDF ha presentato il proprio rapporto alla sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N il 20 giugno 2022.

La DelFin ha riconosciuto la necessità di intervenire. Da un lato ha sostenuto che, visto l'elevato volume del progetto e le incertezze esistenti, fosse opportuno integrare Air2030 nella gestione dei rischi della Confederazione. Dall'altro, ha ritenuto che gli approfondimenti sui rischi finanziari connessi al prezzo fisso potessero essere effet-

¹⁴⁹ Nell'ambito della consultazione, l'allora capoprogetto NAC ha espresso il seguente parere: occorre tenere conto del fatto che armasuisse e il Dipartimento avevano valutato l'aspetto del prezzo fisso sulla base del risultato delle trattative e, rispettivamente, della LOA firmata. Il riscontro della DSCA del 20 ott. 2021 è stato inquadrato nel contesto di un processo negoziale in corso e non è stato interpretato come una valutazione definitiva dell'esito delle trattative, raggiunto solo in un secondo momento. Tuttavia, nei documenti disponibili non figuravano altre dichiarazioni della stessa rilevanza di tale e-mail che potessero documentare un allontanamento della DSCA da tale posizione.

tuati solo in combinazione con una valutazione approfondita dei rischi in materia di politica di sicurezza da parte della CPS, competente in materia. La DelFin si è pertanto rivolta direttamente alle CPS-N/S il 12 luglio 2022 per segnalare le questioni in sospeso e le divergenze di opinione¹⁵⁰.

Il rapporto del CDF è stato pubblicato l'11 luglio 2022. La CPS-S si è fatta presentare il rapporto da parte del CDF il 18 agosto 2022 e ha esaminato la *Note 55* della LOA sugli F-35A, relativa al prezzo fisso. È giunta alla conclusione che tale disposizione avvalorasse la posizione delle autorità federali¹⁵¹. Nella seduta del 29 e 30 agosto 2022, la CPS-N è giunta alle stesse conclusioni della sua Commissione omologa¹⁵². Si può quindi affermare che le Camere federali e i loro organi competenti fossero a conoscenza dei rischi individuati dal CDF prima dell'adozione del relativo credito d'impegno.

Con la *Note 55* e la dichiarazione dell'Ambasciata degli Stati Uniti, la CPS-N disponeva di documenti che avvaloravano l'impressione che si trattasse di un prezzo fisso. Inoltre, sia la capodipartimento che le altre persone coinvolte del DDPS hanno sostenuto con veemenza il prezzo fisso e hanno criticato la valutazione divergente del CDF. A posteriori, secondo la CdG-N, la lettura del contratto avrebbe eventualmente consentito alla CPS-N di chiarire in modo più completo la situazione fattuale. Lo stesso vale anche per gli altri organi parlamentari coinvolti (CdF, DelFin).

Excursus: supplemento di rischio

La CdG-N si è inoltre chiesta se il supplemento di rischio dell'1,5 per cento, contenuto nel messaggio sull'esercito e nella richiesta di credito d'impegno, non avrebbe dovuto essere aggiornato. Da un lato, la Commissione ritiene sorprendente che il supplemento di rischio dell'1,5 per cento, già applicato nella valutazione dei modelli di aereo, non sia stato rivisto al ribasso sebbene, secondo il Consiglio federale, il DDPS e armasuisse, fosse stato concordato un prezzo fisso forfettario per l'F-35A. D'altro canto, l'inflazione negli Stati Uniti è aumentata in modo significativo tra il momento dell'ultima offerta statunitense per l'F-35A e l'adozione del messaggio sull'esercito. Anche la domanda di materiale bellico a livello mondiale ha registrato un aumento in tale periodo, tra l'altro a causa dell'aggravarsi del conflitto in Ucraina. Tali sviluppi avrebbero giustificato un adeguamento al rialzo del supplemento di rischio.

Nel complesso, il calcolo del supplemento di rischio contenuto nel messaggio sull'esercito risulta poco comprensibile per la Commissione. Secondo le informazioni fornite da armasuisse, è in corso un adeguamento di tali calcoli¹⁵³. La CdG-N accoglie con favore tale adeguamento delle procedure e chiederà di consultarli.

¹⁵⁰ Lettera della DelFin alla CdG-N del 5 dic. 2025

¹⁵¹ Comunicato stampa del 19 ago. 2022

¹⁵² Comunicato stampa del 30 ago. 2022

¹⁵³ Nota informativa di armasuisse del 28 gen. 2026 destinata alla sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N

3.3 Fase 3: Dalla stipulazione del contratto all'informazione del Parlamento e dell'opinione pubblica in merito ai maggiori costi

3.3.1 Fase senza segnali esterni di problemi, fino ad agosto 2024

3.3.1.1 Perizia legale su incarico del nuovo capo dell'armamento

Tra la stipulazione del contratto, nel 2022, e il mese di agosto del 2023 non si sono registrati nuovi sviluppi. Nell'estate del 2023 vi è stato un cambio al vertice di armasuisse: l'allora capo dell'armamento Martin Sonderegger è passato al beneficio della pensione. Il suo posto di direttore di armasuisse e quindi capo dell'armamento è stato assunto da Urs Loher, che in precedenza era stato CEO dell'azienda di armamenti Thales Svizzera. In questa funzione aveva partecipato all'offerta presentata da Dassault (velivolo Rafale) per il NAC.

Sulla base della sua esperienza pluriennale nell'industria degli armamenti, il nuovo capo dell'armamento era scettico in merito al prezzo fisso concordato per l'F-35A, poiché negli affari FMS i prezzi fissi forfettari sono inusuali ed egli non era a conoscenza di alcun contratto simile. Per tale ragione, il nuovo capo dell'armamento ha incaricato l'allora capo del servizio giuridico di raccogliere tutti i documenti rilevanti e di chiarire in quali situazioni sarebbero potuti emergere maggiori costi e quali potenziali contromisure sarebbe stato possibile adottare.

Tuttavia, la risposta del servizio giuridico non ha soddisfatto completamente il nuovo capo dell'armamento, che ha quindi incaricato il servizio giuridico di armasuisse di far verificare la situazione anche dall'esterno¹⁵⁴. Questa prima perizia è stata affidata allo studio legale Homburger all'inizio di novembre 2023. In dicembre 2023, dopo aver ricevuto la perizia dallo studio legale Homburger, il capo dell'armamento ha chiesto¹⁵⁵ una seconda perizia che doveva rispondere alla stessa questione dal punto di vista del diritto statunitense. Questa seconda perizia è stata affidata, tramite lo studio legale Homburger, allo studio legale statunitense Arnold&Porter.

La perizia breve di Homburger

Poiché lo studio legale Homburger aveva già partecipato alla stesura della *Note 55*, conosceva molto bene la situazione. Esso ha innanzitutto sottolineato che la LOA relativa agli aerei è soggetta al diritto statunitense. Ciononostante, il capo dell'armamento ha richiesto una valutazione secondo l'interpretazione del diritto svizzero, poiché il CDF, nel proprio rapporto di verifica, aveva fatto esplicito riferimento all'interpretazione del diritto svizzero. Nella sua perizia, lo studio legale Homburger è giunto alla conclusione che, secondo il diritto svizzero, si tratta di un accordo a prezzo fisso negoziato in modo specifico e individuale. Ha motivato la sua conclusione in primo luogo con il principio secondo cui le norme speciali hanno la prece-

¹⁵⁴ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 12 set. 2025

¹⁵⁵ L'annuncio che Homburger aveva trovato lo studio legale adatto è stato ricevuto da armasuisse il 5 feb. 2024.

denza rispetto alle norme generali (principio della *lex specialis*). Lo studio legale ha anche valutato il diritto di consultare i contratti tra gli USA e il produttore nonché l'accordo tra le parti in merito alla comunicazione del contenuto della *Note 55* della LOA. Allo stesso tempo, lo studio legale Homburger ha inoltre sottolineato che il governo degli Stati Uniti mantiene una posizione neutrale tra il produttore e l'acquirente e si limita a trasferire costi, profitti e perdite. Per questo motivo, è fondamentale che i contratti tra il governo degli Stati Uniti e il produttore prevedano effettivamente la fissazione dei prezzi. Lo studio legale Homburger ha tuttavia anche sottolineato che si trattava di un'interpretazione secondo il diritto svizzero e non secondo il diritto statunitense. Conformemente al testo del contratto, quest'ultimo sottostà al diritto statunitense: non sono previsti né una giurisdizione competente né rimedi giuridici e le divergenze devono essere risolte per via diplomatica.

La perizia dello studio legale Homburger del 30 novembre 2023 risponde in linea di principio negativamente alla domanda del capo dell'armamento se l'acquisto dell'F-35A avrebbe potuto portare a maggiori costi. Secondo lo studio legale, cambiamenti del prezzo sarebbero stati possibili nel caso in cui fossero cambiate le circostanze o se la Svizzera avesse per esempio avanzato nuove richieste specifiche per l'F-35A. Inoltre, lo studio legale ha sottolineato che il governo statunitense potrebbe essere tentato di riversare sulla Svizzera le variazioni di prezzo, qualora il contratto con il produttore le prevedesse o le rendesse possibili. Lo studio legale Homburger è anche giunto alla conclusione che, sulla base degli accordi stabiliti nella *Note 55*, eventuali cambiamenti del prezzo avrebbero necessitato di una modifica (*amendment*) della LOA. A sua volta, per una tale modifica sarebbe stata necessaria l'approvazione della Svizzera. Secondo la perizia, un'ulteriore possibilità di far valere maggiori costi supplementari sarebbe stata quella di cambiamenti imprevedibili ed estremi delle circostanze (clausola *rebus sic stantibus*). Questi meccanismi generali di correzione sono previsti sia dal diritto internazionale sia dal diritto degli Stati Uniti e della Svizzera. Lo studio legale Homburger aveva già sottolineato nel memorandum del 30 maggio 2022, quindi ancora prima della firma del contratto da parte della Svizzera, che a causa del rincaro il produttore avrebbe potuto non essere più disposto a firmare a tale prezzo. Ha tuttavia sottolineato anche che questo sarebbe stato in contrasto con gli accordi contrattuali tra la Svizzera e gli Stati Uniti¹⁵⁶.

La perizia di Arnold&Porter

In aggiunta alla perizia nell'ottica del diritto svizzero, armasuisse ha richiesto anche una perizia legale secondo il diritto statunitense. L'assegnazione ad Arnold&Porter è avvenuta per il tramite dello studio legale Homburger.

L'avvocato responsabile di questi chiarimenti locali presso Arnold&Porter era Charles Blanchard, ex *General Counsel* delle Forze aeree e Forze terrestri statunitensi (*US Air Force* e *US Army*). La perizia statunitense è dunque stata redatta sotto la guida di una persona che, secondo lo studio legale Homburger, dispone di un'ampia esperienza nell'ambito degli acquisti di armamenti.

¹⁵⁶ NAC: Breve analisi relativa al tasso di cambio e al rincaro, Homburger AG del 30 mag. 2022

Lo studio legale Arnold&Porter ha analizzato se il Governo degli USA avrebbe potuto esigere, secondo le vigenti leggi americane, un aumento del prezzo in merito all'acquisto dell'F-35A, ai costi d'esercizio e di manutenzione e alle relative armi. Sinteticamente, la perizia è giunta alle conclusioni seguenti.

Le regole standard del programma FMS prevedono che il governo degli Stati Uniti faccia tutto il possibile (*best efforts*) per fornire al Paese acquirente i beni d'armamento e i servizi al prezzo stimato nel contratto. Tuttavia, il Governo statunitense deve riversare sul Paese acquirente eventuali maggiori costi, poiché gli Stati Uniti non possono realizzare né un guadagno né una perdita. Secondo lo studio legale Arnold&Porter, queste regole sono applicabili ai contratti con la Svizzera riguardanti l'esercizio, la manutenzione e l'armamento degli F-35A.

Per quanto riguarda la LOA riguardante l'F-35A, la perizia sottolinea tuttavia che la relativa clausola speciale (*Note 55*) prevede che gli aerei siano forniti a prezzo fisso (*firm fixed price*). Secondo lo studio legale, considerando tutti i documenti rilevanti (LOA, *insight letter* ecc.) e le prescrizioni legali degli USA relative ai contratti a prezzo fisso, nella LOA risulta chiara l'intenzione delle due parti contrattuali USA e Svizzera, vale a dire fissare il prezzo dell'F-35A alla somma stabilita nel contratto.

Nella perizia, lo studio legale Arnold&Porter ha inoltre approfondito le condizioni alle quali il produttore avrebbe potuto far valere maggiori costi nei confronti del Governo statunitense. Per giungere a una tale situazione, il Paese acquirente dovrebbe per esempio richiedere degli adeguamenti che porterebbero a maggiori costi. I prezzi analizzati sono dunque in linea di principio fissi, mentre il produttore può far valere maggiori costi a condizioni molto restrittive.

Queste spiegazioni si riferiscono a maggiori costi che insorgono dopo la conclusione dei contratti d'acquisto tra il Governo statunitense e il produttore e dunque dopo che gli USA hanno concordato il prezzo con il produttore. Ciò emerge dal contesto della perizia. Il punto di riferimento dei maggiori costi è dunque il prezzo stabilito nel contratto tra il Governo statunitense e il produttore.

Nel caso in cui un produttore potesse soddisfare le condizioni per far valere maggiori costi, si porrebbe la questione se il Governo statunitense possa riversare tali maggiori costi sulla Svizzera. Secondo lo studio legale, non è possibile rispondere con certezza a questa domanda: da un lato la *Note 55* è formulata in modo chiaro, dall'altro le ulteriori parti della LOA comprendono disposizioni (in particolare il rimando agli *standard terms and conditions* e i costi stimati) che potrebbero essere invocate dal Governo degli USA per riversare maggiori costi sulla Svizzera. La perizia parla di disposizioni ambigue della LOA (*ambiguities*). Lo studio legale ritiene quindi che la questione del trasferimento di maggiori costi andrebbe eventualmente chiarita per via diplomatica. In un caso del genere, entrambe le parti avrebbero delle buone argomentazioni per difendere le proprie posizioni. Tuttavia, lo studio legale ritiene poco probabile che insorgano maggiori costi e sia quindi necessario un chiarimento per via diplomatica.

Il capo dell'armamento ha trovato tranquillizzanti queste perizie, dopo che in particolare anche lo studio legale statunitense valutava estremamente ridotto il rischio di maggiori costi¹⁵⁷.

3.3.1.2 Avvicendamento al vertice della Segreteria generale

Il 1° gennaio 2024, Daniel Büchel ha assunto la funzione di segretario generale del DDPS subentrando a Toni Eder. La CdG-N ha indagato su quanto il prezzo fisso sia stato tematizzato nel quadro del passaggio di consegne.

All'inizio del 2024, il tema del prezzo fisso non era percepito come un problema urgente dopo che i relativi chiarimenti svolti dal capo dell'armamento avevano valutato come estremamente ridotto il rischio di maggiori costi. Inoltre, in questo periodo il DDPS dava la priorità ad altre questioni, come per esempio alla sorveglianza dello spazio aereo, a sua volta parte del programma Air2030. Secondo quanto dichiarato del nuovo segretario generale, al momento della sua entrata in carica il prezzo fisso non era quindi un tema prioritario. Presso la SG-DDPS, la questione è diventata di maggiore attualità solo a partire dall'estate del 2024.

3.3.2 Primi segnali di costi aggiuntivi – da agosto 2024 alla conferma formale dei maggiori costi

Secondo l'attuale capoprogetto NAC, i primi segnali di maggiori costi si sono manifestati a partire dalla primavera del 2024. In quel periodo, nel quadro dei contatti tra l'attuale capoprogetto NAC e il JPO, è emerso che i velivoli dei primi lotti di produzione (*lot* 18 e 19) sarebbero stati più cari dei precedenti¹⁵⁸. Per tale ragione, armasuisse mirava a organizzare un incontro tra il capo dell'armamento e il JPO.

Armasuisse ha però ottenuto un appuntamento con il JPO solo in agosto 2024¹⁵⁹. In occasione di questo incontro, a cui per la Svizzera ha partecipato il capo dell'armamento, la parte statunitense ha comunicato che gli USA avrebbero dovuto pagare di più per gli F-35A rispetto a quanto pagato fino a quel momento¹⁶⁰. Questi maggiori costi sarebbero stati riversati sulla Svizzera. Durante questo incontro, il JPO ha anche informato armasuisse che, dal punto di vista degli USA, i contratti con la Svizzera non erano contratti a prezzo fisso secondo l'ottica elvetica. Il capo dell'armamento ha registrato queste informazioni in una nota interna all'attenzione dell'allora capo del DDPS. Il Dipartimento era dunque informato che l'acquisto dell'F-35A da parte del governo statunitense avrebbe comportato maggiori costi; il Dipartimento ha tuttavia

¹⁵⁷ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 12 set. 2025

¹⁵⁸ La Svizzera acquista velivoli dei *lot* 19, 20, 21 e 22.

¹⁵⁹ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG del 3 feb. 2026

¹⁶⁰ Secondo le norme legali degli USA, l'inflazione può essere aggiunta all'importo iniziale. Gli aumenti di prezzo comunicati fino a questo momento dagli USA corrispondono all'11-20 % del prezzo concordato originariamente. Nel periodo che va dalla stipulazione del contratto all'indagine della Commissione, l'inflazione negli USA è stata del 21 % circa.

presupposto che, dato che era stato negoziato un prezzo fisso, non si sarebbero verificati maggiori costi per la Svizzera.

Anche dopo l'incontro di agosto 2024, il DDPS e armasuisse erano dell'opinione che la Svizzera avesse negoziato un prezzo fisso forfettario e non fosse dunque interessata da eventuali maggiori costi. Quale ulteriore motivazione, armasuisse citò il fatto di aver ricevuto l'informazione dal JPO, mentre il partner contrattuale della Svizzera è invece la DSCA.

3.3.2.1 Presa di posizione di Homburger dell'11 settembre 2024

Alla luce dell'opinione espressa dal JPO in merito a tale incontro e in vista dei prossimi colloqui del capo dell'armamento con il direttore della DSCA a Washington, allo studio legale Homburger è stato nuovamente affidato, senza gara d'appalto secondo l'articolo 18 della LAPub, l'incarico di redigere una presa di posizione che illustrasse in modo conciso, ai fini dei negoziati con gli Stati Uniti, le argomentazioni a sostegno della posizione della Svizzera. La presa di posizione dell'11 settembre 2024 conteneva anche punti di discussione in inglese, destinati a fungere da promemoria per il capo dell'armamento durante i colloqui con la DSCA. La presa di posizione non costituisce quindi una perizia giuridica né una valutazione giuridica obiettiva dell'accordo relativo alla fissazione dei prezzi. In questa nuova presa di posizione¹⁶¹ sono state esposte le argomentazioni a sostegno del fatto che la Svizzera e il governo USA avevano concordato prezzi fissi. La *Note 55* della LOA concernente gli aerei è specifica ed è stata negoziata individualmente con la Svizzera, ha quindi la precedenza rispetto a eventuali disposizioni divergenti. Le ulteriori argomentazioni dello studio legale facevano riferimento all'accordo sussidiario sulle linee guida relative alla comunicazione nonché alla *Insight Letter* e al comunicato stampa dell'Ambasciata statunitense in Svizzera.

Quale ultimo punto, lo studio legale Homburger citava l'invito a presentare delle offerte, che chiedeva un prezzo fisso comprendente l'inflazione e ogni altro elemento di prezzo fatturato alla Svizzera. Con la presentazione dell'offerta, gli USA hanno «accettato senza condizioni questo criterio secondo la documentazione del bando di concorso»¹⁶². Trattandosi di una serie di argomentazioni di parte da utilizzare nelle trattative con gli Stati Uniti, la presa di posizione non si esprime sul fatto che, nel quadro della presentazione delle offerte, sarebbe anche stato possibile presentare un'alternativa al prezzo fisso. Gli USA non avevano infatti offerto alcun prezzo fisso per l'F-35A (v. n. 3.1.1).

Nella presa di posizione redatta ai fini delle trattative, Homburger ha ribadito le argomentazioni a favore del prezzo fisso e ha spiegato perché il rischio di maggiori costi,

¹⁶¹ Accordo sul prezzo fisso per l'F-35A, Homburger AG, 11 sett. 2024

¹⁶² Accordo sul prezzo fisso per l'F-35A, Homburger AG, 11 sett. 2024, pag. 4

compreso il rincaro, ricada in linea di principio sul produttore: le condizioni contrattuali generali risulterebbero subordinate alla disposizione specifica della *Nota 55*¹⁶³.

Di seguito, anche armasuisse e il DDPS si sono basati sulle argomentazioni dello studio legale Homburger.

3.3.2.2 **Corrispondenza con gli USA in merito ai maggiori costi tra ottobre 2024 e febbraio 2025**

Dal momento che l'affermazione relativa ai maggiori costi e al mancato riconoscimento del prezzo fisso proveniva dal JPO, il DDPS intendeva conoscere il punto di vista della DSCA, vale a dire il partner contrattuale di armasuisse. In ottobre 2024, a tale scopo, ha avuto luogo un incontro tra il capo dell'armamento e i suoi omologhi del JPO e della DSCA. Durante questo incontro è stato confermato che i maggiori costi sarebbero stati riversati sulla Svizzera. In questa occasione, armasuisse ha poi chiesto alla DSCA una presa di posizione scritta riguardante la *Note 55* e il prezzo fisso.

Il 22 novembre 2024, il capo dell'armamento ha ricevuto una lettera in cui la DSCA illustrava la sua posizione. Quest'ultima confermava che l'accordo speciale non rappresentava una garanzia del prezzo¹⁶⁴. Sono inoltre state elencate nuovamente le disposizioni FMS con la spiegazione che, a seguito del diritto statunitense, in occasione di affari FMS gli USA non possono generare né utili né perdite.

Il 6 dicembre 2024, armasuisse ha redatto una risposta alla DSCA in cui veniva illustrata ancora una volta la posizione della Svizzera. Le spiegazioni si basavano sulle argomentazioni addotte fino a quel momento, vale a dire che la Svizzera disponeva, con la *Note 55*, di una clausola del prezzo fisso che aveva la precedenza rispetto alle altre disposizioni della LOA. È inoltre stato fatto riferimento al diritto di consultazione dei documenti, garantito alla Svizzera. Armasuisse ha sottolineato di voler esercitare tale diritto. Armasuisse ha sottoposto la lettera per consultazione anche allo studio legale Homburger.

Il 20/21 dicembre 2024, il DDPS ha ricevuto dall'addetto alla Difesa statunitense, per il tramite della SEPOS, un *non-paper* senza data e senza mittente. Anche in questo *non-paper* era spiegato che sarebbero eventualmente potuti sorgere maggiori costi. Erano altresì illustrati il principio *no profit, no loss* e il fatto che anche il Governo USA deve pagare di più per l'acquisto degli F-35A. Secondo quanto dichiarato alla Commissione dal segretario generale del DDPS, in contesto diplomatico i *non-paper* sono un mezzo per testare le reazioni o gli stati d'animo¹⁶⁵. Il DDPS ha interpretato questo *non-paper* anche come elemento dei negoziati e non come una presa di posizione definitiva della parte statunitense in merito ai maggiori costi.

¹⁶³ Ibid., pag. 4 seg.

¹⁶⁴ «The special LOA note does not constitute a LOA price guarantee.», lettera della DSCA ad armasuisse del 22 nov. 2024

¹⁶⁵ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 12 set. 2025

Il 24 febbraio 2025, armasuisse ha ricevuto una risposta alla lettera del 6 dicembre 2024. In tale risposta, il direttore della DSCA ha scritto che l'interpretazione delle disposizioni speciali è stato un malinteso. L'agenzia statunitense ha spiegato che negli affari FMS è limitata dal diritto USA. Ha tuttavia affermato anche che, per esempio, sarebbe possibile ridurre il volume dell'ordine per contenere i costi. Secondo la DSCA sarebbe anche stato possibile annullare l'acquisto; in questo caso sarebbero tuttavia sorti dei costi per i lavori già svolti.

Armasuisse ha risposto alla DSCA il 10 aprile 2025 e ha nuovamente affermato che dal punto di vista della Svizzera non vi è alcun malinteso e la LOA è formulata in modo chiaro. Nella sua risposta, armasuisse ha fatto appello al concetto di democrazia degli Stati Uniti¹⁶⁶ e ha spiegato che la *Note 55* era nata nel contesto della votazione popolare sul NAC e della relativa decisione programmatica. Armasuisse si è tuttavia anche detta disposta a cercare soluzioni sul piano diplomatico ed eventualmente ad adeguare il volume dell'ordine.

Di seguito, l'attuale capoprogetto NAC si è impegnato a non continuare a cristallizzarsi sul prezzo fisso. Piuttosto, il DDPS avrebbe dovuto informare in modo trasparente in merito alla posizione degli USA e trovare insieme una soluzione adeguata per acquistare il maggior numero possibile di aerei¹⁶⁷.

3.3.2.3 Informazione del Consiglio federale sui maggiori costi nel contesto dell'avvicendamento al vertice del Dipartimento e degli sviluppi con gli USA

La capodipartimento ha deciso che il Consiglio federale e le commissioni parlamentari competenti sarebbero stati informati in merito a eventuali maggiori costi solo quando fossero disponibili informazioni scritte concrete. Questa decisione fu presa sulla base di crescenti indiscrezioni¹⁶⁸.

Dopo aver ricevuto l'informazione scritta del 24 febbraio 2025 (v. sopra), nella seduta del 7 marzo 2025 l'allora capo del DDPS ha informato oralmente il Consiglio federale sulla situazione contrattuale con gli Stati Uniti. Si è trattato della prima occasione in cui il Consiglio federale in corpore ha saputo che gli USA contestavano il prezzo fisso forfettario dell'F-35A e che sarebbero potuti sorgere maggiori costi nel corso dell'acquisto.

Il 1° aprile 2025 vi è stato un avvicendamento al vertice del DDPS. La consigliera federale Viola Amherd ha lasciato il Consiglio federale ed è stata sostituita dal consigliere federale Martin Pfister quale nuovo capo del DDPS. Durante il passaggio di consegne, la questione del prezzo fisso non è stata un argomento centrale. Secondo quanto affermato dal nuovo capo del DDPS si è trattato di una sua decisione consape-

¹⁶⁶ Tenore originale: «Also being a democracy accountable to the public, we trust that the USG will understand the importance and sensitivity of popular votes, which is at the origin of the special agreement in note 55 of the LOA», lettera del capo dell'armamento al direttore della DSCA del 10 apr. 2025

¹⁶⁷ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 3 feb. 2026.

¹⁶⁸ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 12 set. 2026

vole, poiché intendeva farsi informare sull'argomento dal segretario generale. Il prezzo fisso è dunque stato un tema importante nella fase introduttiva del nuovo capodipartimento da parte del segretario generale¹⁶⁹. Il segretario generale del DDPS e il capo di stato maggiore SG-DDPS hanno presentato al nuovo capo del DDPS, nel suo primo giorno di lavoro, una panoramica di tutti i rischi relativi al programma Air2030.

Il nuovo capo del DDPS ha informato oralmente il Consiglio federale in corpore sulle future sfide da affrontare già in occasione della sua prima seduta, il 2 aprile 2025. Due settimane dopo, il 16 aprile 2025, il prezzo fisso forfettario è stato nuovamente tematizzato dal Consiglio federale. In un documento di discussione, il DDPS esponeva che gli USA dubitavano del prezzo fisso e che sarebbero potuti insorgere maggiori costi. Inoltre, tale documento di discussione conteneva una regolamentazione (cosiddetto albero decisionale) su chi informare in che momento, non appena fossero state ricevute pretese concrete. Il Consiglio federale approvò il documento conformemente alla richiesta del capo del DDPS.

Il 6 giugno 2025, il capo del DDPS ha informato in modo approfondito il Consiglio federale in merito alle singole sfide del programma Air2030, ciò che comprendeva non soltanto l'acquisto dell'F-35A ma anche le conseguenze sugli immobili ecc.

In seguito a ciò, il capo dell'armamento si è recato nuovamente negli USA. Il 12 giugno 2025 è rientrato con una richiesta concreta del Governo USA, che per la prima volta ha comunicato cifre concrete. In questo viaggio, gli USA hanno anche mostrato come motivano le loro richieste più elevate. Il capo del DDPS ha informato in merito il Consiglio federale nella riunione del 25 giugno 2025.

3.3.2.4 Informazione del Parlamento e dell'opinione pubblica in merito ai maggiori costi alla fine di giugno 2025

Il 6 giugno 2025 il DDPS ha informato anche la DelFin sulla situazione e sulle sfide esistenti. Il Parlamento e l'opinione pubblica sono stati informati sui maggiori costi soltanto il 25 giugno 2025. In precedenza, il DDPS aveva adottato sempre la stessa linea comunicativa, sia con gli USA sia con l'opinione pubblica e il Parlamento in Svizzera: il Consiglio federale aveva sostenuto con coerenza l'opinione che la Svizzera aveva concordato un prezzo fisso forfettario. Per esempio, il 16 giugno 2025 nell'ora delle domande in Consiglio nazionale, il capo del DDPS ha risposto a una domanda sul prezzo fisso con le seguenti parole: «Wir sind der Meinung, dass es ein Fixpreis ist. Sollte sich die Situation verändern, würden wir darüber informieren» («Siamo dell'opinione che si tratti di un prezzo fisso. Se la situazione dovesse cambiare, vi informeremo a riguardo»)¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17 nov. 2025

¹⁷⁰ Ora delle domande del 16 giu. 2025. Domanda Molina Fabian. Costi dell'F-35 (Boll. Uff. 25.7519).

Alla conferenza stampa del 25 giugno 2025, il capo del DDPS ha comunicato che la Svizzera dovrà prevedere maggiori costi tra 650 milioni e 1,3 miliardi di franchi. Il capodipartimento ha tuttavia anche spiegato che la Svizzera rimane dell'opinione che si tratti di un prezzo fisso forfettario e dà avvio a iniziative diplomatiche. Inoltre, il DDPS è stato incaricato dal Consiglio federale di sottoporgli una proposta concreta sull'ulteriore modo di procedere¹⁷¹. Il Consiglio federale conferma l'acquisto degli F-35A¹⁷².

Il 13 agosto 2025 il Consiglio federale ha comunicato che non è stata trovata alcuna soluzione con gli USA tramite i canali diplomatici e la Svizzera non può imporre il prezzo fisso¹⁷³.

3.3.3 Valutazione della CdG-N

3.3.3.1 Perizie legali

La CdG-N ha potuto chiarire il contesto delle perizie legali redatte dagli studi legali Homburger e Arnold&Porter. La CdG-N valuta positivamente il fatto che il nuovo capo dell'armamento abbia voluto affrontare la questione del prezzo fisso al momento della sua entrata in carica, cercando di chiarire il rischio di maggiori costi. La Commissione ritiene però che non è stato né opportuno né comprensibile affidare nuovamente allo studio legale Homburger la redazione di una perizia sullo stesso argomento. Per evitare qualsiasi sospetto di parzialità e anche per ottenere un secondo parere in questa tematica complessa, ritiene che in tale situazione sarebbe stato necessario incaricare uno studio legale fino a quel momento non coinvolto.

Il fatto che armasuisse abbia in seguito fatto analizzare il prezzo fisso anche nell'ottica del diritto statunitense è positivo. In questo modo è stata recuperata una fase importante. La CdG-N ritiene tuttavia che sarebbe stato indispensabile non gestire l'incarico tramite lo studio legale Homburger, bensì assegnarlo direttamente a uno studio legale americano. In questo modo, armasuisse avrebbe mantenuto la gestione degli accertamenti.

3.3.3.2 Flusso delle informazioni all'interno e all'esterno del DDPS

Nella sua indagine, la CdG-N ha analizzato anche il flusso delle informazioni. Per quanto riguarda la fase 3, constata che all'interno del Dipartimento tale flusso è stato in linea di principio adeguato. Apprezza che la questione degli eventuali maggiori costi, e quindi del prezzo fisso, sia stata trattata in via prioritaria dal capo dell'armamento. Inoltre, quest'ultimo ha informato con regolarità il Dipartimento sugli incontri con le autorità statunitensi e sulle sfide che si prospettavano.

¹⁷¹ CF Pfister su: Air2030: sfide attuali e prossimi passi (conferenza stampa del 25 giu. 2025).

¹⁷² Air2030: sfide attuali e ulteriore modo di procedere (comunicato stampa del 25 giu. 2025).

¹⁷³ Il Consiglio federale definisce le tappe successive per l'acquisto dell'aereo da combattimento (comunicato stampa del 13 ago. 2025).

Dal punto di vista della Commissione non risulta tuttavia comprensibile il motivo per cui l'ex capo del DDPS ha informato il Consiglio federale soltanto dopo aver ricevuto la conferma scritta degli USA in merito al fatto che questi ultimi contestavano il prezzo fisso. I problemi erano noti ufficialmente da agosto 2024. L'ex responsabile del DDPS ha informato oralmente il Consiglio federale solo otto mesi dopo, ovvero due mesi dopo che il DDPS aveva ricevuto il *non-paper*. Considerando l'importanza dell'acquisto, la CdG-N ritiene che sarebbe stato opportuno informare prima il Consiglio federale sulla possibilità di divergenze tra gli USA e la Svizzera in merito all'interpretazione del prezzo fisso. Ciò anche nel contesto del cambio di presidente negli USA, avvenuto il 1° gennaio 2025, e delle conseguenti attività diplomatiche della Svizzera in diversi dossier che hanno dovuto svolgersi per quanto possibile in forma raggruppata. La CdG-N non ritiene accettabile la motivazione del DDPS secondo la quale si è rinunciato a un'informazione precoce a causa di possibili fughe di notizie.

La CdG-N condivide l'opinione, espressa da diversi consiglieri federali sentiti, che un'informazione precoce del Governo in corpore è d'importanza centrale in particolare nel caso di affari di ampia portata politica e finanziaria. Secondo la Commissione, un'informazione precoce è particolarmente importante affinché il Consiglio federale possa assumere in modo opportuno la sua responsabilità di autorità collegiale. La CdG sottolinea l'importanza delle raccomandazioni delle commissioni di alta vigilanza (CdG e CPI) recentemente indirizzate al Consiglio federale¹⁷⁴. La CdG-N apprezza il fatto che da aprile 2025 l'informazione del Consiglio federale è sensibilmente migliorata. Si rammarica però che le commissioni competenti siano state informate delle difficoltà relative al prezzo fisso soltanto il 25 giugno¹⁷⁵. Costata anche con soddisfazione che la SG-DDPS abbia trattato il tema del prezzo fisso in modo prioritario nella fase introduttiva del nuovo consigliere federale.

3.3.3.3 Misure adottate da armasuisse e dal DDPS dall'estate 2023

La Commissione riconosce che il capo dell'armamento, al momento dell'entrata in carica, si è occupato della questione di eventuali maggiori costi chiedendo verifiche giuridiche. Tuttavia, come spiegato prima, non avrebbe dovuto affidare l'incarico a Homburger se fosse stato interessato a una valutazione indipendente. A causa della consulenza prestata in precedenza, lo studio legale era potenzialmente in conflitto di interessi.

¹⁷⁴ La gestione della autorità federali nel contesto della crisi di Credit Suisse. Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (FF 2025 515), pag. 554, raccomandazione n. 13.

¹⁷⁵ Il nuovo capodipartimento del DDPS ha informato la CdG-N il 12/13 maggio 2025 come segue: «(...) Fino ad ora i progetti d'acquisto con gli USA si sono svolti in modo del tutto positivo. Parto dal presupposto che gli USA, anche per l'acquisto dei nuovi aerei da combattimento F-35A, rispetteranno i loro impegni giuridici nei confronti della Svizzera. Allo stato attuale, l'acquisto procede secondo i piani». Nella valutazione dei progetti principali del DDPS, il nuovo aereo da combattimento aveva una valutazione complessiva «verde». Anche gli obiettivi, le finanze, il personale e le tempistiche avevano una valutazione «verde».

Non appena, in febbraio 2024, sono emersi segnali concreti del fatto che gli USA avrebbero potuto mettere in discussione il prezzo fisso forfettario, armasuisse si è impegnata a chiarire la situazione di fatto. Armasuisse ha per esempio ribadito la volontà di usufruire del diritto di visionare i contratti tra gli USA e il produttore. Il 24 giugno 2025, la sottocommissione competente ha esaminato la panoramica dello stato di avanzamento dei progetti prioritari del DDPS, aggiornata a quel momento¹⁷⁶. In questa panoramica, la valutazione complessiva per l'acquisto del nuovo aereo da combattimento era «verde», ovvero non si intravedevano grandi difficoltà. Lo stesso valeva per gli obiettivi, le finanze, il personale e le tempistiche.

La CdG-N si pone tuttavia la domanda se sia stato opportuno chiedere la consulenza dello studio legale Homburger per la corrispondenza con gli USA (v. n. 3.3.2). Poiché si tratta di un compito diplomatico, l'esecuzione incomberebbe agli organi competenti all'interno dell'Amministrazione federale. La Commissione non individua alcun valore aggiunto nella consulenza giuridica dello studio legale Homburger in questa circostanza. In caso di divergenze a livello legale, la CdG-N ritiene che vada coinvolto il servizio giuridico di armasuisse, che dovrebbe disporre delle relative competenze e del necessario bagaglio di conoscenze (v. n. 3.2.2.2, raccomandazione 4).

Anche la presa di posizione dello studio legale Homburger dell'11 settembre 2024 va considerata in questo contesto. Il documento è stato redatto all'attenzione di armasuisse per sottolineare nuovamente le argomentazioni già espresse. La CdG-N non individua alcun valore aggiunto in questo documento né per armasuisse né per il DDPS, ad eccezione del fatto che i punti principali sono stati riassunti in inglese.

La CdG-N ritiene poco sorprendente che il DDPS e il Consiglio federale abbiano dovuto comunicare, in agosto 2025, l'impossibilità di far valere il prezzo fisso forfettario. La Commissione riconosce gli sforzi profusi dal DDPS e da armasuisse per trovare una soluzione con gli USA. A seguito della situazione iniziale, tali sforzi sono tuttavia stati soggetti a limiti severi. Inoltre, le soluzioni avrebbero dovuto essere trovate prima della firma del contratto da parte della Svizzera, avvenuta il 19 settembre 2022.

3.3.3.4 Informazione del Parlamento e dell'opinione pubblica

La CdG-N ritiene che il Parlamento sia stato informato troppo tardi in merito a possibili maggiori costi. Comprende tuttavia che il DDPS non volesse indebolire la posizione della Svizzera nei negoziati fintantoché gli USA non avessero confermato definitivamente i maggiori costi. Se il DDPS avesse messo in pratica la raccomandazione del CDF e avesse integrato il rischio di maggiori costi nella gestione dei rischi della Confederazione al momento della pubblicazione del rapporto del CDF, ovvero nell'agosto del 2024, il Consiglio federale e gli organi di alta vigilanza competenti (CdG e DelFin) sarebbero stati informati per tempo della nuova situazione. Il 25 giugno 2025, dopo aver informato il Consiglio federale, il capo del DDPS ha informato

¹⁷⁶ Valutazione dei progetti prioritari del DDPS, dati aggiornati al 31 dic. 2024

le competenti commissioni parlamentari e infine anche l'opinione pubblica in modo trasparente sulle attuali sfide nel contesto del prezzo fisso. La Commissione ritiene sia stato opportuno informare le commissioni parlamentari prima dell'opinione pubblica. È anche stato corretto informare dapprima il Consiglio federale. La CdG-N riconosce anche che, informando la DelFin, è stata informato in primo luogo l'organo parlamentare di alta vigilanza responsabile delle finanze della Confederazione.

4 Considerazioni finali

La presente indagine della CdG-N ha verificato gli aspetti a suo modo di vedere fondamentali in relazione al prezzo fisso dell'F-35A. In particolare, la CdG-N intendeva chiarire se durante la negoziazione dei contratti si fossero verificate carenze nella gestione da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale interessata nonché accertare il modo in cui sono stati informati il Parlamento e l'opinione pubblica, allo scopo di poterne trarre insegnamenti per il futuro. Quali osservazioni conclusive, di seguito la Commissione illustra alcuni aspetti centrali dei risultati della sua indagine.

Durante i negoziati la gestione non è stata organizzata opportunamente

Dopo il fallimento della sostituzione parziale della flotta di Tiger, in una prima fase il DDPS e il Consiglio federale hanno attribuito un'elevata importanza politica al rinnovo della flotta di aerei da combattimento della Svizzera e hanno agito di conseguenza, presentando una decisione programmatica soggetta a referendum e, in seguito, svolgendo una complessa procedura di valutazione. Nell'esame della Commissione, ciò rende ancora più sorprendente il modo in cui il Consiglio federale, il DDPS e armasuisse hanno esercitato la propria gestione e vigilanza sull'acquisto dopo la scelta del modello da parte del Consiglio federale.

La CdG-N riconosce che la SG-DDPS e armasuisse intendevano negoziare le migliori condizioni possibili per la Svizzera riguardo l'acquisto del NAC, ritiene però che l'attuazione non sia stata organizzata in modo opportuno.

La CdG-N si dice negativamente sorpresa dal fatto che il DDPS non abbia definito un mandato negoziale prima delle trattative concernenti il prezzo e che tali trattative sono state accompagnate da una cerchia di persone estremamente ridotta. In alcuni aspetti e in singole fasi è mancata persino la forma più elementare di vigilanza, vale a dire un semplice doppio controllo. Secondo la Commissione, sia i responsabili di armasuisse sia il Dipartimento avrebbero dovuto contribuire maggiormente al processo di negoziazione del contratto relativo alla *Note 55*.

La Commissione ritiene che il modo di procedere adottato da armasuisse e dal DDPS nella negoziazione del contratto d'acquisto dell'F-35A non è stata all'altezza della sua importanza sul piano politico, finanziario e anche militare. Persino in caso di acquisti di portata nettamente inferiore la CdG-N si aspetta che vengano adottati meccanismi di gestione e di vigilanza più approfonditi. Anche il coinvolgimento di una ditta di consulenza esterna per gli aspetti giuridici non esonera né il Dipartimento né la direzione degli uffici dai rispettivi obblighi di vigilanza e responsabilità direttiva. Alla

luce del volume d'acquisto superiore ai sei miliardi, la procedura adottata appare del tutto incomprensibile alla CdG-N.

Ampio consenso sul concetto di prezzo fisso / informazione del Parlamento non adeguata

Durante la sua indagine, la CdG-N ha constatato che il consenso sul concetto di prezzo fisso forfettario non era limitato al DDPS. Dopo le critiche e l'avvertimento del CDF, entrambe le CPS si sono dette convinte del prezzo fisso forfettario, e ciò dopo che la CPS-N aveva tra l'altro ottenuto la relativa conferma da parte dell'ambasciata statunitense. Le constatazioni e le critiche del CDF non hanno avuto conseguenze sulle deliberazioni in Parlamento. Gli USA hanno inoltre sostenuto il DDPS nella comunicazione pubblicando un comunicato stampa sull'argomento e consolidando così il concetto di prezzo fisso del Consiglio federale e del DDPS nel senso di un prezzo forfettario. Il fatto che lo scetticismo nei confronti del prezzo fisso non sia in seguito aumentato è, secondo la Commissione, una conseguenza logica ma problematica degli eventi.

Come dimostrato dagli sviluppi a partire dal 2024, armasuisse, e dunque anche gli organi superiori, hanno sopravvalutato l'affidabilità dei risultati dei negoziati o l'hanno presentata in modo errato. È incontestato che armasuisse sia riuscita a ottenere condizioni più favorevoli in singoli punti rispetto ai contratti standard FMS (in particolare il diritto di consultare i contratti tra il Governo USA e il produttore), tuttavia la parte relativa al prezzo era giuridicamente irrealistica e non esigibile.

La Commissione si dice sorpresa che gli esperti del DDPS e di armasuisse non abbiano valutato in modo più critico il risultato dei negoziati. Ciò vale a maggior ragione alla luce del fatto che a) i prezzi fissi nella forma concordata con la *Note 55* in linea di principio non compaiono in programmi FMS e b) già le reazioni degli USA durante le trattative indicavano che un prezzo fisso inteso come prezzo garantito alla Svizzera non poteva essere accordato in tale forma per ragioni di parità di trattamento. La Commissione parte dal presupposto che all'interno di armasuisse erano presenti approfondite conoscenze specifiche in materia di FMS e che queste ultime sarebbero dovute confluire nelle trattative e in particolare nella valutazione dei risultati delle trattative stesse.

La Commissione non riesce a capire quali misure siano state adottate dalla capodipartimento del DDPS o da altre persone coinvolte nelle trattative contrattuali per garantire il prezzo fisso ed escludere malintesi riguardo a questa questione.

È in linea di principio comprensibile che il DDPS, per motivi di strategia negoziale, non volesse mettere in dubbio il prezzo fisso forfettario nei confronti dell'esterno e in particolare nei confronti della controparte statunitense. Nonostante ciò, la Commissione reputa che il DDPS, al più tardi a seguito delle raccomandazioni del CDF, avrebbe dovuto mettere in atto misure opportune, in particolare introducendo i rischi finanziari residui nella gestione dei rischi e avvisando l'alta vigilanza del Parlamento.

Gli sforzi del nuovo capo dell'armamento sono stati apprezzabili ma in parte non opportuni

La CdG-N riconosce che il nuovo capo dell'armamento, in occasione della sua entrata in carica nell'agosto del 2023, sulla base della sua precedente esperienza professionale ha espresso dubbi in merito all'affidabilità del prezzo fisso concordato e intendeva chiarire legalmente in via definitiva i rischi di un aumento del prezzo. La Commissione comprende anche che il capo dell'armamento ha chiesto in ultima analisi due perizie esterne dopo che non era completamente convinto delle analisi interne svolte dal servizio giuridico. Giunge tuttavia alla conclusione che il modo di procedere non è stato organizzato in modo opportuno. Non avrebbe dovuto essere consultato di nuovo lo stesso studio legale, ma uno studio legale diverso e non coinvolto fino a quel momento, al fine di ottenere un nuovo punto di vista esterno. Il risultato della nuova verifica da parte dello studio legale Homburger era infatti prevedibile. Se uno studio legale fino a quel momento non coinvolto nelle trattative contrattuali fosse giunto a una valutazione diversa, armasuisse avrebbe potuto adottare già in precedenza misure quali una comunicazione tempestiva alle competenti commissioni parlamentari oppure l'inserimento di tale rischio nella gestione dei rischi.

Le raccomandazioni della CdG-N del 2022 mantengono la loro validità

Alla fine della sua attuale indagine concernente l'acquisto dell'F-35A, la Commissione non può esimersi dal citare il suo rapporto del 9 settembre 2022 riguardante la procedura di valutazione del NAC. Già in tale rapporto, la CdG-N aveva raccomandato al Consiglio federale di definire più chiaramente le modalità con cui avvengono i negoziati con i rappresentanti dei Paesi coinvolti in caso di acquisti importanti di armamenti. Nel suo parere del 9 dicembre 2022, il Consiglio federale considerava adempiuta la raccomandazione. La CdG-N era, ed è tuttora, di parere diverso. Anche se la raccomandazione 4 della prima indagine della CdG-N era focalizzata sulle trattative con potenziali produttori prima e durante la fase di valutazione, alla luce delle nuove constatazioni della Commissione tale raccomandazione vale anche per la fase della negoziazione concreta del contratto d'acquisto. La Commissione ritiene che, in caso di importanti acquisti di armamenti, sia necessario definire in particolare un mandato negoziale chiaro per la negoziazione del contratto d'acquisto concreto.

La Commissione aveva anche constatato che il Consiglio federale aveva limitato troppo il suo margine di manovra e, dopo aver ricevuto i risultati della valutazione, non aveva più potuto integrare considerazioni di politica estera. Il Consiglio federale aveva a suo tempo ritenuto adempiuta la relativa raccomandazione 1. Nell'ottica degli attuali sviluppi geopolitici e delle esperienze acquisite nell'ambito del prezzo fisso, la CdG-N esorta nuovamente il Consiglio federale a tenere conto in futuro di questa raccomandazione¹⁷⁷. Come evidenziato dall'acquisto oggetto della presente indagine e da altri esempi di acquisti recenti, l'affidabilità dei partner di negoziazione e dei partner d'acquisto riveste un ruolo fondamentale.

I prossimi passi non sono di competenza delle CdG

¹⁷⁷ In questo contesto vi è anche un nesso materiale con l'attuale strategia in materia di politica d'armamento e con la prioritizzazione degli acquisti nei Paesi confinanti. *La strategia in materia di politica d'armamento del Consiglio federale del 20 giugno 2025* (FF 2025 2151).

La Commissione continuerà a seguire i prossimi passi del Consiglio federale e del DDPS nel contesto di questo acquisto. Per quanto riguarda il Parlamento, l'ulteriore procedimento in questo acquisto è tuttavia di competenza delle rispettive commissioni tematiche. La CdG-N verificherà invece l'attuazione delle sue raccomandazioni nel quadro dei futuri controlli successivi.

La CdG-N invita il Consiglio federale a esprimere un parere, entro l'11 dicembre 2026, sulle constatazioni e raccomandazioni del presente rapporto e a comunicare alla Commissione con quali misure ed entro quale termine intende attuare le raccomandazioni.

8 settembre 2026

U

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Priska Wismer-Felder
La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della sottocommissione
DFAE/DDPS, David Roth

Il segretario supplente delle CdG, Christoph
Albrecht

La segretaria della sottocommissione
DFAE/DDPS, Stephanie Vögeli

Elenco delle abbreviazioni

AECA	Arms Export Control Act
AHP	Analytic Hierarchy Methode
armasuisse	Ufficio federale dell'armamento
BAFO	Best and Final Offer
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CEs	Capo dell'esercito
CF	Consiglio federale
CPS	Commissioni della politica di sicurezza
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPS-S	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DoD	Department of Defense
DSCA	Defense Security Cooperation Agency
FMS	Foreign Military Sales Program
GEVER	Gestione degli affari
IA	Implementing Agency
JPO	Joint Program Office
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LOA	Letter of Offer and Acceptance
LOGA	Legge del 21 marzo 1981 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LAPub	Legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (RS 172.056.1)
LOR	Letter of Request
LParl	Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10)
NAC	Nuovo aereo da combattimento
OFC	Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (RS 611.01)

OOrg-DDPS	Ordinanza del 7 marzo 2003 sull'organizzazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (RS 172.214.1)
PBD	Partito borghese-democratico
SG-DDPS	Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
USG	United States Government

Elenco delle persone sentite

Amherd, Viola	Ex capo del DDPS
Anliker, Patrick	Legal Counsel, armasuisse
Berset, Bernhard	Capoprogetto NAC, armasuisse
Büchel, Daniel	Segretario generale del DDPS
Cassis, Ignazio	Capo del DFAE
Christ, Brigitte	Sost. direttrice del CDF
Dietrich, Marcel	Partner di Homburger
Eder, Toni	Ex segretario generale del DDPS
Gericke, Dieter	Partner di Homburger
Hübscher-Schmucki, Barbara	Segretaria generale del DFF
Keller-Sutter, Karin	Capo del DFF
Pulli, Pálvi	Ex capo Politica di sicurezza, SG-DDPS
Loher, Urs	Capo dell'armamento
Ludin, Martin	Giurista CDF
Maurer, Ueli	Ex capo del DFF
Merz, Peter	Ex comandante delle Forze aeree
Perina-Werz, Alexandra	Ex consulente specializzata Air2030, DDPS
Pfister, Martin	Capo del DDPS
Savic, Darko	Ex responsabile del programma Air2030
Seiler, Markus	Segretario generale del DFAE
Serrago, Davide	Ex capo di stato maggiore, SG-DDPS
Sonderegger, Martin	Ex capo dell'armamento
Süssli, Thomas	Ex capo dell'esercito
Winter, Peter	Ex responsabile del programma Air2030

Cronologia

Quando	Cosa	Contenuto
10 gennaio 2020	Richiesta della seconda offerta	- Presupposti riguardanti la determinazione del prezzo
27 settembre 2020	Votazione popolare sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento	- Si all'acquisto di nuovi aerei da combattimento e approvazione di un credito di 6 miliardi di franchi al massimo (secondo l'Indice nazionale dei prezzi al consumo del gennaio 2018). - Numero minimo di velivoli: 30¹⁷⁸. - L'introduzione dei nuovi aerei da combattimento dovrebbe essere conclusa entro la fine del 2030. - 60 % di affari di compensazione (20 % diretti, 40 % indiretti). - La scelta del modello non era parte dell'oggetto in votazione. - Il progetto prevedeva però un coordinamento a livello tecnico e di tempistiche con l'acquisto della difesa terra-aria a lunga gittata (DTA LG).
18 novembre 2020	Ricezione della seconda offerta	
16 marzo 2021	Informazione orale al capo del DDPS sui risultati della valutazione	

¹⁷⁸ «Nel caso di un'ipotesi realistica di un prezzo di sistema che ammonti fino a 200 milioni di franchi per aereo sarebbe necessario un volume finanziario pari a 6 miliardi di franchi.» (Messaggio del 26 giu. 2019 concernente la decisione programmatica sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento, FF **2019** 4229)

Quando	Cosa	Contenuto
27 aprile 2021	Conferimento orale di un incarico allo studio legale Homburger per una verifica della plausibilità del metodo di valutazione, dei criteri di aggiudicazione e della valutazione finanziaria delle offerte	
7 giugno 2021	Rapporto di valutazione definitivo	Nel rapporto di valutazione è indicato che, sulla base dell'analisi, a prescindere dal modello devono essere acquistati almeno 36 aerei.
16 giugno 2021	Homburger conferma la plausibilità	Homburger conferma la correttezza della procedura di valutazione del NAC.
30 giugno 2021	Decisione del CF in merito al modello	Incarico a Homburger (200 000 CHF) per supporto al DDPS nella negoziazione di punti importanti del contratto come la definizione di «prezzo fisso» ¹⁷⁹ .
30 giugno 2021	Comunicazione pubblica della scelta del modello	Costi d'acquisto al momento delle offerte: CHF 5,068 miliardi, quindi sotto il limite della decisione programmatica, inflazione inclusa
11 luglio 2021	Comunicato stampa di chiarimento da parte di armasuisse sul carattere vincolante dell'offerta	«I prezzi e le condizioni contrattuali sono fissati in modo vincolante in tali contratti e sono esigibili anche attraverso una rigorosa vigilanza. [...]»

¹⁷⁹ Rapporto della CdG-N del 9 set. 2022, pag. 49

Quando	Cosa	Contenuto
17 agosto 2021	Conferimento di un incarico a Homburger da parte della SG-DDPS	Supporto nella negoziazione del contratto
31 agosto 2021	Lancio dell'iniziativa popolare federale «Contro gli F-35 (Stop F-35)»	
1° ottobre 2021	Commento delle bozze di LOA da parte di Homburger	
20–22 ottobre 2021	Negoziazione della <i>Note 55</i>	Presunto accordo sul prezzo fisso tra la Svizzera e gli USA per l'acquisto di 36 aerei da combattimento F-35A.
28 ottobre 2021	Firma del contratto d'acquisto da parte degli USA	La parte statunitense ha firmato il contratto, la Svizzera lo ha firmato nel settembre del 2022.
3 novembre 2021	Commento della LOA rinegoziata	Homburger consiglia al DDPS di stralciare dalla LOA tutto ciò che suggerisce che non si tratta di un prezzo fisso (<i>estimated costs</i> ecc.). Tuttavia questo non avviene, la LOA è ancora come è stata firmata dagli USA.
9 novembre 2021	Firma dell' <i>Inside Undertaking</i>	Il JPO conferma ad armasuisse che quest'ultima riceverà il maggior numero possibile di informazioni sui contratti tra il Governo USA e Lockheed Martin, nella misura in cui ciò sia compatibile con il diritto USA. Vi rientrano: garanzia che i contratti aziendali, i prezzi e le specifiche ri-

Quando	Cosa	Contenuto
		specchino quelli dell'offerta che il Governo Usa ha presentato ad armasuisse.
26 novembre 2021	Colloquio specialistico pubblico sui costi dell'F-35A	Alla domanda di un giornalista sull'inflazione e l'aumento dei prezzi negli USA, Darko Savic afferma: «Wir profitieren bei der Beschaffung von Festpreisen» («Nell'acquisto beneficiamo di prezzi fissi»).
7 dicembre 2021	Accordo supplementare armasuisse-DSCA	Accordo di comunicazione: <i>Best and Final Offer</i> è un prezzo fisso che include l'inflazione (n. 3). Tuttavia, nel documento è anche stabilito che la Svizzera riceverà gli aerei allo stesso prezzo degli USA (n. 6).
16 febbraio 2022	Messaggio sull'esercito 2022	Il DDPS scrive: «I prezzi e le condizioni contrattuali sono fissati in modo vincolante in tali contratti e sono esigibili anche attraverso una rigorosa vigilanza. La Svizzera può prendere visione di questi contratti. Anche gli acquisti della flotta odierna (F-5 Tiger ed F/A-18 Hornet) nonché altri acquisti sono stati gestiti in questo modo. Armasuisse ha oltre 40 anni di esperienza nella gestione di affari FMS. I costi non sono mai stati sforati.»
21 febbraio 2022	Comunicato stampa	Martin Sonderegger raggiungerà l'età ordinaria di pensionamento alla fine di agosto 2023 e quindi lascerà armasuisse.

Quando	Cosa	Contenuto
13 aprile 2022	Armasuisse riceve il rapporto del CDF	
27 aprile 2022	Discussione finale sul rapporto del CDF	Alla discussione finale erano presenti, tra gli altri, la vicedirettrice e il giurista del CDF responsabile della verifica, l'allora responsabile del programma Air2030, l'allora capoprogetto NAC, il sost. capoprogetto NAC, l'allora comandante delle Forze aeree, il capo di stato maggiore della SG-DDPS e la consulente specializzata Air2030.
12 maggio 2022	Incontro tra il capo dell'armamento e il <i>Deputy Director</i> DSCA	Conferma del prezzo fisso.
13 maggio 2022	Incontro tra il capo del DDPS e la viceministra della difesa	Discussione sul prezzo fisso (apparentemente confermato). Era presente anche l'allora consulente specializzata Air2030.
18. Mai 2022	Verifica del CDF : gestione dei rischi del programma Air2030	Il CDF ritiene che non vi sia la garanzia legale assoluta di un prezzo fisso, ossia un importo forfettario ai sensi della giurisprudenza svizzera. Il CDF raccomanda di registrare i rischi finanziari nella banca dati dei rischi del progetto e di stabilire misure per gestirli.

Quando	Cosa	Contenuto
30 maggio 2022	Breve valutazione di Homburger sul tasso di cambio e l'inflazione	Valutazione dello studio legale Homburger sull'inflazione e i rischi legati al tasso di cambio ¹⁸⁰ .
2 giugno 2022	Comunicato stampa dell'ambasciata USA	Conferma pubblica del prezzo fisso.
2 giugno 2022	Decisione del CS a favore dell'acquisto degli F-35A	La proposta del consigliere agli Stati Sommaruga di attendere i risultati delle verifiche della CdG-N e del CDF è respinta. Nel dibattito viene indicato che i risultati saranno disponibili prima che il CN tratti il messaggio sull'esercito.
22 giugno 2022	Pubblicazione del rapporto del CDF	
16 agosto 2022	Riuscita dell'iniziativa popolare federale «Contro gli F-35 (Stop F-35)»	
9 settembre 2022	Rapporto della CdG-N sulla procedura di valutazione del NAC	L'indagine della CdG-N è incentrata sulla procedura di valutazione per la scelta del modello. Il DDPS ha comunicato alla CdG-N che si trattava di un prezzo fisso. La CdG-N non ha approfondito ulteriormente questo aspetto poiché era stato incluso dal CDF nella sua verifica del programma Air2030. La CdG-N ha inoltre constatato che gli aspetti finanziari rientrano nelle competenze della CdF e della DelFin.

¹⁸⁰ Secondo l'art. 70a cpv. 3 dell'ordinanza del 5 apr. 2006 sulle finanze della Confederazione (RS 611.01) la garanzia del rischio di cambio è effettuata dall'Assemblea federale immediatamente dopo lo stanziamento del credito d'impegno.

Quando	Cosa	Contenuto
15 settembre 2022	Decisione del CN a favore dell'acquisto degli F-35A	Durante il dibattito sono menzionati i risultati del CDF. Il CN approva il decreto federale con 124 voti contro 66.
19 settembre 2022	Firma del contratto d'acquisto da parte di Martin Sonderegger e Darko Savic, armatisse	Firma del contratto per l'acquisto degli F-35A. Il Governo statunitense aveva già firmato il contratto nell'ottobre del 2021. Nel comunicato stampa, il DDPS scrive che la Svizzera e gli Stati Uniti hanno negoziato una clausola specifica e firmato una dichiarazione separata in cui viene confermato il prezzo fisso.
26 ottobre 2022	Ritiro dell'iniziativa popolare federale «Contro gli F-35 (Stop F-35)»	
9 dicembre 2022	Parere del CF sul rapporto della CdG-N (Procedura di valutazione del NAC)	Il CF respinge la maggioranza delle raccomandazioni e mette in dubbio anche l'esposizione dei fatti. Deplora inoltre il fatto che ci siano state delle fughe di notizie dalla CdG-N. Nel suo parere, il CF non entra nel merito della tematica relativa al prezzo fisso. Ne segue uno scambio di corrispondenza tra la CdG-N e il CF, il CF mantiene la sua posizione.

Quando	Cosa	Contenuto
		Il 20 ottobre 2023 la CdG-N presenta un postulato , che viene respinto il 12 dicembre 2023.
Fine agosto 2023	Pensionamento di Martin Sonderegger	
3 novembre 2023	Incarico del capo dell'armamento al capo del servizio giuridico di armasuisse	Incarico: verifica degli aumenti di prezzo F-35A e Patriot.
5 novembre 2023	Incarico del capo dell'armamento: svolgere accertamenti più approfonditi	Il capo dell'armamento non era soddisfatto della risposta del capo del servizio giuridico e ha chiesto accertamenti più approfonditi.
3 dicembre 2023	Armasuisse riceve la perizia di Homburger del 30 novembre 2023	I contratti sottostanno al diritto statunitense e interstatale, lo studio legale afferma di non avere competenze in tale ambito.
16 dicembre 2023	Conferimento scritto di un incarico al capo del servizio giuridico di armasuisse: analisi secondo il diritto USA	Incarico allo studio legale statunitense Arnold&Porter.
5 marzo 2024	Armasuisse riceve la perizia legale di Arnold&Porter del 1° marzo 2024	Arnold&Porter stima che aumenti di prezzo siano molto improbabili. Raccomandazione: sfruttare la possibilità di prendere visione dei contratti tra il Governo USA e Lockheed Martin. Avvocato responsabile dell'incarico: Charles A. Blanchard, ex <i>General Counsel</i> di US Air Force e Army

Quando	Cosa	Contenuto
Agosto 2024	Visita del capo dell'armamento negli USA presso il JPO Periodo dei negoziati tra il Governo USA e Lockheed Martin sui prezzi e sui lotti in cui saranno prodotti anche gli aerei per la Svizzera	Armasuisse è informata oralmente che per i lotti di produzione 18 e 19¹⁸¹ potrebbero esserci maggiori costi, non sono tuttavia comunicati valori concreti né richieste. Per i lotti 20–22 ci si aspetta una stabilizzazione.
16 agosto 2024	Informazione al capo del DDPS	Il capo dell'armamento riferisce in merito al viaggio e informa sullo stato attuale e su eventuali aumenti del prezzo.
11 settembre 2024	Presa di posizione di Homburger su incarico di armasuisse	Supporta l'interpretazione di armasuisse per quanto concerne il prezzo fisso. Parla di una dichiarazione separata con punti per la comunicazione con la DSCA.
24 ottobre 2024	Colloquio tra il capo dell'armamento e controparti statunitensi (direttamente subordinate al ministro della difesa)	Nessun chiarimento
22 novembre 2024	In una lettera, la DSCA fa di nuovo riferimento al diritto statunitense e spiega che vi è un ma-	A quel tempo le trattative per il lotto 19, nel quale saranno prodotti i primi aerei svizzeri, non si erano ancora concluse.

¹⁸¹ Gli aerei per la Svizzera saranno prodotti nei lotti 19–22.

Quando	Cosa	Contenuto
	l'inteso per quanto riguarda il prezzo fisso.	Nessuna indicazione sui prezzi.
6 dicembre 2024	Lettera di armasuisse al Governo USA	Richiesta di accesso ai contratti tra il Governo USA e Lockheed Martin, come garantito in precedenza. Ribadito il prezzo fisso sulla base della <i>Note 55</i> e dell'accordo aggiuntivo.
20 dicembre 2024	Ricezione di un <i>non-paper</i> ¹⁸² dagli USA relativo a possibili maggiori costi.	Ricevuto dal DDPS per il tramite dell'addetto alla difesa. Il documento non è datato e afferma che nell'acquisto degli F-35A potrebbero esserci maggiori costi.
8 gennaio 2025	Dimissioni dell'allora responsabile del programma Air2030	L'allora responsabile del programma ed ex capoprogetto NAC è passato dall'Amministrazione federale al settore privato
15 gennaio 2025	Annuncio delle dimissioni di Viola Amherd	Viola Amherd annuncia le sue dimissioni dal Consiglio federale con effetto al 31 marzo 2025
20 febbraio 2025	Lettera del CDF al CE	Il CDF chiede al capo dell'esercito se vi sono segnali relativi a maggiori costi, ritardi nelle forniture o riduzione delle prestazioni.

¹⁸² Secondo la SG-DDPS, un *non-paper* è uno strumento diplomatico per testare la reazione della controparte. In quel momento, il DDPS riteneva che si trattasse di un'azione della parte statunitense a scopo di sondaggio.

Quando	Cosa	Contenuto
21 febbraio 2025	Dimissioni del comandante delle Forze aeree	Annuncio delle dimissioni dell'allora comandante delle Forze aeree, con effetto dalla fine di settembre.
24 febbraio 2025	Lettera del Governo USA ad armasuisse	Informazione scritta del Governo USA al DDPS che si tratta di un «malinteso».
26 febbraio 2025	Annuncio delle dimissioni del CEs	Thomas Süssli annuncia le sue dimissioni dalla carica di capo dell'esercito con effetto a fine dicembre 2025.
27 febbraio 2025	Contatto tra la SG-DDPS e Homburger	Homburger sconsiglia di informare le commissioni parlamentari in merito alla situazione dei maggiori costi.
7 marzo 2025	La consigliera federale Amherd informa oralmente durante la seduta del CF.	Informazione che gli USA non partono dal presupposto che si tratti di un prezzo fisso.
14 marzo 2025	Risposta del CEs al CDF	Conferma al CDF che gli USA parlano di un malinteso per quanto riguarda il prezzo fisso. Nessun segnale di ritardi nelle forniture o riduzione delle prestazioni.
14 marzo 2025	Assegnazione dei dipartimenti	Prima informazione da parte della SG-DDPS al nuovo capodipartimento sulle sfide nel Dipartimento, inclusa la tematica del prezzo fisso.
31 marzo 2025	Viola Amherd lascia il Consiglio federale	
2 aprile 2025	Informazione orale durante la seduta del CF	

Quando	Cosa	Contenuto
3 aprile 2025	Informazione alla DelFin	Prima informazione scritta alla DelFin su eventuali maggiori costi.
16 aprile 2025	Il capo del DDPS informa per iscritto il CF	Ulteriore informazione che nel quadro dell'acquisto potrebbero emergere maggiori costi.
Inizio giugno 2025	Gli USA quantificano per la prima volta i maggiori costi	Maggiori costi tra 0,6 e 1,3 miliardi.
6 giugno 2025	Il consigliere federale Pfister informa il CF	
10 giugno 2025	Il capo del DDPS informa la Del Fin	
11 giugno 2025	Incontro tra armasuisse e il Governo USA a Washington DC	Gli USA ribadiscono chiaramente che si tratta di un malinteso. 1. Il sistema FMS non prevede garanzie. 2. Il prezzo fisso si riferisce soltanto ai prezzi industriali – vale a dire ai prezzi concordati tra il produttore e il Governo USA – e non all'offerta presentata alla Svizzera. Ne risultano potenziali maggiori costi tra 650 milioni e 1,3 miliardi di franchi.
13 giugno 2025	Informazione orale al CF sugli sviluppi	Contenuto dell'informazione: gli USA parlano nuovamente di malinteso.

Quando	Cosa	Contenuto
16 giugno 2025	Ora delle domande in CN	Domanda Molina . Il consigliere federale Pfister afferma: «Siamo dell’avviso che si tratti di un prezzo fisso. Se la situazione dovesse cambiare, informeremo a tal proposito».
20 giugno 2025	I media riferiscono dell’aumento dei costi	Ricerche della SRF portano alla luce costi più alti per l’acquisto degli F-35A.
25 giugno 2025	Decisione del CF sull’ulteriore modo di procedere per il prezzo fisso degli F-35A	In seguito sono state informate le commissioni (CdG, CPS, CdF) e l’opinione pubblica. La Svizzera ribadisce il prezzo fisso. Trattative diplomatiche. L’acquisto è confermato.
27 giugno 2025	Decisione della CdG-N di svolgere una verifica sul prezzo fisso dell’F-35A	
13 agosto 2025	Informazione al CF	Conclusione dei colloqui diplomatici: nessuna intesa.
13 agosto 2025	Pubblicazione delle perizie riguardanti il prezzo fisso	- Perizia di Homburger del 30 novembre 2023 - Presa di posizione di Homburger dell’11 settembre 2024 - Perizia di Arnold&Porter del 1° marzo 2024

Allegato 3

Incarichi del DDPS allo studio legale Homburger nel periodo in esame

Data dell'incarico	Incarico ¹⁸³	Limite dei costi	Fattura
Incarico del 13.04.2021	Verifica legale del tipo di procedura e del suo svolgimento nel programma Air2030	CHF 50 000	CHF 290 415.77
Incarico del 15.06.2021	Verifica del risultato della valutazione NAC (verifica della plausibilità)	CHF 550 000	CHF 550 000
Incarico del 19.08.2021	Chiarimento di questioni legali e consulenza su aspetti legali nel quadro delle trattative contrattuali nel programma Air2030 con gli USA e gli offerenti	CHF 200 000	CHF 156 939.82
Incarico del 19.08.2021, incl. aggiunta del 05.07.2022	Chiarimento di questioni legali nel programma Air2030 a seguito della decisione del Consiglio federale del 30.06.2021	CHF 200 000	CHF 195 918.09
Incarico del 21.09.2021, incl. aggiunta del 05.07.2022	Consulenza legale in relazione a una domanda secondo la LTras	CHF 250 000	CHF 195 918.09
Incarico del 07.06.2023	Domande secondo la LTras: redazione di atti scritti e ulteriore corrispondenza. Preparazione di atti scritti per il tribunale, consulenza in due procedimenti dinanzi al Tribunale federale	CHF 80 000	CHF 62 875.75 (solamente LTras) Totale 64 366.96
Incarico del 27.09.2023	Consulenza in diverse questioni legali, supporto nelle trattative, rappresentanza in giudizio, redazione di perizie (concerne parzialmente Air2030)	CHF 950 000	CHF 103 309.31 (solamente NAC)

¹⁸³ L'effettivo svolgimento dei compiti va in parte oltre l'incarico assegnato per scritto. P. es. sono state effettuate anche telefonate con la rappresentanza statunitense, è stata curata l'elaborazione di risposte a interventi politici, sono stati effettuati l'esame e il commento del rapporto della CdG-N, sono state redatte diverse note e sono stati effettuati l'esame e la stesura di un comunicato stampa relativo all'indagine del CDF.

Totale		CHF 2 280 000	2 478 216.76
--------	--	---------------	--------------