



# **Controlling di affari offset**

## **Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 25 gennaio 2022

---

# Rapporto

## 1 Introduzione

Quando la Confederazione acquista armamenti per almeno 20 mio. di franchi oltre confine, in genere i fornitori esteri devono impegnarsi a concludere con l'industria svizzera affari di compensazione di pari entità finanziaria. Gli affari di compensazione, chiamati anche collaborazioni industriali o offset, sono finalizzati a rafforzare la competitività dell'industria svizzera, in particolare di imprese della base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB). Competente in materia è il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), più precisamente l'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse) incaricato anche del controlling (o supervisione) degli affari offset insieme all'UOB (Ufficio offset a Berna, qui di seguito Ufficio offset)<sup>1</sup>. Per controlling si intende uno strumento di gestione il cui scopo è il controllo continuato del conseguimento degli obiettivi.

Valutazioni precedenti e diversi esperti hanno espresso dubbi sull'adeguatezza del quadro giuridico degli affari offset e hanno mostrato come non tutti i criteri vengano rispettati in modo coerente con conseguenti incertezze sull'opportunità del controlling<sup>2</sup>.

In tale contesto il 28 gennaio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la supervisione di affari offset. Il 25 maggio 2020 la Sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha stabilito che la valutazione avrebbe soprattutto cercato di rispondere alle domande seguenti:

- La supervisione degli affari di compensazione si fonda su *obiettivi* e su un *quadro giuridico* appropriati?
- Gli *strumenti* utilizzati per la supervisione sono appropriati?
- L'*organizzazione* e l'*esecuzione* della supervisione sono appropriate?
- Armasuisse fornisce un rendiconto *trasparente* in merito agli affari di compensazione?

Per rispondere alle questioni, il CPA si è basato in ampia parte sull'analisi di documenti e ha svolto 34 interviste con le persone competenti presso armasuisse e

<sup>1</sup> L'Ufficio offset viene gestito dall'associazione ASIPRO (*Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs*, una federazione delle associazioni *Swissmem*, *GRPM*, *digitalswitzerland* e *Swissmechanic*). Cfr. note a pie' di pagina 39 e 40.

<sup>2</sup> Controllo federale delle finanze (2016): Efficacia dell'organizzazione degli affari di compensazione in occasione di acquisti di armamenti - armasuisse, 23 feb. 2016; Controllo federale delle finanze: *Rüstungsbeschaffung im Ausland, Evaluation der Kompensationsgeschäfte*, settembre 2007; Grüter, Kurt (2019): *Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen*, Bericht zuhanden der Vorsteherin des VBS, 30 apr. 2019.

l'Ufficio offset nonché con rappresentanti delle associazioni di settore coinvolte in affari offset. Inoltre un mandato esterno parallelo, affidato al prof. hon. Etienne Poltier, ha esaminato il quadro giuridico e la legalità del controlling di affari offset.

La Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S ha vagliato il rapporto di valutazione<sup>3</sup> del CPA durante le sedute del 17 maggio e del 30 giugno 2021. Il 30 giugno 2021 ha informato il Consiglio federale della decisione concernente il tipo del nuovo aereo da combattimento (NAC) da acquistare e i nuovi sistemi di difesa terraria a lunga gittata (DTA LG) nel quadro del programma Air2030<sup>4</sup>. I requisiti del Consiglio federale per questi acquisti prevedono che il prezzo degli aerei da combattimento debba essere compensato con offset al 60 per cento e quello dei sistemi DTA LG al 100 per cento. Ne consegue un notevole aumento del volume di affari offset nei prossimi anni. Inoltre gli affari di compensazione diretti costituiscono uno dei criteri determinanti nella procedura. Si tratta di un'eccezione, dato che finora le collaborazioni industriali in genere non rientravano nella procedura di valutazione degli acquisti.

Pertanto per le CdG si pone la questione se il controllo dell'Amministrazione federale sugli affari offset funziona, se i meccanismi di controllo esistenti sono appropriati e se gli strumenti e le procedure a disposizione permettono di gestire l'aumento del volume di offset dovuto agli acquisti previsti dal programma Air2030.

Al fine di redigere il presente rapporto, la Sottocommissione ha inoltre chiesto informazioni scritte al capo del DDPS e il 19 agosto 2021 ha sentito un rappresentante di armasuisse. Il presente rapporto, trattato dalla CdG-S il 9 novembre 2021 e adottato il 25 gennaio 2022, è stato trasmesso al Consiglio federale insieme al rapporto di valutazione del CPA.

## 2 Costatazioni e raccomandazioni

### 2.1 Osservazioni preliminari

Esaminando il rapporto del CPA la CdG-S ha individuato varie possibilità di migliorare il controlling. Nel quadro dei successivi lavori la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S, competente in materia, è stata informata su varie misure di armasuisse destinate ad eliminare i problemi individuati nel rapporto del CPA. Queste misure sono state decise durante lo svolgimento della valutazione del CPA e ne tengono conto. La Commissione approva che l'Amministrazione segua con tale intensità i lavori del CPA e che abbia deciso le prime misure per migliorare le procedure. Ha analizzato in maniera approfondita i risultati della valutazione del CPA e ha integrato per quanto possibile nel presente rapporto i nuovi sviluppi dopo la conclusione della valutazione: ritiene necessario intervenire in diversi settori trattati dal presente rapporto.

<sup>3</sup> Rapporto del 4 mag. 2021 del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione di gestione del Consiglio degli Stati; *qui di seguito* rapporto del CPA

<sup>4</sup> Air2030: decisione del Consiglio federale sull'acquisto di 36 aerei da combattimento del tipo F-35A, comunicato stampa del 30 giu. 2021 del Consiglio federale

## 2.2 Basi giuridiche e obiettivi

Il CPA ha dapprima esaminato se il quadro giuridico è coerente. A tale scopo ha analizzato le basi legali internazionali e federali nonché le direttive e i regolamenti a livello di dipartimento e di ufficio. Si è soffermato in seguito sugli obiettivi di affari offset per stabilire se sono formulati in modo preciso e se l'effetto auspicato sui beneficiari di offset è definito chiaramente. Allo stesso modo ha esaminato le modalità di vigilanza della Confederazione sugli operatori coinvolti nel controlling, incaricati dell'esecuzione. Infine ha verificato se il principio di legalità è rispettato. Il capitolo successivo illustra i risultati e le raccomandazioni della CdG-S in relazione a queste analisi.

### 2.2.1 Quadro giuridico

Le basi giuridiche degli affari di compensazione sono date dal *quadro giuridico in senso stretto*. Vi rientrano le disposizioni giuridiche contenute in trattati internazionali (in particolare la revisione dell'accordo OMC sugli appalti pubblici<sup>5</sup>), nella Costituzione federale (Cost.) e le leggi determinanti (in particolare la legge militare<sup>6</sup> e la legge sul materiale bellico<sup>7</sup>). L'accordo OMC già citato prevede una deroga<sup>8</sup> alla libertà di concorrenza internazionale per gli acquisti pubblici che sono connessi alla protezione della sicurezza nazionale e alla difesa del Paese. Dunque neanche la legge federale sugli appalti pubblici (LAPub)<sup>9</sup> che traspone nel diritto svizzero l'accordo OMC si applica ai settori della sicurezza nazionale e della difesa. Nella Costituzione e nelle leggi corrispondenti sono sanciti i principi della politica svizzera di difesa e sicurezza. Gli affari offset invece non vi vengono citati<sup>10</sup>.

Le basi legali sono concretizzate da ordinanze amministrative, ovvero direttive del Consiglio federale o dell'Amministrazione federale. Nel rapporto il CPA indica queste direttive quali *quadro giuridico in senso lato* che consta in particolare dei tre documenti seguenti: i Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS<sup>11</sup>, la Strategia d'armamento del DDPS<sup>12</sup> e la Politica degli

<sup>5</sup> Accordo riveduto del 15 apr. 1994 sugli appalti pubblici (RS **0.632.231.422**), in vigore in Svizzera dal 1° gen. 2021; *qui di seguito* accordo OMC.

<sup>6</sup> Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS **510.10**).

<sup>7</sup> Legge federale del 13 dic. 1996 sul materiale bellico (LMB, RS **514.51**)

<sup>8</sup> Art. III par. 1 dell'accordo OMC.

<sup>9</sup> Legge federale del 21 giu. 2019 sugli appalti pubblici (LAPub; RS **172.056.1**)

<sup>10</sup> Cfr. n. 2.1 e 3.1 del rapporto del CPA.

<sup>11</sup> Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS del 24 ott. 2018 (FF **2018 6105**), *qui di seguito* Principi di politica d'armamento del Consiglio federale.

<sup>12</sup> DDPS, Strategia in materia di armamento del 1° gen. 2020, *qui di seguito* Strategia d'armamento del DDPS.

offset di armasuisse<sup>13</sup>. I primi due contengono solo poche disposizioni concernenti gli affari offset. Ambedue indicano come obiettivo di affari offset il consolidamento della tecnologia e dell'industria di base della Svizzera rilevanti per la sicurezza, in particolare delle STIB. La Politica degli offset di armasuisse precisa i criteri che gli affari offset devono soddisfare a livello operativo, ad esempio la ripartizione regionale<sup>14</sup>. La direttiva è stata rielaborata durante la valutazione del CPA e la redazione del suo rapporto. Durante lo svolgimento della valutazione il CPA ha potuto consultare il progetto della nuova Politica degli offset, tuttavia la versione entrata in vigore il 1° luglio 2021 se ne distanzia in alcuni punti. Se non indicato altrimenti, il presente rapporto rinvia alla versione attualmente in vigore del 1° luglio 2021.

La perizia legale commissionata al CPA ha esaminato la questione del rispetto del principio della legalità nel quadro giuridico vigente. L'esperto incaricato della perizia giunge alla conclusione che, dato il quadro giuridico poco sviluppato, il principio della legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.) è interamente rispettato: in particolare il sistema previsto per l'acquisto di armamenti è in sintonia sia con il diritto internazionale sia con quello nazionale<sup>15</sup>.

L'analisi del CPA e la perizia esterna hanno mostrato come nel quadro legale in senso stretto gli affari offset non siano citati espressamente. Oltre alle disposizioni generali secondo le quali con gli acquisti di materiale d'armamento si intende provvedere affinché la Svizzera disponga delle capacità e del know-how necessari per difendersi, le leggi determinanti non forniscono ulteriori indicazioni sugli obiettivi degli offset, nonostante spetti alla Confederazione emanare «prescrizioni sulla fabbricazione, l'acquisto e lo smercio [...] di materiale bellico»<sup>16</sup>. La valutazione del CPA giunge dunque alla conclusione che il quadro giuridico in senso stretto resta molto snello<sup>17</sup>.

Il CPA giudica nel complesso coerente il quadro giuridico in senso più lato, in particolare le tre direttive già citate che non si contraddicono nei singoli documenti, bensì l'una precisa l'altra<sup>18</sup>. Se la precedente Politica degli offset<sup>19</sup> poteva essere ritenuta in parte imprecisa, nella versione attuale in vigore si è rinunciato ad operare una differenza in particolare tra il controlling operativo e quello strategico. La nuova Politica degli offset elimina anche altre lacune formali di secondaria importanza che il CPA aveva individuato<sup>20</sup>.

Pertanto la Commissione constata che gli affari offset non sono menzionati nelle leggi. Gli obiettivi connessivi sono descritti solo nelle direttive. La CdG-S ritiene in linea di principio un quadro giuridico lineare auspicabile nella misura in cui non comporti incertezze per le persone coinvolte e gli operatori esecutivi. Dato il considerevole

<sup>13</sup> armasuisse, Politica degli offset del 1° luglio 2021, *qui di seguito* Politica offset

<sup>14</sup> Cfr. n. 2.1 del rapporto del CPA

<sup>15</sup> Cfr. Poltier (2021), 13

<sup>16</sup> Art. 107 cpv. 2 Cost.

<sup>17</sup> Cfr. n. 3.1 del rapporto del CPA

<sup>18</sup> Cfr. n. 3.2 del rapporto del CPA

<sup>19</sup> armasuisse, Politica degli offset del 15 dic. 2009 (aggiornato al 1° gen. 2019)

<sup>20</sup> Cfr. n. 3.2 del rapporto del CPA

volume finanziario degli affari di compensazione, anche nel contesto degli acquisti previsti nel programma Air2030, e il loro significato per la base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza, la Commissione ritiene importante menzionare espressamente gli affari offset in una legge formale, ad esempio nel quadro di una già esistente come la legge<sup>21</sup> sul materiale bellico. Pertanto chiede al Consiglio federale di esaminare se inserire gli affari offset in una legge formale già esistente e in quale. Riconosce inoltre che è necessario lasciare al Parlamento e al Consiglio federale un certo margine di manovra nell'attuazione, come è successo nel dossier sull'acquisto di un nuovo aereo da combattimento.

*Raccomandazione 1*    Adeguatezza delle base legali

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esaminare se sia opportuno inserire il principio degli affari offset in una legge formale già esistente.

Per la Commissione la questione dell'adeguatezza della base legale si pone anche nel contesto della suddivisione dei compiti tra armasuisse e l'Ufficio offset nell'esecuzione e nel controllo di affari offset (cfr. n. 2.2.3 e 2.4.3) e nella partecipazione della STIB alle procedure di controllo (cfr. n. 2.4.2).

## 2.2.2 Obiettivi

L'obiettivo della politica degli armamenti della Confederazione è rafforzare la capacità di difesa del Paese. Dato che sono determinanti anche per gli affari offset, anche le relative basi giuridiche devono rispettare l'obiettivo. Ne consegue che anche il controlling, in quanto strumento di direzione, deve essere incentrato su questo obiettivo. Il CPA tuttavia giunge alla conclusione che il modo in cui questo è trattato nelle varie direttive è adeguato solo in parte<sup>22</sup>.

Nella sua analisi il CPA individua tre livelli di obiettivi negli affari offset: l'*obiettivo principale*, gli *obiettivi strategici* e gli *obiettivi operativi*. L'*obiettivo principale* è rafforzare la concorrenzialità dell'industria svizzera, in particolare delle imprese STIB. Tale formulazione si trova anche nelle direttive del Consiglio federale e della Strategia d'armamento del DDPS. La Politica degli offset di armasuisse precisa l'obiettivo principale degli affari di compensazione, ovvero ridurre la dipendenza tecnica dall'estero in materia di tecnologie prioritarie rilevanti per la sicurezza e rafforzare la sicurezza di approvvigionamento dell'Esercito svizzero in caso di crisi internazionali<sup>23</sup>. Gli *obiettivi strategici* riguardano le ripercussioni degli affari offset su eventuali beneficiari svizzeri, ad esempio il loro accesso a tecnologie, know-how o mercati esteri e sono formulati nelle direttive a tutti e tre i livelli (Consiglio federale,

<sup>21</sup> RS 514.51

<sup>22</sup> Cfr. n. 3.3 del rapporto del CPA.

<sup>23</sup> Cfr. n. 7 Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento, n. 2.5 Strategia d'armamento e n. 2 della Politica offset di armasuisse

DDPS e armasuisse, vedi anche n. 2.2). Gli *obiettivi operativi* comprendono infine indicazioni prestabilite per affari offset (ad es. entità, durata o la ripartizione regionale di affari di compensazione). In genere questi obiettivi sono quantificabili e misurabili; sono riportati nelle direttive del DDPS e in quelle di armasuisse<sup>24</sup>.

Stando al CPA, nell'obiettivo principale e negli obiettivi strategici le componenti economiche hanno un peso maggiore degli aspetti relativi alla politica della sicurezza e della difesa rispettivamente del sostegno all'esercito. Questa predominanza degli aspetti economici spiega, secondo il CPA, la ragione della critica esposta da alcuni esperti secondo i quali gli affari offset sono una forma di promozione economica. La maggior parte di loro ritiene che il mantenimento della capacità difensiva sia l'unico argomento per derogare al principio della libertà economica<sup>25</sup>. Nel quadro degli ulteriori accertamenti da parte della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S, il DDPS ha spiegato che la nuova Politica degli offset persegue un chiaro indirizzo di politica dell'armamento e della sicurezza, differenziandosi in questo punto dall'impostazione più vicina alla politica economica dell'offset precedente<sup>26</sup>.

La ripartizione equilibrata di affari offset sulle tre regioni linguistiche rientra negli obiettivi operativi e viene ampiamente discussa (in politica). Gli esperti intervistati dal CPA la ritengono poco opportuna a livello economico e senza valore aggiunto per il sostegno all'esercito. La Commissione è tuttavia del parere che una ripartizione regionale sia particolarmente importante per fare in modo che i progetti di acquisto vengano accettati (cfr. n. 2.4.1)<sup>27</sup>. La nuova Politica degli offset prevede però nel singolo caso anche l'opportunità di una chiave di ripartizione vincolante<sup>28</sup>. Questa prescrizione si giustifica con l'articolo 106 capoverso 2 LM ai sensi del quale la Confederazione «fornisce se possibile materiale di origine svizzera, *prendendo in considerazione tutte le regioni del Paese*». Tuttavia neanche la nuova direttiva rinvia a questo articolo<sup>29</sup>.

Secondo il CPA il modo in cui sono formulati gli obiettivi si può ritenere adeguato. L'analisi mostra tuttavia un nesso insufficiente tra i diversi livelli degli obiettivi, in particolare tra gli obiettivi operativi, da una parte, e gli obiettivi strategici e l'obiettivo principale, dall'altra. Gli obiettivi operativi sono formulati in modo adeguato e corrispondono alla formula cosiddetta SMART<sup>30</sup>. Tuttavia l'adempimento degli obiettivi operativi non permette di trarre conclusioni sul conseguimento degli obiettivi strategici o dell'obiettivo principale<sup>31</sup>. La CdG-S è del parere che la coerenza e la complementarità dei diversi livelli dovrebbero essere migliorate, come anche la presentazione degli obiettivi nelle direttive, al fine di permettere l'esame del conseguimento degli obiettivi strategici e dell'obiettivo principale, ovvero il

<sup>24</sup> Cfr. n. 3.3 del rapporto del CPA.

<sup>25</sup> Cfr. n. 3.3 del rapporto del CPA.

<sup>26</sup> Lettera del 14 giu. 2021 del capo del DDPS alla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S

<sup>27</sup> Verbale DFAE/DDPS della CdG-S del 30 giu. 2021

<sup>28</sup> Cfr. n. 4.7 Politica di offset von Armasuisse.

<sup>29</sup> Cfr. n. 3.3 del rapporto del CPA.

<sup>30</sup> Specifici, misurabili, riconoscibili, realistici e scadenabili (specific, measurable, accepted, realistic, timely)

<sup>31</sup> Cfr. n. 3.3 del rapporto del CPA.

rafforzamento della concorrenzialità dell'industria svizzera e in particolare delle imprese STIB.

**Raccomandazione 2** Collegamento tra i livelli degli obiettivi per una migliore valutazione del loro conseguimento

La CdG-S invita il Consiglio federale ad adoperarsi per una migliore coerenza e complementarità dei diversi livelli degli obiettivi degli affari offset (obiettivi operativi – obiettivi strategici – obiettivo principale) al fine di rendere valutabile il conseguimento degli obiettivi strategici e dell'obiettivo principale, ovvero il rafforzamento della concorrenzialità dell'industria svizzera.

### 2.2.3 Competenze di controlling

In base all'articolo 21 capoverso 3 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)<sup>32</sup> le competenze per quel che riguarda la supervisione spettano ai dipartimenti nei rispettivi ambiti. L'ordinanza sull'organizzazione nel DDPS e la Strategia d'armamento del DDPS non forniscono tuttavia indicazioni su chi a livello dipartimentale eserciti la vigilanza sugli operatori esecutivi e chi controlli il conseguimento degli obiettivi<sup>33</sup>.

Nella precedente Politica degli offset di armasuisse il controlling era descritto solo in maniera vaga. Nelle nuove direttive invece sono elencati<sup>34</sup> i compiti dell'Ufficio offset, di armasuisse e della Vigilanza sugli offset<sup>35</sup>, ma neanche in questo caso viene chiarita la ripartizione precisa delle competenze e neppure il compito esatto della Vigilanza sugli offset (cfr. n. 2.4.3).

Nel quadro degli ulteriori accertamenti la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S è stata informata che dal 1° luglio 2021 le competenze presso armasuisse sono state rivedute, contemporaneamente dunque all'entrata in vigore della nuova Politica degli offset. Le competenze di offset sono passate dal servizio giuridico di armasuisse ai servizi competenti del progetto concreto di acquisto. Finora la responsabilità di offset diretti<sup>36</sup> spettava ai responsabili di ogni progetto di acquisto e quella di offset indiretti al responsabile offset. Per ridurre il lavoro di coordinamento tra i collaboratori progettuali e il servizio giuridico e tra i rispettivi fornitori esteri e armasuisse, i responsabili progettuali sono ora competenti dell'offset sia diretto sia indiretto<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> RS 172.010.1

<sup>33</sup> Cfr. n. 3.4 del rapporto del CPA.

<sup>34</sup> Cfr. n. 7 della Politica offset di armasuisse.

<sup>35</sup> La Vigilanza sugli offset è l'organo di vigilanza degli affari offset. È composta da rappresentanti di armasuisse e dal direttivo ASIPRO. La presidenza è assunta dal capo dell'armamento che è l'ultima istanza decisionale.

<sup>36</sup> Per *offset diretti* si intendono gli affari direttamente connessi con l'acquisto di una determinata arma. In tal caso le imprese svizzere sono coinvolte nella produzione. Per gli *offset indiretti* fornitori esteri si impegnano a comprare beni o servizi da imprese svizzere di settori industriali scelti. Cfr. n. 2.3 del rapporto CPA.

<sup>37</sup> Verbale del 19 ago. 2021 della DFAE/DDPS della CdG-S



Inoltre dal 1° marzo 2021 armasuisse ha un centro di competenza interno nel settore STIB. La creazione del *Center of Excellence STIB* si basa su una raccomandazione della Deloitte SA che aveva ricevuto dal capo del DDPS l'incarico di analizzare le procedure di acquisto di armamenti<sup>38</sup>. Si tratta di un comitato di esperti all'interno di armasuisse che ad intervalli regolari scambia informazioni sulle esperienze e sulle *best practices* riguardanti le STIB, si incarica della formazione e della consulenza di collaboratori coinvolti nelle procedure di offset ed esegue il controlling strategico<sup>39</sup>. Quest'ultimo serve ad esaminare l'impatto di offset su competenze, capacità e potenzialità delle STIB come previsto nel nuovo capitolo 8 della Politica di offset<sup>40</sup>. Tuttavia la Politica di offset non precisa che spetta al *Center of Excellence STIB* eseguire questo incarico. Le competenze del *Center of Excellence STIB* nel settore degli affari offset non sono precisate neanche in altro luogo. Il controlling operativo rientra ora nella competenza del responsabile del corrispondente progetto di acquisto presso armasuisse.

Un accordo<sup>41</sup> tra armasuisse e ASIPRO<sup>42</sup> disciplina infine la collaborazione nel settore degli affari offset. Ad aprile 2021 l'accordo è stato aggiornato e sostituisce sia quello precedente sia il regolamento di organizzazione tra armasuisse, Swissmem<sup>43</sup>, GRPM<sup>44</sup> e l'Ufficio offset<sup>45</sup>. Il nuovo accordo contiene informazioni supplementari sulla ripartizione dei compiti tra l'Ufficio offset, armasuisse e la Vigilanza sugli offset.

L'analisi del CPA giunge alla conclusione che le competenze per il controlling non sono disciplinate in maniera sufficientemente chiara. Tuttavia dopo la redazione del rapporto di valutazione sono entrate in vigore diverse modifiche che hanno ovviato alle carenze individuate dal CPA. La Sottocommissione ha ricevuto al riguardo informazioni dal DDPS e nel quadro delle audizioni di armasuisse. Nondimeno nelle disposizioni, in particolare nella Politica di offset, mancano indicazioni sulla nuova ripartizione delle competenze, in contraddizione con l'auspicata trasparenza. La CdG-S approva le misure prese, ma ritiene che a causa della contemporaneità di diversi controlli (analisi esterna delle procedure di acquisto, valutazione del CPA ed esame della Revisione interna DDPS), della revisione della Politica di offset e del nuovo

38 Nel 2019 il capo del DDPS ha dato l'incarico di esaminare le procedure di acquisto di armamenti. L'analisi esterna è stata effettuata da una parte dalla ditta Deloitte SA, dall'altra da un gruppo di accompagnamento composto da rappresentanti esterni che ha formulato raccomandazioni in base ai risultati ottenuti dalla Deloitte SA (cfr. Il DDPS migliora le procedure nell'ambito dell'acquisto di armamenti, comunicato stampa del 15 giu. 2020 del Consiglio federale).

39 Lettera del 14 giu. 2021 del capo del DDPS alla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S

40 Cfr. n. 8 Politica di offset di armasuisse.

41 Accordo del 22 apr. 2021 tra armasuisse e ASIPRO concernente la collaborazione nell'offset; di seguito accordo armasuisse-ASIPRO

42 ASIPRO (*Association for Swiss Industry Participation and Defence Procurement Programs*)

43 Swissmem è l'associazione leader per le PMI e le grandi aziende dell'industria metalmeccanica ed elettrica svizzera (MEM) e dei relativi settori tecnologici.

44 GRPM (*Groupe Romand Pour le Matériel de Défense et de Sécurité*) è l'associazione delle aziende della Svizzera occidentale nel settore del materiale di difesa e sicurezza.

45 Armasuisse – Swissmem – GRPM – Offset-Büro Bern (Ufficio offset). Regolamento di organizzazione del 31 ago. 2015; *qui di seguito* Regolamento di organizzazione Ufficio offset (vecchio)

accordo tra armasuisse e ASIPRO in parte manchi trasparenza nelle modifiche attuate e in quelle pianificate. La Commissione invita il Consiglio federale pertanto a provvedere affinché venga garantita la necessaria coerenza. In tale contesto deve essere assicurata in particolare una definizione adeguata delle competenze per il controlling di affari offset e devono essere fissati gli adeguamenti apportati alle competenze.

*Raccomandazione 3* Definizione delle competenze di controlling

La CdG-S invita il Consiglio federale a garantire una definizione adeguata delle competenze di controlling negli affari offset e a fissare per iscritto gli adeguamenti operati in questo ambito.

Inoltre invita il Consiglio federale a mettere per iscritto le mansioni e le competenze precise del *Center of Excellence STIB* e a redigere un bilancio della sua attività dopo un periodo adeguato.

## 2.3 Adeguatezza degli strumenti

Il CPA ha esaminato se gli strumenti utilizzati per il controlling di affari offset sono adeguati, valutando se fossero appropriati per controllare il conseguimento degli obiettivi e se fossero in grado di adeguarsi al diverso volume che risulterà probabilmente nel contesto dell'aumento dovuto al programma Air2030.

### 2.3.1 Idoneità degli strumenti per il controllo del conseguimento degli obiettivi

Lo strumento principale per il controlling di affari offset è il modulo di segnalazione specifico (*Offset Declaration Form*) in cui vengono fissati il tipo previsto di affari tra il fornitore estero e il beneficiario svizzero nonché le informazioni sui prodotti, sui settori economici in questione, sul tipo di affare, su eventuali moltiplicatori<sup>46</sup>, sull'addizionalità<sup>47</sup> e sulla creazione di valore aggiunto in Svizzera. Il fornitore svizzero deve notificare ogni sei mesi ad armasuisse i nuovi affari offset realizzati compilando i moduli; in seguito può redigere un rapporto offset (*Offset Report Form*)

<sup>46</sup> armasuisse può applicare moltiplicatori per tener conto dell'importanza che l'impresa in questione o il settore industriale hanno per la politica di sicurezza svizzera. L'importo di un affare di compensazione può in questo modo essere moltiplicato per un fattore tra 1 e 3 (in base alla precedente Politica di offset tra 0,5 e 3). Questo sistema costituisce un incentivo per i fornitori esteri a concludere affari in determinati settori al fine di soddisfare il più rapidamente possibile gli obblighi di compensazione. Cfr. n. 4.

<sup>47</sup> Gli affari offset devono soddisfare il requisito dell'«addizionalità», ovvero deve trattarsi di una relazione d'affari nuova tra il fornitore estero e il beneficiario svizzero o di transazioni che riguardano merci o servizi diversi rispetto a quelli di affari in corso. Cfr. n. 4.1 del rapporto CPA.

che comprende tutti i moduli e un riassunto delle informazioni più importanti contenutevi<sup>48</sup>.

Stando all'analisi del CPA, i dati rilevati in questo modo non vengono utilizzati per misurare il conseguimento dell'obiettivo principale di affari offset. Gli strumenti si applicano solo in parte agli obiettivi strategici. In base ai dati rilevati è possibile stimare la creazione di valore aggiunto in Svizzera e si possono individuare le tecnologie e il know-how in questione, ma non si può valutare l'aumento del volume di esportazioni né la posizione delle imprese svizzere sui mercati internazionali deducendone una valutazione fondata dell'eventuale capacità concorrenziale sul mercato interno o su quello estero.

Ciò succede perché gli obiettivi operativi, quelli strategici e l'obiettivo principale non sono connessi tra loro (cfr. 2.2.2). Mediante le informazioni ottenute con lo strumento principale e utilizzate per il controlling è possibile valutare soprattutto se gli obiettivi operativi, rispettivamente i valori prefissi, sono conseguiti<sup>49</sup>.

Le informazioni vengono consolidate, da una parte, in *tabelle offset*, elaborate per ogni programma di compensazione da parte dell'Ufficio offset. Dall'altra, armasuisse redige una *panoramica dei programmi offset in corso* nella quale sono riunite informazioni relative a tutti gli affari offset in corso e che servono da base per il registro offset pubblicato sul sito Internet di armasuisse<sup>50</sup>.

L'analisi del CPA ha mostrato che, nonostante dai dati rilevati per mezzo del modulo di notifica sia già possibile evincere determinate informazioni sul conseguimento dell'obiettivo principale, questi tuttavia non vengono utilizzati a tale scopo (cfr. n. 2.4.1).

### 2.3.2 Livello di digitalizzazione degli strumenti

Tenendo conto del previsto aumento del volume di offset in seguito all'acquisto dei nuovi aerei da combattimento e del nuovo sistema di difesa terra-aria a lunga gittata (DTA LG) ci si pone la questione se gli strumenti a disposizione permettano anche un ampliamento del controlling. Il CPA ha constatato che il livello di digitalizzazione degli strumenti è molto basso. L'Ufficio offset riporta manualmente i dati rilevati nelle tabelle. Anche lo scambio di documenti tra le parti coinvolte sembra attualmente essere poco efficiente<sup>51</sup>.

armasuisse persegue una maggiore digitalizzazione del controlling. La Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S è stata informata su un progetto di digitalizzazione in programma per affari offset destinato a semplificare la prassi di notifica e controllo a partire probabilmente dal 2023<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Cfr. n. 2.2 e 4.1 del rapporto CPA.

<sup>49</sup> Cfr. n. 4.1 del rapporto CPA.

<sup>50</sup> Cfr. n. 4.1 del rapporto CPA.

<sup>51</sup> Cfr. n. 4.2 del rapporto CPA.

<sup>52</sup> Lettera del 14 giu. 2021 del capo del DDPS alla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S

La Commissione prende atto dei progetti di armasuisse come anche delle stime delle persone intervistate dal CPA. Partendo da esperienze precedenti con affari offset di maggiori dimensioni, le persone intervistate concludono che le procedure e gli strumenti esistenti sono appropriati anche per il controlling dell'ampio programma Air2030<sup>53</sup>. La Commissione ritiene che le unità responsabili della supervisione debbano disporre di strumenti con i quali seguire in modo corretto lo svolgimento degli offset. Anche se sembra plausibile che gli strumenti siano adeguati a volumi più consistenti, la digitalizzazione delle procedure e degli strumenti, attualmente poco avanzata, solleva dubbi. La Commissione invita dunque il Consiglio federale a mostrare quale sia lo stato attuale della digitalizzazione nei procedimenti offset e quali siano gli obiettivi a medio e a lungo termine. Inoltre l'invita ad indicare in che misura le misure verso la digitalizzazione previste costituiranno un vantaggio nel controlling degli affari offset nel quadro del programma Air2030.

#### *Raccomandazione 4*    Livello di digitalizzazione

La CdG-S invita il Consiglio federale a mostrare quale sia il livello attuale di digitalizzazione dei procedimenti offset e degli strumenti utilizzati nonché ad indicare quali siano gli obiettivi a medio e a lungo termine.

Inoltre invita il Consiglio federale a mostrare in che misura i progressi verso la digitalizzazione potranno apportare un vantaggio nel controlling degli affari offset nel quadro del programma Air2030.

### **2.3.3 Definizione delle procedure di controlling**

L'analisi del CPA ha mostrato che il controlling e le singole fasi di cui consta sono descritte solo in modo approssimativo e non sono sufficientemente documentate (cfr. n. 2.5.1). Questa stima riguarda la versione precedente della Politica di offset di armasuisse<sup>54</sup> e il regolamento di organizzazione dell'Ufficio offset non più in vigore da poco. Nel capitolo 7 della nuova Politica di offset i compiti di armasuisse e dell'Ufficio offset che riguardano il controllo degli affari offset sono descritti in modo più dettagliato<sup>55</sup>. Inoltre l'Allegato II del nuovo accordo tra armasuisse ed ASIPRO<sup>56</sup> riporta una descrizione delle fasi procedurali per armasuisse e per l'Ufficio offset per quel che riguarda gli offset *indiretti*; per gli offset *diretti*, tuttavia, non viene fornita una descrizione analoga.

Pertanto la Commissione concorda con il CPA nello stimare che le procedure di controllo dovrebbero essere descritte in un documento che indichi chiaramente i compiti, le fasi e gli svolgimenti del controlling nonché quali documenti e informazioni fungano da base per la supervisione. Invita il Consiglio federale ad esaminare in che misura le fasi procedurali attualmente descritte in vari documenti

<sup>53</sup> Cfr. n. 4.2 del rapporto CPA.

<sup>54</sup> armasuisse, Politica di offset del 15 dic. 2009 (aggiornata il 1° gen. 2019)

<sup>55</sup> Cfr. n. 7 della Politica di offset di armasuisse.

<sup>56</sup> Allegato II, accordo tra armasuisse e ASIPRO

possano essere riunite e disciplinate in maniera più chiara. La documentazione redatta in tal modo deve servire a migliorare la gestione del know-how all'interno di armasuisse.

*Raccomandazione 5* Definizione e documentazione delle procedure di  
controlling

La CdG-S invita il Consiglio federale ad esaminare in che misura le fasi procedurali attualmente riportate in vari documenti possano essere riunite in un'unica descrizione e disciplinate in maniera più chiara.

## 2.4 Adeguatezza dell'esecuzione e dell'organizzazione

Il CPA ha esaminato se il conseguimento degli obiettivi può essere misurato in base al controlling. Inoltre ha analizzato se esistono procedure e misure per correggere e sanzionare. L'adeguatezza dell'organizzazione è stata quindi esaminata per valutare se la ripartizione delle competenze e le procedure sono definite in modo chiaro. Le modalità della vigilanza a tutti i livelli devono inoltre essere trasparenti e corrispondere alle basi legali. Infine il CPA ha esaminato se le risorse di personale a disposizione di armasuisse e dell'Ufficio offset per la supervisione sono adeguate.

### 2.4.1 Controlling limitato

Gli operatori che partecipano alla procedura di controlling sono diversi a seconda se si tratta di offset diretti o indiretti. Offset *indiretti* sono disciplinati nel relativo accordo tra armasuisse e il fornitore estero. Per gli offset *diretti* vale il contratto di acquisto per il relativo mezzo bellico. Il controlling di offset indiretti è eseguito dall'Ufficio offset e approvata da armasuisse. La responsabilità della supervisione di offset diretti spetta ad armasuisse. Le differenze nel controlling degli offset diretti e indiretti sono di poca entità e il modulo di notifica vale per entrambi (cfr. n. 2.3.1).

La procedura di controlling serve a misurare se gli affari offset soddisfano gli obiettivi operativi e corrispondono alle indicazioni della Politica di offset di armasuisse. Il CPA espone nel rapporto come questo tipo di supervisione raggiunga i propri limiti. L'analisi ha mostrato che solo una piccola parte dei programmi offset raggiunge i valori predefiniti di ripartizione regionale, nonostante questo sia un criterio politicamente importante<sup>57</sup>. È inoltre dubbio se le informazioni fornite ad armasuisse relative all'addizionalità di determinati affari siano attendibili. La mancanza di prescrizioni chiare e di controlli approfonditi comporta che armasuisse e l'Ufficio offset non possono garantire che il valore aggiunto dichiarato dai beneficiari svizzeri

<sup>57</sup> Verbale del 30 giu. 2021 della DFAE/DDPS della CdG-S

sia calcolato in modo uniforme: ne consegue che il significato e la comparabilità di questo valore sono messi in forse<sup>58</sup>.

Il nuovo accordo tra armasuisse ed ASIPRO prevede il prelievo di campioni degli offset indiretti annunciati. ASIPRO incarica un organo di esame esterno della verifica delle informazioni riportate nel modulo di notifica presso i beneficiari svizzeri<sup>59</sup>. Le imprese che devono essere valutate sono determinate d'intesa con armasuisse che decide le eventuali misure da prendere dopo essere stata informata dei risultati dell'esame. In questo modo si vogliono rafforzare le possibilità di cui dispone armasuisse di controllare le associazioni<sup>60</sup>.

Stando alle informazioni di armasuisse, il *Center of Excellence STIB* di nuova creazione assume in futuro il controlling strategico di affari offset esaminando gli effetti delle attività offset su competenze, abilità e capacità delle STIB (cfr. n. 2.2.3)<sup>61</sup>. In futuro il capo del DDPS verrà informato ogni anno dei risultati del controllo strategico con un rapporto. Attualmente armasuisse sta valutando se pubblicare una parte di questo rapporto (cfr. n. 2.5.1). La Commissione approva che sia stata presa in considerazione un'ulteriore critica riportata nella valutazione del CPA. Al momento non può valutare se in questo modo sia possibile migliorare il controllo degli affari offset negli ambiti indicati. Intende comunque tornare sull'argomento durante il controllo successivo in base alle esperienze fatte.

Al momento attuale la Commissione concorda con la stima del CPA secondo il quale il controlling praticato finora è adeguato solo in parte dato che si limita agli obiettivi operativi e che li esamina solo in modo superficiale. Il conseguimento degli obiettivi strategici e dell'obiettivo principale di affari offset attualmente non viene sottoposto ad esame.

Il controlling come attuato sinora non corrisponde dunque alle disposizioni giuridiche<sup>62</sup>. La Sottocommissione è stata informata che il capo del DDPS ha incaricato la Revisione interna DDPS di eseguire entro la fine del 2021 un esame degli offset nel programma Air2030 per garantire che siano state prese le precauzioni necessarie per gestire in modo adeguato gli affari offset<sup>63</sup>. La Commissione ritiene che le lacune constatate dal CPA, in particolare il fatto che né armasuisse né l'Ufficio offset valutano se gli affari offset rafforzano realmente la concorrenzialità delle imprese STIB, dovrebbero essere comprese in questa valutazione.

<i>Raccomandazione 6</i>	Garantire un controlling conforme alle disposizioni giuridiche
--------------------------	----------------------------------------------------------------

<sup>58</sup> Cfr. n. 5.1. del rapporto CPA.

<sup>59</sup> Cfr. n. 3.4.5 dell'accordo armasuisse-ASIPRO.

<sup>60</sup> Verbale del 19 ago. 2021 della DFAE/DDPS della CdG-S

<sup>61</sup> Verbale del 19 ago. 2021 della DFAE/DDPS della CdG-S

<sup>62</sup> La supervisione (controlling) è uno strumento di direzione che consente di incidere continuamente sui processi di conseguimento degli obiettivi a tutti i livelli (art. 21 cpv. 1 OLOGA).

<sup>63</sup> Lettera del 14 giu. 2021 del capo DDPS alla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S

La CdG-S invita il Consiglio federale a garantire una supervisione (*controlling*) di affari offset conforme alle disposizioni di cui all'articolo 21 capoverso 1 OLOGA. Il *controlling* non deve limitarsi solo agli obiettivi operativi, bensì comprendere anche il conseguimento degli obiettivi strategici e dell'obiettivo principale, ovvero il rafforzamento della concorrenzialità delle imprese STIB svizzere.

In tale contesto invita inoltre il Consiglio federale a spiegare come la nuova ripartizione dei compiti all'interno di armasuisse garantisca la realizzazione delle presenti raccomandazioni e come intenda valutare in futuro un potenziamento delle STIB.

## 2.4.2 Coinvolgere la STIB nel *controlling*

Dato che la Svizzera è un Paese troppo piccolo per essere completamente autonomo in fatto di armamento, il suo scopo è concentrarsi su tecnologie scelte di centrale importanza per la difesa nazionale. Conformemente ai Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS, «per sostenere la capacità d'impiego dell'esercito occorre che in Svizzera vi siano competenze fondamentali e capacità industriali. La STIB deve poter fornire prestazioni fondamentali a favore dell'esercizio affidabile e della capacità di resistenza dei sistemi d'impiego dell'esercito»<sup>64</sup>. In base al fabbisogno dell'esercito, le tecnologie prioritarie rilevanti per la sicurezza vengono riunite nella STIB, un compito affidato al settore di armasuisse Scienza e tecnologia S+T (armasuisse S+T). Al momento le tecnologie prioritarie rilevanti per la sicurezza comprendono in particolare le tecnologie informatiche, sensoriche e di comunicazione <sup>65</sup>. Durante gli ultimi anni la definizione e la composizione della STIB è stata ripetutamente aggiornata in base al fabbisogno.

Il CPA rimanda a svariate analisi che constatano la mancanza di un saldo posizionamento della STIB nelle procedure offset. Il CPA constata inoltre che il coordinamento e lo scambio tra i responsabili del *controlling* e il settore di armasuisse competente per la STIB è molto limitato. La Commissione si chiede in che modo potrebbe essere possibile intensificare questo scambio nel quadro del *Center of Excellence STIB* (cfr. n. 2.2.3).

Per la definizione di STIB, il DDPS si basa sulla Nomenclatura generale delle attività economiche (NOGA), come d'uso nel settore. Ambiti economici sono giudicati rilevanti per la sicurezza se le relative aziende e imprese sono in linea di massima in grado di produrre beni, fornire prestazioni e mettere a disposizione competenze tecnologiche<sup>66</sup>. Il CPA ha tuttavia constatato che la definizione della STIB, ovvero degli ambiti economici da sostenere in Svizzera, non è chiara. Al riguardo armasuisse ha migliorato la comunicazione. In particolare la pagina Internet della STIB è stata

<sup>64</sup> FF 2018 6110 seg.

<sup>65</sup> armasuisse, Infografica «Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza», novembre 2020.

<sup>66</sup> Sonderegger, Martin (2020): Kein «normales» Jahr, in: armafolio EXTRA, novembre 2020, 8.

impostata in modo più chiaro, è stata dotata di un'infografica in cui vengono fornite spiegazioni<sup>67</sup> e sono state messe a disposizione ulteriori informazioni. Cionostante molti operatori, anche nell'Amministrazione federale, hanno una conoscenza solo approssimativa di cosa s'intenda precisamente con STIB, se si tratti di tecnologie, determinati settori o aziende<sup>68</sup>. La Commissione ritiene pertanto che sarebbe opportuno definire in maniera più precisa in un'ordinanza gli ambiti economici rispettivamente le tecnologie rilevanti per la sicurezza che devono essere sostenuti.

*Raccomandazione 7* Garanzia di un controlling incentrato sulla STIB

La CdG-S invita il Consiglio federale ad esaminare se la STIB, ovvero gli ambiti economici da sostenere in Svizzera, debbano essere definiti in un'ordinanza.

Inoltre invita il Consiglio federale a valutare come la procedura di controlling possa essere orientata meglio sulla STIB al fine di contribuire ad uno sviluppo mirato di tecnologie rilevanti per la sicurezza nell'economia svizzera.

### 2.4.3 Autonomia e vigilanza della procedura di controlling

La supervisione degli affari offset è esercitata in comune dall'Ufficio offset e da armasuisse. L'Ufficio è gestito dalle associazioni di settore riunite sotto ASIPRO (Swissmem, il relativo gruppo specializzato SWISS ASD [Aeronautics, Security and Defence], GRPM, digitalswitzerland e Swissmechanic). Alcuni esperti ritengono critica la connessione tra le associazioni di settore e le persone incaricate del controlling e si chiedono se gli affari offset possano essere svolti in modo autonomo.

Né il CPA né la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S ritengono problematico affidare compiti di controlling alle associazioni di settore. Anche armasuisse è del parere che l'autoregolazione dell'industria in collaborazione con la Confederazione funzioni bene<sup>69</sup>. Inoltre mediante la prevista campionatura presso imprese beneficiarie in ambito offset si intende in futuro consolidare la possibilità di armasuisse di esercitare un controllo (cfr. n. 2.4.1). Ciononostante, per quel che riguarda l'autonomia, la Commissione si pone domande sull'accesso a informazioni relative ad affari offset per eventuali beneficiari svizzeri (cfr. n. 2.5.3).

Il CPA ha constatato che la Vigilanza sugli offset, esercitata da rappresentanti di armasuisse ed ASIPRO, è debole. Conformemente a quanto definito nella Politica di offset, la Vigilanza sugli offset gestisce e sorveglia la collaborazione tecnica tra armasuisse e l'Ufficio offset<sup>70</sup>. Il ruolo e il compito esatto della Vigilanza sugli offset tuttavia non sono disciplinati in maniera chiara e la sua attività di controllo è descritta solo in modo vago. In linea di massima la Vigilanza sugli offset determina le direttive e i valori finali dell'Ufficio offset e ne approva il conto annuale. Secondo quanto

<sup>67</sup> armasuisse, Infografica «Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza», novembre 2020.

<sup>68</sup> Cfr. n. 5.3 e 7.2 del rapporto CPA.

<sup>69</sup> Cfr. n. 5.4 del rapporto CPA.

<sup>70</sup> N. 9 della Politica di offset di armasuisse



afferma, si occupa anche di questioni strategiche correlate al vantaggio di affari offset (indiretti). Tuttavia non valuta in che misura gli offset contribuiscano a potenziare le STIB in Svizzera. La Commissione ritiene che il ruolo e il compito esatto della Vigilanza sugli offset debba essere esaminato e determinato<sup>71</sup>.

Inoltre il CPA ha stabilito che il DDPS, competente in materia, si comporta in modo molto prudente nella vigilanza sugli affari offset. Infatti non interviene, a parte nel quadro di progetti d'acquisto di ampio respiro come Air2030, lasciando ad armasuisse l'intera attività di controllo. Nonostante il Consiglio federale rispettivamente il DDPS stabiliscano gli obiettivi degli affari offset, finora non si sono fatti consegnare informazioni sul loro conseguimento<sup>72</sup>. Stando al DDPS, in futuro il capo del Dipartimento riceverà dal *Center of Excellence STIB* ogni anno un rapporto sul conseguimento degli obiettivi strategici (vedi n. 2.5.2).

La Commissione ritiene che il Dipartimento debba esercitare un ruolo più attivo nella vigilanza della supervisione (controlling) di offset, come disposto all'articolo 21 capoverso 3 OLOGA<sup>73</sup>. Invita pertanto il Consiglio federale ad esaminare in che modo garantire in futuro la vigilanza sulle procedure di offset.

**Raccomandazione 8** Garantire la vigilanza sul controlling offset

La CdG-S invita il Consiglio federale, da una parte, a chiarire il ruolo e i compiti esatti della Vigilanza sugli offset e a definirli in forma adeguata in un documento ad hoc.

La Commissione invita d'altro canto il Consiglio federale a garantire che il Dipartimento eserciti la propria funzione di vigilanza sulla supervisione (controlling) nel settore degli affari offset ai sensi dell'articolo 21 capoverso 3 OLOGA.

#### 2.4.4 Risorse per lo svolgimento del controlling

Il controlling degli affari offset è eseguito impiegando risorse limitate (complessivamente 0.6 posti a tempo pieno da armasuisse e 0.3 dall'Ufficio offset) che attualmente gestiscono affari offset in oltre dieci progetti e per un valore di oltre un miliardo di franchi svizzeri. A questa cifra si aggiunge un volume di circa 4.2 miliardi di franchi con gli acquisti nell'ambito del programma Air2030. La Commissione approva l'impiego parsimonioso delle risorse e l'esiguo onere amministrativo che ne deriva. Tuttavia, alla luce delle conclusioni a cui giunge il CPA, si chiede se le risorse siano sufficienti per garantire un controlling accurato e fronteggiare l'aumento del volume previsto<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Cfr. n. 5.4 del rapporto CPA.

<sup>72</sup> Cfr. n. 5.4 del rapporto CPA.

<sup>73</sup> Ne consegue che i dipartimenti sono responsabili della supervisione nei settori che competono loro e sintonizzano la propria supervisione su quella del Consiglio federale. OLOGA, RS 172.010.1

<sup>74</sup> Cfr. n. 5.5 del rapporto del CPA.

La valutazione del CPA ha mostrato che il controlling non cerca di verificare se gli affari offset rafforzino la concorrenzialità delle STIB (vedi n. 2.3.1)<sup>75</sup>. armasuisse giustifica il fatto di rinunciare a un controlling che includa gli obiettivi strategici e l'obiettivo principale degli affari offset in particolare con la sua volontà di svolgere un controllo snello allo scopo di mantenere l'onere amministrativo e i costi a un livello più basso possibile<sup>76</sup>. Anche l'istituzione del *Center of Excellence STIB* non ha portato alla creazione di posti supplementari, ma il 20 per cento del tempo di lavoro di ogni collaboratore è stato dedicato alle mansioni del centro di competenze nel suo primo anno di esistenza. Anche la nuova ripartizione delle competenze all'interno di armasuisse non ha generato un aumento del personale<sup>77</sup>.

La CdG-S ritiene che in vista dell'aumento del volume degli affari offset dovuto al programma Air2030 il DDPS debba, da un lato, prevedere sufficiente personale e, dall'altro, assicurare che quello attuale sia in grado di costituire e gestire adeguatamente il know-how, ad esempio in caso di partenza di un collaboratore o di cambiamenti all'interno dell'équipe (cfr. n. 2.3.3). La Commissione ha preso atto degli adeguamenti apportati da armasuisse aumentando il personale durante la fase di valutazione del programma Air2030. Siccome gran parte del volume dei mandati concerne affari offset indiretti gestiti dall'Ufficio offset, quest'ultimo sarà dotato di risorse supplementari<sup>78</sup>.

La Commissione non formula nel presente rapporto raccomandazioni sulle risorse in materia di personale per il controlling degli affari offset. Valuterà durante il prossimo controllo se le risorse previste nell'ambito della nuova ripartizione delle competenze e dell'istituzione del *Center of Excellence STIB* sono sufficienti. Per quanto concerne gli affari offset nel programma Air2030, la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S ha deciso di assumerne l'accompagnamento.

## 2.5 Trasparenza e accesso all'informazione

Nella sua valutazione il CPA esamina la documentazione interna inerente al controlling degli affari offset e la trasparenza verso l'esterno, ossia l'informazione al pubblico. In questo contesto la Commissione ha anche chiesto se tutti gli attori coinvolti nel settore della sicurezza, e quindi potenzialmente i beneficiari svizzeri, abbiano accesso alle informazioni e ai contatti importanti per gli affari offset.

### 2.5.1 Documentazione interna

Alla fine della valutazione il CPA giunge alla conclusione che gli affari offset sono soltanto parzialmente trasparenti all'interno. Il rapporto sul controlling è allestito sotto forma di tabelle sinottiche strutturate che indicano lo stato degli affari offset. Le

<sup>75</sup> Cfr. n. 5.5 del rapporto del CPA.

<sup>76</sup> Cfr. n. 7.4 del rapporto del CPA.

<sup>77</sup> Verbale della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 19 ago. 2021

<sup>78</sup> Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 14 giu. 2021

tabelle sono compilate in maniera sistematica e periodicamente aggiornate. Tuttavia le decisioni in merito all'approvazione o al rifiuto di un affare in quanto offset sono motivate soltanto con poche parole e, mancando ulteriori chiarimenti, non sono pertanto sempre comprensibili<sup>79</sup>.

Gli esperti considerano i moltiplicatori uno strumento utile che permette di apprezzare il valore di un affare offset per la politica di armamento conformemente alla Politica degli offset<sup>80</sup>. Ritengono tuttavia che la procedura di approvazione o di rifiuto delle domande di moltiplicatore ed eventualmente di determinazione del loro valore sia particolarmente opaca. Il CPA ha constatato che le procedure non sono descritte nelle direttive. Soltanto i colloqui con rappresentanti di armasuisse hanno permesso al CPA di comprendere i criteri decisionali per l'applicazione di moltiplicatori<sup>81</sup>. Questi criteri non figurano in nessun documento e non è indicato come vengono ponderati e valutati.

La CdG-S ritiene troppo sommaria la documentazione interna all'amministrazione che concerne il controlling. Occorrerebbe documentare meglio le decisioni di approvazione o rifiuto di un affare in quanto offset e di impiego dei moltiplicatori al fine di rafforzare la tracciabilità e la trasparenza, ma anche di consolidare la gestione interna del know-how.

*Raccomandazione 9* Migliorare la documentazione interna

La CdG-S invita il Consiglio federale a garantire che la documentazione interna concernente il controlling degli affari offset sia debitamente documentata. Si tratta in particolare di spiegare le decisioni di approvazione o rifiuto degli affari offset e le procedure di applicazione dei moltiplicatori.

## 2.5.2 Informazione esterna

Sempre nell'ambito della valutazione il CPA ha esaminato la trasparenza degli affari offset verso l'esterno. A tal proposito ha analizzato l'adeguatezza delle informazioni pubbliche e dei rendiconti di controlling interni all'amministrazione. Le informazioni sugli affari offset possono essere ottenute sia sulla pagina Internet di armasuisse, sia nei messaggi annuali sull'esercito all'attenzione del Parlamento.

Negli ultimi anni, ma soprattutto da quando il CPA ha iniziato i lavori nel primo trimestre 2020, la quantità e la qualità delle informazioni disponibili sulla pagina Internet dedicata agli affari offset di armasuisse sono state migliorate. Il registro offset ne costituisce il nucleo centrale: contiene informazioni sui progetti di acquisto, le scadenze di realizzazione degli affari offset, il nome del fornitore estero e le

<sup>79</sup> Cfr. n. 6.2 del rapporto del CPA.

<sup>80</sup> Cfr. n. 5.6 della Politica degli offset di armasuisse.

<sup>81</sup> I tre criteri per l'assegnazione di domande di moltiplicatori sono: il grado di autonomia che un affare offset apporta alla Confederazione, il valore aggiunto dell'affare per l'industria e la priorità accordata alla tecnologia in questione. Cfr. n. 6.2 del rapporto del CPA.

informazioni sui beneficiari svizzeri e sulla ripartizione regionale. Dal 2020 queste informazioni sono anche rappresentate sotto forma di grafico<sup>82</sup>.

La Commissione approva lo sviluppo della pagina Internet sugli affari offset e il permanente impegno di armasuisse a migliorare la trasparenza verso l'esterno. Suggerisce al DDPS di esaminare se nel registro non possano essere inserite anche informazioni sui precedenti affari offset e sui settori industriali interessati, nonché sugli ambiti di attività dei beneficiari svizzeri, in particolare sui volumi dei corrispondenti affari offset.

Parallelamente al registro offset, i messaggi annuali sull'esercito all'attenzione del Parlamento hanno fornito anch'essi informazioni sugli offset. Tuttavia la valutazione del CPA mostra che i rapporti presentati in questo ambito in questi ultimi anni erano molto eterogenei. Dal 2016 in questi messaggi le informazioni sugli affari offset mancano del tutto. In futuro al Parlamento sarà sottoposto soltanto ogni quattro anni un messaggio sull'esercito in cui sono indicati l'orientamento generale dell'esercito e lo sviluppo delle sue capacità. Circa due anni dopo questo rapporto, un secondo messaggio presenterà i progetti di armamento e le domande di crediti di impegno<sup>83</sup>. Ci si chiede quindi come procedere in futuro per informare l'Assemblea federale in merito agli affari offset.

Né il Consiglio federale né il Parlamento dispongono attualmente di informazioni sulle quali basarsi per valutare il contributo degli affari offset al rafforzamento della concorrenzialità delle STIB (cfr. anche n. 2.4.3). Non esistono documenti che ponderino il peso degli affari offset in quanto strumento di politica di armamento<sup>84</sup>. armasuisse prevede di sottoporre ogni anno al capo del DDPS un rapporto sul conseguimento degli obiettivi strategici. La Commissione ritiene opportuno che le competenti Commissioni della gestione possano anch'esse prendere atto di questo rapporto; pertanto una parte del rapporto potrebbe anche essere pubblicata.

La CdG-S è del parere che nelle attuali circostanze il DDPS e il Consiglio federale non possano assumere pienamente la loro funzione di vigilanza né il Parlamento i suoi compiti di gestione delle finanze federali e di alta vigilanza. Invita quindi il Consiglio federale a creare una base adeguata di informazioni.

#### *Raccomandazione 10* Migliorare la trasparenza esterna

La CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare in che misura possano essere migliorate la trasparenza degli affari offset e l'informazione del pubblico in merito. Occorrerebbe in particolare esaminare se possano essere pubblicate altre informazioni senza peraltro mettere in pericolo il segreto degli affari.

Invita altresì il Consiglio federale a considerare se uniformare l'informazione sugli affari offset nel messaggio sull'esercito e se avviare una riflessione su come migliorare la base per le informazioni sugli affari offset (in particolare sul contributo degli affari offset al rafforzamento delle STIB e su un bilancio degli

<sup>82</sup> Cfr. n. 6.1 del rapporto del CPA.

<sup>83</sup> Verbale della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 25 feb. 2021

<sup>84</sup> Cfr. n. 6.1 del rapporto del CPA.

affari offset in quanto strumento della politica di armamento). Questo permetterebbe di garantire che il Dipartimento, il Consiglio federale, ma anche l'Assemblea federale dispongano di una base adeguata per esercitare la loro vigilanza.

Esorta infine il Consiglio federale a sottoporre in forma appropriata i risultati del futuro rapporto annuale relativo al conseguimento degli obiettivi strategici anche alle competenti Commissioni della gestione affinché ne prendano atto una volta che sarà stato trattato dal capo del DDPS.

### 2.5.3 Accesso agli affari offset

Le associazioni di settore partecipano alla procedura di controlling attraverso l'Ufficio offset e la Vigilanza sugli offset, fatto che alcuni esperti criticano poiché temono che le associazioni assumano un ruolo troppo importante minacciando l'indipendenza del controlling, in particolare per quel che riguarda gli affari offset indiretti. Come indicato sopra, né il CPA né la Commissione hanno considerato problematica la delega dei compiti di controlling alle associazioni di settore (cfr. n. 2.4.3).

L'accesso alle informazioni relative agli affari offset per i potenziali beneficiari svizzeri solleva interrogativi sull'indipendenza. Durante i colloqui con il CPA nell'ambito della sua valutazione, numerosi beneficiari svizzeri hanno in effetti indicato di non aver avuto contatti con l'Amministrazione federale o l'Ufficio offset. Altri hanno definito difficile ottenere le informazioni necessarie per concretizzare affari offset<sup>85</sup>.

Interpellato dalla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S, il DDPS ha affermato che i fornitori esteri che hanno preso impegni offset scelgono essi stessi i loro partner e che spetta alle imprese svizzere proporre i propri prodotti ai fornitori esteri. Il DDPS ha aggiunto che il registro offset indica quali imprese estere hanno impegni aperti in materia di affari offset<sup>86</sup>.

La Commissione si è invece accorta che nell'organizzazione attuale tra i membri delle associazioni di settore citate e altri potenziali beneficiari di affari offset esiste un divario in fatto di accesso all'informazione e agli interlocutori competenti. Con l'Ufficio offset, principalmente incaricato degli affari offset indiretti, i membri delle associazioni di settore (Swissmem, GRPM, digitalswitzerland e Swissmechanic) sono privilegiati quanto all'informazione. Nonostante l'Ufficio offset abbia anche il compito di mettere in contatto i fornitori esteri e i potenziali beneficiari svizzeri, pare obiettivamente difficile garantire un uguale trattamento per tutte le parti<sup>87</sup>. Gli ostacoli sembrano più grandi per le piccole e medie imprese che non sono membri di un'associazione di settore.

<sup>85</sup> Cfr. n. 5.4 del rapporto del CPA.

<sup>86</sup> Lettera del capo del DDPS alla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 14 giu. 2021

<sup>87</sup> Verbale della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 30 giu. 2021

Secondo la Commissione occorre garantire che l'Ufficio offset adempia il suo mandato di intermediario, il quale rappresenta una sorta di servizio pubblico, e sia accessibile a tutti gli attori interessati e non soltanto ai rappresentanti delle categorie. La Commissione è in possesso di elementi indicanti che la situazione potrebbe dimostrarsi difficile in particolare per le piccole e medie imprese che non hanno ancora partecipato a un affare offset. L'Ufficio offset dovrebbe sostenerle maggiormente, almeno nella fase iniziale.

Secondo il rapporto del CPA alcuni esperti fanno notare anche che i campi industriali e tecnologici importanti per la sicurezza si sono considerevolmente evoluti nel corso degli ultimi decenni e comprendono molti più settori di quelli rappresentati attualmente nelle associazioni citate<sup>88</sup>. La Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S è stata informata del fatto che le associazioni Swissmechanic<sup>89</sup> e digitalswitzerland<sup>90</sup> confluiranno nell'ASIPRO. Gli statuti dell'ASIPRO permettono in effetti anche l'adesione di altre rappresentanze di categorie rilevanti<sup>91</sup>. La Commissione consiglia che armasuisse esamini regolarmente, in collaborazione con l'ASIPRO, l'opportunità di un'adesione, all'interno dei campi economici definiti, di altre associazioni o rappresentanze di istituti di ricerca svizzeri di un determinato settore economico. Attualmente gli istituti di ricerca non sono rappresentati del tutto.

Per quanto concerne l'accesso alle informazioni, la Commissione si chiede infine se sia il caso che armasuisse preveda una pubblicazione ufficiale sugli acquisti con affari offset, al fine di aumentare la diffusione delle informazioni<sup>92</sup>.

#### *Raccomandazione 11* Accesso agli affari offset

La CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare come garantire l'accesso agli affari offset a tutti i fornitori che fanno parte della STIB, a prescindere dalla loro affiliazione ad un'associazione di settore e indipendentemente dalla grandezza dell'impresa.

### **3 Conclusioni**

La CdG-S è consapevole che il DDPS, più precisamente armasuisse, hanno già adottato le prime misure in molti settori per i quali il CPA nel suo rapporto aveva mostrato una necessità di intervento. Approva che il lavoro del CPA abbia dato luogo a determinati cambiamenti. Nella misura del possibile la Commissione ha ripreso nel presente rapporto le informazioni sui nuovi sviluppi intervenuti nel processo degli affari offset, ma ritiene che a causa della contemporaneità di diversi controlli (analisi esterna delle procedure di acquisto, valutazione del CPA ed esame della Revisione

<sup>88</sup> Cfr. n. 5.4 del rapporto del CPA.

<sup>89</sup> Swissmechanic è l'associazione di datori di lavoro, commercianti e professionisti di medie imprese dell'industria meccanica, elettrica e metallurgica.

<sup>90</sup> digitalswitzerland è l'associazione mantello del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) in Svizzera.

<sup>91</sup> Verbale della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 19 ago. 2021

<sup>92</sup> Verbale della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 30 giu. 2021

interna del DDPS), dell'adozione della nuova Politica di offset e del nuovo accordo armasuisse-ASIPRO in parte manchi coerenza nelle modifiche attuate e in quelle pianificate.

Sulla base del rapporto del CPA e dei propri lavori, la Commissione ritiene che le procedure seguite da armasuisse e dall'Ufficio offset funzionino bene. Presi individualmente, i punti da migliorare possono sembrare minori, ma nel loro insieme comportano inutili incertezze e potenziali rischi per gli operatori esecutivi e per altre parti coinvolte.

Molti dei problemi constatati denotano la mancanza di un sistema ben ponderato e coerente di gestione delle procedure e del know-how. Come già indicato sopra, in questi ultimi mesi sono state adottate diverse misure per colmare le lacune. Il fatto che il controlling sia eseguito impiegando risorse limitate è da elogiare, tuttavia questa situazione fa sì che le procedure e le sfide siano note soltanto a un numero esiguo di collaboratori di armasuisse e dell'Ufficio offset che si occupano del considerevole volume di affari offset destinato ad aumentare drasticamente con gli acquisti realizzati nell'ambito del programma Air2030. Le partenze o le assenze, ma anche un carico di lavoro accresciuto rappresentano quindi un rischio. Per attuare le presenti raccomandazioni, la Commissione considera pertanto che l'obiettivo primario debba essere chiarire ed eliminare le incertezze menzionate e avviare una riflessione sul modo di garantire il know-how acquisito.

Per quanto concerne la base del controlling, armasuisse e l'Ufficio offset dipendono dai dati dei beneficiari svizzeri. Visti la mancanza di direttive chiare sulla raccolta dei dati e i controlli limitati (anche per ragioni di personale), non è possibile garantire, ad esempio, che il valore aggiunto dichiarato sia calcolato secondo un metodo uniforme. Inoltre, non è possibile trarre conclusioni sul volume di esportazioni o sulla posizione dell'industria svizzera sui mercati internazionali. La Commissione giudica opportuno che in Svizzera gli affari offset competano al DDPS, quando invece in altri Paesi rientrano nelle competenze del ministero dell'economia. Tuttavia si chiede se non sia sensato implicare la Seco nel trattamento di singole questioni, in particolare la creazione del valore in Svizzera, i volumi di esportazione e la posizione delle imprese svizzere sui mercati internazionali. Uno scambio di questo tipo potrebbe, ad esempio, iscriversi nel quadro del *Center of Excellence STIB*.

Gli elementi centrali dovrebbero tuttavia continuare ad essere il rafforzamento delle STIB e la soddisfazione delle necessità dell'esercito in materia di tecnologie e di know-how importanti per la sicurezza. La valutazione del CPA ha constatato una certa preponderanza degli aspetti economici rispetto agli obiettivi della politica della difesa e della sicurezza, fatto che il DDPS non contesta. Rispetto a prima, con la sua nuova Politica di offset armasuisse intende condurre una politica di compensazione chiaramente orientata alla difesa e alla sicurezza. La Commissione si attende che con l'istituzione del *Center of Excellence STIB* e la maggiore attenzione sulle STIB il nuovo orientamento porti i suoi frutti e che quindi gli affari offset creino capacità industriali e tecnologiche che permettano di sostenere un esercito operativo.

La CdG-S invita il Consiglio federale a esprimersi sulle raccomandazioni nel presente rapporto e sulle constatazioni del CPA, su cui si basano, entro il 30 maggio 2022 e a comunicarle le misure e le scadenze previste per attuare le raccomandazioni.

25 gennaio 2022

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Matthias Michel

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione  
DFAE/DDPS, Charles Juillard

La segretaria della Sottocommissione  
DFAE/DDPS, Marija Stosic



---

## Elenco delle abbreviazioni

armasuisse	Ufficio federale dell'armamento
ASIPRO	<i>Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs</i>
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DTA LG	Sistema di difesa terra-aria a lunga gittata
GRPM	<i>Groupe romand pour le matériel de défense et de sécurité</i>
LAPub	Legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (LAPub; RS 172.056.1)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS 510.10)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB, RS 514.51)
NAC	Nuovo aereo da combattimento
NOGA	Nomenclatura generale delle attività economiche
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
Seco	Segreteria di Stato dell'economia
STIB	Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza
UOB	Ufficio offset a Berna