



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Controllo gestionale degli affari di compensazione

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 4 maggio 2021

Parole chiave



Affari di compensazione

Quando la Confederazione acquista beni d'armamento all'estero, il fornitore straniero è di norma obbligato a compensare il valore del contratto concludendo transazioni con aziende svizzere per un importo analogo. Queste transazioni sono chiamate affari di compensazione, partecipazioni industriali oppure offset.

STIB

Gli affari di compensazione hanno lo scopo di rafforzare la competitività dell'industria svizzera, specialmente la base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB). Questa base deve poter disporre delle capacità industriali fondamentali e delle capacità necessarie per assicurare l'efficacia operativa delle forze armate.



Controllo gestionale

Secondo la pertinente ordinanza, il controllo gestionale è uno strumento di direzione che consente di incidere continuamente sui processi di conseguimento degli obiettivi. L'Ufficio federale dell'armamento (Armasuisse) è responsabile del controllo degli affari di compensazione in collaborazione con l'Ufficio offset di Berna.

Compensazioni dirette e indirette

Nel caso di compensazioni dirette l'azienda svizzera è coinvolta nella produzione dei beni d'armamento acquistati all'estero. Nel caso di compensazioni indirette il fornitore straniero si impegna invece ad acquistare beni o servizi da aziende svizzere in settori industriali selezionati senza che ci sia una connessione diretta con il bene d'armamento.



L'essenziale in breve

Il controllo delle transazioni di compensazione risulta solo parzialmente adeguato poiché non consente di verificare se l'obiettivo principale delle compensazioni venga conseguito, ossia il rafforzamento della competitività dell'industria svizzera e in particolare delle aziende della base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB). Il principio di legalità è invece rispettato e sono stati fatti notevoli progressi in termini di trasparenza.

Nel gennaio del 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione in merito al controllo gestionale degli affari di compensazione.

Nel maggio del 2020 la competente commissione DFAE/DDPS della CdG del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di procedere a una valutazione incentrata sull'adeguatezza del quadro legale e degli strumenti del controllo gestionale nonché sull'organizzazione, l'attuazione e la documentazione di tale controllo.

A tale scopo il CPA ha condotto una trentina di interviste all'interno dell'Amministrazione federale, con rappresentanti dell'industria e con alcuni periti. Inoltre ha condotto un'analisi di documenti e ha commissionato un mandato di supporto giuridico esterno. La valutazione è sfociata nelle seguenti conclusioni principali:

I pochi requisiti legali esistenti in materia di affari di compensazione sono rispettati, ma gli obiettivi non sono sufficientemente chiari.

Il quadro legale per le transazioni offset è rudimentale. Di conseguenza l'Amministrazione federale riesce a rispettare il principio di legalità senza particolari difficoltà (capitolo 3.1). Le direttive dell'Amministrazione federale sono coerenti (capitolo 3.2), ma gli obiettivi concernenti gli affari di compensazione mancano di chiarezza (capitolo 3.3) e anche le responsabilità in materia di controllo gestionale non sono chiaramente definite (capitolo 3.4).

Nell'ambito del controllo gestionale non si verifica se l'obiettivo principale degli affari di compensazione sia stato raggiunto

Sebbene gli strumenti in uso per il controllo gestionale non siano ancora digitalizzati, in linea di principio consentono di raccogliere dati adeguati sulle transazioni di compensazione (numeri 4.1 e 4.2). In pratica però il controllo gestionale si riferisce solo agli obiettivi operativi relativi agli affari di compensazione. Non si procede invece a verificare se l'obiettivo principale, cioè il rafforzamento della competitività dell'industria svizzera e in particolare delle aziende STIB, sia stato conseguito (numeri 5.1 e 5.2). Inoltre non è chiaramente definito in cosa consista effettivamente la STIB. Ciò è dovuto in parte alla mancanza di coordinamento all'interno dell'Ufficio federale dell'armamento (Armasuisse) (capitolo 5.3).

L'indipendenza del controllo gestionale è discutibile e l'attività di vigilanza è limitata

Il controllo gestionale degli affari di compensazione viene effettuato da Armasuisse in collaborazione con l'Ufficio offset di Berna (UOB). Quest'ultimo è gestito da una federazione che riunisce varie associazioni industriali (ASIPRO). Il coinvolgimento del settore privato nel controllo solleva interrogativi in merito all'indipendenza di tale processo. Inoltre, la vigilanza sulle transazioni di compensazione è limitata (capitolo 5.4).

Le scarse risorse di personale permettono solo un controllo limitato

Le competenze dei responsabili del controllo relativo agli affari di compensazione sono generalmente riconosciute. Tuttavia, le risorse di personale usate per il controllo sono assai modeste. Il controllo è quindi poco costoso ma è anche molto limitato, il che solleva interrogativi in vista dei programmi di armamento di grande entità come Air2030 (capitolo 5.5).

La trasparenza esterna è stata rafforzata, ma la documentazione interna rimane carente

Le informazioni al pubblico fornite principalmente attraverso il sito web di Armasuisse sono state migliorate. Ciò ha nettamente rafforzato la trasparenza esterna (capitolo 6.1). La documentazione interna è invece carente. Il processo che conduce all'approvazione di singoli affari di compensazione è presentato in modo solo parzialmente comprensibile e le modalità in base a cui sono determinati i «moltiplicatori» che potenziano gli effetti di una parte degli affari di compensazione non sono sufficientemente documentate (capitolo 6.2).

Indice

Parole chiave	2
L'essenziale in breve	3
1 Introduzione	7
1.1 Contesto e domande di valutazione	7
1.2 Metodologia	8
1.3 Limiti della valutazione	9
1.3.1 Programma Air2030	10
1.4 Struttura del rapporto	10
2 Controllo gestionale relativo agli affari di compensazione	11
2.1 Quadro giuridico e obiettivi	12
2.2 Strumenti	14
2.3 Esecuzione e organizzazione	14
2.4 Rendiconto	16
3 Adeguatezza del quadro giuridico e degli obiettivi	16
3.1 Il quadro giuridico in senso stretto è molto rudimentale e ciò facilita il rispetto del principio di legalità	17
3.2 Le istruzioni emanate a vari livelli sono complessivamente coerenti ma in parte poco chiare	18
3.3 Gli obiettivi stabiliti a diversi livelli non sono sufficientemente correlati	18
3.4 Le competenze in materia di controllo gestionale non sono stabilite con sufficiente chiarezza	20
4 Adeguatezza degli strumenti	21
4.1 Gli strumenti sono in linea di massima adeguati, ma sono focalizzati principalmente sugli obiettivi operativi	21
4.2 Il grado di digitalizzazione degli strumenti è ridotto e i processi del controllo gestionale sono poco sviluppati	23
5 Adeguatezza dell'attuazione e dell'organizzazione	24
5.1 Il controllo gestionale si riferisce unicamente agli obiettivi operativi e trascura l'obiettivo principale e gli obiettivi strategici	24
5.2 La ripartizione dei compiti relativi al controllo gestionale delle compensazioni dirette e indirette è appropriata	26
5.3 La STIB non è integrata nel controllo gestionale	26
5.4 L'indipendenza e la vigilanza relative al controllo gestionale non sono assicurate	27
5.5 Le risorse impiegate per il controllo gestionale sono esigue	28
6 Trasparenza del controllo gestionale	29

6.1	Maggiore trasparenza dell'informazione al pubblico	29
6.2	La documentazione interna del controllo gestionale è carente	31
7	Conclusioni	32
7.1	I pochi requisiti legali esistenti sono rispettati, ma gli obiettivi non sono sufficientemente chiari	32
7.2	Nell'ambito del controllo gestionale non si verifica se l'obiettivo principale degli affari di compensazione è raggiunto	33
7.3	L'indipendenza del controllo è discutibile e la vigilanza è scarsa	34
7.4	Le modeste risorse umane impiegate consentono solo un controllo gestionale limitato	34
7.5	La trasparenza esterna è stata rafforzata, ma la documentazione interna rimane lacunosa	34
	Abbreviazioni	36
	Bibliografia ed elenco dei documenti	37
	Elenco delle persone consultate	39
	Impressum	48
	Allegati	
1	Approccio della valutazione	41
2	Criteri di valutazione	42
3	Obiettivi perseguiti tramite gli affari di compensazione	44
4	Offset - Modulo di notifica	46

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande di valutazione

Quando la Confederazione acquista beni di armamento all'estero, il fornitore straniero deve di solito impegnarsi a concludere affari di compensazione della stessa portata finanziaria con l'industria svizzera. Con questi affari di compensazione, chiamati anche partecipazioni industriali oppure offset, si persegue il rafforzamento della competitività dell'industria svizzera e in particolare delle imprese della base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB). Questo ambito è di competenza del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e più precisamente dell'Ufficio federale dell'armamento (Armasuisse), che insieme all'Ufficio offset di Berna (UOB) è anche incaricato del controllo di questi affari di compensazione. Il controllo gestionale è uno strumento di direzione che consente di incidere continuativamente sui processi di conseguimento degli obiettivi (art. 21 cpv. 1 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione)¹.

Le operazioni di compensazione sono già state oggetto di diverse valutazioni.² Queste valutazioni e vari esperti hanno messo in dubbio che il quadro sia appropriato e hanno dimostrato che non tutti i criteri sono rispettati in modo coerente, il che solleva dubbi sull'adeguatezza del controllo gestionale.

Sulla scia di queste constatazioni, il 28 gennaio 2020 le Commissioni della gestione dell'Assemblea federale (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione. Il 25 maggio 2020, la sottocommissione DFAE/DDPS della CdG del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso, sulla base di una bozza di progetto presentata dal CPA, che la valutazione sarebbe stata incentrata sulle seguenti domande, affrontate nel rapporto in capitoli separati:

1. Il *quadro giuridico* e gli *obiettivi* del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione sono adeguati? (cap. 3)
2. Gli *strumenti* del controllo gestionale sono adeguati? (cap. 4)
3. L'*esecuzione* e l'*organizzazione* del controllo gestionale sono adeguate? (cap. 5)

¹ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

² Controllo federale delle finanze (2016): Efficacia dell'organizzazione degli affari di compensazione in occasione di acquisti di armamenti, Armasuisse, 23 febbraio 2016; Controllo federale delle finanze: Rüstungsbeschaffung im Ausland, Evaluation der Kompensationsgeschäfte, settembre 2007 (in tedesco); Grüter, Kurt (2019): Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen, Rapporto all'attenzione della responsabile del DDPS, 30 aprile 2019.

4. I rendiconti di Armasuisse concernenti gli affari di compensazione sono sufficientemente *trasparenti*? (cap. 6)

1.2 Metodologia

Per rispondere alle domande di ricerca il CPA ha esaminato il controllo gestionale relativo agli affari di compensazione utilizzando vari metodi di raccolta e analisi dei dati (cfr. tab. 1). L'allegato 1 alla fine del rapporto fornisce una panoramica del procedimento di valutazione, mentre l'allegato 2 spiega i criteri su cui si basano le valutazioni del CPA.

Tabella 1

Panoramica metodologica

Domanda	Tema	Analisi di documenti	Interviste	Analisi giuridica
1	Adeguatezza del quadro giuridico e degli obiettivi	✓		✓
2	Adeguatezza degli strumenti	✓	(✓)	
3	Adeguatezza dell'esecuzione e dell'organizzazione	✓	✓	
4	Trasparenza e rendiconto sugli affari di compensazione	✓	✓	

Legenda: ✓: contributo principale, (✓): contributo secondario

La valutazione si basa in gran parte sull'analisi dei documenti utilizzati per esaminare il quadro giuridico e gli obiettivi, gli strumenti, l'esecuzione e l'organizzazione, nonché la trasparenza degli affari di compensazione. A tale scopo il CPA ha raccolto e analizzato tutte le direttive e i regolamenti del Consiglio federale, del DDPS, di Armasuisse e dell'UOB che riguardano gli affari di compensazione. Sono stati esaminati anche gli strumenti utilizzati per il controllo gestionale (accordi, moduli o tabelle sinottiche)³. Per valutare la trasparenza in questo settore il CPA ha esaminato le informazioni sugli affari di compensazione messe a disposizione del pubblico ad esempio sul sito web di Armasuisse e i documenti che vengono utilizzati solo internamente.

Il CPA ha effettuato interviste a 34 persone e ha tenuto colloqui esplorativi con esperti di valutazione⁴ che si erano già occupati di partecipazioni industriali in Svizzera e con i collaboratori competenti per gli affari di compensazione presso Armasuisse e l'UOB, con i quali il CPA ha avuto contatti regolari nel corso dell'inchiesta. Ha inoltre condotto interviste con i rappresentanti delle associazioni economiche interessate dagli

³ Gli strumenti esaminati sono elencati al capitolo 4.1.

⁴ Nei suoi rapporti il CPA utilizza formulazioni non sessiste. Nell'ambito della presente valutazione gli esperti intervistati sono effettivamente tutti di sesso maschile.

affari di compensazione (Swissmem⁵, Swiss ASD⁶, GRPM⁷ e ASIPRO⁸) e con esperti di università, organizzazioni non governative e media per ottenere un parere esterno sull'organizzazione degli affari di compensazione e sulla loro trasparenza. Inoltre il CPA ha intervistato le parti direttamente coinvolte (fornitori e beneficiari) selezionate in base a criteri come la regione linguistica, l'area di attività e il volume di compensazione. Queste interviste si sono concentrate principalmente sulla cooperazione con Armasuisse e l'UOB. Vista la situazione sanitaria contrassegnata dalla pandemia, quasi tutte le interviste si sono svolte per telefono o in videoconferenza. La lista degli intervistati si trova alla fine del rapporto.

Il CPA ha conferito un mandato di accompagnamento a un esperto legale esterno per poter valutare correttamente il quadro giuridico e la legalità del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione. Il professore onorario Étienne Poltier ha formulato un commento sui lavori del CPA concernenti il quadro giuridico e lo ha completato con un'analisi del rispetto del principio di legalità⁹.

Il CPA ha effettuato gran parte della raccolta e dell'analisi dei dati tra settembre e dicembre 2020. I risultati preliminari dell'indagine sono stati comunicati al capo dell'armamento in una riunione del dicembre 2020. Nel marzo 2021 il DDPS e Armasuisse hanno avuto la possibilità di esprimere un parere in merito al progetto di rapporto.

1.3 Limiti della valutazione

La presente valutazione non tiene conto delle ripercussioni economiche degli affari di compensazione non sono oggetto di questa valutazione. Al proposito sono già stati pubblicati alcuni studi che giungono a conclusioni diverse fra loro¹⁰. Ci sono già diversi studi pubblicati su questo aspetto, che arrivano a conclusioni diverse. La valutazione, inoltre, non effettua un confronto contempla alcun raffronto internazionale degli affari di compensazione poiché un esame in tal senso è già stato tale confronto è

⁵ Swissmem è l'associazione leader per le piccole e medie imprese e per le grandi aziende dell'industria meccanica, elettronica e metallurgica svizzera (industrie MEM) e dei settori affini orientati alla tecnologia.

⁶ Swiss ASD (Swiss Aeronautics, Security and Defence) è un gruppo specializzato nei settori difesa, tecniche di sicurezza e aviazione che opera all'interno di Swissmem.

⁷ GRPM (*Groupe romand pour le matériel de Défense et de Sécurité*) è l'associazione che riunisce le imprese romande che operano nel settore dei beni relativi alla difesa e alla sicurezza.

⁸ ASIPRO (*Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs*) gestisce l'Ufficio offset di Berna.

⁹ Poltier (2021): *Le cadre juridique des affaires compensatoires et du controlling de celles-ci*, Rapporto sintetico elaborato su mandato del CPA.

¹⁰ Controllo federale delle finanze (2007); Friedli, Thomas / Neumueller, Karl / Platzgummer, Peter (2009): *Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz. Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen*. San Gallo: C SET-IPW-HSG; Controllo federale delle finanze (2016); Friedli, Thomas / Kohr, Dominik / Osterrieder, Philipp / Weich, Michael (2019): *Studie zu industriellen Beteiligungen*. Università di San Gallo, Institut für Technologiemanagement; Grüter (2019).

già incluso in uno studio recentemente pubblicato¹¹. Il CPA non si è peraltro neanche occupato delle modalità con cui viene definito e completato l'elenco delle imprese che, in base alle capacità e al know-how di cui dispongono nel campo della difesa e della sicurezza, sono incluse nella STIB (cfr. capitolo 5.3). Tuttavia dato che il rafforzamento della competitività delle imprese STIB è l'obiettivo principale degli affari di compensazione (cfr. capitolo 3.3), il CPA ha esaminato le modalità con cui questo obiettivo è considerato nei processi di controllo gestionale.

1.3.1 Programma Air2030

Il 27 settembre 2020 il popolo ha accettato in votazione popolare il decreto federale a sostegno dell'acquisto di nuovi aerei da combattimento¹². I requisiti stabiliti dal Consiglio federale per il programma Air2030¹³ statuiscano che gli affari di compensazione devono ammontare al 60 per cento del prezzo d'acquisto per gli aerei da combattimento e al 100 per cento del prezzo per il sistema di difesa terra-aria a lunga gittata (DTA)¹⁴. Il volume delle operazioni di compensazione dovrebbe quindi aumentare in modo importante.

La gara d'appalto per gli aerei da combattimento e il sistema DTA includeva un criterio di aggiudicazione relativo agli affari di compensazione. Si tratta di una eccezione poiché le partecipazioni industriali non sono solitamente incluse nel processo di valutazione di un acquisto. Poiché le procedure di selezione per l'acquisto dei nuovi aerei da combattimento e del sistema DTA sono segrete e si sono svolte parallelamente alla presente valutazione, il CPA non le ha esaminate in modo più approfondito. La decisione del Consiglio federale in merito all'aggiudicazione della gara di appalto è prevista per il secondo trimestre del 2021. Gli accordi di compensazione relativi ad Air2030 saranno conclusi solo successivamente, motivo per cui non possono essere presi in considerazione in questo rapporto.

1.4 Struttura del rapporto

Dopo questa breve presentazione della situazione iniziale, delle domande di valutazione, della metodologia e dei limiti della valutazione, al capitolo 2 è definito il controllo gestionale e sono presentati gli elementi esaminati. Ognuno dei capitoli seguenti

¹¹ Friedli / Kohr / Osterrieder / Weich (2019). Questo studio mostra che la maggior parte dei paesi dispone di una strategia relativa agli affari di compensazione, che però viene attuata con modalità assai differenziate. La soluzione adottata dalla Svizzera differisce da quella degli altri Paesi studiati poiché molti non compensano completamente le transazioni di armi e attribuiscono tale competenza al ministero dell'economia, mentre in Svizzera se ne occupa il DDPS.

¹² Decreto del Consiglio federale del 20 dicembre 2019 concernente l'acquisto di nuovi aerei da combattimento (FF 2019 7275).

¹³ DDPS: Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite, 10 gennaio 2020 (in tedesco).

¹⁴ Programma concernente l'acquisto di nuovi aerei da combattimento e di un nuovo sistema di difesa terra-aria.

tratta una delle quattro domande di valutazione: il quadro giuridico e gli obiettivi al capitolo 3, gli strumenti al capitolo 4, l'attuazione e l'organizzazione al capitolo 5 e la trasparenza al capitolo 6. Il capitolo 7 presenta infine le conclusioni.

2 Controllo gestionale relativo agli affari di compensazione

Questo capitolo spiega come viene definito il controllo gestionale nelle basi legali e nella letteratura specializzata e presenta il modello di analisi. I vari elementi del modello sono descritti più dettagliatamente nei singoli sottocapitoli.

L'articolo 21 capoverso 1 OLOGA¹⁵ definisce il controllo gestionale uno strumento di direzione che consente di incidere continuativamente sui processi di conseguimento degli obiettivi a tutti i livelli. I dipartimenti sono responsabili del controllo nel loro settore (art. 21 cpv. 3 OLOGA).

Nella letteratura specializzata, il controllo è per lo più definito in modo simile. Sulla base della definizione utilizzata dal gruppo di contatto interdipartimentale «Verifiche dell'efficacia»¹⁶, il CPA puntualizza i seguenti elementi:

- il controllo gestionale deve essere inteso come un'*attività di conduzione* che consente di dirigere i processi in modo efficace ed efficiente e *contribuisce* a fare in modo che *le misure conseguano l'obiettivo prefissato* nel miglior modo possibile;
- il controllo gestionale comporta la definizione di obiettivi, il monitoraggio delle procedure e dei mezzi utilizzati per raggiungerli, il raffronto tra gli obiettivi prefissati e gli obiettivi conseguiti e l'individuazione dei processi critici in modo da poter apportare le modifiche necessarie;
- i criteri di valutazione differiscono a livello strategico e operativo. L'analisi si basa su indicatori quantitativi e qualitativi e il risultato è un sistema di monitoraggio permanente e completo che include anche la valutazione delle prestazioni;
- il controllo gestionale è più di un semplice monitoraggio che si limita all'osservazione dei processi e dei risultati; esso include infatti anche l'analisi e la valutazione dei dati.

La Figura 1 presenta schematicamente i diversi elementi del sistema di controllo gestionale relativo agli affari di compensazione.

¹⁵ RS 172.010.1

¹⁶ Läubli, Marlène / Bardin Arigoni, Gabriella / Bussmann, Werner (2004): Définitions des termes «évaluation, controlling et monitoring». Préparé pour le groupe de contact interdépartemental «évaluation des effets» / Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (IDEKOWI), ottobre 2004 (in francese).

Figura 1

Schema di analisi del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione



Gli elementi del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione indicati nella figura 1 sono trattati in un sottocapitolo separato. Il primo elemento è il quadro giuridico su cui si fondano le operazioni di compensazione e il relativo controllo gestionale. Esso è costituito dalle basi legali e dalle direttive che stabiliscono anche gli obiettivi definiti dalla Confederazione a vari livelli. Il secondo elemento sono gli strumenti del controllo gestionale, i quali comprendono tutti i documenti, come ad esempio accordi, moduli di notifica e database, che possono essere utilizzati per tracciare le transazioni di compensazione. Il terzo elemento è l'organizzazione e l'attuazione del controllo gestionale che focalizza le modalità con cui il controllo è organizzato e realizzato nella pratica. Il quarto e ultimo elemento comprende le modalità con cui vengono rese pubbliche le informazioni sugli affari di compensazione e sul relativo controllo gestionale e come queste modalità vengono documentate nelle unità amministrative competenti.

2.1 Quadro giuridico e obiettivi

Secondo l'accordo riveduto sugli appalti pubblici¹⁷ dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ratificato dalla Svizzera¹⁸, gli appalti pubblici sono in linea di principio soggetti alla libera concorrenza internazionale. Gli affari di compensazione limitano la libera concorrenza, poiché il fornitore straniero da cui la Confederazione acquista beni d'armamento è tenuto a concludere transazioni con imprese svizzere. Tuttavia, per proteggere gli interessi di sicurezza nazionale degli Stati, questa restrizione della libertà di concorrenza è possibile ai sensi dell'articolo III paragrafo 1 dell'accordo OMC nel caso di appalti relativi alla sicurezza nazionale e alla difesa. Di conseguenza, la legge federale sugli appalti pubblici (LAPub)¹⁹ che attua l'accordo

¹⁷ Accordo riveduto del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici (RS **0.632.231.422**).

¹⁸ Questo accordo è in vigore in Svizzera dal 1^o gennaio 2021. Il testo ratificato dalla Svizzera è una versione riveduta conformemente al Protocollo del 30 marzo 2012 che modifica l'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici del 1994. L'Assemblea federale ha approvato la modifica il 21 giugno 2019 (RU **2020** 6493; FF **2017** 1787).

¹⁹ Legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (LAPub; RS **172.056.1**).

OMC nel diritto svizzero non è applicabile ai settori della sicurezza nazionale e della difesa (art. 8 cpv. 5 e allegato 5 LAPub)²⁰.

I principi della politica di difesa e di sicurezza della Svizzera sono definiti nella Costituzione federale (Cost.)²¹ che stabilisce in particolare che l'equipaggiamento delle forze armate è di competenza della Confederazione (art. 60 cpv. 1 Cost.). Secondo la legge militare (LM)²², la Confederazione si procura per quanto possibile materiale dell'esercito di provenienza svizzera, tenendo conto di tutte le regioni del Paese (art. 106 cpv. 1 LM). La legge sul materiale bellico (LMB)²³ precisa inoltre che la politica di sicurezza deve provvedere affinché possa «essere mantenuta, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale» (art. 1 LMB).

Gli affari di compensazione non sono menzionati in questo quadro giuridico in senso stretto costituito dalle pertinenti disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali, nella Costituzione e nelle leggi federali.

Il quadro giuridico in senso stretto è costituito dalle cosiddette regolamentazioni amministrative che comprendono le istruzioni emanate in materia dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale, vincolanti per gli attori esecutivi ma non annoverano disposizioni ai sensi del diritto²⁴. Nel presente rapporto sono indicate come elementi del «quadro giuridico in senso lato». Nella fattispecie si tratta in particolare dei tre documenti seguenti: i principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS²⁵, la strategia in materia di armamento del DDPS²⁶ e la politica degli offset di Armasuisse²⁷.

I primi due documenti menzionati contengono solo alcune disposizioni sulle transazioni offset, che sono uno degli strumenti di conduzione della Confederazione per la promozione della STIB²⁸. Dato che le ridotte dimensioni della Svizzera non consentono di conseguire la piena autonomia nel settore degli armamenti, il nostro Paese persegue l'obiettivo di concentrarsi sulla padronanza di determinate tecnologie fondamentali per la sicurezza nazionale. Occorre che «per sostenere la capacità d'impiego dell'esercito vi siano in Svizzera 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»²⁹.

²⁰ I contratti relativi agli affari di compensazione sono retti dal diritto privato e sono quindi disciplinati dal Codice delle obbligazioni (CO, RS 220).

²¹ Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101).

²² Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione (Legge militare, LM; RS 510.10)

²³ Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51).

²⁴ Poltier (2021), 4.

²⁵ Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS del 24 ottobre 2018 (FF 2018 6105), *di seguito* principi del Consiglio federale in materia di armamento.

²⁶ DDPS, Strategia in materia di armamento del 1° gennaio 2020, *di seguito* strategia in materia di armamento del DDPS.

²⁷ Armasuisse, Politica degli offset del 15 dicembre 2009, stato ° 1 gennaio 2019, *di seguito* politica degli offset 2019 di Armasuisse.

²⁸ Principi del Consiglio federale in materia di armamento (FF 2018 6106, qui 6111).

²⁹ Principi del Consiglio federale in materia di armamento (FF 2018 6106, qui 6111).

La politica degli offset di Armasuisse specifica i criteri che gli affari di compensazione devono soddisfare a livello operativo, come ad esempio la distribuzione regionale³⁰. L'analisi presentata dal CPA al capitolo 3 si riferisce principalmente alla versione 2019 della politica degli offset in vigore al momento della raccolta dei dati. Laddove pertinente è però stata presa in considerazione anche la versione rivista³¹ e già disponibile che, secondo Armasuisse, entrerà in vigore il 1° luglio 2021.

2.2 Strumenti

Gli strumenti di controllo comprendono tutti i documenti che formalizzano l'esecuzione delle transazioni di compensazione e permettono la raccolta di dati su queste transazioni, così come gli strumenti che Armasuisse e l'UOB utilizzano per tracciare le compensazioni.

L'*accordo di compensazione (Offset Agreement)* è il contratto concluso tra la Confederazione, rappresentata da Armasuisse, e il fornitore estero per ogni programma di compensazione (un programma di compensazione comprende tutti gli affari di compensazione in relazione all'acquisto di un materiale d'armamento). Questo contratto annovera gli obblighi di compensazione del fornitore straniero. Inoltre il fornitore straniero, quando effettua ordinazioni presso imprese svizzere, deve comprovare la realizzazione e l'entità delle transazioni eseguite per mezzo di un modulo di notifica (*Offset Declaration Form*). Questo modulo costituisce lo strumento centrale del controllo gestionale e le informazioni che vi sono raccolte vengono sintetizzate in varie *tabelle*. Il fornitore straniero deve anche periodicamente allestire un rapporto di compensazione (*Offset Report Form*), che include tutti i moduli di notifica e una sintesi delle informazioni più importanti in essi contenute.

2.3 Esecuzione e organizzazione

Ci sono due tipologie di affari di compensazione: le compensazioni dirette e quelle indirette. Le compensazioni dirette sono transazioni direttamente collegate all'acquisto di beni d'armamento specifici. In questo caso, le aziende svizzere sono coinvolte nella fabbricazione del prodotto. Le compensazioni indirette, invece, non si riallacciano direttamente a beni d'armamento in fase d'acquisto. I fornitori stranieri si im-

³⁰ Si persegue l'obiettivo di ripartire gli affari di compensazione fra le varie regioni linguistiche del Paese in base alle seguenti quote: circa 65 per cento alla Svizzera tedesca, 30 per cento alla Svizzera romanda e 5 per cento alla Svizzera italiana.

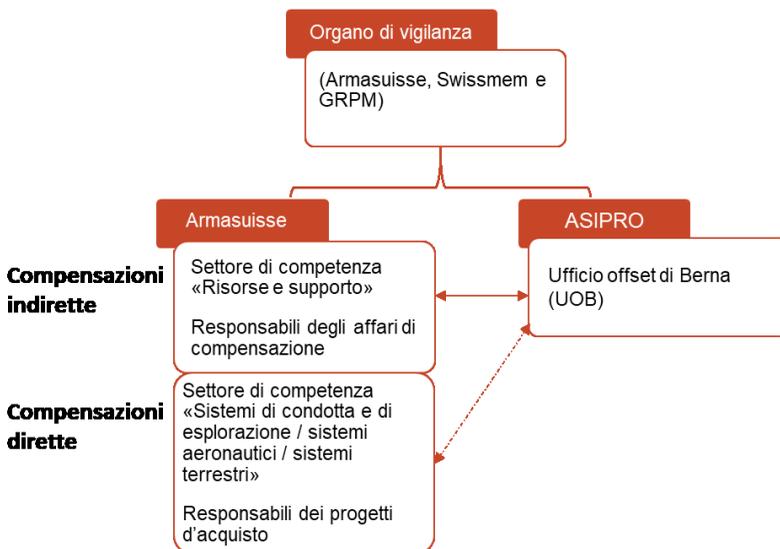
³¹ Armasuisse: politica degli offset del 1° luglio 2021, *in seguito* politica degli offset 2021.

pegnano ad acquistare beni o servizi da aziende svizzere in determinati settori industriali³², vale a dire che le aziende svizzere ricevono ordini senza alcun riferimento diretto ai beni d'armamento in questione. Il volume delle compensazioni indirette è generalmente più alto di quello delle compensazioni dirette, poiché è più difficile coinvolgere direttamente un elevato numero di imprese nella produzione di un bene d'armamento.

Diversi attori sono coinvolti nel processo del controllo gestionale, a seconda che si tratti di compensazioni dirette o indirette (vedi figura 2).

Figura 2

Gli attori del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione



L'organismo di sorveglianza degli affari di compensazione (*surveillance offset*)³³ sorveglia e dirige l'organizzazione degli affari di compensazione. I suoi membri sono il capo dell'armamento (che o presiede e il cui voto è decisivo in caso di parità)³⁴, un

³² Armasuisse persegue l'obiettivo di effettuare almeno il 60 per cento degli affari di compensazione nell'ambito dei settori STIB (vedi elenco degli obiettivi nell'allegato 3). Gli affari di compensazione (anche al di fuori della STIB) possono essere effettuati unicamente nei seguenti undici settori industriali svizzeri: industria meccanica, industria dei metalli, industria elettronica ed elettrotecnica, industria ottica, industria degli orologi, industria della costruzione di veicoli e di materiale rotabile, prodotti in gomma e plastica, prodotti chimici, industria aerospaziale, industria informatica/ ingegneria del software, cooperazione con università e istituti di ricerca.

³³ Di seguito sorveglianza offset.

³⁴ Armasuisse dispone di due voti (uno per ciascun membro), Swissmem di un voto (metà voto per ciascun membro) e GRPM pure di un voto (uno per membro).

altro rappresentante di Armasuisse, due rappresentanti di Swissmem e un rappresentante del GRPM.

Le *compensazioni indirette* sono gestite da due collaboratori di Armasuisse del settore di competenza «Risorse e supporto». Queste persone sono gli interlocutori dell'Amministrazione federale in materia di affari di compensazione e, insieme all'UOB, supervisionano il controllo delle compensazioni indirette. L'UOB è gestito dall'associazione ASIPRO che comprende membri della Swissmem e della GRPM e si basa su un partenariato pubblico-privato tra le due associazioni economiche e Armasuisse e dispone di un impiegato a tempo parziale. L'UOB è finanziato mediante un contributo dell'uno per mille per ogni affare di compensazione indiretta approvato, versato dall'azienda svizzera beneficiaria.

Il controllo delle *compensazioni dirette* è effettuato dalle diverse persone responsabili dei progetti di acquisto. A seconda dei beni d'armamento acquistati i responsabili operano in uno dei seguenti settori di competenza di Armasuisse: «Command and Reconnaissance Systems», «Aviation Systems» o «Land Systems». I responsabili dei progetti trasmettono le informazioni all'UOB, che le registra nel sistema di controllo gestionale.

2.4 Rendiconto

Armasuisse e ASIPRO si prefiggono di fornire informazioni trasparenti, precise e tempestive sulle parti coinvolte³⁵. Armasuisse pubblica sul suo sito web un registro offset, aggiornato ogni sei mesi³⁶, che indica il nome del progetto di acquisto, la durata del contratto, il nome del fornitore estero, il grado di adempimento, il nome dei beneficiari svizzeri e la distribuzione regionale degli affari di compensazione. Sono inoltre previsti processi interni per i rendiconti concernenti il controllo gestionale. Ad esempio l'UOB compila tabelle con tutte le informazioni relative al controllo gestionale e le trasmette ad Armasuisse.

3 Adeguatezza del quadro giuridico e degli obiettivi

Il presente capitolo esamina l'adeguatezza del quadro giuridico e degli obiettivi delle operazioni di compensazione utilizzando come base di criteri di valutazione quali la coerenza del quadro giuridico o l'adeguatezza degli obiettivi (vedi lista dei criteri di valutazione nell'allegato 2).

Sulla base della perizia legale esterna il CPA reputa molto rudimentale il quadro giuridico in senso stretto (capitolo 3.1). Il quadro giuridico in senso lato è complessivamente coerente, anche se le direttive emanate per i livelli inferiori denotano lacune (capitolo 3.2). Il nesso tra i diversi livelli di obiettivi non è sufficientemente chiaro

³⁵ Politica degli offset 2021.

³⁶ www.ar.admin.ch > Acquisti > Politica del Consiglio federale in materia di armamento > Offset > Registro offset

(capitolo 3.3) e le responsabilità in materia di controllo non sono definite con precisione (capitolo 3.4).

3.1 **Il quadro giuridico in senso stretto è molto rudimentale e ciò facilita il rispetto del principio di legalità**

La perizia giuridica³⁷ ha esaminato il quadro giuridico in senso stretto, cioè le disposizioni legali pertinenti, e il quadro giuridico in senso più ampio, che comprende le cosiddette ordinanze amministrative (per esempio le direttive; vedi capitolo 2.1). Il perito esterno afferma nella sua relazione che il quadro giuridico in senso stretto è assai ridotto, non menziona esplicitamente gli affari di compensazione e non stabilisce alcun obiettivo in questo ambito. Sebbene l'articolo 107 capoverso 2 della Costituzione federale attribuisca alla Confederazione la competenza di emanare «prescrizioni sulla fabbricazione, l'acquisto e lo smercio nonché sull'importazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico», non esiste una normativa specifica della Confederazione relativa all'importazione di materiale bellico³⁸. Le pertinenti leggi (LM e LMB) si limitano a indicare in termini generali che gli acquisti per la difesa sono destinati a garantire che la Svizzera abbia le competenze e le conoscenze necessarie per il settore della difesa. Ciò giustifica anche l'eccezione al principio sancito dalla legge federale sugli appalti, secondo cui le gare pubbliche sono soggette alla concorrenza internazionale (art. 8 cpv. 5 e all. 5 LAPub) che rende possibili gli affari di compensazione, necessari per adempiere al suddetto mandato legale e rafforzare le capacità relative alla difesa nazionale. Tuttavia, non vi sono disposizioni specifiche in merito alle operazioni di compensazione, motivo per cui sono interamente di competenza dell'esecutivo. L'interrogativo relativo a un eventuale sviluppo di questo quadro giuridico con l'emanazione di disposizioni nella forma di leggi oppure ordinanze si pone in particolare in relazione al ruolo degli attori privati nell'esecuzione del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione (cfr. capitolo 3.4).

Come per l'azione governativa e amministrativa in generale, il principio di legalità si applica anche alla realizzazione degli affari di compensazione (art. 5 capoverso 1 Cost.). Secondo la perizia esterna relativa al quadro giuridico, questo principio risulta rispettato: il sistema previsto per l'acquisto di armamenti è conforme al diritto internazionale e nazionale, e lo stesso vale per le istruzioni e le azioni dell'amministrazione nell'ambito degli affari di compensazione³⁹. Tuttavia, poiché il quadro giuridico per gli affari di compensazione è solo rudimentale, non è molto difficile per il governo e l'amministrazione (cioè DDPS e Armasuisse) attenersi e rispettare il principio di legalità.

³⁷ Poltier (2021).

³⁸ Poltier (2021), 6.

³⁹ Poltier (2021), 13.

3.2 Le istruzioni emanate a vari livelli sono complessivamente coerenti ma in parte poco chiare

Dato che il quadro giuridico in senso stretto è solo rudimentale, assume maggiore importanza il quadro giuridico in senso ampio. Tre documenti già menzionati al capitolo 2 indicano gli obiettivi degli affari di compensazione: i principi d'armamento del Consiglio federale, la strategia d'armamento del DDPS e la politica degli offset di Armasuisse. Secondo il CPA queste direttive sono nel complesso coerenti poiché non si contraddicono, né in termini di obiettivi né nella definizione dei compiti. Chiaramente i principi del Consiglio federale costituiscono la base della politica d'armamento della Svizzera e quindi anche degli affari di compensazione, mentre le direttive emanate ai livelli inferiori trattano maggiormente gli aspetti operativi e, in particolare, formulano requisiti specifici da rispettare nell'ambito degli affari di compensazione.

Tuttavia, l'attuale politica degli offset di Armasuisse è considerata poco chiara sotto alcuni aspetti. Per esempio distingue tra controllo strategico e operativo senza spiegare le relative differenze e senza riprendere questa distinzione in seguito (vedi capitolo 3.4). Da un punto di vista formale, va notato che la strategia per le partecipazioni industriali menzionata nella politica degli offset non è più in vigore, anche se i pertinenti contenuti sono stati trasferiti nel documento successivo, ossia la strategia d'armamento del DDPS. Nella nuova versione della politica degli offset annunciata per il luglio 2021, la distinzione obsoleta è stata eliminata. Il CPA segnala anche una certa imprecisione terminologica: ad esempio la terminologia non è utilizzata in modo coerente e non corrisponde a quella utilizzata in altri documenti di Armasuisse. Nella politica degli offset, per esempio, quando si parla del modulo di notifica per gli affari di compensazione a volte si usa il termine «modulo di notifica», a volte il termine «procedura di notifica standardizzata». Sebbene non si tratti di carenze gravi, queste incoerenze possono causare confusione e si riscontrano sia nella versione francese che in quella tedesca della politica degli offset (per questo testo fa stato la versione in lingua tedesca). Tali lacune saranno in gran parte eliminate con la nuova versione che entra in vigore il 1° luglio 2021.

3.3 Gli obiettivi stabiliti a diversi livelli non sono sufficientemente correlati

Lo scopo della politica di armamento della Confederazione è rafforzare le capacità di difesa del Paese. Le basi legali che sussistono in questo ambito sono determinanti anche per gli affari di compensazione, che devono essere conformi a questo scopo. Ciò vale quindi anche per il controllo gestionale nel suo ruolo di strumento di conduzione⁴⁰. Tuttavia, il modo in cui questo obiettivo viene considerato nelle varie direttive è solo parzialmente appropriato. Da un lato, gli obiettivi non sono sempre nominati come tali e sono quindi difficili da riconoscere; dall'altro, il grado di precisazione

⁴⁰ C'è una notevole differenza rispetto al controllo gestionale degli acquisti dell'Amministrazione federale, a cui appartiene Armasuisse, e che si prefigge in particolare di verificare il rispetto del principio della libertà di concorrenza. www.bkb.admin.ch > La CA > Controllo gestionale degli acquisti dell'Amministrazione federale.

varia da molto generale a estremamente specifico. Il CPA ha analizzato tutti gli obiettivi e li ha distribuiti su tre livelli: obiettivo principale, obiettivi strategici, obiettivi operativi. L'elenco degli obiettivi e il metodo per categorizzarli si trovano nell'allegato 3.

L'*obiettivo principale* degli affari compensazione è rafforzare la competitività dell'industria svizzera, in particolare delle aziende STIB, ed è così definito anche nelle direttive del Consiglio federale⁴¹. Una formulazione simile è usata nella strategia di armamento del DDPS, in base a cui gli affari di compensazione devono mirare a rafforzare la STIB. Diversamente dalle direttive del Consiglio federale, il documento del DDPS mette direttamente in collegamento gli affari di compensazione e l'obiettivo di rafforzare l'industria nazionale rilevante per la sicurezza indicato dalla legge.

Gli *obiettivi strategici* sono menzionati nelle direttive di tutti e tre i livelli e riguardano gli effetti degli affari di compensazione sui potenziali beneficiari svizzeri, ad esempio, per quanto concerne l'accesso alle tecnologie, al know-how o ai mercati esteri. Se consideriamo l'obiettivo principale e gli obiettivi strategici, la componente economica prevale sugli aspetti della politica di sicurezza e difesa o sul sostegno alle forze armate. Secondo il CPA questo predominio spiega le critiche di alcuni esperti, ai cui occhi gli affari di compensazione rappresentano una forma di promozione economica. Per la maggior parte di essi la conservazione della capacità di difesa sia l'unico argomento a disposizione per discostarsi dal principio dell'economia di libero mercato sancito dagli accordi dell'OMC di cui la Svizzera è firmataria.

Gli *obiettivi operativi* figurano nelle direttive del DDPS e in particolare in quelle di Armasuisse. Nella politica degli offset di Armasuisse gli obiettivi operativi sono indicati come «criteri» e sono di solito quantificati o misurabili: definiscono valori di riferimento auspicati nell'ambito degli affari di compensazione, per esempio il volume di compensazione, la durata temporale o la distribuzione regionale. La distribuzione degli affari di compensazione per regione linguistica è oggetto di molte discussioni. È stata fortemente criticata dagli esperti intervistati nell'ambito della presente valutazione, poiché ha poco senso dal punto di vista economico e non è idonea a sostenere le forze armate. Tuttavia questo obiettivo non è vincolante ed esemplifica quindi la mancanza di accuratezza che contraddistingue l'attuale politica degli offset di Armasuisse che non poggia su obiettivi operativi vincolanti. Questa lacuna sarà però colmata con la nuova versione. Il perito esterno ha sottolineato che la ripartizione degli affari di compensazione secondo le regioni linguistiche può essere fondata sull'articolo 106 capoverso 2 LM, in base a cui la Confederazione «fornisce se possibile materiale di origine svizzera, *prendendo in considerazione tutte le regioni del Paese*».⁴² Purtroppo, questo articolo non è menzionato in nessuna delle istruzioni esaminate.

Il modo in cui gli obiettivi sono formulati è appropriato. L'obiettivo principale è molto generale, gli obiettivi strategici sono un po' più precisi e gli obiettivi operativi sono

⁴¹ Principi del Consiglio federale in materia di armamento (FF 2018 6106, in particolare 6114).

⁴² Poltier (2021), 12.

ancora più dettagliati. Gli obiettivi operativi sono per lo più SMART (specifici, misurabili, accettabili, realistici, temporizzati)⁴³, il che è apprezzabile. Tuttavia, i diversi livelli di obiettivi non sono sufficientemente correlati. Questo vale in particolare per la correlazione fra degli obiettivi operativi e quelli degli altri due livelli: il conseguimento degli obiettivi operativi non consente di trarre conclusioni sul raggiungimento degli obiettivi strategici o dell'obiettivo principale. Il fatto che gli affari di compensazione siano stati effettuati entro i termini stabiliti o che il rapporto tra compensazioni dirette e indirette sia stato rispettato non dice ancora nulla in merito al rafforzamento della competitività delle imprese STIB. La coerenza e la complementarità dei diversi livelli di obiettivi non sono sufficientemente dimostrate. Nel complesso il CPA reputa quindi che gli obiettivi siano presentati in modo solo parzialmente adeguato alle direttive.

3.4 Le competenze in materia di controllo gestionale non sono stabilite con sufficiente chiarezza

Secondo l'OLoGA⁴⁴ spetta ai dipartimenti il compito di effettuare il controllo gestionale nel loro settore (art. 21 capoverso 3 OLoGA). Tuttavia, la strategia d'armamento del DDPS non fornisce alcuna indicazione su chi, a livello dipartimentale, supervisiona gli attori esecutori e controlla il raggiungimento degli obiettivi.

La politica degli offset di Armasuisse menziona il controllo gestionale, ma solo molto vagamente e senza specificare cosa debba essere effettivamente verificato. Inoltre le responsabilità sono descritte in modo impreciso e i compiti specifici degli attori non sono menzionati. Maggiore attenzione è data a questo aspetto nella nuova versione (da luglio 2021) che elenca i compiti dell'Ufficio offset di Berna, di Armasuisse e della vigilanza in materia di affari di compensazione. Tuttavia, anche in questo documento non è specificato che il controllo gestionale delle compensazioni dirette viene effettuato da chi si occupa dell'acquisto e non dai responsabili degli affari di compensazione (vedi fig. 2 e cap. 5.2). Il ruolo e il compito esatti di chi si occupa della vigilanza relativa agli affari di compensazione sono descritti solo molto vagamente⁴⁵.

Il regolamento di organizzazione «Armasuisse - Swissmem - GRPM – Ufficio offset di Berna (UOB)»⁴⁶ contiene ulteriori informazioni, in particolare per quanto concerne la distribuzione dei compiti. Questo regolamento riguarda principalmente l'UOB e quindi gli affari di compensazione indiretti, ma menziona anche i compiti nell'ambito delle compensazioni dirette, seppure in modo non esplicito. Tali compiti includono, per esempio, la compilazione di statistiche relative a tutti gli affari di compensazione. Il CPA ha inoltre constatato con stupore che questo regolamento indica le responsabilità di Armasuisse più precisamente di quanto non lo facciano le direttive emanate

⁴³ Questa griglia analitica è ampiamente utilizzata nell'ambito della gestione per valutare l'adeguatezza degli obiettivi.

⁴⁴ RS 172.010.1

⁴⁵ La vigilanza sugli offset sorveglia e dirige l'organizzazione degli affari di compensazione, emana le direttive e definisce gli obiettivi annuali.

⁴⁶ Armasuisse – Swissmem – GRPM – Ufficio offset di Berna (UOB). Regolamento di organizzazione del 31.8.2015, *in seguito* regolamento di organizzazione UOB.

dal Consiglio federale. Lo status giuridico di tali regolamenti non è chiaro e, visti i compiti affidati all'UOB, ci si chiede se il controllo gestionale delle operazioni di compensazione da parte dell'UOB costituisca un semplice mandato o piuttosto una delega di compiti di controllo a un attore privato. Conformemente all'articolo 178 capoverso 3 Cost. tale delega richiederebbe una base giuridica formale che per ora non esiste⁴⁷.

Infine il CPA rileva che il campo d'applicazione di un eventuale controllo gestionale strategico è descritto in modo decisamente confuso in tutti i documenti esaminati. L'attuale politica degli offset di Armasuisse distingue tra controllo gestionale operativo e strategico ma indica unicamente i diversi momenti in cui assumono importanza le due modalità di controllo, senza specificare quali sono le loro caratteristiche e in cosa differiscono. Tale distinzione non è però più menzionata nella nuova versione delle direttive di Armasuisse. Secondo il regolamento organizzativo dell'UOB, Armasuisse è responsabile degli obiettivi strategici e del controllo gestionale strategico. Secondo il regolamento i membri dell'organo di vigilanza che appartengono a Swissmem e GRPM hanno il diritto di partecipare al controllo gestionale strategico. Inoltre la responsabilità del controllo gestionale strategico dell'UOB incombe ad ASIPRO. Secondo il CPA queste indicazioni piuttosto vaghe non consentono di determinare in cosa consista effettivamente il controllo gestionale strategico e chi ne sia effettivamente responsabile.

4 Adeguatezza degli strumenti

Questo capitolo si occupa dell'adeguatezza degli strumenti utilizzati per il controllo gestionale degli affari di compensazione, valutati in base a criteri come l'utilità per monitorare il conseguimento degli obiettivi e la loro adattabilità a una variazione del volume di compensazione come quella presunta ad esempio nell'ambito del programma Air2030 (vedi elenco dei criteri di valutazione nell'allegato 2).

Gli strumenti sono in linea di massima adeguati ma sono focalizzati principalmente sugli obiettivi operativi (capitolo 4.1). Sembra essere idonei all'uso anche con un volume di compensazione più elevato, ma i processi sono descritti solo vagamente e il grado di digitalizzazione è ancora molto basso (capitolo 4.2).

4.1 Gli strumenti sono in linea di massima adeguati, ma sono focalizzati principalmente sugli obiettivi operativi

Il CPA ha provveduto a valutare se i dati raccolti - principalmente nel modulo di notifica – possano essere utilizzati per verificare il raggiungimento dei vari obiettivi e si è inoltre occupato del consolidamento dei dati, allo scopo di fornire una panoramica dei programmi di compensazione.

⁴⁷ Poltier (2021), 11.

Il principale strumento di controllo gestionale è costituito dal modulo di notifica degli affari di compensazione (*Offset Declaration Form*), compilato da entrambe le parti, che indica il tipo di transazione prevista tra il fornitore straniero e il beneficiario svizzero (si veda l'esempio di modulo nell'allegato 4). Di solito si utilizzano più moduli diversi per ciascun programma di compensazione. Il modulo di notifica contiene in particolare una descrizione del prodotto e indica l'industria svizzera interessata, il tipo di transazione⁴⁸, il moltiplicatore⁴⁹, il codice di addizionalità⁵⁰ e il valore aggiunto in Svizzera e per regione linguistica. Il modulo di notifica è identico per le compensazioni dirette e indirette. Con la sua firma, il beneficiario svizzero accetta che il fornitore estero adempia il suo obbligo di compensazione con l'affare di compensazione in questione e che il suo nome sia iscritto nel registro offset pubblicato sul sito di Armasuisse (dal 1° aprile 2018). Nel caso di compensazioni indirette, i beneficiari svizzeri con la loro firma accettano anche che l'un per mille del valore di compensazione venga versato all'UOB per le spese amministrative e l'assistenza.

Armasuisse non esige quindi che le parti dimostrino esplicitamente in che modo la loro relazione d'affari contribuisca a rafforzare la competitività dell'industria svizzera, in particolare della STIB, e quindi a realizzare l'obiettivo principale delle operazioni di compensazione. Tuttavia questo contributo potrebbe essere determinato, almeno in parte, sulla base di alcuni dei dati raccolti (settore economico, genere di affare, valore aggiuntivo, moltiplicatore). Come spiegato al capitolo 5.2, questi dati non sono però utilizzati per misurare il grado di raggiungimento dell'obiettivo principale. Gli strumenti predisposti da Armasuisse consentono però solo in parte di controllare il conseguimento degli obiettivi strategici. I dati raccolti possono essere utilizzati per stimare il valore aggiunto generato in Svizzera e per individuare le tecnologie o le conoscenze oggetto della compensazione, ma non è possibile utilizzarli per valutare l'aumento del volume delle esportazioni o il posizionamento delle imprese svizzere sui mercati internazionali.

Con le informazioni utilizzate per il controllo gestionale è quindi possibile valutare soprattutto se sono conseguiti gli obiettivi operativi. I dati dei moduli di rendiconto possono in effetti essere utilizzati per verificare se i valori specificati negli obiettivi operativi (volume di compensazione, quota delle compensazioni dirette/indirette, quota di STIB, ecc.) sono stati raggiunti.

L'UOB trasferisce le informazioni dai moduli di notifica in una *tabella degli affari di compensazione*. Per ogni programma di compensazione è compilata una tabella che

⁴⁸ Esempi: acquisizione di beni o di servizi, trasferimento di tecnologia oppure know-how, cooperazione in ambito tecnologico, ricerca e sviluppo oppure assistenza nel settore marketing e intermediazione.

⁴⁹ Armasuisse può utilizzare un moltiplicatore per tener conto dell'importanza più o meno elevata che l'impresa o il settore coinvolto assumono nel quadro della politica di sicurezza svizzera. In tal modo il valore di un affare di compensazione può essere moltiplicato per un fattore compreso tra 0,5 e 3. Questo sistema può quindi incentivare un fornitore estero a concludere affari in determinati settori per adempiere quanto prima ai suoi obblighi di compensazione (cfr. capitolo 6.2).

⁵⁰ Gli affari di compensazione devono essere caratterizzati da una componente aggiuntiva: tra il fornitore estero e il beneficiario svizzero deve essere conclusa un nuovo affare oppure deve essere effettuata una nuova transazione relativa a prodotti o servizi diversi dagli affari correnti.

riporta anche le decisioni di approvazione o di rifiuto delle transazioni (cfr. capitolo 6.2). Armasuisse elabora una *panoramica degli attuali programmi di compensazione* in cui sono sintetizzate le informazioni concernenti tutti gli affari di compensazione in corso. La tabella costituisce la base per l'allestimento del registro offset (cfr. capitolo 6.1) consultabile sulla pagina web di Armasuisse. Nell'insieme, queste diverse tabelle riassuntive sono forme di consolidamento appropriate nella misura in cui permettono di effettuare analisi a livello di programmi di compensazione.

Gli strumenti sono quindi in linea di massima appropriati, anche se i dati raccolti riguardano principalmente gli obiettivi operativi.

4.2 Il grado di digitalizzazione degli strumenti è ridotto e i processi del controllo gestionale sono poco sviluppati

Alla domanda se gli strumenti esistenti permettono di estendere il controllo gestionale a volumi di compensazione più grandi, i responsabili del controllo gestionale rispondono affermativamente. Le esperienze già fatte con volumi di compensazione più elevati consentono di desumere che i processi e gli strumenti esistenti sono adeguati anche per il vasto programma Air2030. Dato che gli affari di compensazione rappresentano un criterio di aggiudicazione per questo progetto di appalto, è importante, secondo il parere del CPA, che le unità responsabili del controllo dispongano di strumenti per seguire adeguatamente l'attuazione delle transizioni. Anche se sembra plausibile che il sistema esistente sia adatto anche per volumi maggiori, il basso livello di digitalizzazione dei processi e degli strumenti solleva alcuni interrogativi. L'UOB trasferisce manualmente tutti i dati raccolti in varie tabelle. Il flusso di documenti tra le parti coinvolte non sembra essere molto efficiente al momento. Armasuisse ha affermato di perseguire una maggiore digitalizzazione e prevede discussioni in merito con i servizi informatici della Confederazione.

Il processo di controllo gestionale dovrebbe essere precisato in un documento che ne descriva chiaramente i compiti, le fasi e i processi. Le relative indicazioni sono in parte definite dalla politica degli offset di Armasuisse e dal regolamento di organizzazione dell'UOB⁵¹. La descrizione contenuta nella politica degli offset è estremamente superficiale (cfr. capitolo 3.4). Il regolamento di organizzazione dell'UOB comprende un breve elenco di compiti di controllo e una descrizione dei tipi di irregolarità che possono dare adito a misure correttive. Tuttavia, l'elenco non specifica i documenti che servono come base per il controllo gestionale. Inoltre è così breve che senza spiegazioni aggiuntive lascia molto spazio per l'interpretazione. Anche se non indicato esplicitamente, l'elenco sembra riguardare solo gli affari di compensazione indiretti (dopotutto è incluso in un documento riguardante l'UOB) e il processo relativo agli affari di compensazione diretti non è quindi definito. Nel complesso, il CPA è dell'opinione che il processo di controllo gestionale e le sue singole fasi siano descritti solo in modo impreciso e non siano sufficientemente documentati.

⁵¹ Regolamento di organizzazione dell'UOB, 12.

5 Adeguatezza dell'attuazione e dell'organizzazione

Questo capitolo esamina l'attuazione e l'organizzazione del controllo gestionale degli affari di compensazione, valutati in particolare sulla base dei criteri dell'adeguatezza delle attività di controllo e dell'adeguatezza dell'organizzazione e delle risorse umane (vedi lista dei criteri di valutazione nell'allegato 2).

Secondo il CPA il controllo gestionale è solo parzialmente appropriato, poiché non considera il rafforzamento della competitività delle imprese STIB (capitolo 5.1). La ripartizione dei compiti è appropriata (capitolo 5.2), ma dal punto di vista organizzativo la STIB è poco coinvolta nel processo (capitolo 5.3). Inoltre, l'indipendenza e la vigilanza sul processo di controllo gestionale non sono assicurate (capitolo 5.4) e a tal fine sono messe a disposizione solo risorse modeste. In generale però le competenze di cui dispongono i responsabili del controllo gestionale vengono ampiamente riconosciute (capitolo 5.5).

5.1 Il controllo gestionale si riferisce unicamente agli obiettivi operativi e trascura l'obiettivo principale e gli obiettivi strategici

Gli *affari di compensazione indiretti* sono disciplinati dall'accordo di compensazione. Il controllo gestionale viene effettuato dall'UOB e poi approvato da Armasuisse. La procedura di controllo dell'UOB consiste principalmente nel verificare se i moduli di notifica sono stati compilati correttamente e se i dati che contengono riguardanti gli obiettivi operativi sono plausibili. In altre parole, questo controllo equivale a verificare il rispetto della politica di compensazione di Armasuisse. Secondo i responsabili del controllo gestionale, viene prestata particolare attenzione al codice di addizionalità e al valore aggiunto generato in Svizzera. L'UOB comunica ad Armasuisse l'importo di compensazione rilevato che è poi oggetto di una procedura di approvazione. I motivi più frequenti di rifiuto sono la compilazione errata del modulo di notifica, l'inosservanza delle scadenze, il valore commerciale insufficiente (importo minimo 10 000 fr.) e la scelta di prodotti o servizi non ammissibili. L'importo dichiarato deve poi essere approvato dai responsabili offset di Armasuisse.

Gli *affari di compensazione diretti* si basano sul contratto d'acquisto del bene d'armamento e sono controllati dal responsabile del progetto di acquisto di Armasuisse. Il controllo gestionale corrisponde a quello previsto per gli affari di compensazione indiretti ed è pure basato sui moduli di notifica. Tuttavia, le compensazioni dirette vengono seguite anche nell'ambito di riunioni annuali (*Offset Review Meeting*), alle quali partecipano il fornitore estero e il responsabile del progetto presso Armasuisse. Secondo gli intervistati, i potenziali problemi (ad esempio le scadenze) possono essere individuati durante questi incontri e risolti direttamente con il fornitore estero e/o il beneficiario svizzero. Armasuisse ha spiegato che finora non si è mai registrato un adempimento incompleto degli obblighi derivanti dagli affari di compensazione, per

cui non è mai stato necessario adottare le sanzioni previste in questo caso⁵². Nell'ambito delle compensazioni dirette, l'azienda svizzera assume de facto il ruolo di subappaltatore del fornitore straniero, dato che fabbrica o assembla parte del prodotto. Le compensazioni dirette coinvolgono quindi un numero di aziende molto più ridotto rispetto a quelle indirette (raramente più di cinque) e anche il controllo gestionale è più semplice.

Nel complesso, il controllo gestionale è in linea con gli sforzi di Armasuisse per mantenere snelle le procedure. Il CPA sottolinea che non ci sono fasi di lavoro superflue e che sono definite misure con cui reagire in caso di non conformità. Il controllo consente nel complesso di verificare se gli affari di compensazione soddisfano gli obiettivi operativi e quindi sono conformi alla politica degli offset di Armasuisse. Tuttavia il CPA osserva che il controllo gestionale, così come viene attualmente effettuato, denota i suoi limiti. Solo una minoranza dei programmi di compensazione raggiunge i valori definiti dagli obiettivi in materia di distribuzione regionale. Anche se questo criterio non è vincolante, ci si chiede se ci sia la volontà di rimediare a questa situazione. Sembrerebbe che il controllo gestionale si occupi più dei casi individuali che di un programma offset nel suo insieme. Inoltre, secondo alcuni beneficiari svizzeri, non è chiaro se le informazioni fornite ad Armasuisse sul valore addizionale di certe transazioni siano affidabili. In assenza di linee guida chiare e di controlli approfonditi, Armasuisse e l'UOB non possono garantire che il valore aggiunto dichiarato dai beneficiari svizzeri sia calcolato in modo uniforme, il che mette in dubbio la significatività e la comparabilità di questo valore. Esaminando le varie tabelle riassuntive sui programmi di compensazione in corso, il CPA ha anche scoperto che non sempre erano compilate in modo corretto, uniforme e completo. Anche se si tratta solo di dettagli, questi errori riflettono l'esiguità delle risorse usate per questi compiti (vedi capitolo 5.5) e anche una carente vigilanza.

Il controllo gestionale 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)⁵³. Secondo il CPA, il controllo gestionale praticato è solo parzialmente adeguato, poiché si limita agli obiettivi operativi e ignora l'obiettivo principale e gli obiettivi strategici⁵⁴. Il controllo gestionale non è conforme alle disposizioni in materia poiché non vengono effettuate verifiche in merito al rafforzamento della competitività delle aziende STIB indotto dagli affari di compensazione.

⁵² La politica di compensazione di Armasuisse prevede penalità negoziate contrattualmente per le situazioni in cui un contratto offset non sia rispettato. Le penalità ammontano almeno al 5 per cento della quota di compensazione non adempita.

⁵³ RS 172.010.1

⁵⁴ Come già stato segnalato nella valutazione del CDF del 2016 Armasuisse presenta un rendiconto sugli effetti della strategia del Consiglio federale.

5.2 **La ripartizione dei compiti relativi al controllo gestionale delle compensazioni dirette e indirette è appropriata**

La separazione del controllo delle compensazioni dirette (Armasuisse) e delle compensazioni indirette (UOB) è considerata opportuna dalla maggioranza degli esperti. Solo alcuni di loro esprimono scetticismo a tale proposito. Armasuisse è responsabile per gli acquisti dell'esercito ed è quindi l'ente più qualificato per valutare l'opportunità di produrre, assemblare e/o effettuare la manutenzione di determinate parti del prodotto in Svizzera. Il trasferimento del controllo a un'istituzione esterna, invece, è controverso (cfr. capitolo 5.4). Anche se la ripartizione dei compiti tra Armasuisse e UOB è descritta solo vagamente nelle varie direttive (cfr. capitolo 3.4), nella pratica il coordinamento delle attività funziona molto bene, come hanno sottolineato tutti gli interessati. Anche il CPA non ha individuato alcun problema. Inoltre la collaborazione e la ripartizione dei compiti tra la divisione «Risorse e supporto» e le unità di Armasuisse che si occupano degli acquisti sembrano appropriate. Tuttavia il CPA critica la carenza di scambi fra i settori che si occupano del controllo gestionale e il settore «Scienza e Tecnologia» responsabile della STIB (cfr. capitolo 5.3).

5.3 **La STIB non è integrata nel controllo gestionale**

Le tecnologie prioritarie rilevanti per la sicurezza sono integrate nella STIB in base alle necessità delle forze armate. La STIB è quindi composta da aziende e istituzioni di ricerca con capacità e know-how nei settori della difesa e della sicurezza. La definizione della STIB e la sua composizione sono state ripetutamente riviste nel corso degli ultimi anni e diversi studi sottolineano i suoi limiti, in particolare la mancata integrazione nei processi di compensazione⁵⁵. Una maggiore considerazione della STIB potrebbe effettivamente contribuire allo sviluppo mirato di tecnologie rilevanti per la sicurezza nell'economia svizzera. Il CPA ha inoltre constatato che i settori «Risorse e supporto» (affari di compensazione) e «Scienza e Tecnologia» (STIB) di Armasuisse collaborano solo in misura limitata (cfr. capitolo 5.2). Per esempio nel novembre 2020 il settore Scienza e tecnologia ha lanciato un bando di concorso per uno studio sulle modalità con cui si potrebbe esaminare l'evoluzione della STIB. Tuttavia, le divisioni responsabili degli affari di compensazione non sono state coinvolte in questo progetto, o solo marginalmente.

Il CPA ha constatato con stupore che persino numerosi attori che operano nel settore degli affari di compensazione, Amministrazione federale compresa, non sanno esattamente cosa sia compreso nella STIB. Per alcuni non è chiaro se la denominazione STIB si riferisca a tecnologie, settori industriali o aziende. Anche se Armasuisse ha prodotto una infografica esplicativa⁵⁶, le informazioni fornite dall'ufficio federale competente non sono sufficienti. Anche il sito web relativo alla STIB non contribuisce

⁵⁵ Friedli / Kohr / Osterrieder / Weich (2019); Heinen, Diego / Ebnöther, Christoph (2019): *Offset-Geschäfte der Schweiz, Bedeutung für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis*, In: *Military Power Review dell'esercito svizzero 2019/1*, 40–49.

⁵⁶ Armasuisse, infografica «Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB)», novembre 2020.

a una migliore comprensione, dato che la definizione rimane vaga ed è accompagnata da una lista di aziende la cui connessione alla STIB e agli affari di compensazione in generale non è chiara. Questo solleva alcuni interrogativi, dato che la STIB è al centro della politica d'armamento e segnatamente degli affari di compensazione che, dopo tutto, dovrebbero aiutare a promuoverla.

Nella perizia giuridica si osserva che la STIB, cioè i settori economici da sostenere in Svizzera, potrebbero essere definiti più precisamente per esempio mediante ordinanza⁵⁷.

5.4 L'indipendenza e la vigilanza relative al controllo gestionale non sono assicurate

Le associazioni economiche sono coinvolte nel processo di controllo attraverso l'UOB e la vigilanza sugli affari di compensazione ma il loro ruolo è controverso. Diversi esperti ritengono che queste associazioni, vale a dire Swissmem (compresa Swiss ASD) e GRPM, assumano un ruolo troppo rilevante nel controllo gestionale. Questo vale in particolare per le compensazioni indirette, dato che l'UOB è gestito da ASIPRO (una federazione delle suddette associazioni). Alcuni esperti sottolineano in particolare il pericolo che l'attività di controllo manchi di indipendenza, poiché le associazioni industriali avrebbero poco interesse a contrariare i loro membri con requisiti amministrativi o rifiutando affari di compensazione. Essi rammentano inoltre che il finanziamento dell'UOB dipende direttamente dall'approvazione degli affari di compensazione. Vari periti rilevano anche che le industrie e le tecnologie importanti per la sicurezza sono cambiate considerevolmente negli ultimi decenni e comprendono molte più industrie di quelle attualmente rappresentate dalle suddette associazioni economiche. Armasuisse, invece, è dell'opinione che questa autoregolamentazione dell'industria in collaborazione con la Confederazione funzioni bene e che le aziende non abbiano interesse a fornire indicazioni non corrette, poiché devono pagare una tassa per il funzionamento dell'UOB.

Il CPA non intravede elementi problematici per quanto concerne l'indipendenza del processo di controllo gestionale. Interrogativi in merito all'indipendenza sorgono piuttosto in relazione all'accesso alle informazioni sull'esecuzione degli affari di compensazione, come si può vedere dalle discussioni con le aziende. Diversi beneficiari svizzeri, tra cui alcuni che erano coinvolti per la prima volta in operazioni di compensazione, hanno dichiarato di non aver avuto alcun contatto con l'Amministrazione federale e con l'UOB. Alcuni beneficiari hanno anche detto che è stato difficile ottenere informazioni utili sull'esecuzione degli affari di compensazione senza essere parte attiva della rete di associazioni economiche. Al fine di rafforzare la competitività delle aziende STIB, bisogna quindi chiedersi se tutti i fornitori rilevanti per la sicurezza possano accedere in modo equo agli affari di compensazione.

Queste constatazioni sollevano interrogativi sul ruolo della vigilanza sugli affari di compensazione. La sua natura giuridica non è chiaramente definita e le attività di vigilanza sono descritte solo brevemente nelle direttive (cfr. capitolo 3.4), secondo cui

⁵⁷ Poltier (2021), 13.

il supervisore dell'offset elabora istruzioni, stabilisce gli obiettivi quantitativi e approva i conti annuali dell'UOB. Nella pratica sembrerebbe che questo organismo si occupi effettivamente delle questioni strategiche relative ai benefici generati per l'economia svizzera dagli affari di compensazione. Tuttavia, l'organo di vigilanza sugli affari di compensazione non verifica in che misura l'obiettivo principale o gli obiettivi strategici di queste transazioni siano raggiunti. Il CPA non può quindi desumere con chiarezza fino a che punto questo organismo adempia effettivamente ai compiti di vigilanza.

Infine il DDPS non interviene quasi mai nel settore degli affari di compensazione salvo tutt'al più per discutere di compensazioni per grandi acquisti come il programma Air2030. L'intera attività di assistenza relativa agli affari di compensazione è affidata ad Armasuisse. Il CPA ritiene discutibile che il DDPS non eserciti alcuna vigilanza, perché secondo l'articolo 21 comma 3 OLOGA⁵⁸ i dipartimenti sono responsabili del controllo gestionale nella loro area. Sebbene il Consiglio federale e il DDPS abbiano fissato obiettivi per le operazioni di compensazione, non chiedono di essere informati in merito al loro adempimento.

5.5 Le risorse impiegate per il controllo gestionale sono esigue

Il controllo gestionale degli affari di compensazione è svolto essenzialmente dai due responsabili offset dell'unità «Risorse e supporto» di Armasuisse, ciascuno con 0,3 equivalenti a tempo pieno. Anche il livello di occupazione del responsabile presso l'UOB è di 0,3 equivalenti a tempo pieno. A questo si aggiungono le risorse utilizzate per il controllo gestionale delle compensazioni dirette⁵⁹ dai responsabili dei progetti di acquisto di Armasuisse.

Questo impiego limitato di risorse è stato deciso da Armasuisse, che reputa efficienti le modalità adottate poiché non comportano oneri amministrativi troppo elevati per la Confederazione e per le imprese. Come già sottolineato dal CPA, nel quadro dell'attuale controllo gestionale non si procede a una verifica del rafforzamento della competitività delle imprese STIB. Secondo Armasuisse, questo non sarebbe comunque possibile con le risorse attuali. I responsabili del controllo gestionale sono dell'opinione che le risorse disponibili al momento siano sufficienti per adempiere ai compiti attuali. Le risorse di personale dovrebbero però essere potenziate in vista dell'aumento degli affari di compensazione previsto ad esempio per Air2030. L'UOB ha già previsto un aumento delle risorse, mentre Armasuisse non si è ancora attivata in tal senso.

Considerando gli importi delle transazioni (gli affari di compensazione ammontano a importi superiori a venti 20 mio di fr.), il CPA e diversi periti esprimono il loro stupore per il fatto che nel controllo gestionale vengano impiegate così poche risorse. In par-

⁵⁸ OLOGA; RS 172.010.1

⁵⁹ Il CPA non dispone di cifre esatte in merito a queste risorse. Tuttavia presume che siano notevolmente inferiori alle cifre corrispondenti degli operatori di Armasuisse che si occupano degli affari di compensazione.

icolare ciò solleva interrogativi in merito all'accuratezza con cui possono essere eseguiti questi compiti (cfr. capitolo 5.1). Un aspetto positivo è però il fatto che le esigue risorse sono ripartite fra tre diverse persone, assicurando quindi un minimo di continuità organizzativa (ad esempio in caso di mutazioni personale).

Va inoltre sottolineato che il lavoro e le competenze dei responsabili del controllo gestionale presso Armasuisse e l'UOB sono valutati molto positivamente dalla maggior parte degli attori intervistati.

6 Trasparenza del controllo gestionale

Questo capitolo si occupa da un lato della trasparenza esterna degli affari di compensazione, cioè le informazioni rese pubbliche in questo ambito, e dall'altro della trasparenza interna dell'amministrazione, cioè le informazioni non pubblicate relative al controllo gestionale. L'analisi si basa su alcuni criteri di valutazione come l'adeguatezza dell'informazione pubblica e del rendiconto interno relativo al controllo gestionale (cfr. elenco dei criteri di valutazione, all. 2).

Il CPA valuta positivamente il fatto che negli ultimi anni la trasparenza esterna è stata rafforzata, anche se potrebbe essere ulteriormente perfezionata (capitolo 6.1). La documentazione interna relativa al controllo gestionale presenta invece alcune lacune (capitolo 6.2).

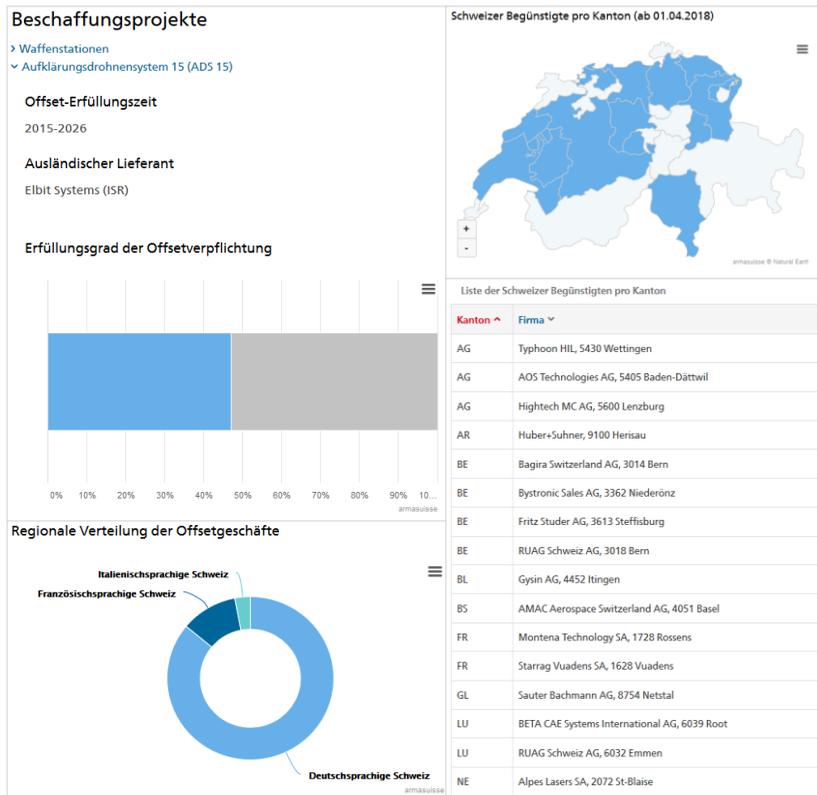
6.1 Maggiore trasparenza dell'informazione al pubblico

Le informazioni sugli affari di compensazione effettuati nell'ambito dell'acquisto di beni d'armamento all'estero sono pubblicate sul sito web di Armasuisse (registro offset) e nei messaggi annuali elaborati dall'esercito all'indirizzo del Parlamento, che presentano in particolare le decisioni della Confederazione sul programma di armamento.

Negli ultimi anni e specialmente dopo l'avvio della presente valutazione nel primo trimestre del 2020, il sito web di Armasuisse ha pubblicato un numero crescente di informazioni relative agli affari di compensazione. Sono ora pubblicati anche indicazioni di contatto presso l'UOB (nome della persona responsabile, indirizzo e-mail, numero di telefono), il pertinente regolamento organizzativo, il modello di un modulo di notifica e altri documenti sui processi di compensazione. L'elemento centrale delle pagine Internet di Armasuisse sugli affari di compensazione è senza dubbio il registro offset. Si tratta di una tabella che viene aggiornata ogni sei mesi e indica il nome del progetto di acquisto, il termine di attuazione delle operazioni di compensazione, il nome del fornitore estero, il grado di adempimento dell'obbligo di compensazione, i nomi dei beneficiari svizzeri e la distribuzione regionale dei programmi di compensazione in corso. Dall'inizio del 2020 queste informazioni vengono presentate anche mediante grafici e mappe che mostrano, per esempio, i Cantoni in cui risiedono i beneficiari svizzeri (cfr. figura 3).

Figura 3

Documenti concernenti il registro offset estratti dal sito web di Armasuisse



Fonte: pagine Internet di Armasuisse consultate il 27.4.2021⁶⁰. Dimensioni e configurazione dei diversi elementi modificate dal CPA.

Il CPA accoglie con favore l'ulteriore sviluppo di queste pagine Internet e l'impegno per migliorarle continuamente. Le indicazioni aggiuntive e le nuove rappresentazioni grafiche aumentano la trasparenza e la leggibilità delle informazioni sugli affari di compensazione in corso. Armasuisse dispone però di ulteriori informazioni la cui pubblicazione non metterebbe in pericolo il segreto aziendale. Per esempio, non vengono fornite informazioni in merito agli affari di compensazione del passato, non si fa distinzione fra compensazioni dirette e indirette e non ci sono informazioni sui settori industriali e sui settori d'attività in cui operano i beneficiari. Il titolo dei progetti di

⁶⁰ www.ar.admin.ch > Acquisti > Politica del Consiglio federale in materia di armamento > Offset > Registro offset

acquisto è scarsamente informativo e non sempre consente di individuare il genere di armamento in questione senza dover consultare il corrispondente messaggio dell'esercito. Inoltre il CPA reputa particolarmente problematico che il registro offset non fornisca indicazioni sul volume degli affari di compensazione.

Alcune informazioni sugli affari di compensazione devono essere cercate nei messaggi dell'esercito, dove però non vengono fornite informazioni uniformi in merito. In particolare si può osservare che nel periodo 2005-2015 veniva compilata una tabella che precisa quali elementi di un acquisto dovevano essere compensati e per quale importo mentre nel messaggio dell'esercito del 2016 è indicato solo che l'importo complessivo degli affari di compensazione ammontava a 360 milioni di franchi. Successivamente, dal 2017 al 2019, nei messaggi non sono invece riportati né il volume né la suddetta tabella. Nel messaggio del 2020 è infine nuovamente indicato il volume delle compensazioni (711 milioni di franchi). Il CPA si rammarica della mancanza di indicazioni sugli affari di compensazione rilevata nei messaggi dell'esercito a partire dal 2016. Questo rappresenta un passo indietro in termini di trasparenza.

In conclusione, il CPA sottolinea che il DDPS, il Consiglio federale e il Parlamento non dispongono di informazioni che possano essere utilizzate per valutare il contributo fornito dagli affari di compensazione al rafforzamento della competitività delle aziende STIB. Nessun documento consente di effettuare un bilancio in relazione agli affari di compensazione che rappresentano uno strumento della politica d'armamento Svizzera. Ciò significa che il DDPS e il Consiglio federale non possono adempiere pienamente alla loro funzione di supervisione e che nemmeno il Parlamento può svolgere pienamente i suoi compiti nell'ambito della gestione del bilancio e del suo compito di alta vigilanza.

6.2 La documentazione interna del controllo gestionale è carente

Il regolamento organizzativo dell'UOB stabilisce che il rendiconto concernente il controllo gestionale viene effettuato in forma statistica su base trimestrale⁶¹. In pratica, il rendiconto si compone di alcune tabelle sinottiche preparate dall'UOB e da Armasuisse (cfr. capitolo 4.1). Anche se presentano alcuni errori (si veda il capitolo 5.1), le tabelle vengono compilate sistematicamente, risultano aggiornate regolarmente e strutturate in modo chiaro, il che rende facile seguire lo stato degli affari di compensazione. Tuttavia, le decisioni relative all'approvazione delle transazioni presentate come elemento di compensazione sono motivate solo con una breve frase o poche parole e non risultano quindi sempre comprensibili, poiché sarebbero necessarie ulteriori spiegazioni. La trasparenza interna può quindi essere considerata solo in parte sufficiente.

Inoltre il modo in cui vengono determinati i moltiplicatori è assai poco trasparente. Gli esperti consultati sono dell'opinione che questo strumento sia utile e permetta la valorizzazione di tecnologie importanti per la difesa nazionale. Tuttavia, criticano il fatto che le procedure per accettare o rifiutare una richiesta relativa al moltiplicatore

⁶¹ Regolamento di organizzazione dell'UOB, 13.

e, se del caso, per determinare il valore del moltiplicatore sono molto opache. In effetti nelle direttive mancano indicazioni al riguardo. La politica di compensazione di Armasuisse prevede che tutte le decisioni di applicare i moltiplicatori vengano prese «caso per caso». La determinazione del moltiplicatore indicato nel modulo di notifica è preceduta da una richiesta scritta soggetta a riservatezza commerciale presentata dal fornitore straniero. Dalle discussioni effettuate con i rappresentanti di Armasuisse risulta che la determinazione del moltiplicatore si fonda su tre parametri: il grado di autonomia che l'accordo di compensazione fornisce alla Confederazione, il valore aggiunto generato per l'economia e il grado d'importanza attribuito alla tecnologia in questione. Armasuisse tiene inoltre conto del fatto che il moltiplicatore può anche comportare uno svantaggio per i beneficiari svizzeri, poiché riduce l'entità dell'obbligo di compensazione del fornitore straniero e quindi le potenziali ordinazioni a favore di aziende svizzere. Non ci sono documenti che stabiliscono come vengono ponderati questi criteri. Di conseguenza il CPA non può giudicare tale ponderazione venga determinata con modalità rigorose. Anche questo elemento illustra la mancanza di trasparenza interna. Armasuisse precisa però che la corrispondenza relativa alle richieste dei fornitori stranieri in materia di moltiplicatore viene regolarmente archiviata.

7 Conclusioni

Nel complesso, il CPA giunge alla conclusione che il controllo gestionale degli affari di compensazione è solo parzialmente adeguato. L'attuale sistema di controllo non consente di verificare in che misura venga raggiunto l'obiettivo principale delle transazioni di compensazione, cioè il rafforzamento della competitività dell'industria svizzera e in particolare delle aziende STIB (capitolo 7.2). L'indipendenza del controllo è discutibile e la vigilanza è scarsa (capitolo 7.3). Le modeste risorse umane attribuite a questo compito consentono solo un controllo limitato (capitolo 7.4). Il controllo gestionale è però conforme al principio di legalità (capitolo 7.1). Inoltre la trasparenza dell'attività di compensazione verso l'esterno è stata notevolmente aumentata (capitolo 7.5).

7.1 I pochi requisiti legali esistenti sono rispettati, ma gli obiettivi non sono sufficientemente chiari

Gli affari di compensazione si fondano solo su poche basi legali in senso stretto (convenzioni internazionali, Costituzione federale, leggi e ordinanze) e tale mancanza di un chiaro mandato legale significa che l'attività è di competenza dell'esecutivo. Il quadro legale è molto rudimentale e quindi per il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non è particolarmente difficile rispettarlo. Di conseguenza viene osservato anche il principio di legalità (capitolo 3.1).

Le direttive pertinenti, che comprendono i principi d'armamento del Consiglio federale, la strategia d'armamento del DDPS e la politica di compensazione di Armasuisse, sono nel complesso coerenti. I principi del Consiglio federale definiscono le basi strategiche, mentre le direttive ai livelli inferiori sono di natura più operativa. Il CPA

rileva alcune carenze nelle direttive Armasuisse che però saranno ampiamente rimate in una nuova versione (capitolo 3.2).

Nelle pertinenti direttive gli obiettivi degli affari di compensazione non sono invece precisati in modo sufficientemente chiaro. Il CPA si rammarica in particolare della mancanza di interconnessione tra i vari livelli di obiettivi. Non è chiaro in che misura l'adempimento degli obiettivi operativi contribuisca all'adempimento degli obiettivi strategici e in ultima analisi dell'obiettivo principale, cioè rafforzare la competitività dell'industria svizzera e in particolare delle aziende STIB (capitolo 3.3). Inoltre, le competenze in materia di controllo gestionale non sono sufficientemente definite e il trasferimento di numerosi compiti all'UOB, che è un operatore privato, solleva la questione se la base legale sia sufficiente a questo riguardo (capitolo 3.4).

7.2 Nell'ambito del controllo gestionale non si verifica se l'obiettivo principale degli affari di compensazione è raggiunto

Gli strumenti del controllo gestionale, cioè i moduli e i documenti utilizzati per la raccolta dei dati, sono complessivamente adeguati (capitolo 4.1) e, pur denotando un grado di digitalizzazione ridotto (capitolo 4.2), sembrerebbe siano idonei anche a gestire un volume di compensazioni più ingente. I controlli relativi alle compensazioni dirette e indirette sono effettuati con modalità diverse e si basano su un'adeguata suddivisione dei compiti (capitolo 5.2). In pratica, però, consistono principalmente nel controllare formalmente e rendere plausibili le informazioni fornite da chi prende parte agli affari di compensazione. Queste attività di controllo sono solo in parte soddisfacenti nella misura in cui non sono molto approfondite e si basano su informazioni talvolta difficili da verificare (capitolo 5.1).

La pertinente ordinanza stabilisce che il controllo gestionale è uno strumento di direzione che consente di incidere continuamente sui processi di conseguimento degli obiettivi a tutti i livelli (articolo 21 capoverso 1 OLOGA⁶²). Secondo il Consiglio federale con gli affari di compensazione si persegue l'obiettivo di rafforzare la competitività dell'industria svizzera, specialmente delle aziende STIB. Ci si aspetterebbe quindi che il controllo gestionale degli affari di compensazione verifici se questo obiettivo viene raggiunto. Tuttavia questa verifica non avviene. Né Armasuisse né l'UOB esaminano se la competitività delle aziende STIB venga effettivamente rafforzata. Il controllo gestionale verifica unicamente il conseguimento degli obiettivi sul piano operativo. Poiché i vari livelli degli obiettivi non sono correlati, rimane incerto se gli obiettivi strategici e l'obiettivo principale vengano raggiunti. Il CPA constata quindi in conclusione che il controllo gestionale messo in atto non soddisfa i requisiti legali.

Il CPA ha anche riscontrato una mancanza di coordinamento tra i responsabili del controllo gestionale e il settore che si occupa della STIB. Anche la definizione di STIB non è chiara e molti operatori coinvolti hanno solo una comprensione approssimativa di ciò che effettivamente essa comprende (capitolo 5.3).

⁶² RS 172.010.1

7.3 L'indipendenza del controllo è discutibile e la vigilanza è scarsa

Il controllo gestionale degli affari di compensazione è effettuato congiuntamente dall'UOB e da Armasuisse. L'UOB è gestito dalle associazioni del settore industriale che sono riunite in ASIPRO (Swissmem, il suo gruppo specializzato Swiss ASD e GRPM). Diversi esperti ritengono che questa situazione sollevi interrogativi relativi all'indipendenza nella gestione degli affari di compensazione. In particolare è stata criticata la vicinanza tra le associazioni del settore e le persone incaricate del controllo. Secondo il CPA il problema principale relativo al coinvolgimento del settore privato è che le informazioni necessarie per effettuare affari di compensazione sono più facilmente accessibili ai potenziali beneficiari svizzeri che appartengono alle associazioni del settore rispetto ad altri attori. Tale problematica è ulteriormente inasprita dal fatto che la vigilanza sugli accordi di compensazione è scarsa. Il DDPS non è quasi mai coinvolto e la vigilanza sul processo di controllo gestionale non è chiaramente definita. Le responsabilità dell'organo di vigilanza offset non sono definite con precisione (capitolo 5.4).

7.4 Le modeste risorse umane impiegate consentono solo un controllo gestionale limitato

Armasuisse giustifica la sua decisione di rinunciare ad un sistema di controllo gestionale che includa anche gli obiettivi strategici e l'obiettivo principale in particolare con l'intento di istituire un sistema di controllo snello per ridurre il più possibile gli oneri amministrativi e i costi. L'intero sistema di controllo è affidato principalmente a tre persone che hanno complessivamente a disposizione una quota di occupazione inferiore a quella di un posto lavoro a tempo pieno. Sebbene in linea di principio le strutture snelle siano da accogliere con favore, il CPA è dell'opinione che l'attuale controllo limitato sia discutibile in considerazione degli ingenti importi delle transazioni relative ai programmi di compensazione (almeno 20 mio di fr.). Inoltre non vi è la sicurezza che l'attuale organizzazione sia idonea a gestire volumi di transazioni significativamente più alti. Tuttavia, il CPA constata pure che la competenza delle persone responsabili del controllo è in generale riconosciuta nel relativo settore, dato che è stata oggetto di elogi da parte della maggioranza degli operatori coinvolti (capitolo 5.5).

7.5 La trasparenza esterna è stata rafforzata, ma la documentazione interna rimane lacunosa

La trasparenza esterna relativa agli affari di compensazione, cioè l'informazione fornita al pubblico su queste transazioni, è migliorata significativamente, specialmente dall'inizio della presente valutazione nel 2020. Questo sviluppo positivo si riferisce in particolare al sito web di Armasuisse, che contiene anche informazioni sull'UOB, un modello di modulo di notifica, spiegazioni relative gli affari di compensazione, il

registro offset nonché grafici esplicativi e rappresentazioni cartografiche. Le informazioni sugli obblighi di compensazione già adempiti e sui volumi di compensazione sono però ancora incompleti. Il CPA rileva anche che Armasuisse non elabora un rapporto sul controllo gestionale degli affari di compensazione, che potrebbe essere sottoposto al Dipartimento, al Consiglio federale o al Parlamento corredato da una sintesi dei dati disponibili e da una valutazione relativa al conseguimento degli obiettivi (capitolo 6.1).

La documentazione interna relativa al controllo gestionale è troppo esigua. Le decisioni concernenti l'approvazione o il rifiuto di un affare di compensazione sono solo parzialmente comprensibili poiché necessiterebbero di spiegazioni aggiuntive. Anche la procedura relativa all'applicazione di moltiplicatori che possono aumentare il valore di determinati affari di compensazione non è sufficientemente documentata (capitolo 6.2).

Abbreviazioni

AAPUB	Accordo riveduto sugli appalti pubblici del 15 aprile 1994 (RS 0.632.231.422)
Armasuisse	Ufficio federale dell'armamento
ASIPRO	<i>Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement</i>
cap.	capitolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
FF	Foglio federale
GRPM	<i>Groupe romand pour le matériel de Défense et de Sécurité</i>
LAPub	Legge federale del 21 giugno 2019 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare; RS 510.10)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
STIB	Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza
Swiss ASD	<i>Aeronautics, Security and Defence</i>
Swissmem	Associazione delle imprese svizzere dell'industria metalmeccanica, elettrotecnica e metallurgica
UOB	Ufficio offset di Berna

Bibliografia ed elenco dei documenti

Bibliografia

Controllo federale delle finanze (2007): Rüstungsbeschaffung im Ausland, Evaluation der Kompensationsgeschäfte, settembre 2007.

Controllo federale delle finanze (2016): Efficacia dell'organizzazione degli affari di compensazione in occasione di acquisti di armamenti, Armasuisse, 23.2.2016.

Friedli, Thomas / Neumueller, Karl / Platzgummer, Peter (2009): Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz. Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen. San Gallo: C SET-IPW-HSG.

Friedli, Thomas / Kohr, Dominik / Osterrieder, Philipp / Weich, Michael (2019): Studie zu industriellen Beteiligungen. Università di San Gallo: Institut für Technologie-management.

Grüter, Kurt (2019): Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen: Bericht zuhanden der Vorsteherin des VBS, 30.4.2019 (disponibile anche in franc.)

Heinen, Diego / Ebnöther, Christoph (2019): Offset-Geschäfte der Schweiz, Bedeutung für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis, In: Military Power Review der Schweizer Armee 2019/1, 40–49.

Läubli, Marlène / Bardin Arigoni, Gabriella / Bussmann, Werner (2004): Définitions des termes «évaluation, controlling et monitoring». Préparé pour le groupe de contact interdépartemental «évaluation des effets» / Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen», (IDEKOWI), ottobre 2004.

Platzgummer, Peter (2015): Performance Management in Arms Trade Offsets: The Rationale and Application of Effective Management Tools, Dissertazione presso l'Università di San Gallo.

Poltier (2021): Le cadre juridique des affaires compensatoires et du controlling de celles-ci, Rapport succinct sur mandat du CPA.

Elenco dei documenti

Directive

Armasuisse, Politica degli offset del 15.12.2009, stato 1.1.2019.

Armasuisse, Politica degli offset del 1.7.2021.

Armasuisse – Swissmem – GRPM – Ufficio offset di Berna (UOB). Regolamento di organizzazione 31.8.2015.

DDPS, Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs und eines bodengestützten Luftverteidigungssystems grösserer Reichweite, 10.1.2020 (in tedesco).

DDPS, Strategia d'armamento del 1.1.2020.

Principi del Consiglio federale concernenti la politica d'armamento del DDPS 24.10.2018 (FF 2018 6105).

Documenti trasmessi da Armasuisse

Infografica, Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis, novembre 2020.

Registro offset del 30.6.2020.

Tabella generale dei programmi di compensazione del 22.7.2020.

Documenti dei programmi relativi agli affari di compensazione

Armi multiuso spalleggiabili (Dynamit Nobel): 1 accordo di compensazione; 5 Moduli di notifica; 1 tabella offset.

Mantenimento del valore di parti del sistema di sorveglianza dello spazio aereo Florako (Thales): 1 accordo di compensazione; 1 Modulo di notifica; 1 accordo banking; 1 tabella offset.

Mantenimento del valore del sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio (ELTA Systems; Thales): 2 accordi di compensazione; 13 Moduli di notifica; 1 rapporto offset; 2 tabelle offset.

Munizioni (Rheinmetall): 1 accordo di compensazione; 5 Moduli di notifica; 1 tabella offset.

Prolungamento della durata di utilizzazione degli aerei da combattimento F/A-18 (Raytheon): 1 accordo di compensazione.

Sostituzione dell'infrastruttura di terra per la radiocomunicazione aeronautica (Rohde & Schwarz): 1 accordo di compensazione; 5 Moduli di notifica; 1 rapporto offset; 1 tabella offset.

Sistema di ricognitori telecomandati 15 (Elbit Systems): 1 accordo di compensazione; 9 Moduli di notifica; 1 tabella offset.

Sistema d'esplorazione tattico (L3Harris Wescam): 1 accordo di compensazione; 2 Moduli di notifica; 1 tabella offset.

Sistema di sorveglianza dello spazio aereo Florako, mantenimento del valore di Flores (Thales): 1 accordo di compensazione; 6 Moduli di notifica; 1 accordo banking; 1 tabella offset.

Stazione di armi (Kongsberg): 1 accordo di compensazione; 6 Moduli di notifica; 1 tabella offset.

Elenco delle persone consultate

Colloqui esplorativi

Crémieux, Laurent	Esperto di valutazioni, capoprogetto, Controllo federale delle finanze
Grüter, Kurt	Esperto di valutazioni, indipendente
Hufschmid, Simon	Responsabile supplente degli affari di compensazione, Armasuisse, DDPS
König, Heinz	Specialista, Ufficio offset di Berna (UOB), ASIPRO
Larsson, Per Magnus	Responsabile degli affari di compensazione, Armasuisse, DDPS
Nantermod, Philippe	Consigliere nazionale

Colloqui della fase di esecuzione

Arbia, Ali	Senior Analyst, ACAPS
Candolfi, Philippe	International Sales Manager, Mercury Mission Systems International SA (MMSI)
Catoia, Carlo	International Sales Engineer, Faulhaber Minimotor SA
Chanton, Jérôme	CEO, Kugler Bimetal SA
Dunne, Paul J.	Professore emerito, Università di Città del Capo
Friedli, Thomas	Titularprofessor und Lehrbeauftragter für Betriebswirtschaftslehre und Produktionsmanagement, Institut für Technologiemanagement, Università di San Gallo
Giger, Bruno	Direttore, ASIPRO
Gippert, Bernhard	Responsabile assistenza al programma Air2030, Armasuisse, DDPS
Heinen, Diego	Capo degli affari di strategia militare e politici, Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Hodel, Markus	Managing Director, Franke Industrie SA
Hufschmid, Simon	Responsabile sostituto per gli offset, DDPS
Kälin, Markus	Executive Assistant, im Namen von Verwaltungsratspräsident Oscar J. Schwenk, Pilatus Flugzeugwerke SA
Kehrli, Hanspeter	Leiter Technik, Müller AG Verpackungen
König, Heinz	Fachexperte, Offset-Büro Bern (OBB), ASIPRO
Kreis, Max	CEO, Safran Vectronix SA

Larsson, Per Magnus	Responsabile Offset, Armasuisse, DDPS
Mantovani, Mauro	Lehrbeauftragter für strategische Studien an der Militärakademie (Milak) der ETH Zürich
Molli, Alessandra	Leiterin Finanzen – Internationaler Handel, Faulhaber Minimotor SA
Moscetti, Damien	General Manager, Ruag Slip Rings SA
Müller, Antoine	CEO, Alpes Laser SA
Müller, Giorgio V.	Wirtschaftsjournalist, NZZ
Müller, Jochen	Geschäftsführer School of Computer Science (SCS), Università di San Gallo
Niederhauser, Markus	Präsident GRPM und ASIPRO
Peignon, Paul-Antoine	Sales Manager, Thales DMS France
Platzgummer, Peter	Ex ricercatore e direttore di progetti presso il Center for Security Economics and Technology, Università di San Gallo
Rothacher, Thomas	Responsabile settore Scienza e tecnologia / responsabile supplente dell'Armamento, Armasuisse, DDPS
Savic, Darko	Projektleiter «Neues Kampfflugzeug», Armasuisse, DDPS
Sonderegger, Martin	Capo dell'armamento, Armasuisse, DDPS
Sprunk, Thomas	Sales und Marketing Manager, Franke Industrie SA
Wegmüller, Heinz	Direktor « <i>Defence and Homeland Security</i> » / Leiter des Büros Bern, Thales Suisse SA
Zoller, Matthias C.	Generalsekretär SWISS ASD, Swissmem

Approccio della valutazione

**Obiettivi
perseguiti
dalla politico:**

Gli affari di compensazione si prefiggono di rafforzare la competitività dell'industria svizzera e in particolare delle aziende STIB.


**Strumenti per
conseguirli:**

Il controllo gestionale degli affari di compensazione dovrebbe essere uno strumento di direzione che consente di incidere continuativamente sui processi di conseguimento degli obiettivi a tutti i livelli (art. 21 cpv. 1 OLOGA)⁶³.


**Oggetto della
valutazione:**

La valutazione esamina il quadro legale, gli strumenti, l'implementazione e l'organizzazione nonché la trasparenza del controllo gestionale degli affari di compensazione.


**Domande di
valutazione:**

Il *quadro giuridico* e gli *obiettivi* del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione sono adeguati?

Gli *strumenti* del controllo gestionale sono adeguati?

L'*esecuzione* e l'*organizzazione* del controllo gestionale sono adeguate?

I rendiconti di Armasuisse concernenti gli affari di compensazione sono sufficientemente *trasparenti*?


**Analisi
effettuate:**

Analisi dei documenti
Mandato di supporto
giuridico esterno

Analisi dei
documenti

Analisi dei documenti
Colloqui

Criteria di valutazione

Criteria specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Adeguatezza del quadro giuridico e degli obiettivi (domanda 1)</i>	
Coerenza del quadro giuridico	Le direttive sono emanate a livello dell'unità amministrativa competente, seguono un approccio sistematico e forniscono un quadro generale, sono aggiornate in tempo utile e fanno riferimento ai documenti pertinenti. I contenuti si completano a vicenda (nessuna contraddizione).
Attribuzione adeguata delle competenze	I compiti di tutti gli attori coinvolti nel controllo sono chiaramente definiti e non si sovrappongono. Le competenze sono attribuite al livello appropriato. Le modalità di vigilanza della Confederazione sugli attori competenti in ambito esecutivo sono regolate esplicitamente e mirano a verificare il raggiungimento degli obiettivi. Le responsabilità sono chiare ed esplicitamente regolate nelle norme di delega.
Adeguatezza degli obiettivi	Gli obiettivi sono identificabili e formulati in modo preciso e comprensibile. L'impatto auspicato sui beneficiari è chiaramente definito. I diversi livelli di obiettivi sono complementari, coerenti e non contraddittori. Gli obiettivi sono misurabili e determinati sul piano temporale. I valori perseguiti sono determinati esplicitamente.
Rispetto del principio di legalità	Il principio di legalità è rispettato. Ciò significa che ogni azione statale deve 1) poggiare su una legge e 2) essere conforme alla legge. In assenza di una base legale, lo Stato non può agire e non può intervenire in attività private.

Adeguatezza degli strumenti (domanda 2)

Adeguatezza degli strumenti in relazione agli obiettivi perseguiti	Sono disponibili strumenti per raccogliere i dati necessari sul raggiungimento degli obiettivi. Gli indicatori utilizzati sono appropriati, vengono usati sistematicamente e permettono di valutare il raggiungimento degli obiettivi. I dati vengono consolidati in modo da poter disporre di una panoramica relativa al conseguimento degli obiettivi per tutti i programmi di compensazione.
Capacità di adeguamento / ulteriore sviluppo degli strumenti	Gli strumenti esistenti permettono un'estensione del controllo gestionale ad ulteriori volumi di compensazione (per esempio i volumi previsti per Air2030) e sono anche in sviluppo possibilità alternative (per esempio: digitalizzazione).

Criteria specifici	Elementi di apprezzamento
Chiarezza dei processi di controllo gestionale	Le attività, le fasi e il processo di controllo sono documentati in modo chiaro e completo.
<i>Adeguatezza dell'esecuzione e dell'organizzazione (domanda 3)</i>	
Adeguatezza delle attività di controllo gestionale	Il controllo gestionale consente di misurare il raggiungimento degli obiettivi. Il controllo include in misura adeguata tutti gli affari di compensazione. La valutazione si fonda sull'impiego sistematico degli strumenti pertinenti. Il rafforzamento della competitività delle aziende STIB è sistematicamente valutato utilizzando indicatori appropriati.
Appropriatezza degli interventi in caso di infrazioni	Il controllo gestionale consente di riconoscere e documentare la violazione di prescrizioni o il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati. I superiori vengono informati in modo molto preciso e tempestivo. Sussistono procedure e misure previste per interventi di carattere correttivo e sanzionatorio.
Adeguatezza dell'organizzazione	Le competenze sono ripartite chiaramente. Le procedure sono conformi al quadro legale. Le procedure di controllo sono semplici e non contengono passaggi inutili. I processi sono brevi affinché i problemi possano essere affrontati rapidamente. Le modalità di vigilanza della Confederazione sono attuate conformemente al quadro legale.
Adeguatezza delle risorse di personale	Armasuisse e l'UOB dispongono del personale necessario per un controllo efficace. Si effettua una valutazione delle risorse e, se necessario, si procede ad adeguarle al volume d'attività. I compiti degli attori coinvolti corrispondono al loro know-how e al loro livello di conoscenze.
<i>Trasparenza degli affari di compensazione (domanda 4)</i>	
Adeguatezza delle informazioni pubblicate in materia di affari di compensazione	L'Amministrazione federale decide quali informazioni pubblicare sulla base di una ponderazione trasparente degli interessi (diritto all'informazione del pubblico nonché diritto alla libertà economica e contrattuale dell'economia privata e alla protezione del segreto commerciale). Le informazioni a disposizione del pubblico sono corrette e coerenti e vengono regolarmente aggiornate.
Adeguatezza della trasparenza interna	La documentazione del controllo gestionale relativo agli affari di compensazione è precisa, completa, di alta qualità e contiene le informazioni importanti per i rispettivi destinatari.

Obiettivi perseguiti tramite gli affari di compensazione

Per poter distinguere i tre livelli menzionati nella tabella qui di seguito, il CPA ha analizzato tutti gli obiettivi formulati nelle direttive del Consiglio federale, del DDPS e di Armasuisse. Il CPA ha poi focalizzato la sua attenzione sugli obiettivi incentrati sui risultati (e ha escluso gli obiettivi incentrati sulle procedure, ad esempio sulle modalità di cooperazione). Gli obiettivi sono stati suddivisi in tre categorie (obiettivo principale, obiettivo strategico, obiettivo operativo) in base a modelli sovente utilizzati nel campo della valutazione. Il cambiamento a lungo termine di un'area (*impact*) corrisponde all'obiettivo principale, gli effetti a breve o medio termine conseguiti in uno specifico settore (*outcomes*) sono denominati obiettivi strategici e le attività che derivano dalla politica attuata e sono quantificabili (*outputs*) costituiscono gli obiettivi operativi.

Genere di obiettivo	Livello	Specificazione dell'obiettivo
Obiettivo principale	Consiglio federale	«Gli affari di compensazione hanno lo scopo di rafforzare la competitività dell'industria svizzera e specialmente delle imprese STIB.» ⁶⁴
	DDPS	«Gli affari di compensazione hanno lo scopo di rafforzare la base tecnologica e industriale rilevante per la sicurezza e di fornire un accesso al know-how, alle tecnologie rilevanti per la sicurezza e ai mercati esteri.» ⁶⁵
Obiettivo strategico	Consiglio federale	Accesso alle tecnologie d'avanguardia e al know-how; Rafforzamento della posizione dell'industria svizzera sui mercati internazionali; Cospicuo valore aggiunto generato in Svizzera; Aumento del volume di esportazioni; Strumento politico non destinato a preservare le strutture: l'industria interessata deve essere competitiva.
	DDPS	Accesso al know-how; Accesso alle tecnologie rilevanti nel settore della sicurezza; Accesso ai mercati esteri.

⁶⁴ Principi del Consiglio federale in materia di armamento, 6113.

⁶⁵ Strategia d'armamento del DDPS, 11.

Genere di obiettivo	Livello	Specificazione dell'obiettivo
	Armasuisse	<p>Generazione efficace e sostenibile di volumi di vendita;</p> <p>Trasferimento di conoscenze e tecnologie alla STIB;</p> <p>Trasferimento di investimenti in Svizzera;</p> <p>Potenziamento delle relazioni economiche con altri Stati;</p> <p>Salvaguardia e acquisizione di ulteriore know how;</p> <p>Generazione di un volume aggiuntivo di ordini e di esportazioni;</p> <p>Promozione della competitività internazionale delle aziende svizzere;</p> <p>Creazione di un importante beneficio economico;</p> <p>Conservazione della piazza industriale svizzera e salvaguardia di posti di lavoro.</p>
Obiettivi operativi	DDPS	<p>Compensazione del 100% del valore del contratto sopra una determinata soglia;</p> <p>Applicazione di moltiplicatori per gestire le compensazioni in base alle necessità e per promuovere in modo mirato le tecnologie prioritarie rilevanti per la sicurezza;</p> <p>Aggiudicazione di affari di compensazione alla STIB da parte del contraente straniero.</p>
	Armasuisse (<i>Criteri principali</i>)	<p>Volume di compensazione: di solito il 100 per cento del valore del contratto di acquisto;</p> <p>Durata: per le compensazioni indirette, di solito fino a due anni dopo l'acquisto;</p> <p>STIB: almeno il 60 per cento dell'impegno totale di compensazione con aziende STIB;</p> <p>Compensazioni dirette: almeno il 20 per cento dell'impegno totale di compensazione;</p> <p>Distribuzione regionale: l'obiettivo è raggiungere le seguenti quote di ripartizione del volume di compensazione nelle tre regioni linguistiche: circa il 65% nella Svizzera tedesca, il 30% nella Svizzera francese e il 5% nella Svizzera italiana⁶⁶.</p>

⁶⁶ La possibile distribuzione regionale è menzionata anche nelle direttive del Consiglio federale e del DDPS che però non contengono indicazioni quantitative.

Offset - Modulo di notifica



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Edgerrössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
armasuisse

ODF-Nr.

Offset-Meldeformular (Nachweise sind beizulegen)

Beschaffungsprojekt:

Offsettyp: Direkt
Indirekt

A. Offsetgeschäft (vom ausländischen Lieferanten zu vervollständigen)

1. **Name und Anschrift des ausländischen Lieferanten oder Partners:**
2. **Kontaktperson (Name, Tel.-Nr., E-Mail):**
3. **Bestellnummer und -datum:**
4. **Beschreibung des Produkts:**
5. **Sicherheitsrelevante Technologie:** (falls zutreffend)
6. **Transaktionswert und Währung:**
7. **Multiplikator / Datum Pre-Approval:** (falls zutreffend)
8. **Wirtschaftszweig:**
9. **Geschäftstyp:**
10. **Zusätzlichkeitscode:**



11 Maschinenindustrie
12 Metallindustrie
13 Elektronische und elektrotechnische Industrie
14 Optische Industrie
15 Uhrenindustrie
16 Fahrzeugbau- / Waggonbau-Industrie
17 Gummi- und Plastikerzeugnisse
18 Chemische Erzeugnisse
19 Luft- und Raumfahrt
20 Informatikindustrie / Software-Engineering

0.5
1
1.5
2
2.5
3

Erwerb von Gütern oder Dienstleistungen
Technologie- oder Know-how-Transfer
Technologiekoooperation
Forschung und Entwicklung
Marketingunterstützung oder Vermittlung

1(a)
1(b)
2(a) (+Nachweis über letzten 3 Jahresumsätze)
2(b) (nur einmalig anwendbar)

B. Bestätigung (vom Schweizer Begünstigten zu vervollständigen)**1. Name und Anschrift des Schweizer Begünstigten:****2. Kontaktperson (Name, Tel.-Nr., E-Mail):****3. Schweizer Wertschöpfung (%):**

deutschsprachig französischsprachig italienischsprachig

4. Umsatz pro Sprachregion (%):**5. Anerkannter Offsetwert und Währung:***falls B.3. über 61 % = A.6.**falls B.3. zwischen 20 und 61 % = A.6. × B.3.**falls B.3. unter 20 % = 0 (kein Offset)*

Der Schweizer Begünstigte bestätigt hiermit, dass die gemeldete Transaktion wie beschrieben stattgefunden hat, ein zusätzliches Geschäft (kein Tagesgeschäft) ist und die angegebene Schweizer Wertschöpfung korrekt ist. Der Schweizer Begünstigte verpflichtet sich, armasuisse oder einer beauftragten externen Revisionsstelle auf deren Verlangen unentgeltlich Einblick in alle mit diesem Geschäft verbundenen notwendigen Unterlagen und Informationen zu gewähren. Der Schweizer Begünstigte ist einverstanden, dass dieses Offsetgeschäft dem ausländischen Lieferanten an dessen Offsetverpflichtung angerechnet wird, dass sein Name in einem öffentlichen Offsetregister aufgenommen wird, und dass er **bei indirekten Offsetgeschäften nach Erhalt entsprechender Rechnung 0,1 % des anerkannten Offsetwertes an das Offset-Büro Bern bezahlt** (für dessen administrativen Aufwand und Support). Für zusätzliche Auskünfte kontaktieren Sie bitte das Offset-Büro Bern, Tel. +41 (0)58 464 70 38, offset@ar.admin.ch. Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.ar.admin.ch/de/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/offset.html>.

Ort, Datum:**Unterschrift:**

Fonte: pagine Internet di Armasuisse, consultate il 27.4.2021⁶⁷. Dimensioni e configurazioni modificate dal CPA.

⁶⁷ www.ar.admin.ch > Acquisti > Politica d'armamento > Offset

Impressum

Esecuzione della valutazione

Dr. Raoul Kaenzig, CPA (direzione del progetto)

Marion Baud-Lavigne, CPA (collaborazione scientifica)

Armin Hanselmann, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. Simone Ledermann, CPA (supervisione del progetto)

Julia Lehmann, CPA (collaborazione scientifica)

Consulenza giuridica

Professore onorario Étienne Poltier, Università di Losanna

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutte le persone coinvolte in questa valutazione, e in particolare il personale di Armasuisse e dell'Ufficio offset di Berna, per le informazioni e le spiegazioni fornite. Desidera inoltre ringraziare il professore onorario Étienne Poltier per il supporto legale fornito al progetto. Si ringraziano anche tutte le persone coinvolte nei colloqui per la loro disponibilità e per le informazioni fornite.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel.: +41 58 322 97 99

e-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto: francese