



Controlling di affari offset

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 25 gennaio 2022

Parere del Consiglio federale

del 25 maggio 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 25 gennaio 2022¹ concernente il controlling di affari offset.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

25 maggio 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 261

Parere

1 Situazione iniziale

Tra il gennaio del 2020 e il novembre del 2021 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) si è occupata del controlling (o supervisione) degli affari di compensazione (offset) legati ad acquisti di armamenti all'estero. In tale ambito, ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare il controlling di affari offset. Il CPA ha esaminato l'adeguatezza del quadro giuridico, degli strumenti di supervisione, dell'esecuzione e della documentazione del controlling nonché la trasparenza del rendiconto fornito. Sulla base dei risultati della valutazione e di accertamenti complementari, il 25 gennaio 2022 la CdG-S ha adottato il rapporto «Controlling di affari offset» con le relative conclusioni e raccomandazioni destinate al Consiglio federale e ha invitato quest'ultimo a esprimersi entro il 30 maggio 2022 in merito a tale rapporto e alle 11 raccomandazioni in esso contenute.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-S per il rapporto. Conformemente ai Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS² del 24 ottobre 2018, con gli affari offset si mira a favorire lo sviluppo e il mantenimento di tecnologie chiave rilevanti per la sicurezza in Svizzera e a rafforzare così la base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB) nel Paese. Affinché gli affari offset apportino il massimo beneficio possibile a livello di politica di sicurezza, il Consiglio federale punta su un controlling efficace, efficiente e trasparente di tali affari.

Nel suo rapporto, la CdG-S rimanda alle verifiche condotte dalla Revisione interna DDPS, che nel 2021 – su mandato del capo del DDPS – ha controllato se nel quadro del programma Air2030 fossero stati presi i provvedimenti necessari (p. es. per quanto concerne il controllo e la trasparenza) per gestire adeguatamente gli affari offset. Tra le altre cose, la Revisione interna DDPS è giunta alla conclusione che i processi operativi attuali nel settore offset funzionano in modo efficiente. Ha tuttavia anche formulato tre raccomandazioni per migliorare ulteriormente questi processi e per rafforzare il controlling, ossia: stabilire un organo indipendente di vigilanza sugli affari offset, chiarire lo scopo d'utilizzo della tassa sulle spese corrisposta dalle aziende svizzere per gli affari offset indiretti («per mille offset») e sviluppare ulteriormente la trasparenza degli affari offset. Tali raccomandazioni della Revisione interna DDPS saranno attuate da armasuisse entro la metà del 2022.

Le varie verifiche condotte hanno accelerato il processo di ottimizzazione del settore in questione. Il DDPS coordinerà i lavori successivi con l'attuazione delle raccomandazioni della CdG-S e presterà particolare attenzione alla coerenza di tutte le misure.

² FF 2018 6105

Sulle raccomandazioni formulate nel rapporto della CdG-S il Consiglio federale prende posizione come segue:

Raccomandazione 1: Adeguatezza delle basi legali

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

Il Consiglio federale concorda con la raccomandazione di esaminare l'adeguatezza delle basi legali. In linea di massima occorre rilevare che le basi legali esistenti, in particolare la revisione dell'accordo OMC sugli appalti pubblici del 15 aprile 1984³ e la legge federale sugli appalti pubblici del 21 giugno 2019⁴, in ogni caso non escludono affari offset per acquisti di armamenti. Tuttavia, attualmente non esiste una norma giuridica che definisca i presupposti, i limiti e il controllo per gli affari offset. Un fornitore straniero di materiale bellico soggetto all'obbligo di offset può basarsi soltanto sulle direttive interne all'Amministrazione (p. es. sui Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS o sulla Politica degli offset). Sulla base di una prima analisi di armasuisse, il Consiglio federale giunge pertanto alla conclusione che i principi generali degli affari offset dovrebbero essere fissati nella legislazione.

Entro il 31 dicembre 2022 il Consiglio federale pertanto verificherà in maniera approfondita a quale livello tali principi debbano essere fissati nella legislazione. In tale contesto verrà dedicata particolare attenzione alla questione se, per la prassi degli affari offset, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale⁵ sia necessaria una base legale formale e quali contenuti normativi concreti debbano essere disciplinati a livello di atto normativo. Il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di effettuare accertamenti approfonditi riguardo a queste questioni e di elaborare di conseguenza basi legali per gli affari offset.

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

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

Il Consiglio federale ha definito chiaramente l'obiettivo strategico degli affari offset – ossia il rafforzamento della concorrenzialità della STIB – nella politica d'armamento e condivide la valutazione della CdG-S secondo cui finora è stato lasciato poco spazio all'esame del conseguimento di tale obiettivo strategico. Per questo motivo, il

³ RS 0.632.231.422

⁴ RS 172.056.1

⁵ RS 101

DDPS ha incaricato un istituto di ricerca indipendente di studiare, entro la fine di settembre del 2022, l'impatto degli affari offset sulla STIB. L'obiettivo è contribuire – con i risultati ottenuti – a orientare in modo ancora più mirato gli affari offset alla STIB. Inoltre, le attività e le cifre chiave specifiche per il settore degli offset dovranno essere in futuro riportate in un rapporto annuale sull'attuazione della Strategia in materia di armamento del DDPS. Quest'ultimo trasmetterà i risultati dello studio e il rapporto annuale alle Commissioni della gestione nonché ad altre commissioni competenti, dopodiché pubblicherà il rapporto.

Raccomandazione 3: Definizione delle competenze di controlling

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

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

Raccomandazione 5: Definizione e documentazione delle procedure di controlling

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

Il Consiglio federale esprime un parere unico per le raccomandazioni 3 e 5.

Dal 1° luglio 2021 i compiti e le competenze in materia di controlling operativo degli affari offset sono disciplinati nella Politica degli offset. La responsabilità principale del controlling degli affari offset spetta ad armasuisse. L'Ufficio offset a Berna (UOB) supporta armasuisse nel controlling degli affari offset indiretti. Inoltre, in relazione ai processi riguardanti gli affari offset, armasuisse ha elaborato istruzioni interne in cui sono descritti nel dettaglio i singoli compiti e le competenze. Per ogni progetto di acquisto soggetto all'obbligo di offset c'è una persona responsabile del controlling che definisce i requisiti specifici per gli offset, negozia gli accordi offset, controlla e valuta gli affari offset notificati e assicura il rispetto delle disposizioni. La persona responsabile costituisce il primo punto di contatto per le domande dei fornitori soggetti all'obbligo di offset. Il Center of Excellence STIB (CoE STIB) di armasuisse fornisce le basi generali e presta consulenza alle persone responsabili del controlling.

Il CoE STIB è stato creato per rafforzare e coordinare le competenze nel settore STIB all'interno di armasuisse e garantisce un'applicazione mirata degli strumenti della politica d'armamento, compresi gli offset. È composto da collaboratori e collaboratrici dei vari settori di competenza di armasuisse. I compiti e le competenze del CoE STIB sono fissati per iscritto e pubblicati su Internet. Sono inoltre fissati nei processi interni ad armasuisse e nella Politica degli offset. Il CoE STIB redige per il DDPS il succitato

rapporto annuale sull'attuazione della Strategia in materia di armamento, il quale traccia anche un bilancio delle attività del CoE STIB stesso. Tale rapporto viene pubblicato per la prima volta nel 2022 per l'anno d'esercizio 2021.

Raccomandazione 4: Livello di digitalizzazione

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

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

Dal 2019 armasuisse persegue in modo sistematico l'obiettivo della digitalizzazione del controlling degli affari offset vagliando le relative possibilità. Già ora, tutti i moduli riguardanti gli affari offset possono essere compilati, firmati e inviati per via elettronica.

Con il progetto informatico «Digitalisierung Offset-Reporting» (digitalizzazione del reporting degli affari offset), lanciato nel 2021, armasuisse intende creare una piattaforma basata sul web che consenta di concentrare in un unico sito la notifica, il controllo e la rilevazione statistica degli affari offset. Grazie a processi automatizzati si mira a rendere meno dispendioso il controlling degli affari offset. In futuro si intende rinunciare per esempio, nella maggior parte dei casi, a moduli e tabelle. La messa in servizio della piattaforma è prevista per il 2023. Questo significa che gli affari offset nel programma Air2030 potranno essere notificati e controllati attraverso la piattaforma digitale.

Raccomandazione 6: Garantire un controlling conforme alle disposizioni giuridiche

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

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

Raccomandazione 8: Garantire la vigilanza sul controlling offset

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

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

Il Consiglio federale esprime un parere unico per le raccomandazioni 6 e 8. Il Consiglio federale concorda con le raccomandazioni e intende rafforzare la vigilanza sul controlling degli affari offset.

Il DDPS rielaborerà la struttura della vigilanza sugli affari offset entro la metà del 2022 e integrerà le relative modifiche nella Politica degli offset. Il controlling operativo degli affari offset sarà supervisionato da un organo di revisione indipendente che verificherà l'adequatezza e la trasparenza di tale controlling, esaminerà a campione le decisioni di approvazione per verificarne la conformità alle disposizioni e redigerà un rapporto annuale con raccomandazioni destinate al DDPS.

Inoltre, sono state adottate misure per rafforzare la vigilanza strategica del DDPS sugli affari offset e verificare così il conseguimento dell'obiettivo strategico, ossia il rafforzamento della STIB (cfr. anche il parere sulla raccomandazione 2). Di conseguenza, al CoE STIB è stato affidato anche il compito di preparare domande su questioni generali e strategiche da sottoporre al DDPS, per esempio in che misura è possibile orientare ancora meglio gli strumenti al rafforzamento della STIB (cfr. anche il parere sulla raccomandazione 7). Il CoE STIB commissiona infine l'analisi esterna dell'impatto presso le imprese beneficiarie svizzere e redige il rapporto annuale sull'attuazione della Strategia in materia di armamento del DDPS. Garantisce altresì che i risultati del controlling strategico siano presi in considerazione nelle disposizioni e nei processi relativi agli affari offset (p. es. adeguamento della Politica degli offset) e che, in tal modo, venga costantemente migliorato il conseguimento degli obiettivi strategici.

Raccomandazione 7: Garanzia di un controlling incentrato sulla STIB

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

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

Il Consiglio concorda con la raccomandazione di definire la STIB come beneficiaria prioritaria degli affari offset. Questo nel quadro dei lavori per l'attuazione della raccomandazione 1. Non ritiene tuttavia opportuna la definizione a livello di ordinanza dei relativi ambiti economici. Secondo la politica d'armamento, fanno parte della STIB le istituzioni di ricerca e le imprese che in Svizzera dispongono di competenze, abilità e capacità nel settore della sicurezza e della tecnica di difesa. La Strategia in materia di armamento prevede che il DDPS definisca periodicamente, insieme alle associazioni industriali, i rami dell'economia che compongono la STIB. La normativa esistente garantisce la flessibilità necessaria per poter reagire prontamente agli sviluppi nel campo della politica di sicurezza e delle tecnologie. Le esigenze dell'esercito possono mutare rapidamente a seconda della situazione relativa alla sicurezza e degli

sviluppi tecnologici, e anche gli ambiti economici definiti come rilevanti per la sicurezza possono cambiare di conseguenza. La normativa esistente permette di garantire che gli affari offset vadano a vantaggio delle imprese e delle istituzioni di ricerca che apportano alla Svizzera il massimo beneficio possibile a livello di politica di sicurezza.

All'interno di armasuisse, il CoE STIB assicura un controlling degli affari offset coerente e orientato alla STIB. Attraverso istruzioni sui processi e corsi di formazione, il CoE STIB informa le persone responsabili del controlling su come gli ambiti economici e le tecnologie rilevanti per la sicurezza possano essere promossi tramite affari offset. Inoltre, la cooperazione tecnica tra armasuisse e l'Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs (ASIPRO) contribuisce alla considerazione degli interessi della STIB nell'ambito del controlling degli affari offset.

Raccomandazione 9: Migliorare la documentazione interna

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

Il Consiglio federale ritiene che la raccomandazione sia stata attuata. Il DDPS ha infatti già adottato le misure del caso. Per ogni programma offset esiste un dossier elettronico in cui viene archiviata la corrispondenza rilevante per gli affari in questione e nel quale tutte le notifiche e le decisioni relative agli affari offset sono documentate in modo chiaro. Le decisioni di approvazione o di rifiuto di affari offset vengono motivate e comunicate per iscritto da armasuisse ai fornitori soggetti all'obbligo di offset. Secondo la Politica degli offset, armasuisse può moltiplicare il valore di un affare offset per un fattore compreso tra 1 e 3. L'applicazione di un moltiplicatore e il relativo importo sono determinati dal guadagno reciproco in termini di tecnologia e autonomia. Questo viene valutato dagli esperti di armasuisse sulla base di una descrizione dettagliata del progetto del fornitore soggetto all'obbligo di offset.

Raccomandazione 10: Migliorare la trasparenza esterna

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

Invita altresì il Consiglio federale a considerare se uniformare l'informazione sugli affari offset nel messaggio sull'esercito e se avviare una riflessione su come migliorare la base per le informazioni sugli affari offset (in particolare sul contributo degli affari offset al rafforzamento delle STIB e su un bilancio degli affari offset in quanto strumento della politica di armamento). Questo permetterebbe di garantire che il Dipartimento, il Consiglio federale, ma anche l'Assemblea federale dispongano di una base adeguata per esercitare la loro vigilanza.

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

Il Consiglio federale concorda con la raccomandazione. Il DDPS continuerà a migliorare la trasparenza e l'informazione pubblica sugli affari offset. Ciò include in particolare l'ulteriore sviluppo del registro offset, che dall'inizio del 2022 contiene anche informazioni supplementari sugli ambiti economici. Inoltre, nel corso del 2022 armasuisse pubblicherà per la prima volta il proprio rapporto annuale sull'attuazione della Strategia in materia di armamento, il quale conterrà le cifre chiave per l'anno di riferimento 2021. Tra queste figurano il numero di affari offset, il volume di affari offset realizzato e la ripartizione degli affari offset sia sul piano regionale che a livello industriale. Inoltre, i criteri rilevanti per le decisioni di approvazione o di rifiuto di affari offset dovranno essere illustrati con maggiore chiarezza sul sito web di armasuisse. Tuttavia, informazioni dettagliate sui singoli affari offset violerebbero il segreto degli affari tutelato dal diritto penale.

A partire dal prossimo anno, nei messaggi sull'esercito il DDPS fornirà informazioni trasparenti e uniformi sugli affari offset.

Il DDPS trasmetterà il rapporto annuale sull'attuazione della Strategia in materia di armamento alle Commissioni della gestione nonché ad altre commissioni competenti, dopodiché pubblicherà il rapporto.

Raccomandazione 11: Accesso agli affari offset

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

Il Consiglio federale si preoccupa di migliorare ulteriormente l'accesso agli affari offset per la STIB. Sul suo sito web e in occasione di eventi nel settore dell'industria e della ricerca, armasuisse fornisce informazioni tempestive e trasparenti sugli affari offset e sulle possibilità di partecipazione. Agli eventi sono invitate non solo le associazioni di settore, ma anche le camere di commercio e dell'industria cantonali. In questo modo si mira a facilitare l'accesso agli affari offset per tutte le imprese e le istituzioni di ricerca interessate. armasuisse valuta costantemente l'adozione di ulteriori misure per mettere a disposizione le informazioni sugli affari offset in funzione dei gruppi target.

Il Consiglio federale sottolinea che l'affiliazione a un'associazione di settore non costituisce un presupposto per gli affari offset e non influisce in alcun modo sul loro controllo e sulla loro valutazione. Tutte le imprese e le istituzioni di ricerca che fanno parte della STIB hanno la possibilità di cercare di ottenere affari offset direttamente dai fornitori soggetti all'obbligo di offset. I fattori determinanti per l'assegnazione di affari offset sono la competitività delle imprese e delle istituzioni di ricerca in questione e l'interesse da parte dei fornitori soggetti all'obbligo di offset. L'Ufficio offset

a Berna è a disposizione delle imprese e delle istituzioni di ricerca – indipendentemente dalla loro affiliazione a un'associazione e dalle loro dimensioni – per rispondere a eventuali domande sul processo offset e per fornire informazioni di contatto.

