



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

La politica d'armamento svizzera sta cambiando

La strategia in materia di politica d'armamento del Consiglio federale

del 20 giugno 2025

Indice

1	Introduzione	4
2	Il contesto della Svizzera in materia di politica di sicurezza e d'armamento	5
3	Obiettivo: il fabbisogno d'armamento dell'esercito fino al 2035	10
4	Obiettivi in materia di politica d'armamento	11
4.1	Obiettivo 1: la Svizzera rafforza le proprie competenze e capacità fondamentali industriali all'interno del Paese a favore della capacità d'impiego e di resistenza dell'esercito	11
4.2	Obiettivo 2: la Svizzera aumenta la propria capacità di valutazione e sviluppo di nuove tecnologie in patria e le rende utilizzabili per l'esercito	12
4.3	Obiettivo 3: la Svizzera contribuisce alla sicurezza dell'Europa nel settore degli armamenti, aumentando così la propria sicurezza e indipendenza	12
4.4	Obiettivo 4: la Svizzera aumenta la capacità di collaborazione dell'esercito con gli acquisti di armamenti	12
4.5	Obiettivo 5: la Svizzera acquista i propri beni d'armamento in modo più rapido, flessibile, efficiente dal punto di vista dei costi e maggiormente in linea con i cicli tecnologici	13
4.6	Conflitti d'interesse	13
5	Campi d'azione	16
5.1	Identificazione e prioritizzazione delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e delle competenze e capacità fondamentali industriali	16
5.2	Utilizzo delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e delle competenze e capacità fondamentali industriali disponibili in Svizzera attraverso acquisizioni nazionali	19
5.3	Messa a disposizione di un programma d'armamento il più affidabile possibile per colmare le lacune esistenti e prevenire nuove lacune in fatto di capacità	20
5.4	Uso della flessibilità del diritto sugli appalti pubblici per garantirne una maggiore rapidità ed efficienza in termini di costi, in linea con i cicli tecnologici	20
5.5	Rafforzamento della ricerca, dello sviluppo e innovazione nella sicurezza	21
5.6	Espansione della cooperazione internazionale in materia di ricerca, sviluppo e innovazione nella sicurezza	21
5.7	Prioritizzazione degli acquisiti nei Paesi confinanti e promozione di collaborazioni europee in materia di armamenti	22

5.8	Orientamento degli affari di compensazione ai fini dell'aumento capacità di difesa e di resistenza dell'Esercito svizzero	24
5.9	Creazione di condizioni quadro adeguate e sicurezza giuridica per la STIB in relazione all'esportazione di materiale bellico	25
5.10	Rafforzamento di catene di approvvigionamento resilienti, solide e sicure	27
6	Attuazione	28
Allegato		
I.	Piano d'azione	29
II.	Elenco delle abbreviazioni	36

1 Introduzione

Da quando sono stati adottati i *Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS*¹ nel 2018, la situazione relativa alla politica di sicurezza della Svizzera si è deteriorata significativamente in modo costante. La guerra in Ucraina segna una svolta nell'ordine di sicurezza europeo esistente dalla fine della guerra fredda. I conflitti armati interstatali sono di nuovo al centro della politica di sicurezza. Nell'ambito della guerra si conferma la rilevanza dei beni d'armamento convenzionali ma, al contempo, si evidenzia anche l'aumento dell'importanza delle nuove tecnologie, in particolare in combinazione con mezzi di combattimento e sistemi consolidati.

Nel mercato dell'armamento internazionale la domanda in forte aumento si trova di fronte a un'offerta limitata, situazione che può portare a tempi di consegna più lunghi e prezzi in aumento. Ciò vale in particolare per la Svizzera. In qualità di acquirente di quantità esigue e non facente parte di un'alleanza militare, non risulta essere una priorità presso le aziende produttrici. Inoltre, dopo il rifiuto di riesportazione di materiale bellico elvetico in Ucraina, la Svizzera non viene più percepita come un fornitore affidabile dai Paesi europei e sempre più Stati stanno escludendo il Paese e le sue aziende dai progetti di acquisto e dalle catene di approvvigionamento. È inoltre evidente che gli Stati europei stanno lavorando sempre di più per stringere cooperazioni in materia di armamenti. Poiché la Svizzera non fa parte di un'alleanza militare o economica e ha condizioni quadro restrittive per l'esportazione di materiale bellico, rischia di rimanere esclusa.

Affinché l'Esercito svizzero possa adempiere il proprio compito fondamentale di difesa del Paese e della popolazione anche nella mutata situazione relativa alla politica di sicurezza, è necessario che ripristini tempestivamente la capacità di difesa in tutti gli ambiti di capacità e aumenti la capacità d'impiego e di resistenza. Inoltre, la capacità di collaborazione dell'esercito sta diventando sempre più importante, perché in un'eventuale situazione di emergenza in cui la Svizzera fosse bersaglio di un attacco armato, dovrebbe essere in grado di difendersi nel modo più autonomo possibile o, in particolare, in collaborazione con i Paesi confinanti². Per rispondere a queste esigenze dell'esercito alla luce delle attuali dinamiche del mercato dell'armamento e degli sviluppi della tecnologia degli armamenti, è necessario riorientare la politica d'armamento della Svizzera e rafforzare la gestione strategica a livello del Consiglio federale.

Con la propria strategia in materia di politica d'armamento, il Consiglio federale pone le basi per garantire la sicurezza materiale dell'esercito anche in caso di ampliamento delle capacità, di crisi e conflitti armati. Il numero 2 presenta le sfide che la Svizzera deve affrontare in materia di politica di sicurezza e d'armamento, mentre il numero 3 delinea il fabbisogno di capacità dell'esercito sulla base dei relativi valori chiave fino al 2035. Il numero 4 ricava da ciò cinque obiettivi generali in materia di politica d'armamento del Consiglio federale e discute i conflitti d'interesse che ne derivano. Infine, nel numero 5 vengono sviluppati dieci campi d'azione partendo dagli obiettivi e

¹ FF 2018 6105

² Si veda anche il Rapporto sulla politica di sicurezza 2021: «Nel caso in cui la Svizzera sia sottoposta a un attacco armato e la sua neutralità non possa più essere garantita, deve poter disporre di due opzioni: la difesa autonoma o la collaborazione con altri Stati, in particolare con i Paesi confinanti» (FF 2021 2895 pag. 38).

dai conflitti d'interesse, mentre nel numero 6 viene illustrata la procedura di attuazione della strategia. In allegato è disponibile un piano d'azione con le prime misure per l'attuazione.

La presente strategia fa riferimento a una serie di ulteriori documenti del Consiglio federale tra cui il rapporto *La politica di sicurezza della Svizzera 2021 del 24 novembre 2021*³, il *Rapporto complementare del 7 settembre 2022⁴ al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina*, il rapporto *Chiarezza e orientamento della politica di neutralità* del 26 ottobre 2022⁵, in adempimento al postulato 22.3385 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati, il rapporto *Verteidigungsfähigkeit und Kooperation* (Capacità di difesa e cooperazione) del 31 gennaio 2024⁶ in adempimento al postulato 23.3000 della CPS-S *Rafforzare la capacità di difesa della Svizzera*⁷ del 12 gennaio 2023 e del postulato 23.3131 Dittli *Rafforzare la cooperazione con la NATO nel settore della difesa, senza aderire all'Alleanza*⁸ del 14 marzo 2023, la Strategia di politica estera 2024–2027 del Consiglio federale⁹, i *Parametri fondamentali per l'orientamento dell'esercito fino al 2035* approvati nell'ambito del messaggio sull'esercito 2024¹⁰.

2 Il contesto della Svizzera in materia di politica di sicurezza e d'armamento

La politica d'armamento della Svizzera si orienta al contesto della politica di sicurezza e d'armamento nonché alle tendenze che possono essere dedotte da tale quadro. Le sfide principali derivano dal peggioramento della sicurezza in Europa e dalla conseguente elevata domanda di beni d'armamento, dal crescente indebolimento della base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB) svizzera a causa della domanda in calo dovuta alle limitazioni sulle esportazioni nonché dai mutati requisiti di acquisto derivanti dai nuovi sviluppi tecnologici e dalla digitalizzazione della guerra.

Peggioramento della sicurezza in Europa e il relativo impatto sul mercato dell'armamento

La situazione relativa alla sicurezza in Svizzera è complessa e volatile. La guerra della Russia in Ucraina ha causato una frattura fondamentale nell'ordine di sicurezza euro-

³ FF 2021 2895

⁴ FF 2022 2357

⁵ Disponibile all'indirizzo: www.parlamento.ch > 22.3385 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare.

⁶ Disponibile all'indirizzo: www.parlamento.ch > 23.3000 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare; e www.parlamento.ch > 23.3131 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare.

⁷ Postulato 23.3000 CPS-S del 12 gennaio 2023, Rafforzare la capacità di difesa della Svizzera.

⁸ Postulato 23.3131 Dittli del 14 marzo 2023, Rafforzare la cooperazione con la NATO nel settore della difesa, senza aderire all'Alleanza!

⁹ Disponibile all'indirizzo: www.eda.admin.ch > DFAE > Pubblicazioni > Strategia di politica estera 2024–2027.

¹⁰ FF 2024 564

peo. L'aggressione militare della Russia ai danni dell'Ucraina è un esempio lampante di come gli interessi politico-militari vengano di nuovo perseguiti in modo sempre più offensivo, violando il diritto internazionale e ricorrendo a mezzi militari. La crescente diffusione e, in particolare, il maggiore uso di sistemi d'arma come missili balistici, missili da crociera e armi ipersoniche ha anche rafforzato ulteriormente la minaccia rappresentata dalle armi stand-off, che possono essere attivate a grande distanza dal bersaglio. L'effetto protettivo geografico è quindi diminuito, anche per la Svizzera.

L'aumento della conduzione di conflitti ibridi in Europa dimostra che, nei conflitti attuali, attori come la Russia ricorrono anche a una serie di mezzi non cinetici quali attacchi informatici, campagne di disinformazione, spionaggio, sabotaggio e pressione. Questi mezzi vengono utilizzati al di sotto della soglia del conflitto armato, al fine di conseguire obiettivi politico-militari senza ricorrere a un confronto militare. I confini tra guerra e pace diventano sempre più labili.

Il peggioramento della sicurezza in Europa ha un impatto diretto sul mercato internazionale dell'armamento. L'elevato consumo di munizioni e materiali nell'ambito della guerra della Russia contro l'Ucraina, unito ai bassi livelli delle scorte di magazzino e all'aumento della spesa militare a livello globale, ha determinato un eccesso di domanda di beni d'armamento. Ciò significa che la domanda di beni d'armamento non può essere soddisfatta con le capacità produttive esistenti. L'aumento delle capacità produttive è un processo per il quale occorre tempo. Sono coinvolti sia sistemi su larga scala che beni di consumo militari e nuove tecnologie con applicazioni militari. In un contesto di crescenti tensioni tra gli Stati, si può ipotizzare che l'eccesso di domanda continuerà ad aumentare anche in futuro.

Il persistente squilibrio tra domanda e offerta determina tempi di consegna più lunghi e a prezzi significativamente più alti. Inoltre, i produttori di beni d'armamento riforniscono in prima linea le forze armate del Paese in cui operano principalmente e, solo in secondo luogo, gli alleati e i partner di altri formati di cooperazione. Quale Stato non appartenente a un'alleanza per la difesa e che acquista solo piccole quantità, la Svizzera si trova in una posizione negoziale sempre più difficile nei confronti dei produttori stranieri ed è colpita già oggi dal problema dei tempi di consegna più lunghi e dall'aumento dei prezzi dei beni d'armamento. Inoltre, i Paesi europei hanno risposto agli sviluppi summenzionati intensificando la cooperazione in materia di difesa e di politica d'armamento. Da un lato, gli Stati europei che condividono gli stessi valori della Svizzera uniscono sempre più spesso le loro forze in formati bilaterali e multinazionali per realizzare progetti di cooperazione in materia di armamenti, come ad esempio progetti di acquisto di armamenti congiunti¹¹ o progetti comuni per lo sviluppo di nuovi sistemi globali¹². A seconda dei casi, tali formati possono offrire interessanti opportunità di cooperazione anche alla Svizzera. Dall'altro, la nomina del primo Commissario europeo per la Difesa e lo Spazio, lo sviluppo di una solida *European Defence Industry Strategy* (EDIS) e la pubblicazione di un *Libro bianco per la difesa europea – Prontezza 2030* riflettono l'aumento del livello di ambizione

¹¹ Un esempio è l'iniziativa *European Sky Shield* (ESSI).

¹² Esempi attuali sono il programma *Future Combat Air System* (FCAS) (Francia, Germania, Spagna, Belgio), il *Global Combat Air Programme* (GCAS) (Regno Unito, Italia, Giappone) e il programma *Main Ground Combat System* (MGCS) (Francia, Germania).

dell'UE nel settore della difesa e dell'armamento. Lo *European Defence Industrial Programme* (EDIP) e il piano *ReARM Europe* sono strumenti volti al raggiungimento di questo livello di ambizione. Nell'ambito di tali iniziative nel campo dell'armamento, l'UE intende incoraggiare gli Stati membri a investire maggiormente nonché in maniera congiunta in capacità europee. In tal modo si intende rafforzare la competitività e la prontezza all'impiego dell'industria degli armamenti europea. Questi investimenti nel campo della difesa sono strategici e a lungo termine e mirano a creare un'Europa sovrana e autonoma. La pressione per accelerare questi sviluppi è ulteriormente aumentata in modo significativo a seguito dei cambiamenti che si stanno delineando nelle relazioni transatlantiche. In quanto non appartenente all'UE e a causa delle sue rigide condizioni quadro per l'esportazione di materiale bellico, la Svizzera rischia di essere esclusa dai formati di cooperazione industriale nel settore degli armamenti e di perdere l'opportunità di partecipare al graduale sviluppo di un mercato interno integrato più forte nel settore degli armamenti.

Crescente indebolimento della STIB dovuto alla domanda in calo a causa delle limitazioni sulle esportazioni

In generale, l'economia svizzera si distingue per la propria competitività globale e la spiccata capacità d'innovazione. Nel confronto a livello mondiale, le aziende svizzere sono tra quelle che investono maggiormente in ricerca e sviluppo. La Svizzera dispone inoltre di scuole universitarie e istituti di ricerca leader a livello mondiale con comprovate competenze nelle tecnologie del futuro (ad es. droni e robotica, intelligenza artificiale [IA], tecnologie quantistiche). Gran parte della ricerca e dello sviluppo in campo tecnologico in Svizzera si sono finora concentrati sulle applicazioni civili, ma i progressi tecnologici nel settore civile possono anche costituire una base importante per le applicazioni militari. Il passaggio tra la STIB e il resto dell'industria è quindi un processo fluido.

La STIB è composta da istituzioni per la ricerca e imprese che dispongono di competenze, abilità e capacità nel settore della sicurezza e della tecnica di difesa rilevanti per l'esercito e altre istituzioni di sicurezza dello Stato. Le imprese della STIB devono essere di proprietà elvetica o perlomeno avere una sede in Svizzera qualora siano di proprietà estera.

All'interno della STIB vi sono aziende che forniscono contributi di particolare importanza ai fini della capacità d'impiego e di resistenza dell'Esercito svizzero, tra cui competenze e capacità fondamentali industriali, incluse competenze e capacità in materia di gestione, manutenzione e produzione di sistemi rilevanti per l'impiego dell'esercito nonché di integrazione, sviluppo e produzione di componenti chiave e determinati tipi di munizioni. Queste aziende costituiscono la base industriale critica per la difesa (VIB). Al giorno d'oggi, il nucleo della STIB è presente in Svizzera in misura particolarmente limitata¹³.

¹³ In Svizzera ci sono solo pochi integratori di sistemi e produttori di sistemi militari globali. Nell'ambito dell'acquisto di sistemi principali per l'esercito e di determinati sottosistemi (ad es. missili per sistemi di difesa terra-aria), già oggi la Svizzera dipende quasi completamente dall'estero. Un'elevata dipendenza dall'estero esiste inoltre per l'acquisto di munizioni di determinati calibri.

Un ruolo particolare come parte della VIB è svolto dai cosiddetti integratori di sistemi, ovvero aziende che dispongono della capacità di produrre sistemi militari globali. Con poche eccezioni, gli integratori di sistemi sono presenti oggi solo tra le filiali di aziende straniere con sede in Svizzera. Spesso si tratta di ex aziende svizzere che sono state acquisite da gruppi stranieri. Ciò consente alla Svizzera di beneficiare delle sinergie con le sedi estere delle aziende. Le rimanenti competenze tecnologiche e capacità industriali nel settore della difesa di proprietà svizzera sono costituite principalmente dal know-how e dalle competenze di piccole e medie imprese (PMI) innovative, alcune delle quali producono, in qualità di fornitori, sottosistemi, gruppi organici o singoli componenti tecnologicamente avanzati per sistemi globali militari e civili.

Per preservare la VIB, occorrono un volume d'affari di base significativo e una domanda continua. A causa dell'esiguità del mercato nazionale, le imprese d'armamento con sede in Svizzera che producono materiale bellico dipendono quindi necessariamente dalle esportazioni. In passato, nonostante le dimensioni ridotte nel confronto internazionale, queste aziende godevano di un'ottima reputazione all'estero.

Dall'inizio della guerra della Russia contro l'Ucraina tale percezione è cambiata. In linea di principio, le esportazioni di materiale bellico da parte di imprese private sarebbero ammesse in base al diritto della neutralità. Tuttavia, se la Svizzera limita l'esportazione (compresa la riesportazione) o il transito di tali beni a favore di una delle parti in conflitto, ad esempio nel caso dell'adozione di sanzioni, essa deve applicare la stessa limitazione anche all'altra parte in conflitto per motivi di neutralità (principio della parità di trattamento).

Si applica inoltre la legge federale del 13 dicembre 1996¹⁴ sul materiale bellico (LMB). Questa legge prevede che non si autorizzi l'esportazione di materiale bellico se il Paese di destinazione è coinvolto in un conflitto armato internazionale. L'esportazione di materiale bellico verso la Russia e l'Ucraina è pertanto vietata dalla legislazione svizzera. In questo aspetto, la legislazione va oltre l'obbligo di neutralità.

Il fatto che a causa di questa situazione giuridica la Svizzera abbia rifiutato la riesportazione di materiale bellico elvetico in Ucraina all'inizio della guerra ha suscitato incomprensione tra i partner europei della Svizzera. Per questo motivo, diversi Stati e imprese in Europa non considerano più la Svizzera un partner affidabile. Temono in particolare che la Svizzera non li rifornirebbe più di beni d'armamento se loro stessi dovessero essere coinvolti in un conflitto armato internazionale. Attualmente, gran parte dei Paesi europei ritiene che le probabilità che nei prossimi anni si verifichi un simile scenario siano piuttosto elevate. Pertanto, le imprese d'armamento svizzere vengono escluse sempre più frequentemente dalle catene di approvvigionamento dei fornitori di sistemi e dai progetti di acquisto dei governi europei. Di conseguenza, alcune imprese con sede in Svizzera che producono materiale bellico hanno già delocalizzato parte della loro produzione all'estero. Inoltre, l'insediamento di nuove imprese d'armamento o di produttori di tecnologie utilizzate sia per applicazioni civili che militari (dual-use) viene ostacolato dall'attuale politica di controllo delle esportazioni. Se non si riuscirà a ripristinare la fiducia dei partner europei nell'affidabilità della Svizzera come fornitore di armamenti, vi è il rischio che la Svizzera perda definitivamente la propria VIB nel prossimo futuro e che l'intera STIB venga indebolita

¹⁴ RS 514.51

a lungo termine. Ciò comporterebbe un'elevata e indesiderata dipendenza della Svizzera dall'estero, come già oggi accade per alcuni tipi di munizioni.

Cambiamenti tecnologici e digitalizzazione

Ulteriori sfide, in particolare per gli acquisti futuri, derivano dai nuovi sviluppi tecnologici e dalla continua digitalizzazione della guerra. Al giorno d'oggi, la velocità dei progressi tecnologici sta aumentando in molti casi in modo esponenziale. Di conseguenza, i sistemi d'intervento dell'Esercito svizzero perdono la loro efficienza relativa più velocemente di prima. Per mantenere il livello tecnologico necessario, occorre effettuare aggiornamenti dei sistemi esistenti o acquisti di sostituzione.

Cambiamenti significativi nella guerra e nuove forme di minaccia derivano anche dallo sviluppo di nuove tecnologie¹⁵, talvolta rivoluzionarie, nonché dalla loro integrazione in mezzi di combattimento e sistemi consolidati. Ciò è evidente, ad esempio, nei droni disponibili in commercio che possono essere utilizzati per la ricognizione o, in un'altra versione, anche come effettori, ad esempio sotto forma di *loitering munition* (munizioni circuitanti). I principali promotori di queste nuove tecnologie sono spesso aziende civili, la maggior parte delle quali non ha sede in Svizzera. Anche le scuole universitarie tecniche, comprese quelle con sede in Svizzera, fungono da motori tecnologici. È pertanto una sfida cruciale garantire l'accesso alle tecnologie civili e renderle utilizzabili per l'esercito.

Inoltre, la digitalizzazione e la messa in rete dei sistemi dell'esercito lungo la rete integrata di sensori, informazioni, condotta ed efficacia (rete SICE) stanno continuando ad aumentare¹⁶. La digitalizzazione efficiente della rete SICE costituisce la base per ottenere un vantaggio conoscitivo e decisionale nei confronti delle forze avversarie. Questi sviluppi sono anche accompagnati da un aumento esponenziale del volume di dati disponibili. Ciò pone nuove esigenze sia per quanto riguarda le capacità di utilizzo dei dati disponibili, sia in relazione alle condizioni giuridiche per la gestione futura dei dati. La crescente digitalizzazione e la messa in rete dei sistemi necessitano di un'integrazione modulare di software, sensori ed effettori che consenta di rispondere adeguatamente alle esigenze dei diversi cicli tecnologici di software e hardware. In tale contesto, è necessario garantire un elevato livello di protezione contro gli attacchi provenienti dal ciberspazio e dallo spazio elettromagnetico. L'aumento della complessità dei processi di acquisto si sta delineando attraverso la necessità di modularizzazione e di interfacce chiare.

¹⁵ Grazie al loro elevato grado di innovazione, le tecnologie rivoluzionarie stanno soppiantando quelle consolidate.

¹⁶ Cfr. Strategia globale «Trasformazione digitale dell'Esercito svizzero» del 2024 (disponibile solo in tedesco). Disponibile online su: www.vtg.admin.ch > Chi siamo > Basi > Pronti per il futuro > Trasformazione digitale dell'esercito > Strategia di digitalizzazione DxDA.

3 **Obiettivo: il fabbisogno d'armamento dell'esercito fino al 2035**

I *Parametri fondamentali per l'orientamento dell'esercito fino al 2035*¹⁷ prevedono che il profilo di capacità richiesto all'esercito fino al 2035 venga suddiviso in diversi ambiti di capacità. Si prevede un ampio profilo di capacità, che sia orientato in modo equilibrato alla gestione di conflitti ibridi, alle minacce a distanza e, in casi estremi, ad attacchi militari su vasta scala. L'obiettivo è fare in modo che l'esercito sia preparato come sistema globale ad affrontare gli scenari di minaccia più importanti per la Svizzera.

Il profilo di capacità descritto nei *Parametri fondamentali per l'orientamento dell'esercito fino al 2035* fornisce un quadro provvisorio del fabbisogno d'armamento dell'esercito fino al 2035 e delle capacità industriali necessarie. Un tale quadro degli obiettivi è necessario per poter soddisfare per tempo il fabbisogno d'armamento e coordinare tra loro le capacità e i mezzi richiesti. L'orizzonte temporale di questi obiettivi corrisponde al tempo necessario per l'acquisizione di sistemi per l'Esercito svizzero, che in media va dai sette ai dodici anni per gli acquisti di armamenti di maggiore portata.

Moderno e capace di difendersi

Se confrontiamo l'attuale profilo di capacità dell'esercito con quello descritto nei *Parametri fondamentali per l'orientamento dell'esercito fino al 2035*, oggi le lacune di capacità si riscontrano praticamente in tutti gli ambiti, soprattutto in quelli di «condotta e interconnessione» come pure di «rete informativa integrata e sensori», ma anche a livello di efficacia al suolo e in aria, nel ciberspazio e nello spazio elettromagnetico. Al fine di rafforzare la capacità di difesa, è necessario colmare queste lacune in fatto di capacità e recuperare almeno in parte il ritardo tecnologico rispetto alle nazioni guida occidentali. In tale contesto, l'impiego crescente di tecnologie quali l'IA, i sistemi senza pilota e la tecnologia quantistica svolge un ruolo fondamentale. Anche l'efficacia in profondità, nell'acquisizione di informazioni e nel settore delle informazioni sta acquistando rilevanza e l'acquisizione di informazioni dallo spazio sta diventando sempre più importante per l'esercito, in particolare nei settori delle telecomunicazioni, dell'osservazione della Terra, della geolocalizzazione e della navigazione di precisione. Infine occorre tenere in considerazione che, entro la fine degli anni 2030, molti dei principali sistemi d'impiego dell'esercito giungeranno al termine della loro durata di utilizzazione e le loro capacità dovranno essere gradualmente sostituite.

Autonomia nelle aree di nicchia, resilienza e capacità di cooperazione

Entro il 2035, l'approvvigionamento dell'esercito dovrebbe avvenire in maniera quasi completamente autonoma in specifiche aree di nicchia da definire. Si tratta di aree di piccole dimensioni di importanza strategica per la capacità di resistenza dell'esercito e in cui la Svizzera ha il potenziale per essere quasi completamente autonoma. Ciò dovrebbe consentire all'esercito di svolgere i propri compiti anche fino a quando non si sarà passati a un'economia di guerra, il processo di adattamento dell'economia alle

¹⁷ FF 2024 564

esigenze della guerra, inclusa la gestione economica e la prioritizzazione di risorse e materiali essenziali per la guerra. È altresì di grande importanza l'espansione della logistica odierna per trasformarla in una logistica di tipo bellico, la protezione dei mezzi logistici, delle catene logistiche, dell'approvvigionamento di munizioni, materiali e carburanti nonché la garanzia di un approvvigionamento energetico affidabile.

Tuttavia, la quasi completa autonomia della Svizzera al di là di alcune aree di nicchia specifiche non è una possibilità realistica, né oggi né in futuro. Per rafforzare la propria capacità di difesa, la Svizzera deve quindi anche essere nelle condizioni di stipulare efficaci accordi di cooperazione in materia di armamenti con altri Stati, al fine di aumentare la capacità di difesa e di resistenza dell'esercito. Ciò include, ad esempio, acquisti di armamenti congiunti, la partecipazione a gruppi di utenti multinazionali e una maggiore cooperazione internazionale nel campo della ricerca e dello sviluppo¹⁸. Tuttavia, per poter sfruttare questo potenziale di cooperazione, la Svizzera deve essere in grado di fornire in modo affidabile ai propri partner di cooperazione contributi rilevanti in materia d'armamento.

4 Obiettivi in materia di politica d'armamento

Sulla base degli sviluppi summenzionati in materia di politica di sicurezza e d'armamento nel contesto svizzero e del quadro di riferimento per il fabbisogno d'armamento dell'esercito fino al 2035, il Consiglio federale ha definito cinque obiettivi¹⁹ generali di politica d'armamento:

4.1 Obiettivo 1: la Svizzera rafforza le proprie competenze e capacità fondamentali industriali all'interno del Paese a favore della capacità d'impiego e di resistenza dell'esercito

Il Consiglio federale si impegna per garantire che in futuro l'esercito sia pronto per l'impiego in ogni circostanza e disponga anche di una capacità di resistenza sufficiente fino al passaggio a un'economia di guerra. Le competenze e capacità fondamentali industriali della Svizzera nel settore degli armamenti sono una base importante per la capacità di resistenza dell'esercito. In questo contesto, sono essenziali competenze e capacità fondamentali industriali, quali ad esempio la gestione e la manutenzione di sistemi rilevanti per l'impiego dell'esercito nonché la produzione di sistemi specifici, componenti chiave e determinati tipi di munizioni. L'obiettivo di una maggiore capacità di resistenza richiede inoltre che sia i centri di competenza per il materiale (CCM) sia le altre aziende della VIB dispongano delle competenze e capacità fondamentali industriali necessarie per la gestione e la manutenzione dei sistemi rilevanti per l'impiego dell'esercito in tutte le circostanze.

¹⁸ FF 2024 563, pag. 35

¹⁹ L'ordine non implica alcuna priorità. Nel perseguire i propri obiettivi, il Consiglio federale rispetta il principio della libertà economica (art. 94 della Costituzione federale; RS 101) e tiene conto dei rischi e dei costi degli interventi statali.

4.2 Obiettivo 2: la Svizzera aumenta la propria capacità di valutazione e sviluppo di nuove tecnologie in patria e le rende utilizzabili per l'esercito

Alla luce dei rapidi cambiamenti in campo tecnologico e dei requisiti del futuro profilo di capacità dell'esercito, le capacità della Svizzera nel settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione devono essere sfruttate ancora meglio a vantaggio dell'esercito. In futuro, la Svizzera deve disporre della capacità di valutazione necessaria per anticipare le minacce derivanti dallo sviluppo e dall'impiego di nuove tecnologie, al fine di potersi proteggere da esse nel modo più efficace possibile. Inoltre, anche in considerazione della propria sovranità digitale, la Svizzera deve avere la capacità di sviluppare autonomamente, almeno in parte, tecnologie fondamentali per la propria sicurezza nazionale e per lo sviluppo dell'esercito. Il potenziale tecnologico e le capacità produttive disponibili in Svizzera devono essere resi utilizzabili per l'esercito. Il potenziale tecnologico elvetico e le relative capacità produttive possono anche essere utilizzati come contributi svizzeri da apportare a collaborazioni internazionali.

4.3 Obiettivo 3: la Svizzera contribuisce alla sicurezza dell'Europa nel settore degli armamenti, aumentando così la propria sicurezza e indipendenza

Finora, la Svizzera rimane quasi completamente ai margini della più stretta cooperazione in materia di politica d'armamento e dei processi di integrazione che si stanno delineando nel settore degli armamenti in Europa. Rendendo accessibili i servizi elvetici rilevanti in materia d'armamento ai Paesi confinanti e ad altri Stati europei, la Svizzera può ampliare le proprie possibilità di accesso a sistemi, componenti e capacità industriali rilevanti per la sicurezza dei partner di cooperazione e assicurarsene la disponibilità. È uno scambio reciproco, anche nel settore degli armamenti. Ciò significa che le imprese svizzere possono accedere alle cooperazioni internazionali e alle catene di approvvigionamento dei fornitori di sistemi stranieri. Anche i modelli di acquisto alternativi, come ad esempio gli affari government to government (G2G), possono incentivare le cooperazioni in materia di armamenti tra la Svizzera e i Paesi europei.

4.4 Obiettivo 4: la Svizzera aumenta la capacità di collaborazione dell'esercito con gli acquisti di armamenti

In materia di politica di difesa, la Svizzera mira a essere nelle condizioni di proteggersi e difendersi nel modo più indipendente possibile, ma al contempo anche a potersi difendere insieme ad altri Stati, laddove necessario. In tale contesto, i Paesi confinanti

svolgono un ruolo centrale²⁰. Affinché nell'eventualità di un attacco armato la Svizzera sia in grado di difendersi insieme ai propri vicini e ad altri Stati europei, è necessario garantire la capacità di collaborazione dell'esercito. Dal punto di vista degli armamenti, ciò significa che in futuro la Svizzera acquisterà sempre più sistemi ed equipaggiamenti il più possibile identici («interchangeable») o almeno compatibili (interoperabili) con i sistemi e gli equipaggiamenti di questi Paesi. Ciò aumenta le opzioni operative della Svizzera in materia di politica di sicurezza.

4.5 **Obiettivo 5: la Svizzera acquista i propri beni d'armamento in modo più rapido, flessibile, efficiente dal punto di vista dei costi e maggiormente in linea con i cicli tecnologici**

Considerati il persistente eccesso di domanda di armamenti sul mercato internazionale e la velocità del progresso tecnologico, in futuro la scelta dei modelli dovrà essere fatta più rapidamente, in modo che i sistemi siano disponibili in tempo utile. Nel caso di alcuni acquisti, per esempio nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), occorre prendere in considerazione modelli alternativi che consentano di abbreviare i cicli di acquisto. Inoltre, i processi di acquisto dovranno essere concepiti in modo ancora più efficiente in termini di costi, rinunciando per esempio, al momento dell'acquisto di nuovi sistemi, a requisiti specifici per la Svizzera.

4.6 **Conflitti d'interesse**

Tra i cinque obiettivi della strategia in materia di politica d'armamento summenzionati possono insorgere conflitti d'interesse. Analogamente, possono emergere conflitti d'interesse tra gli obiettivi della strategia e altri obiettivi dell'azione statale svizzera. Occorre considerare anche gli obblighi di neutralità della Svizzera. Una gestione trasparente e sistematica di tali conflitti d'interesse è un prerequisito fondamentale per poter individuare campi d'azione adeguati e misure concrete per l'attuazione della strategia.

Rafforzamento della STIB in Svizzera / la concorrenza e l'economicità nel campo degli acquisti

Il budget dell'esercito fornisce il quadro finanziario per il rafforzamento della relativa capacità di difesa. Le risorse finanziarie limitate richiedono di impiegare nel modo più efficiente possibile i mezzi disponibili per gli investimenti nelle capacità che occorrono all'esercito per rafforzare la propria capacità di difesa e di resistenza. Gli acquisti di sistemi, beni, edifici e servizi per l'esercito devono quindi essere effettuati

²⁰ Si veda anche il Rapporto sulla politica di sicurezza 2021: «Nel caso in cui la Svizzera sia sottoposta a un attacco armato e la sua neutralità non possa più essere garantita, deve poter disporre di due opzioni: la difesa autonoma o la collaborazione con altri Stati, in particolare con i Paesi confinanti» (FF 2021 2895, pag. 38).

in conformità ai requisiti degli appalti pubblici, fondamentalmente in linea con i principi di concorrenza ed economicità.

Tuttavia, la natura del mercato dell'armamento differisce significativamente da quella dei mercati civili e presenta caratteristiche strutturali particolari. Nella maggior parte dei segmenti di mercato, il mercato dell'armamento è oggi caratterizzato da un numero ridotto di grandi fornitori e integratori di sistemi che collaborano con una rete di fornitori specializzati. La domanda è determinata quasi esclusivamente dagli attori statali, che nei propri acquisti non considerano soltanto criteri correlati ai prezzi e alla qualità. Inoltre, le robuste barriere all'ingresso nel mercato dovute a tecnologie complesse, costi di sviluppo elevati, lunghi cicli di vita dei prodotti e severe restrizioni normative alle esportazioni, ostacolano l'accesso di nuovi attori. Queste circostanze limitano la concorrenza e rendono più difficile un'efficiente formazione dei prezzi.

A causa delle particolarità del mercato dell'armamento, possono essere giustificate deroghe ai principi di concorrenza ed economicità negli acquisti di beni d'armamento, al fine di salvaguardare gli interessi in fatto di politica di sicurezza della Svizzera (cfr. art. 10 cpv. 4 lett. a e art. 21 cpv. 3 della legge federale del 21 giugno 2019²¹ sugli appalti pubblici [LAPub]). In tale contesto, rivestono un ruolo centrale l'acquisto di beni e servizi e la salvaguardia di tecnologie, competenze e capacità rilevanti per la sicurezza in Svizzera.

Tuttavia, eventuali spese maggiori per gli acquisti devono essere sempre valutate in relazione al valore aggiunto in termini di politica di sicurezza. A livello nazionale, è quindi importante concentrarsi sul mantenimento, sull'espansione e sullo sviluppo di tecnologie, competenze e capacità industriali specifiche particolarmente critiche per la capacità di ulteriore sviluppo, impiego e resistenza dell'esercito nonché per l'avvio di cooperazioni internazionali in materia di armamenti (cfr. campo d'azione 1).

Rafforzamento della STIB a livello nazionale / obblighi di neutralità della Svizzera

Un conflitto d'interesse significativo è rappresentato dalla compatibilità dell'auspicato rafforzamento della STIB e degli obblighi di neutralità della Svizzera. A causa della propria neutralità nei conflitti armati e dalla derivante necessità di proteggersi e difendersi nel modo più indipendente possibile, la Svizzera ha in realtà una necessità piuttosto importante di disporre di una STIB forte. Al contempo, proprio a causa dei propri obblighi di neutralità, nel prossimo futuro la Svizzera corre il rischio di perdere la rimanente base industriale critica per la difesa e tutta la STIB.

Come evidenziato nell'analisi del contesto svizzero della politica di sicurezza e d'armamento, a causa del mercato interno già piuttosto limitato la STIB e in particolare la base industriale critica per la difesa dipendono necessariamente dalle esportazioni. La perdita di fiducia nei confronti della Svizzera quale fornitore di beni d'armamento a causa delle limitazioni sulle esportazioni ha ridotto in modo significativo la domanda di beni d'armamento elvetici. Sempre più Stati europei non sono più disposti a dipendere parzialmente dalla Svizzera e dalla sua industria per soddisfare la propria capacità di difesa e quella collettiva.

²¹ RS 172.056.1

Gli Stati europei, che sono stati finora i principali acquirenti di beni d'armamento svizzeri, attribuiscono sempre maggiore importanza alla questione della sicurezza dell'approvvigionamento nel caso in cui i loro alleati o loro stessi debbano ricorrere al diritto di autotutela. Oltre al proprio approvvigionamento di armamenti e in particolare di pezzi di ricambio, per gli Stati europei è fondamentale che possano consegnare i beni d'armamento acquistati all'estero a Stati che si avvalgono del diritto di autotutela²² in conformità allo Statuto delle Nazioni Unite. Tuttavia, l'articolo 22a capoverso 2 lettera a LMB esclude esplicitamente la fornitura di materiale bellico agli Stati coinvolti in conflitti armati internazionali²³. Il principio della parità di trattamento secondo l'articolo 9 della Convenzione del 18 ottobre 1907²⁴ concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra impedisce la riesportazione unilaterale di materiale bellico verso Stati coinvolti in conflitti armati internazionali.

Gli Stati europei giustificano quindi l'esclusione delle aziende con sede in Svizzera dagli acquisti di armamenti sostenendo che non riceverebbero più forniture dalla Svizzera e non potrebbero consegnare a Stati partner i beni d'armamento svizzeri già acquistati proprio nel momento di massimo bisogno, ovvero nel caso in cui venissero coinvolti in un conflitto armato internazionale.

Quanto alle forniture dirette, la Svizzera non può garantire ai propri acquirenti di materiale bellico svizzero che continuerebbe a rifornirli se essi stessi dovessero essere coinvolti in un conflitto armato internazionale, nemmeno in caso di autodifesa. Il Consiglio federale deve decidere caso per caso quali esportazioni di materiale bellico siano compatibili con il diritto della neutralità e quali no.

Se non si dovesse riuscire a ripristinare la fiducia dei Paesi acquirenti di beni d'armamento elvetici nella capacità di fornitura della Svizzera e se gli Stati europei non acquisteranno beni d'armamento dalla Svizzera, sarà praticamente impossibile mantenere la VIB in Svizzera (cfr. campo d'azione 9). Ciò comporterebbe un aumento della dipendenza della Svizzera dalle importazioni di armamenti dall'estero. La situazione è tanto più grave in quanto, come evidenziato nell'analisi del contesto della politica di sicurezza d'armamento, già ora la Svizzera non è una priorità per le aziende estere produttrici di armamenti, e deve quindi fare i conti con tempi di consegna più lunghi. Nell'attuale contesto della politica di sicurezza, non si può dare per scontato che la Svizzera riacquisti la priorità nell'assegnazione di slot di produzione da parte dei produttori stranieri. Di conseguenza, ciò complica e ritarda ulteriormente i processi necessari per colmare le lacune esistenti in fatto di capacità nell'esercito. Al contempo, la STIB non sarebbe più in grado di fornire servizi critici per l'Esercito svizzero nella misura necessaria, qualora fosse la stessa Svizzera a doversi difendere da un attacco armato. Si perderebbe anche il potenziale della STIB per rafforzare la cooperazione internazionale in materia di armamenti. Pertanto, la compatibilità tra la necessità di rafforzare la STIB in patria e gli obblighi di neutralità della Svizzera rappresenta una sfida significativa per la sicurezza e l'indipendenza del Paese.

²² Il diritto di autotutela è sancito dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite (RS 0.120; ONU). Garantisce a ogni Stato membro dell'ONU il diritto di autotutela in caso di attacco armato.

²³ Art. 22a cpv. 2 lett. a LMB

²⁴ RS 0.515.21

Rafforzamento della STIB in Svizzera / sviluppo della cooperazione internazionale in materia di armamenti

Un apparente conflitto d'interesse deriva inoltre dall'auspicato rafforzamento della STIB in patria e dalla contemporanea intensificazione della cooperazione internazionale della Svizzera in materia di armamenti. I due obiettivi sono tuttavia strettamente legati tra loro e complementari. È opportuno lavorare per rafforzare la STIB per varie ragioni: da un lato la STIB deve essere rafforzata per aumentare la capacità d'impiego e di resistenza dell'esercito e affinché possa rispondere ai nuovi sviluppi tecnologici.

Dall'altro, la STIB deve essere rafforzata per aumentare l'attrattività della Svizzera come partner di cooperazione internazionale. A causa del persistente eccesso di domanda a livello globale e dell'aumento delle cooperazioni europee in materia di armamenti, l'accesso a sistemi, beni e servizi dall'estero, su cui la Svizzera deve fare affidamento, è difficile già oggi. Solo se la stessa Svizzera potrà offrire beni e servizi rilevanti in materia d'armamento richiesti da altri Stati, questi ultimi saranno disposti a collaborare con il nostro Paese nel settore degli armamenti anche in futuro (cfr. campo d'azione 7). Il rafforzamento della STIB non è quindi in conflitto con l'espansione della cooperazione internazionale in materia di armamenti: è invece un presupposto necessario per realizzare tale condizione.

5 Campi d'azione

I cinque obiettivi summenzionati e i conflitti d'interesse danno luogo a dieci campi d'azione. Svolgono un ruolo centrale i campi d'azione volti al rafforzamento della STIB e al miglioramento delle relative condizioni quadro, nonché i campi d'azione che mirano a intensificare la cooperazione internazionale della Svizzera in materia di armamenti. In primo luogo, vengono delineati i campi d'azione riferiti al territorio nazionale (campi d'azione 1–5), seguiti dai campi d'azione relativi alle relazioni della Svizzera con altri Stati e aziende straniere (campi d'azione 6–10). L'ordine dei campi d'azione non implica alcuna priorità.

5.1 Identificazione e priorizzazione delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e delle competenze e capacità fondamentali industriali

Una base tecnologica e industriale efficiente è un elemento centrale della politica d'armamento e quindi anche della politica di sicurezza e difesa della Svizzera. La STIB deve essere in grado di assicurare in Svizzera tecnologie critiche e capacità fondamentali industriali per la sicurezza nazionale con le capacità necessarie. Gli obiettivi di aumentare significativamente la capacità di difesa e in particolare anche quella di resistenza dell'esercito e di ridurre la dipendenza della Svizzera dall'estero in ambiti specifici rafforzano l'importanza della STIB e in particolare della VIB come suo nucleo. Al contempo, le risorse della STIB possono essere sfruttate anche per contribuire a cooperazioni internazionali rilevanti in materia d'armamento (cfr. campi d'azione 6, 7 e 8).

Le tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza sono tecnologie specifiche di particolare importanza per la capacità di ulteriore sviluppo e di resistenza dell'Esercito svizzero. Le tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza possono essere sia emergenti che consolidate. La STIB deve garantire la capacità di valutazione e sviluppo in questi settori tecnologici. Ciò significa che deve essere in grado di identificare tempestivamente il potenziale e i rischi delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e di svilupparle autonomamente, almeno in misura parziale.

Le capacità fondamentali industriali sono capacità e competenze tecnologiche chiave per il settore degli armamenti in relazione ai sistemi d'intervento dell'esercito. Possono manifestarsi, ad esempio, nella capacità di sviluppare e integrare componenti chiave o di trasformare il potenziale tecnologico in capacità produttive.

Le capacità industriali descrivono le risorse produttive concrete necessarie per tradurre le capacità fondamentali in beni per la difesa. Esse comprendono le infrastrutture fisiche, come gli impianti di produzione specializzati, gli impianti di prova e le linee di produzione, nonché la capacità di produrre beni d'armamento in quantità sufficienti. Ciò include anche la sempre più rilevante capacità di aumentare rapidamente la produzione in caso di crisi o conflitti armati (capacità di crescita e di resistenza).

In vista dell'obiettivo di aumentare in modo significativo la capacità di resistenza dell'esercito e il suo profilo di capacità fino al 2035, è necessario ridefinire e priorizzare le competenze e capacità fondamentali industriali. Tale processo si basa sulla rilevanza d'impiego dei sistemi dell'esercito e sulla capacità di resistenza richiesta. Anche le tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza devono essere ridefinite e priorizzate. Ciò avviene sulla base del fabbisogno di capacità dell'esercito. Allo stesso modo, le opportunità di cooperazione con altri Stati devono essere incluse nella priorizzazione delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e delle competenze e capacità fondamentali industriali.

Occorre verificare regolarmente se le tecnologie chiave nonché le capacità e le competenze industriali fondamentali per la sicurezza, che sono state ridefinite e priorizzate, siano presenti in misura sufficiente in Svizzera per garantire l'approvvigionamento dell'esercito. Al fine di ottenere le relative informazioni, è necessario istituire un sistema di monitoraggio sistematico della STIB. È questo il prerequisito essenziale per colmare eventuali lacune esistenti in fatto di capacità nel modo più rapido ed efficiente possibile. Inoltre, il monitoraggio della STIB è necessario anche per poter valutare le competenze tecnologiche e le capacità industriali di cui dispone la Svizzera che possano essere sfruttate nell'ambito delle collaborazioni internazionali.

Per garantire che l'esercito abbia accesso alle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza nonché alle competenze e capacità fondamentali industriali durante le crisi o in caso di conflitti armati, queste devono essere preservate e rafforzate in Svizzera anche in tempi di pace. A tal fine, la Svizzera dispone di una serie di strumenti compatibili con il mercato, come le acquisizioni nazionali (campo d'azione 2), il confronto con l'industria (campo d'azione 3), i progetti di ricerca e sviluppo e la promozione dell'innovazione (campo d'azione 5), la cooperazione internazionale in materia di armamenti (campi d'azione 6 e 7), gli affari di compensazione (campo d'azione 8) e la politica di controllo delle esportazioni (campo d'azione 9). L'impiego di questi stru-

menti deve essere orientato verso gli obiettivi di aumento della capacità di difesa e di resistenza dell'esercito.

Il ruolo della RUAG MRO Holding SA

Quale parte della VIB, la RUAG MRO Holding SA (di seguito RUAG) svolge un ruolo importante nelle attività volte all'aumento della capacità di difesa e di resistenza dell'esercito. Per garantire la capacità di resistenza dei sistemi prioritari, l'industria svizzera necessita di aziende che forniscano servizi nel campo CCM a favore dell'esercito. In qualità di importante partner industriale MRO²⁵ la RUAG, di proprietà della Confederazione, è generalmente designata come CCM dell'esercito, a condizione che i sistemi in questione siano rilevanti in materia di sicurezza, che un fornitore primario registrato in Svizzera non abbia una proprietà prevalentemente svizzera e che l'Esercito svizzero stesso non funga da CCM. Oltre al ruolo di CCM, la RUAG svolge anche altre importanti funzioni come integratore di sistemi. Per aumentare la capacità di resistenza dell'esercito, in futuro la RUAG, in quanto riserva industriale strategica, dovrà essere in grado di fornire un contributo significativo alla manutenzione dei sistemi dell'Esercito svizzero in ogni situazione e di fornire servizi di integrazione a livello di sistema, hardware e software. A tal fine, la Confederazione e la RUAG stabiliscono insieme i punti di riferimento strategici della collaborazione.

Conformemente all'articolo 1 della legge federale del 10 ottobre 1997²⁶ sulle imprese d'armamento della Confederazione (LIAC) in alcuni casi la RUAG può acquisire partecipazioni strategiche in aziende qualora queste siano necessarie per garantire l'equipaggiamento dell'esercito²⁷. In tal caso, le condizioni quadro finanziarie possono limitare la RUAG, in particolare per quanto riguarda progetti di partecipazione più ampi necessari per garantire progetti critici per la difesa. Per questo motivo, occorre esaminare l'eventualità di apportare modifiche alle basi giuridiche, in modo che la Confederazione possa fornire i mezzi richiesti, laddove necessario. In linea di principio, le partecipazioni della RUAG devono sempre essere valutate in base ai possibili rischi, in particolare quelli finanziari per la Confederazione e all'impegno da sostenere in qualità di proprietario, nonché alle possibili distorsioni della concorrenza nei confronti degli operatori privati.

Approvvigionamento di materiale e munizioni

La capacità di resistenza dell'esercito dipende inoltre da un approvvigionamento sufficiente di materiale e munizioni o, qualora siano disponibili in Svizzera capacità produttive, dallo stoccaggio dei relativi prodotti semilavorati. Ciò include anche la disponibilità di componenti o moduli che possano essere utilizzati nel modo più generico possibile, come chip e chipset programmabili. Anche l'approvvigionamento decentrato di materiale e munizioni in luoghi protetti nonché la capacità di prolungare la loro durata di vita sono fondamentali ai fini della capacità di resistenza. Mentre i pre-

²⁵ Con MRO si fa riferimento agli ambiti *maintenance* (manutenzione), *repair* (riparazione), e *overhaul* (revisione).

²⁶ RS 934.21

²⁷ In tale contesto sono determinanti gli Obiettivi strategici del Consiglio federale del 29 novembre 2023 per la RUAG MRO Holding SA per gli anni 2024–2027 (FF 2023 2874).

cedenti volumi di acquisto erano orientati principalmente alle esigenze di formazione dell'esercito, alla luce di un contesto di politica di sicurezza profondamente mutato occorre ora ridefinire il relativo fabbisogno. Ciò vale in particolare per il fabbisogno derivante dall'introduzione di sistemi complessi futuri quali l'aereo da combattimento F-35A. L'industria svizzera può svolgere un ruolo importante nella creazione e nell'espansione dei relativi magazzini. Tuttavia, l'approvvigionamento deve avvenire all'insegna di un rapporto costi/benefici equilibrato. Qualora l'approvvigionamento non sia un'opzione utile o possibile, occorre verificare le opzioni disponibili di post-produzione o acquisti successivi di materiali e dei componenti.

5.2 Utilizzo delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e delle competenze e capacità fondamentali industriali disponibili in Svizzera attraverso acquisizioni nazionali

La STIB e la VIB dispongono attualmente ancora di risorse che saranno presumibilmente determinanti anche per il futuro profilo di capacità dell'esercito come tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e competenze e capacità fondamentali industriali. Le risorse presenti sul suolo nazionale devono essere utilizzate, preservate e sviluppate in modo sistematico. Inoltre il sistema di monitoraggio della STIB, che è già stato menzionato e che dovrà essere introdotto, deve anche individuare e sfruttare potenziali interni attualmente inutilizzati o poco utilizzati in Svizzera.

Una leva centrale per preservare e rafforzare le tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza nonché le competenze e capacità fondamentali industriali in Svizzera consiste nel ricorrere in maniera più attiva allo strumento delle acquisizioni nazionali. Per gli acquisti di armamenti, il diritto sugli appalti pubblici prevede procedure di aggiudicazione che consentono gli acquisti all'interno del Paese come strumento per promuovere la STIB nazionale. L'articolo 21 capoverso 3 della LAPub consente l'aggiudicazione mediante trattativa privata come eccezione, qualora si tratti di acquisti per scopi di difesa e sicurezza, ma anche in questo caso occorre considerare l'economicità delle offerte. In futuro, si presterà particolare attenzione a preservare i fornitori e gli integratori di sistemi che hanno ancora sede in Svizzera. Al contempo, anche le PMI dovrebbero essere coinvolte in misura sempre maggiore negli acquisti di armamenti. Un prerequisito essenziale per tale condizione è però anche la messa a disposizione tempestiva di informazioni sui progetti di acquisto previsti (cfr. campo d'azione 3). Inoltre, le PMI dovrebbero essere coinvolte maggiormente nei futuri progetti di acquisto anche nell'ambito degli affari di compensazione (cfr. campo d'azione 8).

5.3 **Messa a disposizione di un programma d'armamento il più affidabile possibile per colmare le lacune esistenti e prevenire nuove lacune in fatto di capacità**

Sulla base del profilo di capacità descritto nei *Parametri fondamentali per l'orientamento dell'esercito fino al 2035*, le capacità richieste dall'esercito devono essere rese disponibili il più velocemente possibile. Inoltre, in vista di un potenziale conflitto armato, l'esercito necessita del migliore approvvigionamento possibile dei beni d'armamento necessari. Per poter investire in nuovi prodotti assumendosi il rischio e poter tener conto della domanda dell'esercito in relazione ai prodotti e ai sistemi disponibili nonché alla programmazione delle capacità produttive, a intervalli regolari l'industria necessita di informazioni affidabili sugli acquisti previsti per gli anni successivi e sulle condizioni quadro relative al diritto sugli appalti pubblici. Fornire precocemente tali informazioni all'industria può anche contribuire a garantire che i prodotti e i sistemi richiesti siano resi disponibili più velocemente e che i tempi necessari per l'acquisizione si riducano (cfr. campo d'azione 4).

È quindi importante coinvolgere l'industria nel processo fin da principio, al fine di sviluppare ulteriormente le capacità dell'esercito e aumentarne la capacità di resistenza, aspetto che richiede un programma d'armamento il più affidabile possibile. Tale programma deve includere sia una pianificazione a lungo termine orientata ai cicli di innovazione e al profilo di capacità previsto per l'esercito, sia una pianificazione a breve e medio termine che comprenda i progetti di acquisto imminenti. Tuttavia, tale programma d'armamento è sempre soggetto all'approvazione di risorse finanziarie sufficienti da parte del Parlamento e può quindi avere soltanto un carattere vincolante limitato. Per l'industria, ciò significa che deve sempre garantire una certa flessibilità per poter reagire a eventuali cambiamenti in fatto di budget.

5.4 **Uso della flessibilità del diritto sugli appalti pubblici per garantirne una maggiore rapidità ed efficienza in termini di costi, in linea con i cicli tecnologici**

Nell'ambito del diritto sugli appalti pubblici, i processi di acquisto dovranno essere resi ancora più rapidi ed efficienti in termini di costi. Tra le altre cose, i processi di acquisto devono essere adattati in maniera più efficace ai cicli tecnologici. Già oggi, nei processi di acquisto singole fasi e contenuti vengono adattati ai progetti in modo conforme alle necessità («tailoring»), al fine di evitare lavori inutili e, di conseguenza, possibili ritardi. In futuro si dovrà fare uso di questa possibilità in misura maggiore, sebbene comporti anche dei rischi in relazione al progetto e alla relativa attuazione. Pertanto, il «tailoring» deve essere sempre accompagnato da un'adeguata gestione dei rischi. Per ciò che concerne gli acquisti in ambito TIC, si dovranno impiegare più metodi «agili». Questi consentono di fornire una risposta più veloce ai cambiamenti, tenendo conto dei cicli tecnologici più brevi nel settore TIC rispetto all'acquisto di sistemi su larga scala.

Inoltre, una maggiore digitalizzazione del processo di acquisto consente di gestire più rapidamente i relativi progetti. La digitalizzazione può semplificare i processi e le fasi di lavoro e, laddove possibile, automatizzarli. Inoltre, la comunicazione e la collabo-

razione tra le parti coinvolte vengono rese più efficienti. Al contempo, i processi digitali consentono di analizzare e valutare i dati in modo più mirato.

Infine, negli acquisti futuri si dovranno evitare, in misura ancora maggiore rispetto a quanto avvenuto finora, i requisiti specifici dell'Esercito svizzero e le «specifiche eccessive», ricorrendo ai sistemi già disponibili sul mercato che soddisfano gli standard internazionali (cfr. campo d'azione 7). In tal modo è possibile ridurre la complessità e la durata dei processi di acquisto e, in base all'esperienza, anche i costi di acquisto e del ciclo di vita. Inoltre, si devono evitare collaudi e test di nuovi sistemi dispendiosi in termini di tempo e risorse, qualora vi sia la possibilità di utilizzare dati di Paesi partner che soddisfano uno standard equivalente. La Svizzera può a sua volta fornire i dati raccolti nell'ambito di eventuali cooperazioni.

5.5 Rafforzamento della ricerca, dello sviluppo e innovazione nella sicurezza

Affinché la Svizzera possa continuare ad ampliare le proprie competenze tecnologiche rilevanti per l'Esercito svizzero e a svilupparle in nuovi settori, è essenziale che gli investimenti dell'esercito in ricerca, sviluppo e innovazione nel campo delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza vengano aumentati. La Confederazione può inoltre sviluppare le competenze tecnologiche necessarie utilizzando le risorse esistenti, quali i contratti quadro con quantità minime da acquistare definite contrattualmente nonché nell'ambito della progettazione, del collaudo e della preparazione dell'acquisto.

Nel quadro del coordinamento della ricerca della Confederazione occorre inoltre migliorare l'armonizzazione degli strumenti di promozione della ricerca e dell'innovazione in ambito civile, militare e dual-use. Occorre però migliorare le condizioni quadro per le start-up che sviluppino tecnologie rivoluzionarie dual-use, affinché considerino un eventuale posizionamento nel settore degli armamenti interessante dal punto di vista economico. Ciò richiede, ad esempio, il miglioramento delle condizioni quadro giuridiche per le start-up per quanto concerne l'assegnazione di commesse successive per i progetti d'innovazione nonché la gestione dei controlli di sicurezza delle aziende e dei loro collaboratori. Anche l'uso più esteso delle sinergie tra ricerca e innovazione nel settore civile e militare e in quello del dual-use da parte dell'esercito, nonché l'impiego più frequente di strumenti quali i concorsi di innovazione, possono contribuire alla sperimentazione e allo sviluppo di nuove tecnologie dual-use.

5.6 Espansione della cooperazione internazionale in materia di ricerca, sviluppo e innovazione nella sicurezza

La Svizzera può promuovere lo sviluppo di nuove capacità per l'esercito in modo ancora più efficace attraverso progetti di cooperazione con partner internazionali nel campo della ricerca e delle tecnologie. In tale contesto, può ricorrere a formati di cooperazione già consolidati. La Svizzera partecipa già con profitto a progetti di

ricerca e innovazione della NATO (ad es. nell'ambito della Science and Technology Organisation [STO]) e dell'UE (ad es. nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa [AED]), dell'Agenzia spaziale europea ESA nonché ad altri partenariati multilaterali e bilaterali. Questi partenariati nei settori della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione dovranno essere ulteriormente ampliati in futuro, in particolare in relazione alle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza. In tale quadro, occorre incentivare anche il coinvolgimento dell'industria svizzera in misura maggiore rispetto a quanto avvenuto finora. In questo contesto, le aziende svizzere dovrebbero anche partecipare a consorzi europei e internazionali, ad esempio nell'ambito di progetti finanziati mediante il Fondo europeo per la difesa (FED) o un possibile programma successivo. La Svizzera mira, inoltre, a partecipare in futuro ai programmi quadro di ricerca e innovazione dell'UE per le tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza.

Nel settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione, la Svizzera può inoltre assumere una posizione più proattiva come partner interessante a livello internazionale. Ciò implica anche che la Svizzera offra a partner selezionati per progetti di cooperazione le proprie competenze e i propri servizi rilevanti, quali ad esempio l'accesso a infrastrutture di prova di alta qualità nel Paese. Oltre a ciò, grazie alla propria leadership in termini di innovazione, competitività e produttività, la Svizzera ha il potenziale per affermarsi come centro di innovazione nel campo della difesa a livello europeo per alcune tecnologie emergenti quali i sistemi senza pilota, l'intelligenza artificiale e la tecnologia quantistica.

5.7 Priorizzazione degli acquisiti nei Paesi confinanti e promozione di collaborazioni europee in materia di armamenti

Anche se in futuro la STIB verrà rafforzata nel lungo periodo a livello nazionale, la Svizzera continuerà a dipendere dalle importazioni di beni d'armamento dall'estero, in particolare per quanto riguarda i sistemi principali. In futuro, la Svizzera intende acquistare sistemi, materiali e servizi per l'esercito principalmente dai Paesi confinanti e da altri Paesi europei²⁸. Grazie alla vicinanza geografica rispetto a questi Paesi, i percorsi sono brevi, aspetto vantaggioso soprattutto in caso di crisi o attacchi armati, aumentando la sicurezza della catena di approvvigionamento (cfr. campo d'azione 10). Inoltre, la Svizzera deve prepararsi meglio all'eventualità di doversi difendere insieme ad altri Stati in caso di un attacco armato. Ciò riguarderebbe in prima linea i Paesi confinanti con la Svizzera e altri Stati europei. È quindi opportuno e necessario aumentare già oggi in modo mirato la capacità di cooperazione (interoperabilità e «interchangeability») dell'Esercito svizzero con le forze armate dei Paesi vicini e di altri Stati europei, acquistando sistemi e materiali da questi Stati. Tuttavia, questa focalizzazione non esclude che in futuro possano essere effettuati acquisti dai

²⁸ L'acquisto di beni d'armamento è diverso da quello di beni e servizi a uso esclusivamente civile. Al fine di salvaguardare gli interessi di sicurezza degli Stati, gli acquisti di armi, munizioni e altro materiale bellico, nonché di servizi e lavori di costruzione necessari per la difesa e la sicurezza, sono esenti dagli obblighi internazionali dell'OMC (revisione dell'Accordo del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici; RS **0.632.231.422**).

Paesi extraeuropei. Tali acquisti possono continuare a essere utili per la Svizzera soprattutto se le capacità di produzione, manutenzione e riparazione dei sistemi sono disponibili anche in Europa. Ulteriori acquisti da altre regioni possono inoltre contribuire alla diversificazione dei fornitori e quindi alla riduzione del rischio di mancate consegne (cfr. campo d'azione 10).

L'acquisto di sistemi, equipaggiamenti e servizi per l'esercito all'estero offre inoltre opportunità di cooperazione oltre a quelle con il Paese di produzione in settori quali la gestione, l'ulteriore sviluppo e la formazione. La Svizzera beneficia già oggi della partecipazione a diversi gruppi di utenti²⁹. L'industria svizzera, compresa la RUAG, può svolgere un ruolo importante nell'avviare cooperazioni europee in materia di armamenti. Le considerazioni di natura militare nonché relative all'armamento precedentemente illustrate devono essere utilizzate in futuro in modo sistematico come criteri di conferimento per gli acquisti all'estero, in aggiunta alla sicurezza della catena di approvvigionamento.

Aumento degli acquisti congiunti

Per ciò che concerne gli acquisti all'estero, si dovrebbe anche sfruttare maggiormente la possibilità di effettuarli in maniera congiunta insieme ai Paesi partner. Mediante l'acquisto congiunto di sistemi, equipaggiamenti e servizi per l'esercito anche tramite forum multilaterali, la Svizzera può aumentare la capacità di cooperazione dell'esercito (interoperabilità e «interchangeability») e beneficiare di economie di scala. Gli acquisti congiunti contribuiscono quindi anche a impiegare i mezzi in modo efficiente. Un esempio sono gli acquisti tramite la NATO Support and Procurement Agency (NSPA) e l'ESA o l'uso di «open contract» di altre nazioni. Inoltre, in quanto facente parte di un consorzio internazionale, può potenzialmente beneficiare di termini di consegna più brevi e costi inferiori e attingere alle competenze di organizzazioni straniere responsabili degli acquisti, in particolare per ciò che concerne i sistemi in cui l'Esercito svizzero ha poca o nessuna esperienza.

Tuttavia, finora gli acquisti congiunti sono stati spesso ostacolati dai requisiti specifici dei Paesi delle forze armate coinvolte, dalle differenze delle pianificazioni degli acquisti e dei processi finanziari nonché dalla necessità di integrazione nei sistemi esistenti. Prerequisito essenziale per l'attuazione di acquisti congiunti è quindi il coordinamento del programma d'armamento a lungo termine e dei requisiti tecnici con i progetti di acquisto dei Paesi partner. A tal fine, possono essere utilizzati ad esempio i forum dell'UE e della NATO, che promuovono il confronto tra gli Stati membri in relazione alla loro pianificazione delle capacità nonché ai relativi progetti di acquisto.

Co-sviluppo e accesso agli standard internazionali

Al fine di aumentare la capacità di collaborazione dell'Esercito svizzero, attraverso organi internazionali di normalizzazione la Svizzera partecipa inoltre attivamente allo sviluppo di standard militari per promuovere l'interoperabilità. Un ruolo di primo piano viene svolto in tale quadro dai formati della NATO, in particolare dalla Confe-

²⁹ La Svizzera partecipa ad esempio ai gruppi di utenti per il CV90/carro armato granatieri 2000, l'aereo da combattimento F/A-18, il carro armato da combattimento Leopard 2, il carro armato granatieri ruotato Piranha e il forum SAP DEIG.

renza dei direttori nazionali degli armamenti (CNAD). La Svizzera è già presente in diversi sottogruppi di lavoro della CNAD e sta continuando a intensificare tale impegno. La Svizzera si impegna inoltre a garantire l'accesso agli standard internazionali e a metterli a disposizione dell'industria svizzera ogniqualvolta possibile. L'applicazione di standard internazionali nello sviluppo di beni d'armamento svizzeri può aumentare non solo la capacità di collaborazione dell'esercito, ma anche le possibilità che le aziende vengano integrate nelle catene di approvvigionamento internazionali.

Sviluppo dell'offerta per la gestione di affari government to government

In passato, la Svizzera ha già fatto ricorso diverse volte ai cosiddetti affari «government to government» (G2G) per l'acquisto di sistemi principali per l'esercito all'estero. Ad esempio, l'aereo da combattimento F-35A e il sistema di difesa terraria Patriot sono stati acquistati tramite il programma Foreign Military Sales degli Stati Uniti.

Gli affari G2G in senso stretto sono accordi tra governi per l'acquisto di beni o servizi d'armamento. L'ambito delle attività spazia dai servizi di avviamento e intermediazione degli affari alla fornitura di servizi nel settore del collaudo della qualità, fino all'acquisto completo di materiale d'armamento per altri governi. In quest'ultimo caso, la nazione richiedente non negozia direttamente con i fornitori di beni e servizi; la vendita avviene invece tramite il governo partner, che offre i beni e/o i servizi dalle proprie dotazioni o li acquista a tale scopo presso l'industria nazionale. A seconda della costellazione, un governo che offre affari G2G agisce quindi come mandatario, coordinatore o addirittura fiduciario.

Finora la Svizzera dispone soltanto di opportunità limitate per gestire affari G2G a favore di altri Paesi. Dal punto di vista del Consiglio federale, è tuttavia imprescindibile che in futuro la Svizzera sia a conoscenza della possibilità degli affari G2G in relazione alla politica di sicurezza³⁰. Nel caso in cui altri Stati desiderino effettuare acquisti come affari G2G, questi ultimi offrono alla Svizzera vantaggi in termini di politica di sicurezza e d'armamento. Ciò include, ad esempio, la creazione e l'espansione di una rete di relazioni con i Paesi acquirenti nonché il sostegno alle esportazioni mediante imprese d'armamento svizzere. Come già sottolineato in precedenza, le offerte G2G possono assumere diverse forme. Sulla base delle opportunità e dei rischi delle diverse opzioni, occorre verificare come potrebbe essere organizzata un'eventuale offerta G2G della Svizzera.

5.8 Orientamento degli affari di compensazione ai fini dell'aumento capacità di difesa e di resistenza dell'Esercito svizzero

Se in futuro la Svizzera acquisterà beni o servizi d'armamento all'estero, occorrerà valutare per tempo la possibile partecipazione dell'industria svizzera ai processi di sviluppo di capacità industriali critiche per la difesa. Nell'ambito dell'acquisto di

³⁰ Cfr. mozione 24.3710 Götte, Creare le condizioni per affari government to government nel settore degli armamenti.

sistemi principali, gli affari di compensazione dovranno essere utilizzati in modo più mirato per coinvolgere le aziende svizzere rilevanti e rafforzare la capacità di difesa e di resistenza. Ciò implica anche la necessità di chiarire con i produttori di sistemi in che misura l'industria svizzera (eventualmente insieme all'esercito) possa fornire servizi di supporto ai sistemi nel lungo periodo. In questo modo, lo strumento degli affari di compensazione può fornire un importante contributo al mantenimento e al rafforzamento della VIB.

Tramite un uso maggiormente mirato degli affari di compensazione, è inoltre possibile integrare in maniera più consistente componenti chiave di provenienza svizzera nelle catene di approvvigionamento internazionali. L'integrazione di produttori svizzeri può aumentare la probabilità che la Svizzera abbia accesso a beni o servizi d'armamento critici di partner esteri, anche in caso di aumento della domanda internazionale e di crisi. In questo modo, gli affari di compensazione possono contribuire ad aumentare ulteriormente la capacità di resistenza dell'Esercito svizzero.

5.9 Creazione di condizioni quadro adeguate e sicurezza giuridica per la STIB in relazione all'esportazione di materiale bellico

Come sottolineato nell'analisi del contesto svizzero della politica di sicurezza e d'armamento e nel sottocapitolo relativo ai conflitti d'interesse, nel contesto europeo la Svizzera non viene più riconosciuta come un fornitore di armamenti affidabile. La diminuzione della domanda di materiale bellico svizzero ha indebolito in particolare la VIB, ma anche la STIB. Questi sviluppi sottolineano l'urgenza di migliorare a lungo termine le condizioni quadro per le esportazioni dell'industria svizzera degli armamenti e di ripristinare la fiducia nell'affidabilità della Svizzera come fornitore di armamenti. Come già indicato sopra, i Paesi partner della Svizzera richiedono ora che, all'atto dell'acquisto di materiale bellico svizzero, venga garantito loro che continueranno a ricevere forniture dalla Svizzera anche se dovessero essere coinvolti in un conflitto armato internazionale (cfr. n. 3 sui conflitti d'interesse). Quanto alle forniture dirette, il diritto della neutralità impone tuttavia dei limiti all'adeguamento delle condizioni quadro giuridiche. Questa realtà va riconosciuta e discussa apertamente, tenendo conto delle possibili conseguenze.

Le opportunità di esportazione ancora esistenti, ad esempio per ciò che concerne i componenti, spesso non sono sufficientemente conosciute³¹. Il rifiuto di riesportazione di materiale bellico svizzero in Ucraina ha suscitato in alcuni governi europei e aziende straniere l'impressione che l'acquisto di beni d'armamento dalla Svizzera sia fondamentalmente una questione problematica. Ciò acuisce lo svantaggio concorren-

³¹ Ad esempio, il Consiglio federale ha deciso che l'esportazione di materiale bellico sotto forma di gruppi organici o singoli componenti verso Paesi terzi per l'ulteriore lavorazione e l'integrazione a favore delle imprese d'armamento europee è possibile, anche se il materiale bellico prodotto all'estero potrebbe essere destinato all'Ucraina. Il diritto della neutralità non prevede direttive per tali catene del valore internazionali. Tali forniture di materiale bellico sono generalmente autorizzate per i Paesi elencati nell'allegato 2 dell'ordinanza del 25 febbraio 1998 sul materiale bellico (RS 514.511), a condizione che la loro quota del valore di fabbricazione del prodotto finale sia inferiore al 50 %.

ziale dell'industria svizzera degli armamenti sul relativo mercato internazionale. Una comunicazione migliore e più proattiva delle condizioni quadro vigenti nel campo delle esportazioni di armamenti nei contatti con le aziende e i governi stranieri è quindi fondamentale per riconquistare la fiducia dei potenziali acquirenti.

È nell'interesse della Svizzera che la sua industria fornitrice, che produce anche componenti ad alta tecnologia classificati come materiale bellico, continui a essere fortemente integrata nelle catene di approvvigionamento dei fornitori di sistemi esteri. Occorre quindi verificare anche le condizioni quadro (ad es. i requisiti e i processi di autorizzazione) per i fornitori, per determinare se la possibile integrazione nelle catene di approvvigionamento internazionali sia ancora garantita e se gli attuali processi di autorizzazione soddisfino i requisiti di un'industria competitiva a livello internazionale.

A differenza di molti altri Paesi, la Svizzera non ha finora agito per rappresentare all'estero gli interessi dell'industria nazionale degli armamenti. Al fine di uniformare le condizioni della concorrenza, in futuro l'industria svizzera degli armamenti dovrà essere sostenuta nei processi di ricerca e avviamento di opportunità commerciali all'estero. Ciò include, ad esempio, l'acquisizione e la messa a disposizione di informazioni circa le gare d'appalto di altri Stati nonché una migliore comunicazione in relazione al portafoglio dell'industria svizzera degli armamenti all'estero.

A causa della diminuzione della domanda di materiale bellico svizzero, occorre anche valutare una più ampia cooperazione in materia di armamenti con altri Paesi e regioni. Queste cooperazioni in materia di armamenti non promuovono direttamente le esportazioni dell'industria svizzera degli armamenti, ma possono contribuire a far conoscere meglio il portafoglio dell'industria svizzera degli armamenti all'estero e a coinvolgere l'industria in cooperazioni in materia di armamenti, a seconda della forma che queste assumono. Le cooperazioni nel settore degli armamenti con Paesi al di fuori dell'Europa sono incentrate su Stati democratici. Tra questi figurano ad esempio il Giappone, la Corea del Sud, l'Australia e la Nuova Zelanda nell'area Asia-Pacifico. Alla luce dell'attuale calo della domanda di beni d'armamento svizzeri, questi mercati stanno assumendo un'importanza maggiore. Occorre tuttavia sottolineare che la cooperazione in materia di armamenti con Paesi al di fuori dell'Europa non può rafforzare la sicurezza della Svizzera nella stessa misura in cui ciò avverrebbe collaborando con i Paesi confinanti e con altri Stati europei (cfr. campo d'azione 7). In primo luogo, la capacità di collaborazione dell'esercito con le forze armate di questi Paesi è particolarmente importante in virtù della vicinanza geografica, soprattutto in vista di un'eventuale situazione di emergenza in cui la Svizzera dovrebbe difendersi nel contesto di un'alleanza. Inoltre, già oggi le aziende svizzere sono strettamente interconnesse con le catene di approvvigionamento dei fornitori di sistemi europei. Pertanto, il rafforzamento della cooperazione in materia di armamenti con i Paesi confinanti e altri Stati europei, compreso il ripristino della fiducia nella capacità di fornitura della Svizzera e della sua industria, è una priorità per il nostro Paese.

5.10 Rafforzamento di catene di approvvigionamento resilienti, solide e sicure

Al giorno d'oggi, le conoscenze relative alle catene di approvvigionamento dei sistemi e dei prodotti utilizzati dall'esercito sono disponibili solo in misura limitata. Tuttavia, l'elevata complessità e le interdipendenze internazionali delle catene di approvvigionamento rilevanti nonché le incertezze geopolitiche dimostrano che catene di approvvigionamento sicure, solide e resilienti sono elementi essenziali per il settore degli armamenti, al fine di garantire l'approvvigionamento anche in caso di crisi o di conflitti armati e di proteggere l'integrità dei sistemi.

Catene di approvvigionamento sicure presuppongono fornitori affidabili, percorsi protetti e standard di qualità per garantire che nessun componente manomesso o di scarsa qualità entri nel processo di acquisto. Ciò include anche la protezione contro lo spionaggio (anche di tipo ciber) e la tutela del segreto delle informazioni tecniche sensibili. Per garantire che le catene di approvvigionamento nel settore degli armamenti siano il più solide possibile, dovrebbero essere in grado di resistere a fattori esterni negativi quali crisi geopolitiche, conflitti commerciali o catastrofi naturali e disporre di strutture ridondanti, fornitori diversificati e sufficienti capacità tampone. Le catene di approvvigionamento del settore degli armamenti devono essere inoltre resilienti. Ciò implica la capacità di ripristinare velocemente la piena operatività dopo interruzioni o limitazioni dovute a eventuali crisi. La resilienza può essere raggiunta, tra le altre cose, mediante meccanismi di adattamento flessibili e canali di approvvigionamento alternativi.

Lo sviluppo di un sistema completo di «supply chain management» per ciò che concerne i sistemi e i prodotti utilizzati dall'esercito è essenziale per riconoscere tempestivamente i potenziali punti deboli e le dipendenze critiche dai fornitori, anche in relazione alle materie prime critiche, per creare ridondanze laddove necessario nonché per diversificare i fornitori. La sicurezza della catena di approvvigionamento dei nuovi sistemi deve essere presa tempestivamente in considerazione per gli acquisti in Svizzera (cfr. campo d'azione 2) e all'estero (cfr. campo d'azione 7).

Tale sicurezza deve essere incrementata anche sotto il profilo dei bisogni energetici dell'esercito. Ciò include lo sviluppo di soluzioni energetiche più resistenti e facilmente sostituibili, compresi sistemi di accumulo energetico più mobili ed efficienti per operazioni in Svizzera e a grande distanza. Le situazioni in cui le infrastrutture energetiche critiche non sono provvisoriamente disponibili o risultano addirittura distrutte evidenziano la necessità di migliorare l'indipendenza energetica dell'esercito. Lo sviluppo di soluzioni innovative per l'accumulo di energia può contribuire ad aumentare la capacità d'impiego e di resistenza dell'esercito e a ridurre la dipendenza dalle catene di approvvigionamento estere.

6**Attuazione**

Il successo dell'attuazione della strategia in materia di politica d'armamento richiede un approccio coordinato, flessibile e adattabile da parte di tutti gli attori coinvolti per poter reagire a condizioni quadro in costante evoluzione.

Piano d'azione

L'allegato alla strategia contiene un piano d'azione che, sulla base dei campi d'azione, definisce misure concrete e responsabilità per la relativa attuazione. Il piano d'azione è stato concepito come un «documento vivente» che viene sottoposto a regolari verifiche e, laddove necessario, viene adattato ai nuovi sviluppi e integrato con ulteriori misure. Le misure del piano d'azione sono associate ai campi d'azione e contribuiscono alla relativa attuazione. L'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione relative alle singole misure è di competenza degli «attori principali» identificati nel piano d'azione. Essi sono anche responsabili della misurazione periodica dei progressi compiuti. Per alcune delle misure elencate sono già in corso i primi preparativi e sono stati definiti gli obiettivi e gli indicatori di misurazione.

Finanziamento

Il finanziamento delle misure del piano d'azione avviene in linea di principio con le risorse esistenti degli attori identificati.

Pilotaggio

L'attuazione della strategia viene gestita da un gruppo di lavoro interdipartimentale a lungo termine (GLID) sotto la guida del DDPS (più precisamente armasuisse). Oltre ai rappresentanti del DDPS, esso è composto da rappresentanti del DFAE, del DEFR e del DFF. Tra i compiti del GLID rientrano la stesura di rapporti periodici sullo stato di attuazione del progetto, l'identificazione di eventuali ostacoli all'attuazione e lo sviluppo di soluzioni adeguate. La STIB verrà coinvolta in modo mirato nei lavori del GLID per fornire esperienze concrete tratte dalla pratica, che a loro volta potranno confluire in eventuali adeguamenti del piano d'azione.

Rendicontazione

Per garantire la trasparenza nell'attuazione della strategia, viene effettuato un monitoraggio sistematico e di norma viene redatto un rapporto annuale sull'attuazione all'attenzione del Consiglio federale, che documenta i progressi compiuti nell'attuazione delle singole misure, ne valuta l'efficacia sulla base degli indicatori definiti, identifica le sfide esistenti nell'attuazione e, laddove necessario, richiede di migliorare il piano d'azione.

Allegato

I. Piano d’azione

N.	Misure	Responsabile / coresponsabile	Soggetti coinvolti
----	--------	-------------------------------	--------------------

Campo d’azione 1: identificazione e prioritizzazione delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e delle competenze e capacità fondamentali industriali

1	Le tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e le competenze e capacità fondamentali industriali verranno definite e priorizzate entro l’inizio del 2026. armasuisse è responsabile della definizione e della prioritizzazione delle tecnologie chiave rilevanti per la sicurezza. L’Aggruppamento Difesa è responsabile della definizione e della prioritizzazione delle competenze e capacità fondamentali industriali. Le sinergie con gli uffici rilevanti sono affrontate nell’ambito del GLID. Ogni tre anni viene effettuata una verifica ed eventualmente si realizza un adeguamento. Se necessario, ad es. a causa di importanti nuovi sviluppi tecnologici, l’adeguamento può essere effettuato anche prima.	DDPS (armasuisse, Aggruppamento Difesa)	
2	Entro la metà del 2026 verrà sviluppato un processo di monitoraggio sistematico della STIB per verificare la disponibilità di tecnologie chiave rilevanti per la sicurezza nonché di competenze e capacità fondamentali industriali in Svizzera e per riconoscere tempestivamente eventuali nuovi sviluppi. Sulla base del monitoraggio della STIB, entro l’inizio del 2027 si procederà anche a determinare con quali competenze tecnologiche e industriali la Svizzera può contribuire in modo mirato a collaborazioni internazionali. Le sinergie devono essere verificate in modo sistematico con gli uffici rilevanti.	DDPS (armasuisse, Aggruppamento Difesa)	

N.	Misure	Responsabile / coresponsabile	Soggetti coinvolti
3	Il profilo strategico della RUAG MRO e la relativa collaborazione con l'esercito verranno ulteriormente sviluppati affinché la RUAG MRO possa fornire in ogni circostanza servizi affidabili per la sicurezza della Svizzera e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento anche in caso di crisi o di conflitti armati. Occorre esaminare eventuali adeguamenti delle basi giuridiche per consentire alla Confederazione di fornire, laddove necessario, risorse finanziarie per progetti di partecipazione ampi della RUAG MRO per garantire progetti critici per la difesa.	DDPS (proprietario, armasuisse)	DDPS (Aggruppamento Difesa), DFF (AFF), DEFR (SECO), DFGP (UFG), RUAG
4	L'Aggruppamento Difesa stabilisce per quali materiali e quali munizioni dovranno essere previsti approvvigionamenti in futuro e in quali quantità armasuisse valuta come garantire la postproduzione o gli acquisti successivi di beni che non possono o non devono essere oggetto di approvvigionamento.	DDPS (Aggruppamento Difesa, armasuisse)	

Campo d'azione 2: utilizzo delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e delle competenze e capacità fondamentali industriali disponibili in Svizzera attraverso acquisizioni nazionali

5	Principio Buy Swiss: la quota del volume di acquisto di beni (al di fuori dell'ambito dei trattati internazionali) in Svizzera verrà aumentata per quanto possibile al 60 % rispetto al volume di acquisto attuale, qualora le offerte siano adeguate dal punto di vista economico e della politica di sicurezza. Ciò vale in particolare per gli acquisti relativi alle tecnologie chiave rilevanti per la sicurezza e alle competenze e capacità fondamentali industriali. A essere determinante è il luogo della creazione del valore.	DDPS (armasuisse)
---	---	-------------------

N.	Misure	Responsabile / coresponsabile	Soggetti coinvolti
----	--------	-------------------------------	--------------------

Campo d'azione 3: messa a disposizione di un programma d'armamento il più affidabile possibile per colmare le lacune esistenti e prevenire nuove lacune in fatto di capacità

- | | | |
|---|---|---|
| 6 | Con il coinvolgimento di armasuisse, l'Aggruppamento Difesa sviluppa un programma d'armamento il più affidabile possibile e lo adegua su base annuale. Oltre alle lacune in fatto di capacità, il programma d'armamento contiene anche informazioni circa le aggiudicazioni dei contratti previste e la relativa pianificazione. Il programma d'armamento verrà pubblicato per la prima volta nel 2026. | DDPS (Aggruppamento Difesa, armasuisse) |
|---|---|---|

Campo d'azione 4: uso della flessibilità del diritto sugli appalti pubblici per garantirne una maggiore rapidità ed efficienza in termini di costi, in linea con i cicli tecnologici

- | | | |
|---|--|---|
| 7 | I tempi di acquisto e di esecuzione dei progetti verranno ridotti a partire dal 2026 rispetto al periodo 2020–2024, grazie al maggiore uso del «tailoring», dei metodi «agili» e di una digitalizzazione più marcata. L'uso del «tailoring» costantemente sempre affiancato da un sistema di gestione dei rischi. | DDPS (Aggruppamento Difesa, armasuisse) |
| 8 | Laddove possibile, l'Aggruppamento Difesa rinuncia ai requisiti specifici dell'Esercito svizzero, riducendo le specifiche allo stretto necessario. Su tale base, per gli acquisti futuri si farà riferimento a sistemi già disponibili sul mercato che siano in grado di soddisfare gli standard internazionali. Per quanto possibile, si eviteranno le specifiche eccessive e la cosiddetta «elvetizzazione». | DDPS (Aggruppamento Difesa, armasuisse) |
| 9 | Verrà intensificato lo scambio di dati provenienti da collaudi e test con altri Paesi che presentano uno standard equiparabile a quello svizzero. I dati raccolti dalla Svizzera verranno offerti per essere integrati in modo mirato nelle cooperazioni internazionali. | DDPS (armasuisse) |

N.	Misure	Responsabile / coresponsabile	Soggetti coinvolti
----	--------	-------------------------------	--------------------

Campo d'azione 5: rafforzamento della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione in materia di sicurezza in Svizzera

- | | | | |
|----|---|-------------------|----------------|
| 10 | Entro il 2030, il DDPS aumenterà gradualmente la quota del budget dell'esercito destinata a ricerca e sviluppo portandola al 2 %. La percentuale per l'aumento della quota del budget dell'esercito destinata all'innovazione viene stabilita nell'ambito dell'attuazione della strategia in materia di politica d'armamento. | DDPS | |
| 11 | Entro la fine del 2028, il DDPS sviluppa una nuova cooperazione con il settore dei PF, incentrata su questioni specifiche dell'esercito, al fine di sfruttare meglio le sinergie nella ricerca e nell'innovazione nei settori civile, militare e dual-use. | DDPS (armasuisse) | Settore dei PF |

Campo d'azione 6: espansione della cooperazione internazionale in materia di ricerca, sviluppo e innovazione nella sicurezza

- | | | | |
|----|--|-------------------|------|
| 12 | armasuisse S+T si trasformerà in un centro di competenza per la tecnologia militare riconosciuto a livello europeo (incl. test e valutazione) e, laddove possibile e opportuno, coinvolgerà la RUAG nei test. Le offerte dovranno essere proposte in modo proattivo nel quadro di cooperazioni internazionali. La frequenza di utilizzo dell'offerta da parte di altri Paesi funge da indicatore di misurazione. | DDPS (armasuisse) | RUAG |
| 13 | La cooperazione multilaterale della Svizzera nei settori della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione militare e dual-use verrà ulteriormente ampliata nell'ambito dell'AED, della STO della NATO e dell'ESA, con particolare attenzione alle tecnologie chiave rilevanti per la sicurezza e, ogniqualvolta possibile e opportuno, l'industria verrà coinvolta. | DDPS (armasuisse) | |

N.	Misure	Responsabile / coresponsabile	Soggetti coinvolti
Campo d'azione 7: prioritizzazione degli acquisti nei Paesi confinanti e promozione di cooperazioni europee in materia di armamenti			
14	I criteri generali di conferimento per i futuri acquisti all'estero verranno rivisti entro la fine del 2026: le opzioni di cooperazione militare nonché relative all'armamento e la sicurezza della catena di approvvigionamento verranno integrate di default come criteri di conferimento nella decisione di acquisto.	DDPS (armasuisse)	
15	Principio Buy European: la quota del volume di acquisto di beni (al di fuori dell'ambito dei trattati internazionali) nei Paesi confinanti e in altri Paesi europei verrà aumentata per quanto possibile al 30 % rispetto al volume di acquisto attuale, qualora le offerte siano adeguate dal punto di vista economico e della politica di sicurezza. Questo obiettivo può essere raggiunto anche mediante acquisti congiunti multinazionali o multilaterali con i Paesi menzionati. Al fine di promuovere gli acquisti congiunti, la Svizzera coordina annualmente i propri progetti di acquisto con quelli dei Paesi confinanti e di altri Stati europei.	DDPS (armasuisse)	
16	La Svizzera intende migliorare l'accesso ai formati di cooperazione in materia di armamenti nel contesto dell'UE.	DDPS (SEPOS, armasuisse) / DFAE (SES)	DEFR (SECO)
17	La Svizzera rafforzerà il proprio impegno a favore dello sviluppo di standard internazionali nell'ambito della CNAD della NATO fino alla fine del 2027, gestendolo in modo strategico. Ogniqualvolta possibile, la Svizzera rende accessibili all'industria elvetica gli standard internazionali.	DDPS (armasuisse, Aggruppamento Difesa)	
18	Se la mozione Götte 24.3710 verrà accolta, la Svizzera creerà le basi giuridiche per gestire gli affari G2G a favore degli Stati esteri entro limiti definiti, insieme alla possibilità di ampliare il volume delle prestazioni offerte. Con lo sviluppo di un'offerta G2G svizzera, i rischi giuridici e finanziari per la Confederazione verranno ridotti al minimo.	DDPS (armasuisse)	DFAE (SES), DFF (AFF), DFGP (UFG), DDPS (SEPOS), DEFR (SECO)

N.	Misure	Responsabile / corresponsabile	Soggetti coinvolti
----	--------	--------------------------------	--------------------

Campo d'azione 8: orientamento degli affari di compensazione all'aumento della capacità di difesa dell'Esercito svizzero

19	Gli affari di compensazione vengono impiegati in modo mirato per gli acquisti dei sistemi principali dell'esercito all'estero per posizionare le aziende svizzere nelle catene di approvvigionamento del fornitore di sistemi e per rafforzare le competenze e le capacità industriali critiche per la difesa nonché le tecnologie chiave rilevanti per la sicurezza in Svizzera.	DDPS (armasuisse)	Associazioni della STIB
----	---	-------------------	-------------------------

Campo d'azione 9: creazione di condizioni quadro adeguate e sicurezza giuridica per la STIB in relazione all'esportazione di materiale bellico

20	In futuro, le rappresentanze svizzere all'estero dovranno svolgere un ruolo più attivo nel rappresentare gli interessi dell'industria svizzera degli armamenti. Ciò riguarda in particolare gli addetti alla difesa della Svizzera, che entro la fine del 2025 dovranno essere incaricati di sostenere in futuro l'industria svizzera degli armamenti nei processi di ricerca e avvio di opportunità commerciali all'estero. Ciò include l'acquisizione e la messa a disposizione di informazioni circa le gare d'appalto di altri Stati, la comunicazione relativa al portafoglio dell'industria svizzera degli armamenti presso governi e aziende straniere nonché il sostegno alle trattative commerciali delle imprese d'armamento svizzere all'estero. Inoltre, in futuro l'industria svizzera degli armamenti verrà sempre più coinvolta tramite le federazioni industriali nelle missioni economiche organizzate dall'Amministrazione federale per sostenere le aziende a stabilire contatti con i governi e le industrie stranieri.	DDPS (armasuisse, Aggruppamento Difesa) / DEFR (SECO) / DFAE (SES)	Associazioni della STIB
----	---	--	-------------------------

N.	Misure	Responsabile / coresponsabile	Soggetti coinvolti
21	Si verificherà se, nell'ambito del quadro giuridico vigente per le esportazioni di materiale bellico, in futuro sia possibile consentire le cosiddette «consegne just-in-time». Ciò consentirebbe all'industria svizzera dei fornitori di rispondere in modo più rapido e affidabile alle richieste provenienti da aziende estere. In caso di esito positivo della verifica, verranno create le basi giuridiche necessarie.	DEFR (SECO)	DFAE (AIS), DDPS (SEPOS, armasuisse), DFGP (UFG)
22	Le cooperazioni in materia di armamenti con i Paesi democratici extraeuropei verranno intensificate. Entro il 2027 si firmeranno dei memorandum of understanding con due Paesi dell'area Asia-Pacifico per intensificare la cooperazione in materia di armamenti.	DDPS (armasuisse)	DFAE (SES)
Campo d'azione 10: il rafforzamento di catene di approvvigionamento resilienti, solide e sicure			
23	Entro il 2028 verrà istituito un sistema di supply chain management per i sistemi e i prodotti utilizzati dall'esercito. Verranno identificate catene di approvvigionamento critiche per i sistemi rilevanti per l'impiego dell'esercito, le dipendenze critiche verranno continuamente ridotte e i fornitori diversificati.	DDPS (armasuisse, Aggruppamento Difesa)	

II. Elenco delle abbreviazioni

AED	Agenzia europea per la difesa
AFF	Amministrazione federale delle finanze
CCM	Centro di competenza per il materiale
CNAD	Conferenza dei direttori nazionali degli armamenti
CPS-S	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport DDPS
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
EDIP	European Defence Industrial Program
EDIS	European Defence Industrial Strategy
ESA	Agenzia spaziale europea
ESSI	Iniziativa European Sky Shield
FCAS	Future Combat Air System
FED	Fondo europeo per la difesa
G2G	government to government
GCAP	Global Combat Air Programme
GLID	Gruppo di lavoro interdipartimentale
IA	Intelligenza artificiale
LAPub	Legge federale sugli appalti pubblici del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici
LIAC	Legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione
LMB	Legge federale sul materiale bellico del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico
MRO	Maintenance, repair, overhaul
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NSPA	Nato Support and Procurement Agency
PMI	Piccole e medie imprese
Rete SICE	Rete integrata di sensori, informazioni, condotta ed efficacia
S+T	Scienza e tecnologia

SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEPOS	Segreteria di Stato della politica di sicurezza
STIB	Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza
STO	Science & Technology Organization
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UE	Unione europea
VIB	Base industriale critica per la difesa

