



Berna, 26 novembre 2025

Adeguamento della forma giuridica della RUAG MRO Holding SA

Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

Situazione iniziale

La revisione totale della legge federale concernente le imprese d'armamento della Confederazione (LIAC) trasforma la RUAG MRO in una società anonima (SA) disciplinata da una legge speciale e istituisce strutture gestione adeguate alle condizioni attuali e alle odierne sfide in materia di politica di sicurezza.

Le aspettative legate alla costituzione della RUAG Holding nel 1998 non si sono concretizzate e non si è assistito né a una collaborazione con il settore privato né alla partecipazione di privati. Si è avuta una diversificazione delle attività, il che ha tuttavia comportato l'insorgere di nuovi rischi e il progressivo allontanamento di una parte delle attività dallo scopo definito dalla legge. Ciò ha indotto il Consiglio federale a scorporare le attività e a concentrare nella RUAG MRO, oggetto della revisione della legge, quelle orientate principalmente all'esercito. I mandati dell'esercito rappresentano oggi oltre l'80 per cento della cifra d'affari della RUAG MRO.

Nel frattempo, è emerso che le strutture di una SA di diritto privato non sono sufficienti per consentire alla direzione politica della RUAG MRO di tenere adeguatamente conto delle nuove sfide geopolitiche e delle mutate esigenze in materia di politica di sicurezza. Anche in Parlamento sono state espresse critiche in tal senso. La realtà gestionale odierna ha oltrepassato la veste giuridica originaria della SA di diritto privato, generando un crescente grado di incertezza giuridica.

Contenuto del progetto

Il progetto definisce il quadro normativo per un'impresa d'armamento organizzata come gruppo industriale e controllata dalla Confederazione in qualità di azionista unica. La nuova forma giuridica della SA disciplinata da una legge speciale consente di derogare al diritto privato in materia di società anonima e di optare per soluzioni che tengano maggiormente conto delle esigenze legate alla politica di sicurezza. La Confederazione disporrà di strumenti di gestione più efficaci e definiti in modo più preciso. Ciò garantirà la certezza del diritto e terrà conto anche dei punti critici sollevati in Parlamento.

L'attività dell'impresa consiste principalmente nel contribuire a garantire l'equipaggiamento dell'esercito. Sono inoltre possibili attività a favore di terzi. La legge disciplina gli affari con terzi in modo più preciso rispetto alla normativa attuale, fissando limiti e richiedendo sinergie a favore dell'esercito.

La gestione avviene principalmente attraverso gli obiettivi strategici del Consiglio federale, che sono vincolanti per l'impresa. Il consiglio d'amministrazione è responsabile dell'attuazione. La legge precisa gli obblighi in materia di rapporti e informazione nonché il processo di comunicazione tra la direzione dell'impresa e il proprietario. In futuro il Consiglio federale dovrà poter impartire istruzioni al consiglio d'amministrazione dell'impresa d'armamento qualora ciò sia necessario per la tutela degli interessi di sicurezza nazionali.

Inoltre, la legge prevede ora possibilità per garantire, anche in situazioni particolari o straordinarie, l'operatività del personale soggetto all'obbligo di prestare servizio militare indispensabile per l'impresa d'armamento.

1	Situazione iniziale	4
1.1	Genesi della RUAG MRO e necessità di agire.....	4
1.2	Basi legali attuali e aspettative nei confronti della RUAG MRO.....	5
1.3	La RUAG MRO e i suoi compiti oggi.....	6
2	Varianti esaminate e soluzione scelta	7
2.1	Mandato e direttive del Consiglio federale	7
2.2	Status quo?	7
2.3	Integrazione nell'Amministrazione?	7
2.4	Istituto o SA disciplinata da una legge speciale?	9
2.5	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale.....	10
2.6	Parametri della nuova strategia in materia di politica di sicurezza e strategia in materia di politica d'armamento	11
3	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo.....	12
3.1	Panoramica di altri Paesi (Germania, Francia, Italia, Austria, Finlandia, Svezia, Spagna, Regno Unito, Paesi Bassi, Belgio)	12
3.2	Conclusioni per la Svizzera.....	13
4	Punti essenziali del progetto	14
4.1	La normativa proposta	14
4.2	Compatibilità tra i compiti e le finanze.....	15
4.3	Attuazione	15
5	Commento ai singoli articoli.....	16
6	Ripercussioni	30
7	Aspetti giuridici	31
7.1	Costituzionalità	31
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	31
7.3	Forma dell'atto.....	31
7.4	Subordinazione al freno delle spese	31
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	31
7.6	Conformità alla legge sui sussidi.....	31
7.7	Delega di competenze legislative.....	32
7.8	Protezione dei dati	32

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Genesi della RUAG MRO e necessità di agire

Nel 1997 le imprese del gruppo dell'Armamento, allora riunite nell'Ufficio federale delle aziende d'armamento (UFAZA), sono state trasformate nella società anonima (SA) di diritto privato RUAG Holding SA. La trasformazione ha coinvolto quattro imprese: l'Impresa svizzera di elettronica (SE), l'Impresa svizzera d'aeronautica e di sistemi (SF), l'Impresa svizzera di munizioni (SM) e l'Impresa svizzera di sistemi d'arma (SW), fino ad allora organizzate come istituti di diritto pubblico non autonomi. Lo scopo della costituzione della società era consentire la collaborazione con il settore privato e la partecipazione di privati. In questo modo si intendeva compensare l'imminente calo dei mandati dovuto alla riforma dell'esercito e ai tagli del preventivo attraverso l'impiego mirato delle tecnologie esistenti nel settore civile. A tal fine, alla RUAG Holding SA è stato concesso un margine di manovra imprenditoriale, in quanto la Confederazione intendeva limitarsi a esercitare la propria influenza principalmente attraverso i propri diritti di azionista¹.

Tuttavia, a livello pratico la situazione si è evoluta diversamente. L'auspicata partecipazione di privati non si è mai concretizzata e diversi adeguamenti del quadro giuridico – come la legge federale del 17 dicembre 2010² sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome (atto mantello) – hanno portato a un rafforzamento dell'influenza della politica sull'impresa. La RUAG Holding SA è riuscita ad aprire nuovi settori di attività al di fuori del proprio mandato legato all'esercito e a costruire in questo ambito un pilastro importante dell'impresa, ma le attività correlate si sono allontanate sempre più dal mandato principale, risultando ormai coperte solo in parte dallo scopo della legge e comportando rischi sempre maggiori. Inoltre, nel 2016 è stato rilevato un ciberattacco alla RUAG Holding SA che ha evidenziato carenze nella sicurezza informatica dell'impresa. Alla luce di questi sviluppi, nel 2018 il Consiglio federale ha deciso di procedere a uno scorporo: le unità aziendali attive prevalentemente a livello internazionale e nel settore civile sono state assegnate alla RUAG International con l'obiettivo di venderle, mentre quelle che operavano principalmente per l'esercito sono state trasferite alla RUAG MRO Holding AG (di seguito RUAG MRO), rimanendo quindi di proprietà della Confederazione. È stato inoltre deciso di integrare il sistema informatico della RUAG MRO nell'architettura di sicurezza della Confederazione nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

L'attività dell'attuale RUAG MRO è fortemente legata all'esercito, i cui mandati rappresentano oltre l'80 per cento della cifra d'affari dell'impresa e si avvicinano alle percentuali raggiunte prima dello scorporo delle imprese d'armamento. Parallelamente, anche il contesto della politica di sicurezza è cambiato e la situazione geopolitica richiede una gestione politica più incisiva rispetto a quella che può essere garantita con una SA. L'auspicio di un rafforzamento della gestione è stato ripetutamente espresso anche in Parlamento.

¹ Cfr. messaggio del 16 aprile 1997 concernente la legge federale sulle imprese d'armamento della Confederazione (LIAC), FF 1997 III 651, 656 segg.

² RU 2011 5859

I cambiamenti descritti e le mutate esigenze entrano in conflitto con principi fondamentali che caratterizzano una SA di diritto privato. In primo piano vi è il principio secondo cui la definizione della strategia aziendale non costituisce un diritto dell'azionista, bensì una competenza inalienabile del consiglio d'amministrazione³. Sebbene sia formalmente rimasta una SA di diritto privato, la struttura disciplinata dal diritto in materia di società anonima è stata – dopo la sua costituzione – fortemente ridefinita da disposizioni di diritto pubblico. A tale proposito vanno menzionate in particolare le disposizioni relative agli obiettivi strategici, che consentono al Consiglio federale e persino al Parlamento – secondo l'articolo 28 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10) – di esercitare un'influenza sostanziale sulla strategia. A ciò si aggiungono i particolari diritti in materia di informazione e consultazione, che vanno ben oltre quanto previsto dalle disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO)⁴ per quanto concerne il diritto in materia di società anonima. Pertanto, la RUAG MRO si è praticamente trasformata di fatto in una società che, a ben vedere, ha ormai poco in comune con una SA di diritto privato. Le ambiguità che ne sono derivate e la conseguente incertezza giuridica determinano una situazione insoddisfacente sia sotto il profilo della gestione sia dal punto di vista della SA. In sintesi, l'attuale veste giuridica della SA di diritto privato non corrisponde più né alla modalità di gestione attualmente praticata né alle attuali esigenze in materia di politica di sicurezza.

1.2 Basi legali attuali e aspettative nei confronti della RUAG MRO

La legge federale del 10 ottobre 1997⁵ concernente le imprese d'armamento della Confederazione (LIAC) definisce le aspettative della Confederazione nei confronti delle imprese d'armamento e stabilisce lo scopo di queste ultime. Tale legge costituisce la base giuridica sulla quale si fondano ulteriori prescrizioni, tra cui gli obiettivi strategici del Consiglio federale. Secondo l'articolo 1 LIAC, la Confederazione può gestire imprese d'armamento, costituire SA di diritto privato o partecipare a tali società. Le imprese in questione hanno il compito di contribuire a garantire l'equipaggiamento dell'esercito. A tale scopo, devono eseguire le ordinazioni del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e di terzi nel rispetto dei principi dell'economia di mercato (art. 2 LIAC). L'obiettivo principale consiste nel far sì che le imprese d'armamento e di manutenzione operino a favore dell'esercito nei settori in cui le prestazioni fornite dal settore privato non sono sufficienti. Le ordinazioni di terzi servono a compensare eventuali cali temporanei della domanda, contribuendo così a garantire un impiego ottimale delle capacità produttive. Gli affari con terzi garantiscono inoltre la necessaria flessibilità nel settore finanziario, favoriscono le sinergie e consentono all'esercito di acquisire know-how.

La LIAC prevede una vasta autonomia organizzativa delle imprese d'armamento rispetto all'Amministrazione e conferisce loro una grande indipendenza. La Confederazione detiene e gestisce le varie imprese tramite una società di partecipazione (holding; art. 3 LIAC), anch'essa costituita in forma di SA di diritto privato. In base al concetto di governo d'impresa della Confederazione, quest'ultima deve tutelare i propri interessi nei confronti delle SA rese autonome soprattutto avvalendosi dei propri diritti di azionista, per esempio attraverso un'adequata definizione degli statuti societari.

³ Cfr. sentenza 4A_487/2023 del Tribunale federale del 15 novembre 2023, consid. 5.1 seg.

⁴ Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni); RS 220).

⁵ RS 934.21

Secondo l'articolo 3 capoverso 2 LIAC, il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi strategici della società di partecipazione, orientando così le imprese d'armamento in funzione degli interessi strategici superiori della Confederazione. Il consiglio d'amministrazione della società di partecipazione deve provvedere all'attuazione degli obiettivi strategici del Consiglio federale nelle imprese d'armamento (filiali della RUAG MRO). Il raggiungimento degli obiettivi viene valutato annualmente sulla base delle informazioni fornite dall'impresa d'armamento per la relativa verifica. Il Consiglio federale valuta ogni anno se e in che misura le imprese d'armamento hanno raggiunto gli obiettivi strategici definiti.

1.3 La RUAG MRO e i suoi compiti oggi

Negli obiettivi strategici del Consiglio federale per la RUAG MRO sono definite otto priorità strategiche per gli anni 2024–2027 che riflettono le aspettative del Consiglio federale nei confronti della RUAG MRO. In primo luogo, ci si aspetta che la RUAG MRO sia in grado di fornire in tutte le situazioni le prestazioni necessarie per l'Esercito svizzero. A tal fine essa deve garantire prestazioni conformi alle esigenze ed entro i termini stabiliti, ottimizzate sotto il profilo dei costi, di alta qualità e solide per il suo cliente principale, ossia l'Esercito svizzero. La RUAG MRO assume il ruolo di centro di competenza per il materiale dell'esercito e appoggia quest'ultimo nella manutenzione dei circa 130 sistemi. In qualità di partner industriale dell'esercito, mette a disposizione le necessarie conoscenze in ingegneria e nelle TIC e le sviluppa ulteriormente in funzione del fabbisogno. Negli obiettivi strategici la RUAG MRO è anche incaricata di fornire in modo permanente prestazioni a favore dell'esercito, attenendosi ai principi dell'efficienza e dell'efficacia nell'ottica dell'economia militare. Inoltre, deve essere in grado di orientare lo sviluppo e la riduzione delle competenze e delle prestazioni in funzione delle esigenze dell'esercito. Per soddisfare tali aspettative, la RUAG MRO deve elaborare misure idonee a ottimizzare la collaborazione con il DDPS e adeguare le proprie attività di ricerca e sviluppo in funzione degli interessi a medio e a lungo termine dell'Esercito svizzero.

In qualità di partner tecnologico dell'Esercito svizzero, la RUAG MRO fornisce servizi completi nell'ambito della gestione del ciclo di vita, dell'esercizio e della disponibilità di circa 130 sistemi dell'Esercito svizzero. Il portafoglio di prodotti e servizi comprende sottosistemi e componenti per veicoli cingolati e ruotati, aerei da combattimento ed elicotteri militari nonché per la difesa contraerea. A ciò si aggiungono soluzioni informatiche e di comunicazione come pure servizi completi di mantenimento dell'efficienza e manutenzione. Inoltre, la RUAG MRO gestisce – quale centro di competenza per il materiale – numerosi sistemi dell'Esercito svizzero, dall'introduzione fino alla messa fuori servizio, occupandosi anche di eventuali proroghe della durata d'uso (p. es. per l'F/A-18) o di programmi di ammodernamento (p. es. per il cockpit dell'elicottero Cougar TH98).

Infine, conformemente agli obiettivi strategici del Consiglio federale la RUAG MRO può realizzare, a determinate condizioni, al massimo il 20 per cento della sua cifra d'affari annua tramite cosiddetti affari con terzi, vale a dire con servizi prestati a favore di terzi.

2 Varianti esaminate e soluzione scelta

2.1 Mandato e direttive del Consiglio federale

Il 27 novembre 2024 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di esaminare le possibili forme giuridiche di diritto pubblico per la RUAG MRO nonché la sua integrazione nel DDPS e di sottoporgli un progetto da porre in consultazione per la modifica della LIAC⁶. Tale mandato si fonda su un parere giuridico⁷ (in tedesco) commissionato dal DDPS che analizza la prassi giuridica vigente e presenta una panoramica delle possibili forme giuridiche. La verifica è stata decisa principalmente a seguito delle incoerenze emerse negli affari della RUAG MRO relativi ai carri armati Leopard 1, oggetto di un'inchiesta del Controllo federale delle finanze (CDF) svolta su mandato del DDPS.

Il Consiglio federale ha esaminato le seguenti opzioni: 1) mantenimento della soluzione attuale, ossia della SA di diritto privato, 2) trasformazione in una SA di diritto pubblico disciplinata da una legge speciale, 3) trasformazione in un istituto di diritto pubblico e 4) integrazione nel DDPS.

2.2 Status quo?

Il Consiglio federale ha deciso di non mantenere la forma giuridica della SA di diritto privato e di esaminare possibili forme giuridiche di diritto pubblico. A motivare tale decisione sono state le constatazioni già illustrate al numero 1.1. Il parere giuridico menzionato ha evidenziato che una SA di diritto privato non è idonea a garantire l'influenza della Confederazione necessaria sulla base dell'esperienza maturata e degli interessi di politica di sicurezza in gioco. Nella SA di diritto privato, la competenza per lo sviluppo della strategia spetta al consiglio d'amministrazione, mentre gli azionisti dispongono soltanto di diritti d'informazione limitati e di un'influenza ridotta sulle questioni strategiche e operative. Ciò lascia al Consiglio federale solo possibilità d'influenza insufficienti. Anche il Parlamento ha sottolineato di aspettarsi che il Consiglio federale rafforzi la propria responsabilità di gestione nei confronti della RUAG MRO e ampli la propria influenza⁸. Tuttavia, tale ampliamento comporta un aumento delle tensioni tra la struttura di base di diritto privato della SA e le mutevoli esigenze in materia di gestione. Ne consegue un clima di incertezza, poiché i settori di competenza tendono a confondersi e risulta sempre meno chiaro chi sia responsabile. Questa situazione è problematica sia dal punto di vista del Consiglio federale, in quanto autorità politicamente responsabile, sia per la RUAG MRO nella sua funzione imprenditoriale. Il Consiglio federale è pertanto giunto alla conclusione che la forma giuridica della SA di diritto privato non è adatta al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

2.3 Integrazione nell'Amministrazione?

Considerando che oggi la RUAG MRO realizza un buon 80 per cento della propria cifra d'affari attraverso attività a favore dell'esercito, a prima vista potrebbe sembrare logico integrare l'impresa nel DDPS e quindi nell'Amministrazione federale centrale. La RUAG MRO potrebbe concentrare la propria attività sul suo cliente principale e sarebbe

⁶ Comunicato stampa del 27 novembre 2024: «Il Consiglio federale sottopone a verifica la forma giuridica della RUAG MRO», <https://www.news.admin.ch/it/nsb?id=103324>.

⁷ Martin Dumermuth, *Welche Rechtsform für die RUAG? Eine Auslegeordnung, Gutachten zu Händen des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)*, Berna, 18 novembre 2024, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/90862.pdf>.

⁸ Cfr. p. es. il rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2018 «Gestione del ciberattacco contro la RUAG. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 maggio 2018», FF 2018 3895.

quindi soggetta a una gestione centralizzata e strutturata gerarchicamente dal punto di vista amministrativo. In questo modo anche l'influenza della Confederazione sarebbe massima. Infine, il fabbisogno di regolamentazione giuridica diminuirebbe, poiché, essendo la RUAG MRO parte dell'Amministrazione centrale conformemente all'articolo 2 capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e all'articolo 7 dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), non sarebbe necessario emanare un'apposita legge, bensì sarebbero applicabili le disposizioni della LOGA.

Tuttavia, l'integrazione nell'Amministrazione centrale e l'applicazione della relativa normativa comporterebbero notevoli svantaggi. In primo luogo, si perderebbe flessibilità, per esempio nel settore del personale. Lo statuto di diritto pubblico del personale dell'Amministrazione federale ostacolerebbe l'adozione di misure tempestive in materia di personale in caso di cambiamenti nella situazione dei mandati. Lo stesso vale per l'intero ambito dell'infrastruttura e degli immobili.

Un'unità scorporata può adattarsi più rapidamente alle nuove esigenze e ridefinire le proprie priorità operative per rispondere a nuove sfide, soprattutto grazie alle gerarchie piatte, ai processi decisionali brevi e alla flessibilità nel settore del personale. Anche le procedure di appalto semplificate rispetto all'Amministrazione favoriscono la flessibilità e la capacità di reazione. Flessibilità e margini di manovra sono indispensabili per l'innovazione, fattore essenziale per un'impresa che opera nel settore high-tech. Un contesto di questo tipo è più facilmente realizzabile in un'impresa scorporata e dotata di autonomia che non all'interno di strutture amministrative organizzate in modo gerarchico.

Per lo svolgimento della propria attività, la RUAG MRO dipende sempre più da partenariati sul mercato, che può instaurare solo se collocata al di fuori dell'Amministrazione centrale. La collaborazione con fornitori e altri partner industriali è necessaria, per esempio, per poter soddisfare le esigenze dell'esercito. Tali forme di collaborazione possono rivelarsi indispensabili in particolare nell'ambito delle attività di sviluppo. Anche il settore della manutenzione è sempre più caratterizzato da partenariati. L'esempio del mantenimento dell'efficienza dei moderni sistemi d'arma dimostra che, ormai, non tutti i Paesi gestiscono infrastrutture proprie adibite a tale scopo e che i compiti relativi a questo settore vengono sempre più spesso svolti in appositi centri regionali. Uno sguardo allo sviluppo oltre confine dimostra che sono proprio i Paesi più piccoli a cercare soluzioni di questo tipo. Anche se agisce in qualità di appaltatrice generale (per progetti che coinvolgono più fornitori o prestatori di servizi, con conseguente onere di coordinamento), la RUAG MRO dipende dalla collaborazione con partner stranieri. I partenariati sono inoltre essenziali per sfruttare sinergie e acquisire know-how specifico, come dimostra l'esempio della Nitrochemie, impresa comune tra Rheinmetall (partecipazione del 55 %) e RUAG MRO (partecipazione del 45 %).

Un'integrazione non risulterebbe opportuna nemmeno dal punto di vista della governance. L'esternalizzazione corrisponde infatti al modello di governo d'impresa della Confederazione, che prevede che le prestazioni non sovrane e finanziate prevalentemente tramite i prezzi siano fornite da unità scorporate. Un'integrazione nell'Amministrazione comporterebbe il rischio che i ruoli del committente e del fornitore di presta-

⁹ RS 172.010

¹⁰ RS 172.010.1

zioni non siano più separati in modo chiaro. Tale separazione serve a evitare commistioni d'interessi poco trasparenti e ad aumentare la probabilità che i processi d'appalto dell'esercito si svolgano secondo criteri oggettivi.

Infine, un ulteriore argomento contrario all'integrazione nell'Amministrazione centrale è che questa soluzione comporterebbe un notevole aumento dell'effettivo del personale federale e – in misura minore – un incremento del preventivo federale.

Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale è giunto alla conclusione di non portare avanti l'opzione dell'integrazione delle imprese d'armamento nell'Amministrazione centrale.

2.4 Istituto o SA disciplinata da una legge speciale?

Escludendo sia l'integrazione nell'Amministrazione centrale sia una soluzione di diritto privato, resta l'opzione dello scorporo ricorrendo a una forma giuridica di diritto pubblico. A differenza di quanto avviene nel diritto privato, nella scelta delle forme giuridiche di diritto pubblico la Confederazione non è vincolata a un elenco fisso di tipi eleggibili definito dalla legge (nessun vincolo di forma). Anche se si basa su una forma giuridica prevista dal diritto privato, ma la configura secondo il diritto pubblico, può derogare al modello di diritto privato (nessuna fissazione della forma). Ne consegue una maggiore libertà di configurazione, che consente di elaborare soluzioni giuridiche su misura che garantiscano un equilibrio adeguato tra le esigenze gestionali della Confederazione da un lato e l'autonomia dell'impresa dall'altro¹¹. Sebbene esista un ampio margine di manovra, nella prassi si sono affermate alcune forme organizzative tipizzate, in parte ispirate a varianti di diritto privato, che si sono rivelate efficaci a livello pratico. Tra queste figurano, in particolare, l'istituto e la SA di diritto pubblico disciplinata da una legge speciale.

- L'istituto è un'entità sostenuta da un ente pubblico, indipendente dall'Amministrazione centrale dal punto di vista organizzativo, che di norma dispone di personalità giuridica e di una certa autonomia. È dotata di risorse umane e materiali che utilizza per adempiere in modo continuativo ai compiti pubblici che gli vengono affidati dall'ente o dagli enti pubblici responsabili.
- La SA di diritto pubblico disciplinata da una legge speciale è organizzata corporativamente, cioè ha una struttura basata sulla partecipazione di soci, e si ispira al modello della SA di diritto privato. Nel caso concreto, è una creazione del legislatore speciale, che dispone di un ampio margine di manovra nella configurazione concreta della società.

Dal punto di vista giuridico non vi sono motivi impellenti che depongano a favore dell'una o dell'altra soluzione. Va precisato che, nella prassi, le due forme giuridiche si avvicinano molto l'una all'altra nei casi in cui la Confederazione è l'unica azionista di una SA disciplinata da una legge speciale e, pertanto, l'elemento corporativo perde importanza e passa in secondo piano.

Dal punto di vista della tecnica legislativa e giuridica, la SA presenta il vantaggio di basarsi su una forma giuridica esistente e collaudata. Ciò significa che la legge speciale

¹¹ Bericht des Bundesrates vom 12. Dezember 2008, Der Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, (RVOV), VPB 2009.6, pag. 82 (con regesto in ital. e in franc.).

può concentrarsi sulle norme che derogano al diritto privato in materia di società anonima e, per il resto, rinviare al diritto privato. Pertanto, se con il tempo dovesse emergere un problema giuridico che non era stato previsto al momento dell'emanazione della legge speciale, per la sua risoluzione è disponibile un ordinamento giuridico applicabile in via sussidiaria.

A favore dell'opzione della SA disciplinata da una legge speciale depone anche il concetto di governo d'impresa della Confederazione. Secondo il diritto vigente, la RUAG MRO fornisce prestazioni sul mercato e non fa parte né dell'Amministrazione federale centrale né di quella decentralizzata. Per le imprese di questo tipo, il rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa¹² prevede la veste giuridica della SA di diritto privato. Dal momento che il Consiglio federale ha respinto tale forma giuridica nella sua decisione di principio, la SA disciplinata da una legge speciale risulta più in linea con il rapporto sul governo d'impresa rispetto alla scelta di un istituto, previsto principalmente per gli organi di vigilanza e le imprese che forniscono prestazioni a carattere monopolistico.

Non devono essere trascurati i segnali che la scelta della forma giuridica trasmette sia internamente che all'esterno. Nell'opinione pubblica, una SA è percepita come più imprenditoriale e dinamica rispetto a un istituto. Pertanto, se si tratta di un'unità da cui ci si aspettano innovazione ed efficienza, la forma giuridica della SA è la soluzione più adatta. Quest'ultima offre anche vantaggi sul mercato del lavoro quando si vuole attrarre personale qualificato con offerte di lavoro interessanti. Non a caso, quasi tutti gli istituti della Confederazione impiegano il loro personale secondo il diritto pubblico.

Un ulteriore vantaggio della SA è che, qualora in futuro si volesse consentire la partecipazione di terzi all'impresa d'armamento e la legge venisse adeguata di conseguenza, la struttura corporativa sarebbe già disponibile e non dovrebbe essere creata ex novo.

Nel complesso, secondo il Consiglio federale prevalgono i vantaggi della SA di diritto pubblico disciplinata da una legge speciale, che consente di creare soluzioni su misura per esigenze concrete derogando in modo mirato al CO.

2.5 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024¹³ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024¹⁴ sul programma di legislatura 2023–2027. Solo nella primavera del 2024 l'allora capo del DDPS ha incaricato il Prof. Dr. Martin Dumermuth di valutare, dal punto di vista giuridico, la forma giuridica della RUAG MRO. Un'eventuale modifica della forma giuridica entrerà presumibilmente in vigore il 1° gennaio 2028. Non si prevedono ripercussioni significative sulla pianificazione finanziaria della Confederazione.

¹² Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), FF **2006** 7545, 7581.

¹³ FF **2024** 525

¹⁴ FF **2024** 1440

2.6 Parametri della nuova strategia in materia di politica di sicurezza e strategia in materia di politica d'armamento

Il 20 dicembre 2024 il Consiglio federale ha definito i parametri della prossima strategia in materia di politica di sicurezza¹⁵, che sottolineano l'importanza della base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB) per l'approvvigionamento dell'esercito con beni e servizi e, di conseguenza, per la sicurezza della Svizzera. L'obiettivo è rafforzare tale base.

Nella sua strategia del 20 giugno 2025¹⁶ in materia di politica d'armamento, il Consiglio federale si esprime in modo approfondito sull'importanza della STIB e attribuisce alla RUAG MRO, in quanto parte della base industriale svizzera nel settore della manutenzione e dell'integrazione, un ruolo centrale nel rafforzamento della capacità di difesa e di resistenza dell'esercito. La STIB comprende, oltre alle capacità industriali di produzione, anche le competenze e le capacità in materia di gestione e manutenzione di sistemi rilevanti per l'impiego dell'esercito nonché di integrazione di componenti chiave in tali sistemi. Queste imprese costituiscono la base industriale critica per la difesa (VIB).

In futuro la RUAG MRO dovrà fornire prestazioni solide in tutte le situazioni e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento anche in caso di crisi o di conflitto armato. Inoltre, in quanto parte dell'industria svizzera, dovrà essere in grado di svolgere un ruolo importante nelle cooperazioni europee in materia di armamenti. Infine, la strategia in materia di politica d'armamento stabilisce che occorre esaminare l'eventualità di apportare modifiche alle basi giuridiche in modo che la Confederazione possa fornire alla RUAG MRO i mezzi finanziari richiesti per i progetti di partecipazione, laddove necessario.

La strategia in materia di politica d'armamento definisce cinque obiettivi e dieci campi d'azione. Per quanto concerne la RUAG MRO sono determinanti in particolare l'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» e il campo d'azione 1: «identificazione e priorizzazione delle tecnologie chiave rilevanti in materia di sicurezza e delle competenze e capacità fondamentali industriali». Nell'obiettivo 1 si stabilisce, tra l'altro, che i centri di competenza per il materiale devono disporre delle competenze e capacità fondamentali industriali necessarie per la gestione e la manutenzione dei sistemi rilevanti per l'impiego dell'esercito in tutte le situazioni. La RUAG MRO svolge attualmente il ruolo di centro di competenza per il materiale praticamente per tutti i sistemi principali dell'esercito ed è pertanto indispensabile. Inoltre, nel campo d'azione 1 la RUAG MRO è espressamente menzionata per la sua importanza nel rafforzare la capacità di difesa e di resistenza dell'esercito.

¹⁵ Comunicato stampa del 20 dicembre 2024: «Il Consiglio federale decide i parametri della strategia in materia di politica di sicurezza 2025», <https://www.news.admin.ch/it/nsb?id=103666>.

¹⁶ FF 2025 2151

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

3.1 Panoramica di altri Paesi (Germania, Francia, Italia, Austria, Finlandia, Svezia, Spagna, Regno Unito, Paesi Bassi, Belgio)

La maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale¹⁷ dispone di propri gruppi industriali nel settore degli armamenti (con o senza partecipazione statale¹⁸) che sono attivi a livello internazionale. Ciò consente loro di acquistare entro i confini nazionali un'ampia gamma di sistemi d'armamento e di garantirne direttamente la manutenzione e il supporto attraverso il fabbricante originale lungo tutto il ciclo di vita. La Svizzera, invece, dispone di un numero molto limitato di fabbricanti che producono sistemi completi per il mercato degli armamenti nazionale (p. es. Pilatus, GDELS-Mowag, Rheinmetall Air Defence). Pertanto, per la maggior parte dei sistemi d'armamento deve rivolgersi a fornitori esteri, ma per motivi di sicurezza non può affidare la manutenzione e il supporto ai fabbricanti originali stranieri. Tale circostanza è stata tenuta in considerazione nel confronto internazionale che segue, il quale si concentra quindi sulla manutenzione.

La manutenzione dei sistemi militari è sostanzialmente suddivisa in quattro livelli, con caratteristiche diverse a seconda delle varie forze armate. In tutti i Paesi considerati, tuttavia, la *manutenzione delle truppe (livelli 1 e 2)* viene eseguita da organizzazioni militari o statali e non è quindi rilevante ai fini delle ulteriori riflessioni relative alla forma giuridica della RUAG MRO.

La *manutenzione industriale (livelli 3 e 4)* è invece disciplinata in modo diverso da Paese a Paese e dipende, tra l'altro, anche dalle dimensioni delle rispettive industrie nazionali degli armamenti. Tra le diverse forme figurano officine di proprietà dell'esercito o federali ben strutturate, imprese statali, esternalizzazione della manutenzione ai fabbricanti originali nonché forme miste. Solo una minoranza di Paesi dispone di un'organizzazione analoga alla RUAG MRO (p. es. la Finlandia, con la Millog Oy). In generale, a seguito dell'attuale situazione geopolitica si osserva una tendenza al rafforzamento delle prestazioni proprie. Tuttavia, un'internalizzazione («insourcing») delle prestazioni è in parte realizzabile solo nel lungo periodo, poiché sono stati stipulati contratti a lungo termine con fornitori o partenariati pubblico-privati (PPP).

In linea di principio, si possono distinguere tre forme principali:

- *unità amministrative statali ben definite* (Francia, Regno Unito, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Svezia, Austria): la manutenzione industriale è garantita prevalentemente da unità amministrative statali. I lavori che esulano dalla competenza delle unità amministrative statali vengono di norma affidati direttamente al fabbricante originale. In alcuni casi sono stati stipulati anche partenariati pubblico-privati (PPP) a lungo termine in cui i fabbricanti originali non solo forniscono i pezzi di ricambio, ma devono in parte anche garantire la prontezza d'esercizio della flotta;

¹⁷ Per esempio: Germania, Francia, Italia, Regno Unito, Spagna, Svezia, Finlandia, Norvegia, Paesi Bassi. Solo con riferimento alle armi: Belgio, Austria.

¹⁸ Paesi europei che detengono partecipazioni in gruppi industriali del settore degli armamenti sono, per esempio, Germania, Francia, Italia, Spagna, Norvegia, Finlandia e Belgio. Le quote percentuali detenute dai Paesi in tali gruppi industriali sono tendenzialmente diminuite negli ultimi decenni (dividendo della pace, internazionalizzazione ecc.).

- *organi di diritto pubblico o privato al 100 per cento di proprietà dello Stato* (Germania, Italia): la manutenzione industriale è svolta in gran parte da un'impresa che è al 100 per cento di proprietà dello Stato. In Germania si utilizza la forma giuridica della «GmbH». Originariamente, tale forma era stata scelta per consentire la partecipazione di investitori privati alle imprese in questione. Tuttavia, il concetto non si è rivelato efficace, poiché gli affari con terzi non si sono sviluppati come previsto. Lo Stato tedesco ha quindi riacquistato le quote e ora le imprese si concentrano nuovamente sulla fornitura di prestazioni a favore dell'esercito. I lavori che esulano dalla competenza delle unità amministrative statali vengono di norma affidati direttamente al fabbricante originale;
- *partenariato pubblico-privato (PPP) parzialmente di proprietà dello Stato* (Finlandia, Italia): lo Stato detiene quote di partecipazione in gruppi industriali nel settore degli armamenti che, direttamente o tramite filiali, svolgono una parte significativa della manutenzione dei sistemi dell'esercito. In Finlandia, per esempio, tale funzione è esercitata dalla ditta Millog Oy, che appartiene per il 61,8 per cento all'impresa Patria, di cui lo Stato finlandese detiene il 50,1 per cento delle azioni. In Italia è invece la ditta Leonardo S.p.A. a svolgere un ruolo importante nella manutenzione dei sistemi militari e lo Stato italiano ne detiene una partecipazione del 30,2 per cento.

Vi sono inoltre diverse forme particolari, come per esempio in Francia, dove un'associazione di diritto privato — un gruppo di interesse economico (GICAT¹⁹) disciplinato dal diritto francese, ovvero un consorzio di imprese private attive nell'industria della difesa e della sicurezza — opera quale importante partner per la manutenzione dei sistemi militari.

In sintesi, si osserva una tendenza al rafforzamento delle prestazioni proprie²⁰ all'interno delle unità amministrative statali e/o a una più stretta integrazione delle organizzazioni statali di manutenzione. Gli Stati piccoli o quelli dotati di un'industria nazionale degli armamenti particolarmente forte affidano invece i mandati di manutenzione che esulano dalle proprie competenze tecniche direttamente ai fabbricanti originali. Solo una minoranza di Stati dispone di proprie imprese di diritto privato o pubblico incaricate della manutenzione industriale.

3.2 Conclusioni per la Svizzera

La situazione nei Paesi dell'Europa occidentale è solo in misura limitata paragonabile a quella svizzera. La variante dell'integrazione nell'Amministrazione federale centrale corrisponde in larga misura al modello austriaco, mentre le varianti dell'istituto di diritto pubblico e della SA disciplinata da una legge speciale (v. cap. 2) con una partecipazione statale del 100 per cento corrispondono sostanzialmente al modello tedesco. Le imprese di manutenzione tedesche hanno seguito un percorso simile a quello della RUAG MRO e delle organizzazioni che l'hanno preceduta.

Nel complesso, dal confronto internazionale si può dedurre che la soluzione della SA disciplinata da una legge speciale proposta per la RUAG MRO rappresenta – per lo meno – un modello collaudato anche in Germania.

¹⁹ GICAT = Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres.

²⁰ Rafforzamento della manutenzione delle truppe (livelli 1 e 2) per aumentare la prontezza all'impiego e ridurre la dipendenza da terzi.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Si propone una revisione totale della LIAC, vale a dire che la legge vigente sarà integralmente sostituita da un nuovo atto normativo.

Il progetto mantiene un'impostazione di continuità, poiché stabilisce il quadro di riferimento per un'impresa d'armamento organizzata come gruppo industriale e controllata dalla Confederazione in qualità di azionista unica. La nuova forma giuridica della SA disciplinata da una legge speciale permette di derogare al diritto privato in materia di società anonima e di adottare soluzioni che, rispetto alla normativa vigente, tengano maggiormente conto della prassi attuale e delle esigenze legate alla politica di sicurezza. La Confederazione disporrà di strumenti di gestione più efficaci e definiti in modo più preciso. Ciò garantirà la certezza del diritto e terrà conto anche dei punti critici sollevati in Parlamento.

L'attività dell'impresa consiste principalmente nel contribuire a garantire l'equipaggiamento dell'esercito. Sono inoltre possibili attività a favore di terzi. Gli affari con terzi sono disciplinati in modo più preciso rispetto a ora. La nuova normativa si basa sulla legge federale del 7 ottobre 2005²¹ sulle finanze della Confederazione (LFC) e garantisce che tali attività generino sinergie a favore dell'esercito.

Il principale strumento di gestione è costituito dagli obiettivi strategici del Consiglio federale, che sono vincolanti per l'impresa d'armamento della Confederazione – e per le società da essa controllate – nella misura in cui ciò sia ragionevole e possibile per obiettivi orientati al futuro. Gli obiettivi sono rivolti al consiglio d'amministrazione, che è responsabile della loro attuazione nel gruppo industriale.

Per quanto riguarda l'organizzazione del gruppo industriale, la legge non chiarisce se l'impresa d'armamento (ossia la società capogruppo) sia strutturata come una mera società di partecipazione o holding oppure se eserciti anche attività operative (cfr. art. 5 e art. 6 cpv. 1).

A complemento del principale strumento di gestione costituito dagli obiettivi strategici, il progetto prevede anche ulteriori elementi di gestione. La legge stabilisce infatti che, se l'impresa o una società da essa controllata fonda una società, partecipa a una tale società, aliena una partecipazione oppure instaura una collaborazione con terzi di notevole portata imprenditoriale o politica, deve consultare in via preliminare il Consiglio federale. Quest'ultimo, ai fini della tutela degli interessi di sicurezza nazionali, può vietare o vincolare a condizioni l'attività pianificata, ai sensi del diritto d'impartire istruzioni sancito dall'articolo 16.

La legge definisce inoltre gli obblighi in materia di rapporti e informazione nonché il processo di comunicazione tra la direzione dell'impresa e il proprietario. Se necessario, il Consiglio federale può inoltre incaricare direttamente l'ufficio di revisione – a complemento della competenza dell'assemblea generale (art. 697c e 731a CO) – di accertare determinati fatti riguardanti il finanziamento, il rendiconto e la gestione aziendale.

²¹ RS 611.0

Infine, il Consiglio federale deve poter impartire istruzioni al consiglio d'amministrazione dell'impresa d'armamento qualora ciò sia necessario per tutelare gli interessi di sicurezza nazionali e non sia possibile raggiungere un accordo tra il proprietario e l'impresa. Tale diritto d'impartire istruzioni non è tuttavia concepito come uno strumento di gestione permanente da parte del Consiglio federale, bensì come ultima ratio nei singoli casi in cui sia necessario garantire il rispetto degli interessi di sicurezza nazionali.

Tali possibilità di gestione del Consiglio federale sono integrate dalle competenze che esso può esercitare, conformemente al diritto in materia di società anonima, per il tramite dell'assemblea generale (designazione del consiglio d'amministrazione e dell'ufficio di revisione, adozione degli statuti, approvazione del conto annuale, deliberazioni di scarico ecc.).

In conformità con il principio guida 9 del rapporto sul governo d'impresa della Confederazione, si rinuncia a designare nel consiglio d'amministrazione rappresentanti della Confederazione ai quali possano essere impartite istruzioni. Una simile designazione comporterebbe infatti la presenza permanente della Confederazione alle deliberazioni di questo organo, il che ridurrebbe di fatto la responsabilità del consiglio d'amministrazione. Si porrebbe inoltre il problema della commistione dei ruoli per i rappresentanti della Confederazione così designati. Essi sarebbero infatti vincolati a un doppio obbligo: sia verso la Confederazione sia nei confronti dell'impresa.

Anche in futuro l'impresa continuerà a operare secondo il diritto privato e anche i rapporti di lavoro del personale seguiranno i principi del diritto privato. Andranno tuttavia applicate le disposizioni sullo stipendio dei quadri. Per quanto concerne l'obbligo fiscale, l'impresa ha lo stesso status di una società di capitali privata.

Inoltre, la legge prevede ora possibilità per garantire, anche in situazioni particolari o straordinarie, l'operatività del personale indispensabile per l'impresa d'armamento. Tale personale può essere trasferito in formazioni militari particolari e rimane a disposizione dell'impresa d'armamento anche durante il servizio militare.

4.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

La legge non crea nuovi compiti per la Confederazione e non comporta oneri finanziari supplementari.

4.3 Attuazione

Il Consiglio federale è competente per l'esecuzione della legge. L'attuazione avviene in primo luogo tramite lo strumento degli obiettivi strategici previsto dalla legge.

5 Commento ai singoli articoli

Ingresso

In ingresso si indicano quelle norme della Costituzione, che accordano alla Confederazione la competenza, su cui poggia per legiferare. Non rientrano nei fondamenti giuridici le disposizioni materiali dell'atto sovraordinato che devono essere concretizzate²². In questo caso è rilevante l'articolo 60 capoverso 1 Cost.²³, secondo cui «La legislazione militare nonché l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dell'esercito competono alla Confederazione (...)». Questa definizione è rappresentativa di tutte le questioni riguardanti l'esercito²⁴.

La competenza secondo l'articolo 60 Cost. è piena ed esclusiva, vale a dire la Confederazione può regolare tutte le questioni specifiche riguardanti il militare in modo autonomo²⁵. In questo quadro la Confederazione può gestire anche le imprese d'armamento o disciplinare la costituzione o la gestione di tali imprese che servono all'equipaggiamento dell'esercito.

L'articolo 57 capoverso 1 Cost. stabilisce che nell'ambito delle loro competenze la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione. La disposizione riserva espressamente le rispettive competenze di Confederazione e Cantoni («Nell'ambito delle loro competenze»). Non effettua alcuna delega di competenze alla Confederazione e non occorre pertanto farne menzione in ingresso²⁶.

Art. 1 Oggetto

La legge disciplina lo scopo e l'organizzazione dell'impresa d'armamento della Confederazione (impresa) nonché la gestione dell'impresa e delle società da essa controllate per mezzo degli obiettivi strategici. A differenza della vigente LIAC non si tratta di autorizzare la Confederazione alla costituzione di SA di diritto privato, ma di costituire una SA di diritto pubblico.

La legge tratta dell'impresa d'armamento e delle società che sono controllate dall'impresa. Si intende che l'impresa, come oggi la RUAG MRO, ha filiali che sono parimenti vincolate allo scopo dell'azienda e fanno parte di un gruppo con l'impresa quale holding. Tuttavia queste società non sono disciplinate da una legge speciale, ossia di diritto pubblico, ma si tratta di società di diritto privato. Ciò conferisce all'impresa la necessaria flessibilità imprenditoriale, poiché le SA disciplinate da una legge speciale devono essere costituite per legge.

La Confederazione gestisce il gruppo tramite la holding, che è tenuta ad attuare lo scopo dell'azienda e gli obiettivi strategici nell'intero gruppo. Il Consiglio federale non emana obiettivi strategici propri per le società controllate. Gli aspetti che riguardano le

²² Direttive di tecnica legislativa della Confederazione, edizione 2024, n. marg. 23

²³ Costituzione della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)

²⁴ Giovanni Biaggini, *BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2^a ed., Züri 2017, art. 58, n. marg. 3.

²⁵ Tilmann Altwicker/Armin Stähli, *Basler Kommentar zu Art. 60 BV*, 2^a ed., Basilea 2025, n. marg. 5.

²⁶ Robert Baumann, *Die Angabe der Rechtsgrundlagen im Ingress der Bundeserlasse*, LeGes 2014, pag. 470

società controllate devono essere integrati negli obiettivi strategici della holding. In questo modo è possibile garantire una gestione coerente «da un unico centro» per l'intero gruppo. Secondo l'articolo 12 capoverso 2, il consiglio di amministrazione dell'impresa di armamento (holding) deve provvedere all'attuazione degli obiettivi strategici nelle società controllate (v. commento all'articolo 12).

La legge non specifica se la holding riveste soltanto il ruolo in quanto tale (modello holding) o fornisca anche prestazioni essenziali per il raggiungimento dello scopo dell'impresa (modello della casa madre)²⁷. Gli statuti prevederanno le corrispondenti precisazioni.

Art. 2 Forma giuridica e azionariato

L'impresa d'armamento è una SA di diritto pubblico disciplinata da una legge speciale e viene costituita da questa legge.

L'impresa costituita in base a una legge speciale corrisponde senza dubbio nella sua struttura di base a una SA di diritto privato, tuttavia la legislazione speciale può prevedere disposizioni che derogano al diritto (imperativo) della società anonima del CO per permettere soluzioni appropriate in considerazione dello scopo perseguito e dei compiti da svolgere. In tal senso il legislatore dispone di un ampio margine di manovra²⁸. Sul piano concreto al fine di tutelare interessi di politica di sicurezza alla Confederazione in questa legge vengono accordati poteri di controllo, che non competono all'azionista della SA di diritto privato (vedi soprattutto art. 12–16).

Il passaggio da una SA di diritto privato (RUAG MRO) a una SA disciplinata da una legge speciale secondo la presente legge non modifica assolutamente la posizione dell'impresa dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa. Secondo l'articolo 6 capoversi 2 e 3 OLOGA non è la forma giuridica a determinare se un'impresa debba essere attribuita all'Amministrazione federale decentralizzata o alla sfera degli enti esterni all'Amministrazione che svolgono compiti amministrativi. Sia gli istituti di diritto pubblico sia le SA di diritto privato e quelle disciplinate da una legge speciale controllate dalla Confederazione possono in linea di principio appartenere sia all'Amministrazione decentralizzata, sia alla sfera degli enti amministrativi esterni. Sono invece determinanti i compiti svolti dall'impresa o il criterio della vicinanza al mercato (art. 7 cpv. 1 lett. c e d OLOGA): gli enti incaricati di compiti amministrativi e che «forniscono prevalentemente prestazioni sul mercato» non appartengono, nonostante la loro forma giuridica, all'Amministrazione (decentralizzata), ma devono essere sussunti sotto l'articolo 2 capoverso 4 LOGA (enti esterni incaricati di compiti amministrativi)²⁹. La RUAG MRO è oggi considerata un ente esterno incaricato di compiti amministrativi al di fuori dell'Amministrazione. Dato che la trasformazione della forma giuridica non modifica in modo sostanziale i compiti e il campo di attività dell'impresa, essa continua a essere un ente esterno incaricato di compiti amministrativi, che fornisce prevalentemente prestazioni sul mercato (art. 6 cpv. 3 OLOGA).

²⁷ Cfr. per quanto riguarda la terminologia Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 13^a ed., Berna 2023, § 24, n. 92; Peter V. Kunz, *Grundlagen zum Konzernrecht in der Schweiz*, Berna 2016, n. marg. 175 segg.

²⁸ Cfr. perizia, pag. 49 seg. con rimandi alla letteratura.

²⁹ Cfr. perizia, pag. 56 seg.

La Confederazione è azionista unica. A differenza della costituzione delle imprese d'armamento avvenuta nel 1997, la partecipazione di privati oggi non rappresenta un obiettivo. Se in seguito dovesse essere presa in considerazione un'apertura in tal senso, sarebbe necessario un adeguamento della legge. Rispetto all'istituto, la forma giuridica della SA disciplinata da una legge offre il vantaggio che, in caso di una tale partecipazione, è disponibile un serbatoio che, con la sua struttura corporativa, è in linea di principio aperto alla partecipazione di terzi, previa relativa decisione del legislatore.

È parimenti rilevante dal punto di vista del diritto in materia di acquisti, che la Confederazione sia azionista unica. Si tratta segnatamente di stabilire se le cosiddette aggiudicazioni Quasi-Inhouse secondo l'articolo 10 capoverso 3 lettera d LAPub³⁰ siano possibili. Per tali affari sussiste senza ombra di dubbio un contratto tra due diversi soggetti giuridici, ma questi sono economicamente identici, poiché il committente esercita un'influenza dominante sull'offerente. Non è quindi presente un acquisto soggetto al diritto in materia di appalti pubblici, se il «committente esercita un controllo corrispondente a quello che esercita sui propri servizi» (esigenza di controllo) e l'offerente fornisce «essenzialmente le sue prestazioni a favore del committente» (esigenza di attività). In caso di azionariato unico della Confederazione l'esigenza di controllo è soddisfatta³¹.

I dettagli riguardanti il capitale azionario, vale a dire l'importo, il genere, il valore nominale e il numero dei titoli di partecipazione, vengono stabiliti a livello statutario.

Art. 3 Ditta commerciale e iscrizione nel registro di commercio

Anche la ragione sociale e la sede dell'impresa non vengono stabilite a livello legale, ma statutario.

Visto che esercita principalmente un'attività economica privata, l'impresa deve essere iscritta nel registro di commercio (art. 932 CO). Tramite l'iscrizione l'impresa gode della protezione della ditta secondo il CO (art. 956 CO).

Art. 4 Diritto applicabile

La legge disciplina la costituzione dell'impresa e stabilisce il quadro legale determinante. Il diritto della società anonima del CO è applicabile in via sussidiaria come ordinamento residuale (di diritto pubblico)³². Il rimando al diritto della società anonima è dinamico, vale a dire se le disposizioni di diritto della società anonima previste nel CO cambiano, ciò si ripercuote anche sulla SA disciplinata da una legge speciale.

Art. 5 Scopo

L'impresa contribuisce a garantire l'equipaggiamento dell'esercito (cpv. 1). Non è responsabile a livello globale dell'equipaggiamento, ma fornisce unicamente un contributo volto ad assicurare conformemente ai compiti una garanzia in tal senso. A questo riguardo assolve una funzione di servizio.

La disposizione si rifà alla terminologia dell'articolo 60 Cost., che nell'ambito della competenza della Confederazione si occupa di organizzazione, istruzione ed equipaggiamento dell'esercito. Per quanto riguarda l'equipaggiamento si tratta del materiale

³⁰ Legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (RS 172.056.1.)

³¹ In merito all'esigenza di controllo vedi DTF 151 II 81, pag. 90 seg., consid. 6.2.

³² DTF 132 III 470, pag. 474, consid. 3.3.

dell'esercito in senso lato e della relativa responsabilità logistica globale della Confederazione, così com'è definita all'articolo 105 e seguenti LM³³. Il contributo dell'impresa d'armamento non consiste unicamente nei prodotti, ma anche nei servizi, vale a dire la definizione di contributo deve essere intesa in senso lato, che comprende oltre alla manutenzione anche, per esempio, prestazioni informatiche e prestazioni integrative. In tale definizione rientrano anche in modo puntuale contributi in materia d'istruzione, se si tratta, a titolo esemplificativo, dell'introduzione di materiale o di applicazioni oppure sono richieste conoscenze speciali.

Nella misura in cui ciò serva a raggiungere lo scopo dell'impresa, quest'ultima può concludere tutti i negozi giuridici necessari in tal senso (cpv. 2), in particolare l'acquisto e l'alienazione di fondi, la costituzione di società, la partecipazione a società o l'alienazione di partecipazioni e la collaborazione con terzi sotto altra forma nonché la presa in prestito e l'investimento di capitali sul mercato monetario e finanziario. Il fatto che l'impresa possa costituire società e partecipare a tali società per raggiungere lo scopo dell'impresa significa innanzitutto che tali società devono essere vincolate allo scopo dell'impresa. A tal fine, occorre, per esempio, adeguare in modo opportuno lo scopo statutario delle società controllate oppure rappresentare l'impresa nel consiglio di amministrazione delle società controllate. Inoltre occorre adottare i corrispondenti provvedimenti interni all'impresa ed emanare regolamentazioni interne. Ne consegue inoltre che anche tali società possono creare o fornire prodotti e servizi di cui al capoverso 1 (v. anche art. 6 cpv. 1).

Per la RUAG MRO SA il Consiglio federale definisce oggi rigide restrizioni per gli obiettivi strategici in relazione al capitale di terzi³⁴. L'autorizzazione legale prevista per raccogliere fondi sul mercato monetario e dei capitali non conferisce carta bianca all'impresa. Anche in futuro il Consiglio federale definirà negli obiettivi strategici un quadro simile a quello attuale per la capitalizzazione esterna, come accade già oggi.

È possibile rinunciare alla riserva a favore dei Cantoni prevista al vigente articolo 1 LIAC, dato che la competenza dei Cantoni per l'acquisto di parte del vestiario e dell'equipaggiamento dell'articolo 60 capoverso 2 Cost. è stata revocata nel quadro della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni³⁵.

Art. 6 Fornitura di prestazioni

L'impresa d'armamento è innanzitutto attiva a favore del DDPS (cpv. 1). L'orientamento dell'impresa alle esigenze dell'esercito ha luogo prima di tutto tramite gli obiettivi strategici. In questo ambito i mandati del Dipartimento sono vincolanti per l'impresa, nella misura in cui possano essere adempiuti in condizioni ragionevolmente esigibili. Se dovessero sorgere controversie sostanziali tra la Confederazione e l'impresa, che mettono in questione la realizzazione degli interessi di sicurezza nazionali, al Consiglio federale spetta come ultima ratio il diritto di impartire istruzioni (art. 16).

³³ Legge militare del 3 febbraio 1995 (LM; RS **510.10**)

³⁴ Obiettivi strategici del Consiglio federale per la RUAG MRO Holding SA per gli anni 2024–2027 del 29 novembre 2023, FF **2023** 2874, n. 3.

³⁵ Votazione popolare del 28 novembre 2004, FF **2005** 849; vedi Hansjörg Meyer/Reto Patrick Müller, *St. Galler Kommentar zu Art. 60 BV*, 4^a edizione., Zurigo 2023, n. marg. 8.

Le prestazioni richieste a favore dell'esercito possono essere fornite dall'impresa stessa, da società da essa controllate o da società in cui l'impresa detiene una partecipazione determinante, che è presunta tale se le quote rappresentano almeno il 20 per cento dei diritti di voto (art. 960d cpv. 3 CO). La disposizione si ricollega all'articolo 5 capoverso 2 lettera b, secondo cui l'impresa può costituire società e collaborare sotto altra forma con terzi.

L'impresa e le società da essa controllate possono fornire ulteriori prestazioni, che possono essere fornite a favore di altri organi della Confederazione nonché di terzi. Il capoverso 2 della disposizione costituisce l'autorizzazione legale per la fornitura di prestazioni commerciali e formula nel contempo in linea con l'articolo 41a LFC³⁶ le condizioni, che devono essere soddisfatte, affinché l'impresa possa essere attiva a livello commerciale a favore di terzi: le prestazioni devono essere strettamente correlate allo scopo dell'impresa (lett. a). L'attività con terzi volta al raggiungimento dello scopo dell'impresa, ossia contribuire a garantire l'equipaggiamento dell'esercito, non deve provocare pregiudizi (lett. b). Per esempio, occorre evitare che i fabbricanti originali di sistemi d'armamento non forniscano al DDPS pacchetti di dati tecnici, poiché temono che tali pacchetti vengano utilizzati dall'impresa d'armamento per fare loro concorrenza sul mercato. Inoltre, si prescrive che le prestazioni di terzi sotto il profilo economico-aziendale producano un vantaggio per il raggiungimento dello scopo dell'impresa (lett. c). In particolare, si fa riferimento al fatto che, grazie a una ripartizione più ampia dei costi fissi, i prezzi fatturati all'esercito risultano inferiori. In conclusione le prestazioni a favore di terzi non devono richiedere considerevoli risorse materiali o di personale supplementari (lett. d).

Nel quadro degli obiettivi strategici (art. 12) il Consiglio federale può concretizzare ulteriormente le possibilità per la fornitura di prestazioni a favore di terzi e stabilire, per esempio, un limite superiore quantitativo per le attività con terzi. Ciò è parimenti rilevante dal punto di vista del diritto in materia di appalti pubblici. Le aggiudicazioni Quasi-Inhouse nella relazione tra la Confederazione e l'impresa sono possibili soltanto se il fornitore di prestazioni (impresa) è attivo (esigenza dell'attività) sostanzialmente a favore del committente (Confederazione). Affinché ciò abbia luogo, si presume una quota di cifra d'affari di almeno l'80 per cento³⁷.

L'impresa e le società da essa controllate sono inoltre tenute a seguire i principi dell'efficacia e dell'economicità nell'esercizio della loro attività (cpv. 3). L'efficacia (effettività) consiste nel fatto che i risultati conseguiti corrispondano agli effetti desiderati. In questo caso sono rilevanti in particolare le esigenze particolari dell'esercito, tra cui rientra la capacità dell'impresa e delle filiali di adempiere i mandati assegnati anche in situazioni di crisi. È pertanto richiesta una resilienza specifica che di regola è legata a spese particolari. Nel quadro di queste direttive occorre agire secondo il principio dell'economicità. L'economicità (efficienza) persegue un rapporto favorevole tra risultato e mezzi impiegati. Tale interazione tra efficacia da un lato, considerando le esigenze militari, e l'economicità dall'altro, viene anche definita approccio economico-militare.

Il capoverso 4 prescrive che in linea di principio le prestazioni siano fornite in Svizzera. In tal modo deve essere garantita alla Svizzera la maggiore autonomia possibile in materia di politica di sicurezza. Contemporaneamente è necessaria una certa flessibilità. In primo luogo, le catene di fornitura sono complesse e non è sempre possibile esercitare il completo controllo sull'intera lunghezza delle stesse. A ciò si aggiunge il

³⁶ Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0)

³⁷ Per quanto riguarda l'esigenza dell'attività vedi DTF 151 II 81, pag. 91, consid. 6.3.

fatto che l'impresa deve potere essere attiva anche in futuro nell'ambito di partneriati transfrontalieri³⁸. Le prestazioni fornite all'estero devono rimanere un'eccezione ed essere prese in considerazione solo se opportuno nell'ambito di una cooperazione transfrontaliera per motivi di sicurezza o di politica di armamento.

Devono essere impediti illecite distorsioni di mercato a danno di terzi. A titolo d'esempio, i sovvenzionamenti trasversali entrano in conflitto con il principio dell'economicità. A ciò si aggiunge il fatto che l'articolo 2 capoverso 2 LCart³⁹ è applicabile in linea di principio anche alle imprese di diritto pubblico. Fatto salvo l'articolo 3 capoverso 1 lettera b LCart, secondo cui la LCart non è applicabile alle imprese o agli ambiti che eseguono compiti pubblici e a cui sono accordati diritti speciali.

Inoltre, è determinante il principio 15a del Rapporto sul governo d'impresa della Confederazione: occorre garantire che le società anonime rese autonome della Confederazione, che forniscono prestazioni sul mercato, non godano di importanti vantaggi competitivi in virtù del controllo statale o dei compiti delegati. Ciò significa in particolare che l'ambito delle attività scelte liberamente in regime di concorrenza deve essere separato da quello dei compiti delegati. La contabilità dei due settori deve separata da un apposito conto distinto. In particolare, nell'ambito delle attività scelte liberamente occorre evitare vantaggi derivanti dal finanziamento. In conclusione, informazioni o altre risorse provenienti dal settore dei compiti delegati non possono essere utilizzate in modo discriminatorio nel settore delle attività scelte liberamente.

Art. 7 Partecipazioni e collaborazione

Il Consiglio federale gestisce il gruppo tramite la holding⁴⁰. È quindi fondamentale che esso possa esercitare un influsso sulla formazione e sull'organizzazione del gruppo nonché sulla sua collaborazione con terzi, qualora ciò sia necessario per motivi di politica di sicurezza. L'articolo 7 prescrive innanzitutto che il Consiglio federale sia informato, se l'impresa o una società da essa controllata assume o aliena partecipazioni rilevanti o instaura una collaborazione di portata imprenditoriale o politica con terzi. Sulla base di tali informazioni, il Consiglio federale può, se necessario, esercitare la propria influenza e vietare l'attività o vincolare a condizioni l'attività pianificata per tutelare gli interessi di sicurezza nazionali. Per esempio, in tal modo potrebbe essere impedita la vendita di una filiale che è fondamentale per l'equipaggiamento dell'esercito dal punto di vista della politica di sicurezza. Un divieto o una condizione deve essere pronunciato/a nell'ambito del processo di consultazione, affinché l'impresa disponga il più rapidamente possibile della certezza del diritto. In tal caso si tratta di una forma particolare del diritto di impartire istruzioni previsto all'articolo 16.

Art. 8 Organi

Gli organi enumerati corrispondono a quelli previsti dal diritto della società anonima. Tuttavia, si precisa che viene impiegata una direzione e ad essa spetta una posizione formale (e non soltanto di fatto) quale organo. A differenza del diritto della società anonima al consiglio d'amministrazione non è lasciata la possibilità di manifestare la volontà di delegare la gestione alla direzione (art. 716b cpv. 1 CO).

³⁸ V. sopra anche n. 2.3

³⁹ Legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli (LCart; RS 251)

⁴⁰ V. commento all'art. 1.

Il capoverso 2 esclude la possibilità di essere contemporaneamente membro del consiglio d'amministrazione e membro della direzione conformemente al principio 3 del Rapporto sul governo d'impresa della Confederazione, secondo cui i membri del consiglio d'amministrazione devono essere indipendenti a livello personale.

I membri del consiglio di amministrazione godono di uno statuto di diritto privato. Gli statuti prevederanno direttive per il consiglio di amministrazione che vanno oltre quanto previsto dalla legge. In particolare, si prevede di fissare il numero dei membri tra cinque e sette e di limitare la durata del mandato a dodici anni.

Le regole dell'OLOGA disciplinano come la Confederazione esercita il ruolo di proprietario nel quadro delle disposizioni del diritto della società anonima. Su mandato del Consiglio federale, il dipartimento con il più stretto legame con l'unità resa autonoma espleta la vigilanza, esercita i diritti del proprietario e funge da interlocutore nei confronti degli organi di direzione della stessa. Nel caso in cui un'unità resa autonoma rivesta grande importanza per le finanze federali, il dipartimento esercita i diritti del proprietario congiuntamente all'Amministrazione federale delle finanze (AFF). L'attribuzione delle unità rese autonome ai dipartimenti e l'esercizio congiunto con l'AFF dei diritti del proprietario sono elencati nell'allegato 3 dell'OLOGA. (art. 24a cpv. 2 OLOGA).

Art. 9 Direzione

Le attribuzioni della direzione vengono definite in un regolamento d'organizzazione, che il consiglio d'amministrazione emana conformemente al diritto della società anonima (art. 716b cpv. 1 e 3 CO). I membri della direzione vengono nominati dal consiglio d'amministrazione (art. 716a cpv. 1 n. 4 CO).

Art. 10 Relazioni d'interesse

I candidati alla nomina di membro del consiglio d'amministrazione o della direzione devono dichiarare nell'ambito della loro candidatura le loro relazioni d'interesse. Chiunque rifiuta di dichiarare le proprie relazioni d'interesse non è eleggibile come membro del consiglio d'amministrazione.

Il consiglio d'amministrazione dell'impresa è responsabile nei confronti del Consiglio federale affinché le relazioni d'interesse, che i suoi membri hanno assunto dopo la loro nomina, siano compatibili con la loro funzione in seno al consiglio d'amministrazione. Emana le pertinenti regole comportamentali che disciplinano le relazioni d'interesse e si occupa di adottare misure di sensibilizzazione adeguate. Le relazioni d'interesse esistenti devono essere pubblicate nel quadro del rapporto di gestione (principio 6 del Rapporto sul governo d'impresa della Confederazione) e sulla pagina web della Confederazione⁴¹. Il consiglio d'amministrazione dell'impresa deve sorvegliare e valutare costantemente le relazioni d'interesse dei suoi membri. Ogni modifica deve essere comunicata al dipartimento competente. Se una relazione d'interesse non è conciliabile con il mandato (p. es. conflitto d'interesse non risolvibile, considerevole rischio reputazionale per la Confederazione) e ciononostante il membro persiste in tale condotta il consiglio d'amministrazione deve chiedere all'assemblea generale la destituzione del membro in questione. Un membro può essere parimenti destituito, se emerge, che in

⁴¹ www.admin.ch > Documentazione > Commissioni extraparlamentari > Per dipartimento > Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

occasione della nomina non ha dichiarato compiutamente le relazioni d'interesse oppure non ha comunicato le modifiche delle relazioni d'interesse durante il suo mandato.

Si tratta in gran parte di una concretizzazione dell'articolo 717a CO, secondo cui i membri del consiglio d'amministrazione e della direzione informano compiutamente e senza indugio il consiglio d'amministrazione sui conflitti d'interessi che li riguardano.

Art. 11 Ufficio di revisione

La regolamentazione dell'ufficio di revisione è retta dal diritto della società anonima. Il capoverso 2 indica chiaramente che bisogna eseguire una revisione ordinaria.

Dal rimando al diritto della società anonima di cui all'articolo 4, risulta che è imperativo applicare tutte le disposizioni di diritto della società anonima riguardanti l'ufficio di revisione che trattano la revisione ordinaria, vale a dire anche le severe disposizioni relative all'indipendenza dell'ufficio di revisione in caso di revisione ordinaria (art. 728 CO).

L'articolo 962a capoverso 3 CO stabilisce che le disposizioni relative alla revisione ordinaria trovano applicazione, anche se sono applicate norme contabili riconosciute.

Quale disposizione speciale il capoverso 3 prevede che il Consiglio federale possa incaricare l'ufficio di revisione di accertare determinati fatti. In tal modo è possibile affidare in maniera semplice incarichi di accertamento a un attore indipendente che ha una conoscenza approfondita dell'impresa. Dal profilo concettuale ciò corrisponde all'articolo 731a CO. Il capoverso 3 va oltre l'articolo 697c CO. La verifica speciale secondo l'articolo 697c segg. CO soggiace alle condizioni poste per il mantenimento del segreto, che non sono ragionevoli nei confronti del Consiglio federale che conferisce il mandato.

Art. 12 Strategia del proprietario

Secondo l'articolo 8 capoverso 5 LOGA il Consiglio federale dirige unità rese autonome tramite obiettivi strategici, che concretizzano a medio termine lo scopo legale. La LIAC prevede già oggi che il Consiglio federale definisca ogni quattro anni gli obiettivi strategici della società di partecipazione (art. 3 cpv. 1^{bis} LIAC). Di principio questa regolamentazione viene ripresa, ma il periodo di quattro anni viene formulato unicamente come regola, a cui in caso di necessità è possibile derogare (cpv. 1).

Diversamente dalla soluzione attuale, gli obiettivi non si riferiscono unicamente alla società di partecipazione, bensì esplicitamente all'impresa e alle società da essa controllate. Si rivolgono al consiglio d'amministrazione dell'impresa. Quest'ultimo provvede all'attuazione degli obiettivi nell'impresa e presso le società da essa controllate (cpv. 2), vale a dire questi sono vincolanti, nella misura in cui per gli obiettivi orientati al futuro ciò sia ragionevole e possibile⁴².

⁴² Riguardo al carattere vincolante degli obiettivi strategici cfr. Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione, rapporto in adempimento del postulato 18.4274, Fabio Abate, del 13 dicembre 2018, pag. 37 seg.

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici non si tratta di norme diritto, che sono pubblicate nella Raccolta sistematica. Devono essere pubblicate nel Foglio federale secondo l'articolo 22 lettera b OPubb⁴³.

Art. 13 Rapporti e informazione

Il reporting e il processo di comunicazione tra il consiglio d'amministrazione e il Consiglio federale assumono un ruolo centrale per il processo di gestione. Riveste un ruolo di primo piano la presentazione di un rapporto annuale, che in particolare rende conto del raggiungimento degli obiettivi strategici.

Il consiglio d'amministrazione informa puntualmente il Consiglio federale in merito a eventi (in relazione al passato) e progetti (in relazione al futuro) con una notevole portata imprenditoriale o politica o suscettibili di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi strategici.

Art. 14 Concessione della consultazione

Oltre agli obblighi di rendiconto, all'impresa incombono gli obblighi di pubblicazione. L'impresa deve concedere al Consiglio federale la consultazione di tutta la sua documentazione aziendale dell'impresa e di quella delle società da essa controllate per permettere di valutare il raggiungimento degli obiettivi strategici oppure gli eventi o i progetti secondo l'articolo 13 capoverso 2.

I diritti d'informazione e di consultazione degli azionisti non sono molto sviluppati nel diritto della società anonima. Gli articoli 13 e 14 garantiscono al Consiglio federale possibilità che vanno oltre il diritto della società anonima, affinché possa assumersi la sua responsabilità di garanzia.

Art. 15 Colloqui con il proprietario

Oltre ai processi di reporting definiti esistono già oggi colloqui formalizzati tra il proprietario e il consiglio d'amministrazione. In una valutazione eseguita da esperti sono stati criticati, in ogni caso per un determinato periodo, i processi di comunicazione poco strutturati e sono state richieste basi legali⁴⁴. In seguito, il Consiglio federale ha preso in mano la sistematizzazione di questi processi⁴⁵. Come richiesto nel rapporto di esperti, per questi processi deve essere creato un quadro legale.

È previsto che abbiano luogo regolarmente colloqui strutturati a livello di direzione tra l'impresa e il proprietario⁴⁶. In particolare si deve discutere sul grado di raggiungimento degli obiettivi, sulle questioni di notevole portata imprenditoriale o politica nonché sui temi e sulle sfide attuali. È importante che i colloqui del proprietario, in particolare i

⁴³ Ordinanza del 7 ottobre 2015 sulle pubblicazioni ufficiali (OPubb; RS **170.512.1**); Thomas Sägger, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2^a ed., Berna 2022, art. 8, n. marg. 94

⁴⁴ Andreas Lienhard/Stefan Rieder/Roger W. Sonderegger/Andreas Ladner/Claudia Höchner/Manuel Ritz/Zilla Roose, *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen, Bericht zuhanden der Eidg. Finanzverwaltung (EFV)*, Berna 2019, pagg. 30, 34, 35, 83.

⁴⁵ Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione, rapporto del Consiglio federale del 26 maggio 2021 in adempimento del postulato 18.4274, pag. 66 segg.

⁴⁶ Per l'accertamento del ruolo di proprietario vedi commento all'art. 8.

lavori preliminari e le sedute di preparazione, si svolgano in modo standardizzato. Questi dettagli tecnici non devono tuttavia essere previsti nella legge formale.

Art. 16 Istruzioni

A determinate condizioni il Consiglio federale deve potere impartire istruzioni al consiglio d'amministrazione. Si tratta di casi nei quali tali interventi sono necessari per tutelare gli interessi di sicurezza nazionali. Questa soluzione è concepita come ultima ratio, se divergenze sostanziali, che influenzano negativamente la situazione in materia di sicurezza della Svizzera, non possono essere risolte in altro modo. Le istruzioni non sono impartite dal dipartimento competente, ma dal collegio del Consiglio federale. Questo diritto di impartire istruzioni si scosta in modo considerevole dal rapporto tra azionista e consiglio d'amministrazione, che è disciplinato dal diritto privato. Ciò è possibile nel quadro di una SA disciplinata da una legge speciale, ma è giustificabile soltanto in casi eccezionali ed è appropriato nell'ambito dell'impresa d'armamento, poiché, a differenza di altre società anonime disciplinate da una legge speciale, si tratta di interessi elementari del Paese in materia di sicurezza.

Il diritto di impartire istruzioni si differenzia sia dalla possibilità di formulare obiettivi strategici sia dai diritti degli azionisti secondo il CO. Gli obiettivi strategici contengono aspettative formulate periodicamente che la corrispondente impresa deve realizzare a medio termine dal punto di vista del proprietario. Le istruzioni si riferiscono invece a sviluppi o progetti concreti che il Consiglio federale intende influenzare o correggere per tutelare gli interessi di sicurezza nazionali. Con il suo diritto di impartire istruzioni, il Consiglio federale può in determinati casi intervenire nella gestione dell'impresa. Un tale facoltà non spetta agli azionisti ai sensi del CO⁴⁷.

Il diritto di impartire istruzioni non rimpiazza i normali strumenti di controllo previsti dal diritto della società anonima, ma ha una funzione integrativa. L'iter speciale del Consiglio federale, che può essere seguito eludendo l'assemblea generale, è concepito come una possibilità di intervento supplementare e vige in situazioni eccezionali. Il diritto di impartire istruzioni quale ultima ratio non cambia assolutamente il fatto che il Consiglio federale si concentri sulla gestione strategica come proprietario e in linea di principio non si immischi nelle questioni operative della società.

Art. 17 Rapporti d'impiego e obblighi particolari del personale soggetto all'obbligo di prestare servizio militare

Il personale dell'impresa deve essere assunto anche in futuro secondo il diritto privato (cpv. 1).

Come per altre imprese pubbliche della Confederazione (Posta, Swisscom) l'impresa è tenuta a negoziare con le associazioni del personale la conclusione di un contratto collettivo di lavoro (cpv. 2). Già oggi nell'ambito della RUAG MRO vigono regolamentazioni nel quadro del contratto collettivo di lavoro.

Con la prevista estensione dell'articolo 65c LM⁴⁸ deve essere parimenti possibile ordinare l'impiego militare di impiegati dell'impresa d'armamento e delle società da essa

⁴⁷ Jean Nicolas Druey/Eva Druey Just/Lukas Glanzmann, *Gesellschafts- und Handelsrecht*, 12^a ed., Zurich 2021, § 7, n. marg. 44, 75

⁴⁸ Cfr. art. 25.

controllate, che forniscono prestazioni rilevanti per un impiego dell'esercito. Per gli impiegati non soggetti all'obbligo di prestare servizio militare, tuttavia questa possibilità oppure un'assegnazione all'esercito deve essere possibile soltanto se il contratto di lavoro prevede una corrispondente clausola. La possibilità di prevedere una tale clausola deve essere espressamente sancita nella LIAC (cpv. 3). Tramite l'assegnazione all'esercito le persone interessate instaurano in un cosiddetto rapporto con statuto speciale, che è fondato sul contratto.

La fornitura operativa di prestazioni dell'impresa d'armamento e delle società da essa controllate deve essere garantita anche in special modo in situazioni particolari e straordinarie. Pertanto occorre assicurare che gli impiegati soggetti all'obbligo di prestare servizio militare dell'impresa e delle società controllate da quest'ultima, che sono indispensabili per la suddetta fornitura operativa di prestazioni dell'impresa, siano a disposizione in tutte le situazioni. Allo scopo di evitare un conflitto tra le esigenze dell'impresa d'armamento da un lato e le unità d'incorporazione militare dall'altro, gli impiegati in questione soggetti all'obbligo di prestare servizio militare dell'impresa d'armamento possono essere trasferiti in formazioni militari (di regola già esistenti), che in caso d'evento sono a disposizione dell'impresa d'armamento. Nell'ambito della logistica esistono già oggi tali modelli (p. es. militari addetti alla fornitura di prestazioni a favore dei centri logistici della Base logistica dell'esercito). In conclusione, la formulazione potestativa permette ai collaboratori dell'impresa d'armamento, che aspirano a una carriera militare, di potere rimanere incorporati nella loro formazione. In tali casi l'impresa d'armamento è consapevole del fatto che in caso di crisi le persone chiave in questione non sono a disposizione e può provvedere tempestivamente alla loro sostituzione (cpv. 4).

Art. 18 Segnalazione di irregolarità

La possibilità di «whistleblowing» è disciplinata in modo esplicito e viene creata una base legale per il servizio di segnalazione già oggi esistente presso la RUAG MRO. La disposizione prevede che irregolarità o comportamenti scorretti constatati oppure presunti all'interno dell'impresa o delle società da essa controllate possano essere comunicati al servizio di segnalazione dell'impresa. Tale possibilità di segnalazione naturalmente non esclude che i collaboratori si rivolgano ai loro superiori per effettuare la segnalazione. Rimane aperto anche l'iter per rivolgersi all'esistente servizio di segnalazione del Controllo federale delle finanze (CDF). In caso di accertamenti rilevanti dal profilo penale gli impiegati possono inoltre scegliere, se intendono rivolgersi direttamente alle autorità di perseguimento penale.

Art. 19 Protezione della posizione professionale

Gli impiegati, che si avvalgono delle possibilità menzionate nelle osservazioni relative all'articolo 18 o depongono in qualità di testimoni in un procedimento connesso a tale segnalazione o denuncia, non devono per tale motivo essere penalizzati sul piano professionale. La regolamentazione si basa sulla soluzione prevista all'articolo 22a LPers⁴⁹.

⁴⁹ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1)

Art. 20 Stipendio dei quadri

Quale persona giuridica di diritto pubblico, che svolge compiti amministrativi, ma non appartiene all'Amministrazione centrale o decentralizzata (servizi sul mercato), l'impresa non soggiace direttamente all'articolo 6a LPers o all'ordinanza sulla retribuzione dei quadri⁵⁰. La subordinazione della RUAG MRO oggi ha luogo tramite gli obiettivi strategici. Pertanto la RUAG MRO è già oggi parte integrante del reporting sulla retribuzione dei quadri, nonostante non rientri nel campo d'applicazione legale. Secondo il principio 31 del Rapporto sul governo d'impresa della Confederazione nel caso di uno statuto del personale di diritto privato, l'applicazione della legislazione sulla retribuzione dei quadri al consiglio d'amministrazione, alla direzione nonché a determinate categorie di collaboratori deve essere disciplinata nelle disposizioni organizzative. L'articolo 19 soddisfa questo requisito.

Il rimando all'articolo 6a capoverso 5 LPers garantisce che le direttive sullo stipendio dei quadri siano applicate anche negli enti giuridici, che vengono controllati dall'impresa.

Art. 21 Imposizione

L'impresa deve essere soggetta ad imposizione come una società di capitali di diritto privato, come accade oggi per la RUAG MRO.

Art. 22 Rapporti giuridici e responsabilità

L'impresa agisce in conformità al diritto privato, vale a dire i rapporti giuridici con i terzi soggiacciono a disposizioni di diritto civile. In relazione alla Confederazione, in casi motivati è anche possibile stipulare contratti di diritto pubblico. Tali casi sono motivati in particolare, se gli obiettivi perseguiti non possono essere raggiunti con contratti di diritto privato o non possono essere raggiunti nella stessa misura o qualità. È determinante il caso concreto.

Le unità rese autonome della Confederazione adempiono compiti pubblici. In caso di responsabilità, bisognerebbe quindi applicare in linea di principio la legge sulla responsabilità del 1° marzo 1958⁵¹ (LResp). Tuttavia, se le unità rese autonome operano prevalentemente sul mercato ed esercitano la loro attività nel quadro del diritto privato, vale a dire se hanno sviluppato i loro rapporti giuridici puramente sulla base del diritto privato, l'applicazione della legge sulla responsabilità non è appropriata. Secondo il Rapporto sul governo d'impresa del Consiglio federale in siffatti casi, le unità rese autonome sono responsabili esclusivamente in virtù del diritto privato⁵². Pertanto, anche i loro organi e collaboratori devono sottostare alle norme sulla responsabilità di diritto privato, affinché l'uniformità sia garantita. Per questo motivo al capoverso 2 l'applicabilità della legge sulla responsabilità è esplicitamente esclusa.

Art. 23 Finanziamento e dotazione di capitale

Secondo il *capoverso 1* per l'impresa d'armamento e le società da essa controllate vige l'obiettivo dell'autonomia finanziaria. L'autonomia finanziaria significa che le imprese

⁵⁰ Ordinanza del 19 dicembre 2003 sulla retribuzione dei quadri (RS **172.220.12**)

⁵¹ RS **170.32**

⁵² Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13 settembre 2006, FF **2006** 7545, 7587, Principio 10

del gruppo devono finanziare le proprie spese con la propria attività commerciale e che in linea di principio devono conseguire risultati contabili positivi. Non è quindi stabilito in che modo l'impresa e le società controllate rifinanzino le proprie spese, compresi i costi di rischio.

Secondo il *capoverso 2* la Confederazione provvede a un'adeguata dotazione di capitale. Questa disposizione crea la base giuridica per dotare l'impresa del capitale necessario all'adempimento dei suoi compiti in caso di comprovato fabbisogno e, se necessario, per completarlo. La disposizione comprende sia la dotazione di capitale di terzi che di capitale proprio. Negli obiettivi strategici possono essere stabiliti, come in passato, i relativi obiettivi finanziari e le condizioni quadro, per esempio un limite massimo di indebitamento. Il campo di applicazione della disposizione è volutamente ampio, poiché non tutti gli scenari possibili sono prevedibili e quindi non possono neppure essere raffigurati. L'applicazione della disposizione deve invece essere gestita in modo piuttosto restrittivo, come illustrato di seguito.

Non si deve partire dal presupposto che la trasformazione della RUAG MRO in una SA disciplinata da una legge speciale porti a un fabbisogno supplementare di capitale. La disposizione tiene in considerazione le esperienze, che sono state maturate nell'ambito della valutazione di un eventuale aumento di capitale⁵³ presso la Nitrochemie SA⁵⁴. Se in tali scenari l'impresa non fosse in grado di adottare misure di capitalizzazione per motivi formali, dal punto di vista della politica di sicurezza ciò avrebbe forse conseguenze indesiderate.

Per quanto riguarda la realizzazione dell'intenzione già formulata nella strategia in materia di politica degli armamenti del Consiglio federale, si tratta di esaminare l'adeguamento delle basi legali «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»⁵⁵. La soluzione proposta è retta dall'articolo 40d LNA⁵⁶ e dall'articolo 14 della legge SIFEM⁵⁷, che trattano della dotazione di capitale di Skyguide e della società SIFEM.

La disposizione non prevede alcun automatismo nel senso che la Confederazione non deve soddisfare in qualsiasi momento le esigenze di capitale dell'impresa. In primo luogo, la RUAG MRO deve finanziarsi, come menzionato, in modo autonomo. Questo implica parimenti che tutte le proprie possibilità di finanziamento vengano esaurite e all'occorrenza vengano adottate le misure di ristrutturazione, di risanamento o di altro genere atte a garantire l'autonomia finanziaria. La possibilità di un finanziamento da parte di terzi è esplicitamente previsto all'articolo 5 capoverso 2 lettera c. Eventualmente si deve anche rinunciare a progetti, se questi superano le possibilità (finanziarie) dell'impresa.

In ogni caso per un sostegno finanziario supplementare è necessaria l'approvazione del Parlamento, che deve approvare un versamento di capitale nell'ambito di un decreto di stanziamento. La disposizione fornisce soltanto la base legale, affinché anche

⁵³ Cfr. la mozione CPS-S 25.3000 del 9.1.2025, Ampliamento delle capacità di Nitrochemie.

⁵⁴ Per quanto riguarda Nitrochemie SA v. n. 2.3

⁵⁵ FF 2025 2151, pag. 30

⁵⁶ Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0)

⁵⁷ Legge federale del 14 giugno 2024 sulla società finanziaria di sviluppo SIFEM (legge SIFEM; RS 974.4).

in caso di emergenza la base di capitale venga rafforzata tempestivamente nella misura del necessario e un credito possa essere concesso, senza che prima debba essere effettuata una revisione della legge. Un tale base legale è necessaria, poiché la dotazione di capitale per l'impresa rappresenta un sussidio secondo la legge sui sussidi (cfr. anche messaggio concernente la legge federale sulla società finanziaria di sviluppo SIFEM)⁵⁸.

Art. 24 Abrogazione di un altro atto normativo

Si tratta di una revisione totale, ossia la nuova legge sostituirà la LIAC vigente attualmente. Occorre pertanto abrogare la legge federale del 10 ottobre 1997⁵⁹ concernente le imprese d'armamento della Confederazione.

Art. 25 Modifica di altri atti normativi

Art. 65c LM: secondo l'articolo 65c LM il DDPS può ordinare l'impiego militare di impiegati dell'amministrazione militare della Confederazione, che forniscono prestazioni indispensabili a un impiego dell'esercito (cpv. 1). Tali impiegati effettuano l'impiego militare come servizio militare. Gli impiegati non soggetti all'obbligo di prestare servizio militare sono assegnati all'esercito, a condizione che nel contratto di lavoro sia previsto un corrispondente obbligo (cpv. 2). Il DDPS disciplina i rapporti di subordinazione per la durata dell'impiego (cpv. 3)⁶⁰.

Tale possibilità dovrà essere estesa anche all'impresa d'armamento e alle sue filiali. In tal modo sarà possibile garantire che gli impiegati, che nella loro funzione a favore dell'impresa d'armamento accompagnano unità militari in situazioni critiche, possano essere coinvolti nella struttura di condotta militare e nella relativa responsabilità.

Art. 1a cpv. 1 LIPG: l'articolo 17 capoverso 4 prevede che determinati impiegati dell'impresa d'armamento o delle società da essa controllate possano essere trasferiti in formazioni o in stati maggiori militari speciali, affinché in caso d'evento continuino a essere a disposizione del loro datore di lavoro. In pratica significa che le persone in questione nel quadro del servizio militare svolgono in linea di principio il loro lavoro originario secondo il contratto di lavoro stipulato con il proprio datore di lavoro. Se ora il datore ricevesse un'indennità per tali servizi militari, gli stipendi delle persone in questione verrebbero di fatto (co)finanziati dall'IPG. Il pagamento di una prestazione IPG in tali casi non è pertanto giustificato, motivo per cui l'articolo 1a capoverso 1 LIPG deve essere completato in modo adeguato (nuovo secondo periodo nella frase introduttiva).

Art. 26 Trasformazione della forma giuridica

La RUAG MRO Holding AG (CHE-496.749.012) viene trasformata in una società anonima di diritto pubblico. Questa trasformazione non modifica i suoi rapporti giuridici e la sua capacità giuridica quale persona giuridica. In tal modo è possibile evitare l'iter chiaramente più complicato della costituzione di una nuova società con successivo trasferimento degli attivi e dei passivi. Ciò risparmia all'impresa e al Consiglio federale spese e problemi conseguenti (p. es. in relazione ai contratti di lavoro e al mandato dell'ufficio di revisione). Visto che la Confederazione è già azionista unica e non risulta

⁵⁸ FF 2023 55, pag. 20

⁵⁹ RU 1998 1202; 2001 1582; 2011 5859

⁶⁰ Vedi anche commento all'art. 17

alcun pregiudizio per i creditori (a seguito della trasformazione dall'impresa non defluiscono fondi di alcun genere e non vengono revocati obblighi di responsabilità o obblighi di effettuare versamenti suppletivi), non sono neppure necessari nuovi diritti specifici per le suddette persone. La posizione dei creditori non viene neppure pregiudicata a causa dei diritti rafforzati del proprietario. Viste la presente legge, le decisioni del Consiglio federale nonché le relative informazioni per i media del Consiglio federale e dell'impresa si provvede parimenti a una sufficiente trasparenza nel confronto di terzi. Inoltre la trasformazione figurerà anche nel registro di commercio. In ultima analisi si presenta una situazione simile a quella che si verificherebbe, se il diritto della società anonima fosse stato riveduto in una società anonima di diritto privato. L'impresa rimane la stessa, ma sono cambiate soltanto alcune condizioni quadro legali.

La trasformazione si svolge concretamente in diverse fasi. Innanzitutto, il Consiglio federale deciderà quando entrerà in vigore la legge conformemente all'articolo 28.

Il consiglio d'amministrazione implementerà le fasi preparatorie necessarie. Queste comprendono in particolare l'adeguamento degli statuti, l'armonizzazione con i registri pubblici (in particolare il registro di commercio) nonché eventuali ulteriori adeguamenti interni all'impresa.

Gli organi proprietari elaboreranno l'adattamento degli obiettivi strategici unitamente all'impresa.

In seguito il Consiglio federale decreterà i primi statuti della nuova società anonima disciplinata da una legge speciale, fisserà la data della trasformazione e definirà i nuovi obiettivi strategici.

Nel caso ideale e a seconda della tempistica concreta e dello stato dei lavori preparatori è immaginabile che la data dell'entrata in vigore della legge e la data della trasformazione siano identiche. In caso di necessità è tuttavia possibile anche uno scaglionamento temporale dell'entrata in vigore e della trasformazione.

Art. 27 Referendum ed entrata in vigore

La presente modifica legislativa sottostà al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. (cpv. 1). Il Consiglio federale determina l'entrata in vigore (cpv. 2).

6 Ripercussioni

La revisione totale della LIAC concerne in primo luogo l'organizzazione, la struttura della condotta e la gestione della RUAG MRO. Sul piano finanziario e del personale da questa riforma non occorre aspettarsi ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni, i Comuni, l'ambiente, la società e l'economia.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

L'atto normativo si fonda sull'articolo 60 capoverso 1 Cost. Questo articolo costituzionale prevede che la legislazione militare come pure l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dell'esercito competano alla Confederazione. Si tratta di una piena competenza legislativa della Confederazione per l'intero settore degli affari militari. La Costituzione non fornisce direttive al legislatore sul modo in cui l'acquisto e la fabbricazione dell'equipaggiamento dell'esercito devono essere organizzati e su quale forma giuridica deve avere un'eventuale impresa d'armamento della Confederazione. La nuova LIAC disciplina lo scopo e l'organizzazione dell'impresa d'armamento della Confederazione. La costituzione dell'impresa d'armamento serve a garantire l'equipaggiamento dell'esercito e di conseguenza è coperta dalla competenza legislativa secondo l'articolo 60 capoverso 1 Cost.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'atto normativo non è contrario agli impegni internazionali della Svizzera. È compatibile con il diritto internazionale vigente per la Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

La RUAG MRO deve ora ricevere la veste giuridica di una SA disciplinata da una legge speciale, per la cui costituzione occorre scegliere la forma della legge federale (art. 164 cpv. 1 lett. g nonché art. 178 cpv. 2 Cost.). L'atto sottostà al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost).

7.4 Subordinazione al freno delle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 23 necessita del consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, dato che potrebbe comportare un sussidio unico di oltre 20 milioni di franchi. Ad ogni modo un eventuale futuro fabbisogno di capitale non è valutabile in anticipo. In caso di necessità non è tuttavia escluso che il completamento della dotazione in capitale abbia quale conseguenza versamenti superiori a 20 milioni e pertanto il valore soglia previsto all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. venga superato.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

L'equipaggiamento dell'esercito compete alla Confederazione, motivo per cui anche la regolamentazione della RUAG MRO come impresa d'armamento della Confederazione rientra in tale competenza. Il principio di sussidiarietà e il principio di equivalenza fiscale non vengono lesi dall'atto normativo.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Secondo l'articolo 23 la Confederazione provvede a un'adeguata dotazione di capitale dell'impresa. Per quanto riguarda questo articolo si tratta di una nuova disposizione sulle sovvenzioni ai sensi della legge sui sussidi LSu⁶¹ (v. commento all'art. 23). Nella previgente LIAC non era presente una base legale corrispondente.

Come esposto sopra non si deve partire dal presupposto che la trasformazione della forma giuridica porti a un fabbisogno supplementare di capitale. La Confederazione

⁶¹ Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu; RS 616.1)

non deve neppure soddisfare ogni fabbisogno di capitale dell'impresa in modo automatico. Piuttosto la disposizione permette di fornire all'impresa la base di capitale necessaria per l'adempimento dei propri compiti o di completarla, se un corrispondente fabbisogno è comprovato, l'impresa non è in grado di coprire tale fabbisogno con la propria attività commerciale e le altre possibilità di finanziamento dell'impresa sono esaurite. L'ammontare dei mezzi finanziari non può essere stabilito a priori e dipende dal caso concreto. L'impresa deve nel caso concreto verificare o richiedere anche altre possibilità di acquisizione di capitali (oltre alla tesaurizzazione degli utili, p. es., acquisizione di mezzi finanziari sul mercato, v. art. 5). La disposizione soddisfa i principi della legge sui sussidi.

7.7 Delega di competenze legislative

Non sono previste deleghe di competenze legislative.

7.8 Protezione dei dati

L'impresa d'armamento svolge un'attività soggetta al diritto privato. Secondo l'articolo 40 LPD⁶² il trattamento dei dati personali è retto pertanto dalle disposizioni applicabili ai privati. Per il trattamento dei dati personali non è necessaria una base legale speciale.

⁶² Legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1)