

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 23 novembre 2007 concernente il DDPS e l'acquisto di armamenti

Parere integrativo del Consiglio federale

del 31 marzo 2010

Onorevoli presidente e consiglieri,

il 23 novembre 2007 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha approvato il proprio rapporto concernente il DDPS e l'acquisto di armamenti e ne ha autorizzato la pubblicazione. Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha espresso il proprio parere in merito alle diverse raccomandazioni. Il nostro Collegio aveva inoltre precisato che diversi punti dovevano ancora essere esaminati in maniera più dettagliata e che un rapporto al riguardo era previsto entro la fine del 2008. Il 26 settembre 2008 il Consiglio federale ha trasmesso tale rapporto parziale aggiuntivo alla Commissione della gestione.

Con lettera del 27 febbraio 2009, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha preso atto, per lo più approvandole, delle risposte alle raccomandazioni, chiedendo però per singoli punti considerazioni integrative entro la fine del 2009. Qui di seguito esprimiamo il nostro parere riguardo a tali raccomandazioni non ancora esaustivamente trattate, mentre non entriamo più specificamente nel merito dei punti incontestati.

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

31 marzo 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Considerazioni generali

L'acquisto di armamenti avviene in un contesto complesso e impegnativo: oltre alle condizioni quadro politiche, occorre considerare anche quelle attinenti alla politica di sicurezza e alla strategia in materia di armamenti nonché quelle giuridiche e in materia di finanze e di economia aziendale, che sono in parte contraddittorie. È perciò necessaria un'accurata armonizzazione e un adeguato coordinamento con le esigenze dell'esercito.

Le domande supplementari della Commissione della gestione, il rapporto del Controllo federale delle finanze sull'acquisto di armamenti all'estero (valutazione degli affari di compensazione) e la riorganizzazione globale dell'aggruppamento «armasuisse» hanno indotto gli organi competenti a trattare in un contesto più ampio le diverse questioni aperte in relazione all'acquisto di armamenti.

Il documento di base «Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS» del 29 novembre 2002 (confermato senza modifiche nella primavera del 2007) è attualmente oggetto di un'ampia rielaborazione volta a metterlo in sintonia con il progetto di nuovo rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza. Su questa base sono state elaborate, per offrire precisazioni e istruzioni operative, una strategia del Consiglio federale in materia di acquisti nel DDPS e una strategia in materia di partecipazioni industriali, completate con una politica di «armasuisse» in materia di affari di compensazione (offset policy).

Al riguardo, si è cercato in primo luogo di coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti interessati. In particolare sono stati più volte contattati i rappresentanti del settore Difesa, i rappresentanti dell'industria e le organizzazioni settoriali (swissmem e GRPM). A titolo complementare, per il consolidamento scientifico delle due strategie si è fatto appello al *Centre for Security Economics and Technology* (CSET) dell'Università di San Gallo. Inoltre, la Commissione dell'armamento si è occupata più volte dell'intera tematica.

Nel 2010 sono previste la rielaborazione della strategia del Consiglio federale basata sul rapporto di proprietà concernente le imprese d'armamento della Confederazione (RUAG) nonché l'elaborazione di una strategia in materia di cooperazione e di uno studio sulla base tecnologica e industriale svizzera. Anche in questo caso sono previsti il coinvolgimento dell'industria e della Commissione dell'armamento nonché un accompagnamento scientifico.

Le seguenti risposte del Consiglio federale alle domande complementari della Commissione della gestione concernenti l'acquisto di armamenti risultano quindi da diversi documenti che presentano una relazione gerarchica o di reciproca dipendenza. Eventuali informazioni complementari d'interesse vanno opportunamente dedotte da tali documenti (segnatamente dalla strategia del Consiglio federale in materia di acquisti per il DDPS).

Accanto ai diversi documenti menzionati, nel quadro della sua riorganizzazione totale «armasuisse» ha elaborato una propria strategia aziendale, riposizionando la gestione della qualità. Tutte queste misure comportano nel complesso sensibili cam-

biamenti e miglioramenti dei processi di acquisto nel settore degli armamenti e pertanto concretizzano le raccomandazioni della Commissione della gestione.

2 Parere del Consiglio federale riguardo alle raccomandazioni

2.1 Raccomandazione 1 «Strategia per l'acquisto di armamenti»

Il Consiglio federale ha elaborato una nuova strategia in materia di acquisti per il DDPS che costituisce un quadro concreto per tutti gli acquisti di quest'ultimo. Ciò migliora in maniera duratura la trasparenza delle decisioni sugli acquisti per tutti i gruppi interessati. Tuttavia non si tratta di una strategia in senso stretto: per la natura stessa dell'organizzazione di principio degli acquisti in seno DDPS, le vere e proprie decisioni strategiche concernenti i beni da acquistare e le relative modalità sono stabilite in documenti precedenti (segnatamente il PIANO DIRETTORE dell'esercito e l'accordo TUNE+ tra i settori Difesa e «armasuisse»). In altre parole, la «strategia in materia di acquisti per il DDPS» è piuttosto una strategia relativa all'esecuzione trasparente degli acquisti in seno al DDPS.

Il punto di partenza sono le esigenze dell'esercito. I sistemi, i beni e i servizi occorrenti vanno acquistati, in base al diritto in materia di acquisti pubblici, secondo i principi della libera concorrenza e dell'economicità. Le deroghe devono essere giustificate con la massima oggettività.

Tali considerazioni devono di norma estendersi a tutto il ciclo di vita o all'intera durata di utilizzazione. Le deroghe ai principi menzionati possono trovare la loro giustificazione nell'idoneità dei nuovi prodotti all'integrazione in sistemi già esistenti, nell'interoperabilità, nella garanzia di una base industriale indispensabile per la difesa nazionale, nella garanzia del potenziamento militare, nella conservazione delle capacità tecnologiche e industriali fondamentali importanti per la Svizzera o nella tutela generale della sicurezza del nostro Paese.

Importante è inoltre la distinzione tra acquisti iniziali e successivi. Mediante una tipizzazione dei beni da acquistare è possibile stabilire globalmente le priorità degli obiettivi e degli acquisti nel singolo caso concreto. In tal modo l'ambito dei sistemi, dei beni e dei servizi soggetti a *lex specialis* (segnatamente l'ordinanza sugli acquisti pubblici, OAPub; RS 172.056.11) risulta fortemente limitato e la trasparenza nei confronti di tutti i gruppi interessati nettamente aumentata. Infine, la strategia informa in merito all'orientamento della gestione concreta degli acquisti da parte di «armasuisse», per poter operare con il massimo successo sui diversi mercati.

L'elaborazione di un elenco con divieti d'importazione da Paesi specifici non appare opportuna nel quadro della strategia, in quanto possono verificarsi cambiamenti molto rapidi. I possibili acquisti da Paesi politicamente controversi necessitano di una decisione puntuale con la partecipazione della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e del settore Politica di sicurezza del DDPS. I singoli acquirenti possono inoltre trarre indicazioni utili dall'esistente elenco concernente i divieti d'esportazione.

La definizione concreta delle tecnologie e dei settori industriali che rivestiranno in futuro un'elevata importanza strategica per il mantenimento della base tecnologica e

industriale svizzera rilevante per la politica di sicurezza e d'armamento avviene nel quadro di uno studio sulla base tecnologica e industriale svizzera la cui conclusione è prevista entro la fine del 2010. Nella fase di transizione queste basi decisionali sono definite caso per caso d'intesa con il settore Difesa (segnatamente nel quadro del PIANO DIRETTORE).

2.2 Raccomandazione 2 «La strategia dei processi d'acquisto tiene conto di strategie differenziate per gruppi di prodotti»

Con la nuova strategia in materia di acquisti per il DDPS viene attuata una strategia per gruppi di prodotti, nella misura in cui è fattibile nel contesto dell'acquisto pubblico di materiali d'armamento. Gli acquisti sono stati classificati complessivamente in cinque tipi e sono state stabilite corrispondenti condizioni quadro per una gestione trasparente degli acquisti da parte di «armasuisse».

In linea di principio è stata operata una distinzione tra beni civili e militari nonché tra acquisti iniziali e acquisti successivi. Inoltre, il settore dei prodotti di massa è stato specificatamente raggruppato laddove sussiste una situazione di mercato diversa (più vicina alle condizioni di libera concorrenza) rispetto agli altri acquisti.

In questo modo la strategia informa in modo trasparente in merito alle principali differenziazioni di beni e servizi e offre chiare indicazioni sulla futura gestione degli acquisti nel DDPS. Occorre tuttavia considerare che nel campo dei beni a duplice impiego sussiste sempre, nel singolo caso, un certo margine d'interpretazione riguardo alla loro attribuzione ai beni militari o civili.

Considerati la limitata base industriale svizzera nel campo degli armamenti e il mantenimento del valore a lungo termine di sistemi complessi e costosi, non sarà mai del tutto possibile escludere relazioni di fornitura di tipo monopolistico. Gran parte delle situazioni di monopolio nell'ambito degli acquisti di armasuisse risultano da acquisti successivi relativi a sistemi già esistenti. Ciò limita per principio il numero dei possibili fornitori. In questi casi è necessario ricorrere pressoché esclusivamente, in virtù dell'integrabilità nel sistema esistente, all'offerente che si è aggiudicato la fornitura iniziale. Nel caso di sistemi tecnici molto complessi, con tempi di utilizzazione che talvolta superano i 30 anni, ciò è pressoché inevitabile nell'ottica di un acquisto complessivo economico (acquisto iniziale e successivo) e in considerazione della vigente legislazione sulla protezione della proprietà intellettuale. Sia il Consiglio federale che il DDPS sono consapevoli di questa situazione; nella strategia del Consiglio federale in materia di acquisti per il DDPS sono perciò state inserite direttive che disciplinano più concretamente la gestione degli acquisti successivi. In linea di massima, anche in queste situazioni si tiene conto del principio della libera concorrenza.

L'approccio classico di una strategia per gruppi di prodotti secondo il principio di Pareto (in base alla regola 80/20) con un rischio d'acquisto differenziato e gruppi di prodotti definiti in modo omogeneo non risulta utilmente applicabile alla strategia del Consiglio federale in materia di acquisti per il DDPS: la maggior parte dei sistemi da acquistare è estremamente complessa ed è offerta solo da poche ditte o prodot-ta appositamente per i clienti di «armasuisse». La ripartizione scelta è quindi più confacente perché rappresenta meglio le intenzioni fondamentali di una strategia per

gruppi di prodotti (sourcing locale/nazionale o mondiale, attribuzione delle risorse). In tal modo si tiene conto della diversa importanza strategica e della complessità dei sistemi, dei beni e dei servizi.

2.3 Raccomandazione 4 «Statistica degli acquisti»

Con la sua nuova strategia in materia di acquisti per il DDPS, il Consiglio federale sostiene chiaramente il rilevamento statistico e il controlling sistematico degli acquisti. Inoltre, saranno compiuti maggiori sforzi in relazione a un'analisi sistematica della struttura del mercato e dei fornitori. In seguito alla riorganizzazione di «armasuisse» e alla riduzione, a livello di Confederazione, a due soli servizi incaricati degli acquisti, sono state create le premesse – segnatamente grazie all'introduzione del codice CPV – per poter gestire in futuro una statistica degli acquisti. I primi risultati saranno disponibili presumibilmente all'inizio del 2011.

2.4 Raccomandazione 5 «Trasparenza della procedura e dei criteri di valutazione»

Con la strategia in materia di acquisti per il DDPS la trasparenza delle procedure sarà rafforzata in maniera duratura: la verificabilità delle singole fasi e decisioni costituirà un principio determinante nell'elaborazione della strategia. Le modifiche dei criteri di valutazione o della loro ponderazione saranno ad esempio possibili solo in casi eccezionali, a condizione che tutti gli offerenti ne ricevano tempestiva comunicazione e siano d'accordo.

Inversamente, nel quadro di una strategia non sono praticamente possibili definizioni sistematiche dei criteri di valutazione e di ponderazione: da un lato, sono applicabili le disposizioni legali generali della LAPub e della relativa ordinanza, dall'altro, i singoli criteri devono essere definiti per il singolo affare.

Inoltre, la bozza di nuova politica d'armamento del Consiglio federale per il DDPS contiene affermazioni concrete sulla futura politica d'informazione, che dovrà essere per quanto possibile tempestiva e trasparente e coinvolgere sia l'industria sia il commercio, l'artigianato, le organizzazioni settoriali, i gruppi d'interesse, il Parlamento e le sue commissioni. Al riguardo, un contributo importante potrebbe essere dato dal nuovo Ufficio affari di compensazione, aperto a Berna il 1° gennaio 2010, il quale è organizzato e finanziato sulla base di un partenariato tra Amministrazione, associazioni di categoria e ditte interessate.

Le prime esperienze positive sono già state raccolte, da un canto, grazie alla nuova concezione in materia di contatti regolari tra l'industria in senso lato e armasuisse nonché, dall'altro, grazie a resoconti più sistematici e regolari alle Commissioni della politica di sicurezza del Parlamento.

Raccomandazioni 7 e 8 «Considerazione della dimensione dei costi»

Le due raccomandazioni concernono la dimensione dei costi nell'elaborazione dei capitolati d'onori e nella valutazione nonché a livello di gestione e controlling. È incontestato che i costi del ciclo di vita (rispettivamente i costi per la durata di utilizzazione) assumono una valenza decisamente maggiore rispetto ai meri costi d'acquisto. Di conseguenza, sia nella riveduta politica d'armamento sia nella nuova strategia in materia di acquisti per il DDPS è dato speciale rilievo all'importanza dell'approccio basato sui costi del ciclo di vita. I primi effetti concreti sono già constatabili nei capitolati d'onori per la valutazione dei nuovi progetti d'acquisto e nella discussione di risultati di valutazioni attuali (per es. progetto «Sostituzione parziale della flotta di Tiger SPFT»).

«armasuisse» ha recepito questo approccio nella sua nuova strategia aziendale; il controlling concreto è parte del sistema di gestione rielaborato, a sua volta certificato ISO. Parallelamente il settore dipartimentale Difesa sta sviluppando una contabilità analitica che, nel quadro della NMC, viene realizzata e introdotta progressivamente dal 1° gennaio 2007. Con questo nuovo strumento sarà possibile in futuro rilevare in dettaglio i costi durante la fase di utilizzo e colmare così una lacuna informativa essenziale. Entrambe le innovazioni a livello di acquisti e di utilizzazione determinano quindi una migliore trasparenza dei costi del ciclo di vita.