

Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS

del 30 giugno 2010

1 Obiettivi

La politica d'armamento è un elemento della politica di sicurezza della Svizzera. Essa persegue un duplice scopo: innanzitutto definisce in quale modo coprire, a lungo termine, le necessità minime in rapporto con la sicurezza dello Stato nonostante il continuo mutamento del contesto della politica di sicurezza, garantendo così una certa libertà di azione. Oltre agli aspetti materiali, tali necessità comprendono anche le possibilità di accedere a conoscenze cruciali in condizioni difficili.

In secondo luogo, la politica d'armamento traccia una rotta da seguire per conciliare le esigenze di adempimento autonomo di compiti sovrani della Confederazione con un impiego economico delle risorse. A tal fine impartisce direttive per quanto riguarda i rapporti della Confederazione con il settore privato. Nel settore dell'armamento quest'ultimo svolge un ruolo determinante, sia in rapporto con la ricerca e lo sviluppo, sia in rapporto con l'acquisto di beni e servizi e la relativa manutenzione.

Per poter conseguire entrambi questi scopi la politica d'armamento deve essere caratterizzata da continuità ma nel contempo essere anche flessibile, onde poter reagire agli sviluppi di un contesto straordinariamente dinamico. Obiettivo della politica d'armamento è la copertura orientata a principi economici, tempestiva, affidabile e trasparente delle necessità fondamentali dell'esercito e di altre istituzioni in materia di conoscenze specialistiche, di sistemi e beni tecnologicamente complessi e di costruzioni e servizi, dalla pianificazione dei progetti fino alla messa fuori servizio.

2 Condizioni quadro

L'orientamento dell'esercito in funzione degli impieghi probabili, mantenendo però anche le capacità di difesa da un attacco militare, dipende da diversi fattori. Oltre al contesto della politica di sicurezza e alle prospettive finanziarie, gioca un ruolo determinante anche l'evoluzione tecnologica. Nel settore degli armamenti, la tendenza a rapidi sviluppi tecnologici persisterà presumibilmente anche in futuro o addirittura si accentuerà ulteriormente. Considerate le risorse budgetarie stagnanti o in contrazione degli Stati occidentali, le imprese industriali del settore della sicurezza e dell'armamento potrebbero proseguire nel loro continuo riorganizzarsi e concentrarsi in gruppi di società multinazionali. Per la Confederazione, il compito di seguire e controllare gli sviluppi nel settore della tecnologia e dell'industria guardando alle necessità dell'esercito e al suo ruolo di proprietario della RUAG, si farà pertanto, da un duplice punto di vista, ancora più arduo.

Tutti i beni d'armamento complessi comprendono componenti di provenienza estera. Il mercato internazionale degli armamenti non è un mercato aperto, bensì spesso bloccato da regole nazionali. Componenti necessarie si possono talvolta ottenere soltanto con il consenso di governi stranieri. La dipendenza dell'esercito dall'estero in ambito tecnologico per componenti chiave la cui disponibilità è subordinata ad autorizzazioni e controlli statali, tenderà di conseguenza ad accentuarsi ulteriormente. Nel campo della politica d'armamento e della politica di difesa, l'autarchia è diventata una condizione utopica, tanto in situazioni normali quanto in situazioni straordinarie. Anche in settori nei quali la Svizzera vanta già capacità di produzione sviluppate, sarebbe non solo tecnologicamente ma anche economicamente impossibile tentare di far fronte a casi d'emergenza senza cooperare con altri governi o imprese straniere. Per promuovere l'autonomia dell'esercito in queste condizioni, la Svizzera deve dunque perseguire una strategia fondata su una più intensa cooperazione internazionale in materia di armamento, in modo da facilitare l'approvvigionamento di componenti chiave anche in situazioni straordinarie e aumentare pertanto la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera nel settore. Le esigenze della politica d'armamento e le necessità dell'esercito possono essere soddisfatte soltanto attraverso la cooperazione.

Nell'ambito della politica d'armamento viene definito il modo in cui rimediare alle dipendenze internazionali. In primo piano vi è la preoccupazione di censire sistematicamente e seguire le tendenze nel campo della scienza, della tecnologia e dei mercati. Per contro, assicurare in Svizzera la ricerca, lo sviluppo e la produzione di materiale d'armamento è possibile e sensato soltanto in singoli casi. In taluni campi, tuttavia, occorre favorire la disponibilità di capacità rilevanti che consentano partecipazioni agli acquisti e l'accesso a tecnologie e mercati.

Le basi della politica d'armamento poggiano in particolare sul rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera e sulla legislazione in materia di acquisti pubblici del 23 giugno 2010. Il punto di partenza è rappresentato dalle necessità dell'esercito svizzero. Un'altra linea direttrice della politica d'armamento consiste inoltre nel rafforzamento della base tecnologica e industriale svizzera rilevante nell'ambito della politica di sicurezza e d'armamento nonché della competitività e della parità di trattamento degli offerenti. La chiarezza della normativa applicabile agli acquisti migliora la trasparenza, la qualità e la fiducia nell'organo incaricato degli acquisti.

3 Principi generali per gli acquisti

I costi di acquisto e di esercizio sempre più elevati dei moderni sistemi d'arma impongono in misura sempre crescente di scegliere se un'auspicata prestazione militare debba essere fornita per mezzo di pochi sistemi polivalenti complessi, e quindi costosi, oppure per mezzo di un maggior numero di sistemi più semplici, con un ventaglio d'impiego più limitato. A lungo andare occorre trovare un equilibrio tra un livello di ambizione tecnologica differenziato, esigenze di politica di difesa e finanziabilità.

Le necessità dell'esercito e di altre istituzioni devono essere identificate precocemente con la massima precisione possibile. Il bene o sistema da acquistare deve essere valutato in considerazione dell'intero ciclo di vita. A tal fine l'organo incaricato degli acquisti deve disporre di buone conoscenze del mercato ed effettuare non solo analisi sistematiche del mercato, ma anche periodiche analisi della struttura dei fornitori.

Secondo la legislazione vigente in materia di acquisti pubblici, l'acquisto o la realizzazione di sistemi, beni, costruzioni e servizi sono retti di massima dal principio di libera concorrenza e di economicità. Devono essere contraddistinti da un rapporto qualità/prezzo ottimale considerato sull'intero ciclo di vita; l'utilità prestabilita deve essere ottenuta con il minimo onere possibile. L'acquisto o la realizzazione deve avvenire tempestivamente, entro i limiti di spesa fissati e per mezzo di un processo efficiente.

Per ridurre i costi e garantire l'interoperabilità, occorre applicare per quanto possibile gli standard internazionali e acquistare materiale di tipo corrente. Il materiale interoperabile aumenta la libertà d'azione e promuove le opportunità delle imprese nel settore dell'esportazione. Il potenziale d'acquisto migliora ulteriormente grazie alla concentrazione in un unico organo incaricato degli acquisti per tutto il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), al raggruppamento dei quantitativi e all'instaurazione di partenariati affidabili.

Le eccezioni al principio di libera concorrenza e di economicità devono essere motivate nella singola fattispecie. In primo piano vi sono l'acquisto di beni e servizi rilevanti per la sicurezza, il mantenimento in Svizzera di capacità tecnologiche e industriali fondamentali, la capacità di integrazione dei beni e servizi da acquistare nei sistemi già disponibili e la distinzione tra acquisto iniziale e acquisto successivo.

Nel caso degli acquisti all'estero vanno sfruttate le opportunità di partecipazione industriale diretta o indiretta nell'interesse della base tecnologica e industriale svizzera. Per sfruttare tali opportunità occorre anche partecipare a consorzi internazionali di sviluppo. Le possibili situazioni di monopolio vanno combattute precocemente e sistematicamente, tanto in Svizzera quanto all'estero.

La scelta funzionale della procedura d'acquisto può essere circoscritta per mezzo di una tipizzazione dei beni da acquistare. Un'opportuna distinzione può riferirsi ad esempio a beni civili, militari e a duplice impiego, come pure al criterio dell'acquisto iniziale o successivo. Un controlling sistematico della registrazione e dell'analisi degli acquisti ne migliora la trasparenza e conferisce all'attuazione il necessario rigore.

Per ulteriori precisazioni e ausili per l'attuazione si rimanda alla strategia in materia di acquisti del DDPS.

4 Cooperazione internazionale

L'equipaggiamento dell'esercito deve rispondere in misura crescente a standard internazionali: per ragioni di economicità occorre rinunciare per quanto possibile a sviluppi in proprio ed elvetizzazioni, favorendo così anche l'interoperabilità nel quadro della vigente politica di sicurezza e di neutralità. Sono possibili eccezioni in particolare per garantire la capacità di integrazione nei sistemi già disponibili e per gli acquisti successivi.

L'esercito e le altre istituzioni interessate sono tenute a definire il più presto possibile le loro necessità riguardo alla tecnologia e agli acquisti. Prima e più precisamente si conoscono queste necessità, meglio si prospetta la cooperazione internazionale già allo stadio della ricerca e dello sviluppo su un periodo pluriennale.

Oltre che nell'adesione a organismi internazionali per determinati progetti, la cooperazione internazionale consiste soprattutto in una cooperazione generale in materia di armamenti nel quadro di accordi internazionali. Il raggruppamento di progetti d'acquisto concreti tra diversi Stati o la manutenzione congiunta consente di realizzare ulteriori risparmi sui costi. La costituzione e il rinnovamento di comunità d'interessi tra Stati utilizzatori favorisce la realizzazione congiunta di successivi interventi di mantenimento o incremento del valore, ma deve tuttavia compromettere il meno possibile la capacità di impiego largamente autonomo dell'esercito svizzero.

Per un coordinamento ottimale tra partner istituzionali, l'organo incaricato degli acquisti istituzionalizza la cooperazione con i rappresentanti degli organismi responsabili della politica estera e della politica economica esterna della Svizzera. Essi sostengono gli sforzi delle autorità svizzere e dell'industria svizzera in materia di cooperazione internazionale, ad esempio attraverso un'armonizzazione e una regolamentazione sul piano internazionale delle prescrizioni in materia di esportazione di materiale bellico. Inoltre vi sono contatti regolari con le autorità estere incaricate degli acquisti.

5 Base tecnologica e industriale svizzera

La crescente complessità dei beni d'armamento, la costante accelerazione dello sviluppo tecnologico, il cambiamento dell'importanza conferita ai diversi compiti dell'esercito e il progredire della globalizzazione nel settore dell'industria d'armamento impongono un'identificazione della base industriale e tecnologica svizzera rilevante per la politica di sicurezza e d'armamento. L'obiettivo di tale identificazione deve essere quello di garantire le competenze tecnico-scientifiche fondamentali nell'ambito degli acquisti e della cooperazione.

L'esercito deve possedere un ventaglio equilibrato di capacità che coprano l'intero spettro dei rischi e dei pericoli. A dipendenza della situazione, tali capacità devono poter essere combinate l'una con l'altra in modo flessibile e adeguato alle necessità. Il livello tecnologico differenziato deve essere impostato secondo priorità chiaramente definite, adeguato nonché alimentabile e sotto controllo tanto dal punto di vista finanziario quanto da quello delle risorse di personale. Non bisogna né perdere il passo nel settore tecnologico né investire in tecnologie immature.

Occorre anzitutto sviluppare, per mezzo della ricerca applicata, le competenze tecnico-scientifiche necessarie a sostenere l'intero processo d'armamento, segnatamente promuovendo le nuove leve in campo scientifico. L'orientamento al futuro e la flessibilità necessari a tal fine vanno garantiti con una pianificazione stratificata e mobile.

La costituzione di reti con università, scuole universitarie, istituti, industria e amministrazione in Svizzera e all'estero favorisce questo processo. Tale collaborazione presuppone competenze proprie in determinati settori. Un cammino autonomo caratterizzato da prestazioni proprie chiaramente delimitate va percorso soltanto in situazioni straordinarie sotto il profilo della politica di sicurezza. Il DDPS può

acquisire conoscenze tecnico-scientifiche fondamentali mediante cooperazioni o accordi sui livelli di servizio (service level agreement), il cui finanziamento è garantito nel quadro del budget del Dipartimento e in genere deve essere coperto almeno in parte da privati.

D'altro canto, la base industriale svizzera, la quale comprende anche l'artigianato, deve essere in grado di fornire prestazioni essenziali all'esercito in determinati campi strategici della tecnologia. Non si tratta soltanto della massima autonomia nella manutenzione dei sistemi, ma anche del mantenimento e dell'incremento del loro valore nonché dell'acquisto successivo, in caso di crisi, di sistemi introdotti in maniera non capillare.

Tale base industriale è definita a partire dalle esigenze della politica di difesa, dell'analisi del contesto tecnologico e commerciale e dalle proprie capacità scientifiche e industriali. Per limitare la dipendenza dall'estero, occorre concentrare l'attenzione sul mantenimento di alcune tecnologie chiave in Svizzera, per esempio la tecnologia dei sensori, delle comunicazioni, dei materiali e delle armi. La sua struttura concreta dipenderà segnatamente, oltre che dalle necessità dell'esercito, dalle possibilità di garantire a livello nazionale o internazionale un mercato sufficiente.

Per ulteriori precisazioni e ausili per l'attuazione si rimanda allo Studio della base industriale e tecnologica svizzera rilevante per la sicurezza (STIB) e alla Strategia in materia di cooperazione del DDPS.

6 Partecipazioni industriali

Se in virtù di considerazioni legate alla politica di sicurezza e d'armamento e delle condizioni quadro giuridiche, economiche e tecnologiche si decide di acquistare beni d'armamento all'estero, per gli acquisti di una certa entità il fornitore estero deve di norma compensare integralmente il prezzo d'acquisto in Svizzera.

Questi affari di compensazione diretti o indiretti servono a rafforzare la competitività dell'industria svizzera. Le partecipazioni industriali garantiscono l'accesso alle tecnologie di punta, consentono di acquisire conoscenze supplementari, aumentano il volume delle esportazioni, aprono l'accesso a mercati esteri e rafforzano la posizione dell'industria svizzera sui mercati internazionali. Protraendosi su un arco di tempo prolungato, le operazioni di partecipazione industriale risulteranno più continuative e più sostanziali rispetto alla prassi attuale.

Per avere buon esito, gli affari di compensazione devono essere accompagnati da una tempestiva informazione dell'industria e da una stretta collaborazione con le organizzazioni settoriali e con i gruppi d'interesse implicati. Un'altra premessa è rappresentata dalla necessaria competitività dell'industria interessata; le partecipazioni industriali non devono servire a praticare una politica di mantenimento strutturale.

In seno al DDPS va istituito un centro di competenza per gli affari di compensazione. Data l'esiguità del mercato indigeno nel settore dell'armamento, la futura strategia in materia di partecipazioni industriali non deve puntare soltanto sul settore militare bensì coinvolgere anche operatori che offrono sistemi civili. Il valore computabile dell'affare di compensazione può essere differenziato a dipendenza del tipo di sistema da acquistare e del tipo di prestazione compensatoria. Per ragioni di efficienza, occorre definire valori soglia sia per gli acquisti sia per le commesse.

Per finanziare e per fornire il supporto supplementare necessario nell'ambito dell'attuazione della strategia in materia di partecipazioni industriali, della politica degli affari di compensazione (offset policy) e del controlling degli affari di compensazione (offset controlling), il DDPS elabora le basi e gli accordi necessari, in collaborazione con le organizzazioni settoriali e i gruppi d'interesse coinvolti, l'industria svizzera e l'industria internazionale. Ai mandatari svizzeri beneficiari possono essere richiesti opportuni contributi.

Onde migliorare efficacia e trasparenza degli affari di compensazione occorre creare strumenti di controllo perfezionati. Un'analisi comparativa con altri Paesi consentirà infine di migliorare le possibilità di quantificazione necessarie a garantire la qualità, in stretta collaborazione con le organizzazioni settoriali e i gruppi d'interesse.

Per ulteriori precisazioni e ausili per l'attuazione si rimanda alla strategia in materia di partecipazioni industriali del DDPS.

7 Collaborazione con il settore privato

La Confederazione collabora già oggi in vario modo e intensamente con i fornitori di prestazioni privati, sinora perlopiù nella forma di contratti di breve durata. Durante le fasi di valutazione, acquisto, introduzione e manutenzione, cura relazioni d'affari fondate sulla durata, sulla trasparenza e sulla continuità. In futuro tale politica andrà ulteriormente consolidata, dopo accurato esame con il committente, mediante un maggior numero di contratti di diritto privato di lunga durata.

La collaborazione si svolge in base a un modello operativo predefinito, con una chiara assegnazione di compiti, competenze, procedure e responsabilità. Gli obiettivi quantitativi e qualitativi sono considerati di pari valore. L'obiettivo della collaborazione è quello di perseguire un'economicità a medio e lungo termine. Coprendo in modo economico le necessità militari si contribuisce a risolvere il problema delle ristrettezze dell'esercito a livello di capacità, risorse e finanze.

I finanziamenti da parte di privati vanno presi in considerazione se assicurano alla Confederazione vantaggi nella copertura delle necessità materiali dell'esercito e se è possibile dimostrare che comportano benefici economici per gli utenti. Va presa in considerazione come fattore determinante l'economicità di sistemi e costruzioni considerata sull'intero ciclo di vita. Gli incrementi di efficienza e di efficacia nel corso del ciclo di vita devono essere trasferiti al committente ed esposti nei rapporti periodici.

Vista la maggiore frequenza di vincoli contrattuali di lunga durata, la necessità di garantire una sufficiente sicurezza a livello di approvvigionamento assume un'importanza accresciuta anche in situazioni di crisi. I fornitori di prestazioni privati sono tenuti in particolare ad adottare le necessarie misure in materia di personale, segnatamente nell'ambito della fornitura di prestazioni vicine alla truppa. In caso di bisogno la Confederazione si assicura i diritti d'uso sulla proprietà intellettuale, sulle attrezzature e sulle infrastrutture. Per garantirsi i diritti di proprietà intellettuale la Confederazione può ricorrere a un compenso unico definito anticipatamente.

Nell'interesse della difesa nazionale e del mantenimento della base tecnologica e industriale svizzera rilevante, la Confederazione può partecipare in imprese industriali nel settore dell'armamento e della sicurezza. Tali partenariati di lunga durata

I presenti principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS entrano in vigore il 1° luglio 2010. Essi sostituiscono i principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del 29 novembre 2002¹.

30 giugno 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

¹ FF 2003 370