Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«$$e-seal»

«$$QrCode»

Procedura di valutazione del nuovo aereo da combattimento

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 9 settembre 2022

Compendio

Il 16 novembre 2021, la CdG-N ha deciso di esaminare la legalità e l'adeguatezza di alcuni aspetti della procedura di valutazione per la scelta del nuovo aereo da combattimento (NAC) dell'esercito svizzero. La Commissione è giunta alle seguenti conclusioni:

La valutazione tecnica è conforme alle norme

La valutazione tecnica è stata svolta correttamente da un punto di vista legale e armasuisse ha adottato le misure necessarie per garantire la parità di trattamento degli offerenti e una procedura fondata su elementi oggettivi e tracciabile. Anche la nuova metodologia di valutazione scelta (metodo AHP) era legittima. Tuttavia, applicare per la prima volta tale metodologia a un affare in materia di armamento così importante ha comportato determinati rischi. Inoltre, la Commissione può comprendere solo in parte il motivo per cui armasuisse si è astenuta dall'includere nella sua valutazione, per quanto possibile, l'esperienza dei Paesi che già utilizzano gli aerei da combattimento presi in considerazione.

Le condizioni quadro non erano adeguate e non hanno lasciato al Consiglio federale alcun margine di manovra nella scelta del modello di velivolo

La CdG-N osserva che durante la procedura il Consiglio federale si è attenuto alle linee guida legali e politiche da lui stesso definite. In linea di principio, il diritto in materia di appalti pubblici conferisce al Consiglio federale un ampio margine di manovra per quanto riguarda gli acquisti nel settore dell'armamento. A seconda di come erano definite le condizioni quadro, nel prendere la sua decisione il Consiglio federale avrebbe dunque potuto tenere conto anche di considerazioni politiche sovraordinate. A causa delle condizioni quadro da lui stesso definite all'inizio della procedura, il Consiglio federale ha invece constatato, al momento di prendere una decisione sul modello di aereo, l'impossibilità di includere considerazioni di politica estera. La CdG-N ha individuato in questa precoce e, a suo avviso, inutile restrizione il problema principale della procedura di acquisto.

La CdG-N reputa che il Consiglio federale dovrebbe definire le condizioni quadro per gli acquisti nel settore dell'armamento in modo tale da mantenere il margine di manovra previsto dai pertinenti requisiti legali e da potere includere considerazioni politiche sovraordinate nel prendere la propria decisione. La valutazione tecnica deve servire in una prima fase a esaminare e valutare le offerte dal punto di vista militare. In una seconda fase, il Consiglio federale dovrebbe, su tale base, poter includere anche considerazioni politiche ed economiche e, in ultima analisi, valutare quale offerta sia nell'interesse generale della Svizzera. Il caso in esame avrebbe offerto una buona occasione in tal senso, dato che tutti gli aerei da combattimento considerati soddisfacevano i requisiti e alla Svizzera erano parimenti stati assicurati significativi «affari di compensazione».

La Commissione ritiene pertanto discutibile che il Consiglio federale non abbia discusso o chiarito sin dall'inizio il margine di manovra che la procedura scelta gli avrebbe concesso al momento della decisione sul modello al termine della valutazi-

one di armasuisse. Invece, solo al momento della scelta finale si è reso conto che, di fronte al chiaro risultato della valutazione tecnica, non avrebbe potuto che confermare la proposta che gli veniva sottoposta. A tale riguardo va criticato anche il DDPS in quanto dipartimento responsabile: gli accertamenti della CdG-N hanno mostrato che lo stesso DDPS, per molto tempo, non era probabilmente consapevole di quale margine di manovra disponesse il Consiglio federale e che nel merito ha fornito a quest'ultimo informazioni contraddittorie.

La CdG-N ritiene inadeguata anche la successiva gestione dei risultati della valutazione tecnica da parte del DDPS. Sebbene fosse a conoscenza di tali risultati da metà marzo 2021, la responsabile del DDPS ha informato gli altri capidipartimento soltanto a metà maggio (DFGP e DFAE) e a metà di giugno 2021 (altri capidipartimento). L'informazione tardiva e la mancanza di chiarezza di cui sopra quanto al margine di manovra hanno indotto vari dipartimenti a negoziare con i Paesi produttori, fino a poco prima della decisione sul modello del 30 giugno 2021, soluzioni in altri dossier connessi all'acquisto degli aerei da combattimento. Ne sono conseguiti dissapori a livello politico fra gli Stati.

Valutazione di sintesi

La CdG-N ritiene che la procedura di valutazione del nuovo aereo da combattimento sia stata condotta in conformità con la legge. La Commissione critica tuttavia l'adeguatezza della procedura in particolare per quanto riguarda le condizioni quadro e i requisiti per l'appalto, la gestione dei risultati della valutazione a livello di DDPS e di Consiglio federale e i rapporti con i Paesi produttori. A tale proposito ha formulato cinque raccomandazioni, chiedendo in particolare al Consiglio federale di chiarire in anticipo, per i futuri acquisti nel settore dell'armamento, in che misura intenda includere anche considerazioni politiche sovraordinate e di assicurarsi che sia mantenuto il suo margine di manovra. Il Consiglio federale è invitato a esprimere il proprio parere sui risultati e sulle raccomandazioni entro il 15 dicembre 2022.

Indice

Compendio **2**
1 Introduzione **6**
2 Tappe chiave dell'acquisto dei nuovi aerei da combattimento **7**
2.1 Processo politico all'origine della valutazione tecnica 7
2.2 Valutazione tecnica 8
2.3 Elaborazione successiva dei risultati della valutazione tecnica a livello di dipartimento e di Consiglio federale 9
2.4 Tavola sinottica 10
3 Requisiti per l'acquisto **12**
3.1 Requisiti legali in materia di acquisti pubblici 12
3.1.1 Procedura e principi 12
3.1.2 Decisione di aggiudicazione e determinazione del prezzo 14
3.2 Requisiti di natura politica 15
3.2.1 Criteri di aggiudicazione 15
3.2.2 Aspetti di politica estera 16
3.3 Valutazione della CdG-N 19
4 Valutazione tecnica **22**
4.1 Approccio metodologico 23
4.2 Parità di trattamento degli offerenti 26
4.3 Considerazione delle referenze e delle esperienze di altri Paesi 29
4.4 Valutazione da parte della CdG-N 30
5 Conclusione della procedura: fase politica **32**
5.1 Procedura seguita dal DDPS una volta che i risultati della valutazione erano disponibili (a partire da metà marzo 2021) 32
5.2 Gestione dei risultati della valutazione a livello del Consiglio federale (a partire dal 17 maggio 2021) 37
5.3 Negoziati con altri Stati e relativo coordinamento 38
5.4 Comunicazione pubblica concernente la scelta del modello e i costi di acquisto 41
5.5 Colloqui conclusivi e presunta distruzione dei documenti 42
5.6 Valutazione da parte della CdG-N 44
6 Valutazione di sintesi **49**
6.1 Legalità 50
6.2 Adeguatezza 50
6.3 Trasparenza 53
7 Procedura ulteriore **53**

Elenco delle abbreviazioni **55**
Elenco delle persone sentite **56**

Rapporto

1 Introduzione

Il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha deciso di acquistare 36 aerei da combattimento F-35A del produttore Lochkeed Martin. Questa decisione ha suscitato una serie di critiche da parte della politica e dei media. Oltre ai dubbi (di natura politica) sul modello di velivolo scelto è stata messa in discussione la procedura di valutazione e sono state segnalate presunte lacune a livello procedurale.

Il 16 novembre 2021 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha pertanto deciso di esaminare da vicino determinati aspetti della procedura di valutazione seguita per l'acquisto dei nuovi aerei da combattimento dell'esercito svizzero[1] dal profilo della legalità e dell'adeguatezza. In particolare ha chiarito *determinati aspetti relativi allo svolgimento della procedura di valutazione, alla metodologia di valutazione scelta e all'integrazione degli aspetti di politica (estera) nella procedura*. Non rientrava invece fra i suoi obiettivi riesaminare o valutare la procedura nel suo insieme, ossia i risultati ottenuti, né prendere posizione sull'idoneità del modello di aereo scelto. Sono inoltre state escluse dall'indagine questioni relative ai (futuri) affari di compensazione e questioni relative alla determinazione dei costi di acquisto e di esercizio e ai rischi finanziari dell'appalto. Questi aspetti saranno trattati dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S; affari di compensazione) e dal Controllo federale delle finanze (CDF; determinazione dei costi e rischi finanziari).

Nell'ambito dell'indagine sono inoltre state sentite le persone responsabili all'interno del DDPS – dalla capodipartimento ai responsabili di progetto di armasuisse – ma anche il presidente della Confederazione e capo del DFAE, il capo del DFF, la Segretaria di Stato del DFAE e due esperti su questioni legali (in materia di appalti).[2] La competente sottocommissione ha pure esaminato diversi incarti relativi alla procedura di valutazione, compresi alcuni documenti classificati in quanto segreti, come l'intero rapporto di valutazione e le proposte o note informative sottoposte al Consiglio federale. Da ultimo la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCdG) ha valutato, su incarico della CdG-N, i verbali allargati delle decisioni delle sedute del Consiglio federale durante le quali è stato discusso l'acquisto dei nuovi aerei, comunicando in seguito alla CdG-N le informazioni essenziali che ne sono scaturite.

Nel prossimo capitolo del presente rapporto verranno anzitutto descritti gli antefatti e le tappe chiave della procedura di valutazione seguita per l'acquisto dei nuovi aerei da combattimento. Nei numeri da 3 a 5 verranno presentate le informazioni raccolte dalla CdG-N e le sue valutazioni: il numero 3 descrive i requisiti vigenti per l'acquisto e ne valuta l'osservanza e adeguatezza. Nel numero 4 viene descritta e

[1] La procedura di valutazione per i nuovi mezzi di difesa terra-aria (DTA), anch'essa parte del Programma Air2030, non è stata esaminata.
[2] Un elenco delle persone sentite è allegato al presente rapporto.

valutata la valutazione tecnica. L'ulteriore elaborazione dei risultati della valutazione da parte del DDPS, e quindi a livello di Consiglio federale, è presentata nel numero 5. Il numero 6 contiene una valutazione di sintesi e le conclusioni della CdG-N, mentre il numero 7 illustra il prosieguo della procedura.

2 Tappe chiave dell'acquisto dei nuovi aerei da combattimento

Nel seguente capitolo vengono ripercorse le principali date e decisioni in relazione all'acquisto dei nuovi aerei da combattimento. Per una descrizione e valutazione più precisa della procedura si rinvia al numero 3.

2.1 Processo politico all'origine della valutazione tecnica

Dopo che, nel maggio 2014, il Popolo aveva respinto l'acquisto di 22 aerei Saab Gripen per sostituire la flotta di Tiger[3] e, il 16 febbraio 2016, l'allora capo del DDPS, il consigliere federale Guy Parmelin, aveva sorprendentemente deciso di interrompere la procedura di valutazione per un nuovo sistema di difesa terra-aria (DTA)[4], nel febbraio 2016 il DDPS avviava nuovi accertamenti volti a rinnovare la difesa aerea (aerei da combattimento e sistemi DTA). L'allora capo del DDPS incaricava quindi un gruppo di esperti interno di procedere ai necessari chiarimenti in relazione al fabbisogno, alla procedura e agli aspetti industriali. Sulla base del rapporto del gruppo di esperti del 30 maggio 2017[5], in data 8 novembre 2017[6] il Consiglio federale adottava diverse decisioni di principio per rinnovare i mezzi per la difesa dello spazio aereo svizzero. In particolare stabiliva di acquistare nuovi aerei da combattimento (NAC) e un nuovo sistema di difesa terra-aria (DTA) per 8 miliardi di franchi al massimo e incaricava il DDPS di esaminare diverse opzioni per il seguito della procedura (acquisto «per via ordinaria» attraverso il messaggio sull'esercito, una decisione programmatica, revisione della legge militare o altro). Il 9 marzo 2018 il Consiglio federale decideva di sottoporre al Parlamento l'acquisto degli aerei da combattimento e degli altri mezzi per la protezione dello spazio aereo in quanto «decisione programmatica di ampia portata»[7], lasciando in tal modo aperta

[3] Votazione del 18 maggio 2014: la legge federale del 27 settembre 2013 sul fondo per l'acquisto dell'aereo da combattimento Gripen (Legge sul Fondo Gripen) è stata respinta con il 53,4% di voti contrari.
[4] Sospensione del progetto «Difesa terra-aria (DTA) 2020», rapporti della CdG-N del 26 gennaio 2017 e del 25 settembre 2017
[5] *Luftverteidigung der Zukunft, Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug*, maggio 2017 (in tedesco e francese)
[6] Rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo: decisioni di principio del Consiglio federale, comunicato stampa del Consiglio federale dell'8 novembre 2017
[7] Art. 28 cpv. 3 LParl

l'eventualità di svolgere una votazione popolare.[8] Alla fine di marzo 2018 il DDPS avviava la procedura di valutazione vera e propria.

Dopo l'avvicendamento al vertice del DDPS a inizio 2019, nel febbraio 2019 la nuova capodipartimento conferiva diversi mandati per la redazione di rapporti supplementari. In particolare erano stati commissionati un secondo parere a Claude Nicollier in merito al rapporto del gruppo di esperti (cfr. nota 5), una valutazione degli affari di compensazione (*offset*) da parte del già direttore del CDF Kurt Grüter e un'analisi delle minacce esistenti, svolta internamente dal DDPS. Tutti questi rapporti erano disponibili nel maggio 2019.

Nel giugno 2019 il Consiglio federale adottava il messaggio sulla decisione programmatica per l'acquisto di nuovi aerei da combattimento[9], che le Camere hanno successivamente approvato nel dicembre dello stesso anno. La decisione è poi stata sottoposta a referendum e infine accettata con il 50,1 per cento di voti favorevoli nella votazione popolare del 27 settembre 2020.

2.2 Valutazione tecnica

La procedura di valutazione è formalmente iniziata il 6 luglio 2018 con la prima domanda di offerte a cinque fornitori scelti. Dopo aver ricevuto le prime offerte alla fine del gennaio 2019, nella primavera 2019 gli aerei sono stati sottoposti a test pratici, in un primo tempo sul posto presso i costruttori e poi in Svizzera. I test avevano soprattutto lo scopo di verificare i dati forniti dai costruttori nell'ambito delle prime offerte. In questa fase un offerente (Saab con i Gripen E) si è ritirato dalla procedura.

Sulla base delle prime offerte e tenendo conto soprattutto dalle informazioni ottenute con i test, il 10 gennaio 2020 armasuisse invitava i quattro fornitori rimanenti a elaborare una seconda offerta, richiesta cui tutti i fornitori hanno dato seguito entro novembre 2020. In seguito sono state concluse le valutazioni ed è stato elaborato il relativo rapporto. Una prima bozza scritta è stata consegnata alla capodipartimento del DDPS il 10 marzo 2021, cui è ancora seguita una spiegazione dei risultati della valutazione fornita dai responsabili di armasuisse in data 16 marzo. Il rapporto è poi stato nuovamente rielaborato per rispondere ai requisiti redazionali del DDPS ed è stato consegnato il 9 giugno 2021 alla capodipartimento nella versione definitiva del 7 giugno 2021.

[8] La decisione programmatica sottostà al referendum facoltativo. Questo significa che se viene raccolto un numero sufficiente di firme il Popolo può esprimersi nell'ambito di una votazione popolare.

[9] Messaggio del 26 giugno 2019 concernente la decisione programmatica sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento, FF **2019** 4229

2.3 Elaborazione successiva dei risultati della valutazione tecnica a livello di dipartimento e di Consiglio federale

Durante un incontro nell'ottobre 2020 il Consiglio federale aveva incaricato il DDPS di provvedere ai preparativi necessari in seno alla Delegazione Sicurezza del Consiglio federale (DelSic) in vista della scelta del modello nel programma Air2030 e di elaborare le basi necessarie alla decisione del Consiglio federale. Per motivi di segretezza, nel novembre 2020 la DelSic ha deciso di istituire per questo affare una «DelSic speciale Air2030» (partecipanti: capi del DDPS, DFAE e DFGP, accompagnati dai rispettivi segretari generali, dal cancelliere della Confederazione o dal vicecancelliere).

La DelSic speciale si è incontrata complessivamente quattro volte: il 18 gennaio, il 15 marzo, il 21 aprile e il 17 maggio 2021. Nella seduta del 15 marzo ha discusso, coinvolgendo il DFF rappresentato dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), dei possibili affari di compensazione di natura politica con i Paesi costruttori e di questioni di politica in materia di sicurezza. Il DFAE è stato incaricato di avviare «colloqui esplorativi» con i Paesi produttori. Nella seduta del 21 aprile il DFAE è stato incaricato di elaborare un'analisi dal profilo della politica estera del rapporto globale Air2030. Nella seduta del 17 maggio la capodipartimento del DDPS ha infine informato la DelSic speciale sui risultati della valutazione, di cui era a conoscenza dalla metà di marzo.

Il 9, 10 e 11 giugno la capodipartimento del DDPS ha informato gli altri consiglieri federali, individualmente, sui risultati della valutazione.

Il 18 giugno 2021 il Consiglio federale ha condotto una prima discussione finalizzata alla scelta del modello, nell'ambito della quale sono emerse diverse questioni riguardo alla possibilità di considerare anche aspetti di politica estera ai fini della decisione. Per chiarire questi aspetti si è deciso di rinviare la decisione sul modello dal 23 giugno al 30 giugno 2021. Le discussioni al riguardo sono proseguite il 23 giugno e il 30 giugno 2021, quando il Consiglio federale ha deciso per gli F35-A.

Occorre inoltre rilevare che in questa fase il DDPS aveva commissionato due mandati volti a verificare la procedura di valutazione e a chiarire gli aspetti legali nell'ambito della procedura: il 27 aprile aveva così conferito (a voce) un incarico allo studio legale Homburger. Secondo il DDPS, lo scopo era di effettuare un controllo della plausibilità in merito al metodo di valutazione, ai criteri di aggiudicazione e alla valutazione finanziaria delle offerte, tenendo conto della decisione programmatica approvata dal Popolo. Il 18 giugno 2021, al termine della prima discussione del Consiglio federale, il DDPS ha incaricato l'Ufficio federale di giustizia (UFG) di sottoporre a sua volta la perizia Homburger a un controllo della plausibilità e di chiarire il quadro legale, dal profilo dello Stato di diritto, per l'acquisto di aerei da combattimento. La perizia dell'UFG è stata consegnata il 28 giugno 2021.

2.4 Tavola sinottica

Tappe chiave della procedura di valutazione NAC

Febbraio 2016	L'allora capodipartimento del DDPS (il consigliere federale Parmelin) incaricava un gruppo di esperti interno di procedere a una serie di accertamenti in materia di difesa aerea (fabbisogno, procedura e aspetti industriali).
Maggio 2017	Pubblicazione del rapporto del gruppo di esperti *Luftverteidigung der Zukunft, Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug.*
8 novembre 2017	Il Consiglio federale decide che la Svizzera deve acquistare aerei da combattimento e sistemi DTA per 8 miliardi di franchi al massimo.
9 marzo 2018	Il Consiglio federale decide di presentare l'acquisto al Parlamento in quanto «decisione programmatica di ampia portata»
23 marzo 2018	Il DDPS pubblica i requisiti e i criteri di valutazione
23 maggio – 22 settembre 2019	Consultazione sulla decisione programmatica
6 luglio 2018	Prima domanda di offerte a cinque offerenti (Airbus: Eurofighter; Boeing: F/A-18 Super Hornet; Lockheed Martin: F-35A; Dassault: Rafale; Saab: Gripen E)
1° gennaio 2019	*Avvicendamento al vertice del DDPS. La consigliera federale Amherd succede al consigliere federale Parmelin*
25 gennaio 2019	Il DDPS riceve le prime offerte
Febbraio 2019	La nuova capodipartimento del DDPS commissiona rapporti supplementari a quello del gruppo di esperti del maggio 2017
Febbraio – marzo 2019	Test NAC presso i costruttori
Aprile – giugno 2019	Test NAC in Svizzera
13 giugno 2019	Ritiro di Saab dalla procedura di valutazione
Maggio 2019	I rapporti supplementari a quello del gruppo di esperti del maggio 2017 sono disponibili (minacce esistenti, offset e procedura)
26 giugno 2019	Il Consiglio federale adotta il messaggio concernente la decisione programmatica sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento (separato da DTA)
20 dicembre 2019	La decisione programmatica viene approvata dal Parlamento
10 gennaio 2020	Seconda domanda di offerte di NAC ai quattro offerenti rimanenti sulla base degli esami delle prime offerte, test e audit
27 settembre 2020	Votazione popolare: la decisione programmatica è accettata con il 50,1% dei voti
18 novembre 2020	Il DDPS riceve le seconde offerte

18 novembre 2020	Seduta DelSic: la capodipartimento del DDPS informa sullo scadenzario e sul processo di valutazione in corso
Novembre 2020 – marzo 2021	Elaborazione del rapporto di valutazione NAC
18 gennaio 2021	Prima seduta della DelSic speciale Air2030: la capodipartimento del DDPS informa in merito ai contatti avuti con i ministri degli esteri dei Paesi produttori
10 marzo 2021	La capodipartimento del DDPS riceve la prima bozza del rapporto di valutazione
15 marzo 2021	Seconda seduta della DelSic speciale Air2030: discussione su possibili affari di compensazione di natura politica con i Paesi produttori (input della SFI) e su questioni in materia di politica di sicurezza in relazione agli Stati produttori
16 marzo 2021	La capodipartimento del DDPS viene informata oralmente dal responsabile del programma Air2030 e della direzione del progetto sui risultati della valutazione
Fine marzo 2021	In vista delle ulteriori consultazioni in seno alla DelSic speciale, il DFAE individua, per ogni dipartimento, i dossier che possono avere implicazioni di politica estera
Aprile 2021	La capodipartimento del DDPS decide di incaricare uno studio legale di effettuare una verifica della procedura di aggiudicazione (decisione definitiva del 26 aprile)
Marzo - aprile 2021	Colloqui fra la capodipartimento del DDPS e i ministri della difesa dei Paesi produttori su possibili affari di compensazione di natura politica
21 aprile 2021	Terza seduta della DelSic speciale: la capodipartimento del DDPS informa sugli incontri con i ministri della difesa dei Paesi di produzione. Il DFAE viene incaricato di esaminare il rapporto globale Air2030 dal profilo della politica estera.
27 aprile 2021	Conferimento orale di un incarico allo studio legale Homburger per una verifica della plausibilità del metodo di valutazione, dei criteri di aggiudicazione e della valutazione finanziaria delle offerte.
17 maggio 2021	Quarta seduta della DelSic speciale: i risultati della valutazione vengono presentati ai membri, i quali giungono alla conclusione che non vi è alcun margine di manovra per integrare nella decisione considerazioni politiche.
7 giugno 2021	Data del rapporto di valutazione definitivo
9 giugno 2021	La capodipartimento del DDPS riceve il rapporto di valutazione definitivo
9, 10 e 11 giugno 2021	La capodipartimento del DDPS informa personalmente gli altri consiglieri federale sui risultati della valutazione.
18 giugno 2021	Prima discussione sulla decisione in merito al modello in seno

	al Consiglio federale
18 giugno 2021	Incarico all'UFG di effettuare una verifica della plausibilità della perizia Homburger.
23 giugno 2021	Prosieguo della discussione sulla decisione in merito al modello (prima lettura della proposta del DDPS del 16 giugno 2021)
28 giugno 2021	È disponibile la perizia giuridica dell'UFG, che esamina il quadro legale, dal profilo dello Stato di diritto, per l'acquisto di aerei da combattimento.
30 giugno 2021	Decisione in merito al modello del NAC da parte del Consiglio federale
Luglio – settembre 2021	Colloquio conclusivo fra armasuisse e gli offerenti.

3 Requisiti per l'acquisto

Il capitolo seguente ha lo scopo di chiarire quali erano i requisiti vigenti per la procedura di valutazione del NAC, se sono stati rispettati e se erano adeguati.

3.1 Requisiti legali in materia di acquisti pubblici

3.1.1 Procedura e principi

La procedura d'acquisto per il NAC era retta dalla precedente legge del 16 dicembre 1994[10] sugli acquisti pubblici (vLAPub) e dalla precedente ordinanza dell'11 dicembre 1995[11] sugli acquisti pubblici (vOAPub).[12] Tuttavia la legge escludeva esplicitamente dal suo campo di applicazione gli acquisti (fra l'altro) di armamenti (art. 3 cpv. 1 lett. e vLAPub[13]), che erano invece retti dalle disposizioni in merito agli «altri acquisti» previste nell'ordinanza (art. 32-39 vOAPub).[14]

Di questi «altri acquisti» fanno parte esplicitamente anche gli armamenti (art. 32 vOAPub), che possono essere oggetto di una procedura libera, selettiva oppure, a determinate condizioni, di una procedura mediante invito o trattativa privata (art. 34

[10] Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub), RU **1996** 508
[11] Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub), RU **1996** 518
[12] La legge e l'ordinanza sono state sottoposte a revisione totale per il 1° gennaio 2021.
[13] «La presente legge non è applicabile: […] e. all'acquisto di armi, munizioni o materiale bellico nonché alla costruzione di infrastrutture belliche e di comando nell'ambito della difesa integrata e dell'esercito.»
[14] Questa eccezione è giustificata da motivi di politica di sicurezza ed è prevista anche nell'Accordo internazionale sovraordinato (General Procurement Agreement, GPA). In tal modo si vuole consentire agli Stati di tenere debitamente conto delle condizioni specifiche in materia di sicurezza e di considerazioni di politica di sicurezza in caso di acquisti di armamenti.

cpv. 1 vOAPub). In riferimento ai beni d'armamento, l'articolo 35 capoverso 3 lettera a vOAPub stabilisce espressamente che l'appalto può essere aggiudicato senza bando di concorso per il tramite della procedura mediante invito. In deroga a tale principio, l'acquisto di armamenti può avvenire mediante trattativa privata qualora ciò sia «indispensabile per preservare imprese indigene importanti per la difesa nazionale.» (art. 36 cpv. 2 lett. f vOAPub). Nel caso in esame questa condizione non è data. L'acquisto di beni d'armamento mediante trattativa privata è tuttavia consentito anche qualora con l'aggiudicazione di una commessa mediante bando di concorso o procedura mediante invito siano «minacciati […] l'ordine pubblico e la sicurezza» (art. 36 cpv. 2 lett. a vOAPub in combinato disposto con art. 3 cpv. 2 lett. a vLAPub, cfr. art. 10 cpv. 4 lett. a della vigente LAPub 2019 e il messaggio sulla LAPub 2019, FF 2017 1587 1644 seg.). Secondo gli esperti in materia di appalti consultati, questa deroga può in particolare essere fatta valere, se debitamente motivata, anche per l'acquisto di aerei da combattimento, ragione per cui l'acquisto del NAC avrebbe potuto avvenire anche mediante trattativa privata.

Per l'acquisto del NAC, il 23 marzo 2018 il DDPS ha scelto la procedura mediante invito (art. 35 vOAPub), assoggettandosi in tal modo alle pertinenti prescrizioni previste negli articoli 37-39 vOAPub. Queste escludono in particolare la possibilità di ricorrere contro la decisione di aggiudicazione (art. 39 vOAPub) e prevedono che l'offerta più favorevole dal profilo economico ottenga l'appalto (art. 37 vOAPub; cfr. sotto).

Oltre ai requisiti specifici, la vOAPub prevede, soprattutto negli articoli 1 e 8, norme e principi generici, in particolare riguardo all'economicità, alla parità di trattamento e alla trasparenza. Dal momento che la Costituzione federale sancisce essenzialmente gli stessi principi[15], questi si applicano parimenti – secondo gli esperti interpellati dalla competente sottocommissione – agli «altri acquisti» e agli acquisti di armamenti per il tramite della procedura mediante invito.[16] A questa conclusione giunge anche una perizia giuridica commissionata dal DDPS[17], secondo cui la procedura per gli acquisti nell'ambito della vOAPub può essere adattata in funzione dell'oggetto dell'acquisto e della situazione del mercato, purché siano rispettati i requisiti in materia di aggiudicazione e in particolare il principio dell'economicità e della parità di trattamento.

Gli esperti in materia di appalti interpellati hanno sottolineato che per gli acquisti di armamento effettuati tramite procedura mediante invito non è previsto alcun requisito al di fuori di questi principi generali e alcune prescrizioni nella vOAPub.

[15] Principi dell'interesse pubblico e della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.), principio della buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost.) e principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 Cost.).

[16] La vOAPub non definisce se i principi del diritto in materia di acquisti pubblici si applichino anche alla procedura mediante invito di cui al capitolo 3 OAPub. Mentre i principi per l'aggiudicazione mediante bando disciplinati nel capitolo 3 vOAPub sono esplicitamente applicabili (art. 34 cpv. 1 vOAPub), l'art. 35 vOAPub non fa alcun riferimento in tal senso per quanto concerne la procedura mediante invito.

[17] Perizia Homburger AG del 23 giugno 2021 *«Projekt Volare: Rechtliche Verbindlichkeit des Ergebnisses der Evaluation NKF»* (solo in tedesco, confidenziale, non pubblicata)

L'autorità di aggiudicazione dispone pertanto di un ampio margine di manovra, tant'è che nel caso in esame avrebbe potuto procedere mediante trattativa libera[18].

Oltre ai requisiti previsti dal diritto in materia di appalti pubblici, l'ordinanza del DDPS sul materiale (OMAT-DDPS)[19] contiene una serie di disposizioni sull'acquisto di materiale dell'esercito (art. 7-12). In particolare prevede che acquisti complessi quali il NAC debbano essere eseguiti nell'ambito di progetti condotti mediante il metodo di gestione di progetti HERMES (art. 8 OMAT-DDPS). Armasuisse si è conformata a tale direttiva e ha pianificato e svolto la procedura di valutazione conformemente ai requisiti HERMES.

3.1.2 Decisione di aggiudicazione e determinazione del prezzo

Come già menzionato, anche in caso di acquisti di armamento che possono essere oggetto di una procedura mediante invito «l'offerta più favorevole dal profilo economico» ottiene l'appalto (art. 37 vOAPub). Per definire l'offerta più favorevole dal profilo economico l'articolo 37 vOAPub rinvia all'articolo 21 capoverso 1 vLAPub, secondo il quale diversi criteri di aggiudicazione (fra cui qualità, economicità e prezzo) vengono soppesati nell'ambito di un'analisi costi-benefici.

Il requisito secondo cui l'appalto deve essere aggiudicato all'offerta più favorevole dal profilo economico vale anche per gli acquisti di armamento tramite procedura mediante invito, conformemente a quanto confermato da una perizia giuridica commissionata dal DDPS[20]. Ne consegue che anche la giurisprudenza al riguardo è direttamente applicabile.

Secondo i requisiti e la giurisprudenza risulta che «l'offerta più favorevole dal profilo economico» non deve essere determinata soltanto in base al prezzo inferiore, ma deve tenere conto anche dei criteri di aggiudicazione (cfr. qui di seguito n. 3.2.1); è quanto affermato sia dagli esperti in materia di appalti sentiti dalla sottocommissione sia dagli esperti esterni incaricati dal DDPS. Nella perizia redatta da questi ultimi, un'offerta deve in particolare ottenere l'appalto quando risulta essere la migliore dal profilo sia dei costi globali che dei benefici globali. Secondo il risultato della procedura di valutazione questo era il caso del modello F-35A. La perizia giunge quindi alla conclusione che il Consiglio federale era tenuto ad aggiudicare l'appalto all'offerente di quest'ultimo modello.

[18] Cfr. sopra (n. 3.1.1, secondo paragrafo)
[19] Ordinanza del DDPS del 26 marzo 2018 sugli acquisti, l'utilizzazione e la messa fuori servizio di materiali (Ordinanza del DDPS sul materiale, OMAT-DDPS), RS **514.20**
[20] Cfr. nota 17.

3.2 Requisiti di natura politica

Oltre alle prescrizioni in materia di appalti, nell'ambito del processo politico legato all'acquisto del NAC è stata definita una serie di requisiti. In particolare sono stati precisati i criteri di aggiudicazione e le norme relative all'integrazione di aspetti di politica estera ai fini della scelta del modello.

3.2.1 Criteri di aggiudicazione

Nel messaggio del 26 giugno 2019[21] sulla decisione programmatica, il Consiglio federale stabilisce che i benefici devono essere valutati sulla base dei quattro criteri seguenti[22]:

- efficacia (efficacia operativa, autonomia d'impiego), ponderazione: 55 per cento;
- supporto ai prodotti (facilità di manutenzione, autonomia a livello di supporto), ponderazione: 25 per cento;
- cooperazione (cooperazione nel campo dell'istruzione militare e cooperazione con i fornitori), ponderazione: 10 per cento;
- partecipazione industriale diretta (entità e qualità degli offset diretti quale parte degli affari di compensazione), ponderazione: 10 per cento;

Questi quattro criteri principali sono poi stati concretizzati in sottocriteri dal gruppo di progetto[23] (cfr. al riguardo n. 4.1).

Nel determinare i costi non bisogna tenere conto soltanto dei costi dovuti all'acquisto del sistema, ma anche di «tutti i costi prevedibili per l'intero ciclo di vita, compresi la manutenzione, le riparazioni e il ripristino». Sono invece esclusi i costi per eventuali programmi di aumento dell'efficienza bellica o di mantenimento del valore nonché i costi della messa fuori servizio, poiché le previsioni al riguardo sono estremamente incerte.

[21] FF **2019** 4229. I requisiti per l'acquisto di un nuovo aereo da combattimento erano già stati definiti dal DDPS il 23 marzo 2018.

[22] L'obbligo di definire i criteri nel loro ordine di importanza è previsto nell'art. 21 cpv. 2 vLAPub. Nonostante questo articolo non sia di per sé applicabile agli acquisti di armamenti, gli esperti in materia di appalti consultati ritengono che il principio di trasparenza imponga di comunicare agli offerenti i criteri, la loro ponderazione e il metodo di valutazione.

[23] Il gruppo di progetto NAC (nucleo centrale) era composto di 18 persone: il capoprogetto, 12 responsabili di sottoprogetto, un responsabile della tecnologia, due responsabili degli offset, una gestora di portafoglio di sistemi e un assistente di progetto. La maggior parte di queste persone erano collaboratori di armasuisse; erano altresì rappresentati le Forze aeree, la base logistica e la base d'aiuto alla condotta dell'esercito, nonché lo Stato maggiore dell'esercito. Ognuno dei responsabili di sottoprogetto aveva a sua volta un gruppo di persone alle sue dipendenze.

3.2.2 Aspetti di politica estera

Nel suo messaggio concernente la decisione programmatica, il Consiglio federale ha dichiarato che l'acquisto di nuovi aerei da combattimento costituiva un affare con un ingente volume finanziario e che dunque i Governi di tutti i Paesi produttori sarebbero stati interessati a garantire che l'appalto venisse assegnato ai loro produttori. Per questo motivo, ci si è chiesti fino a che punto fosse possibile tenere conto di considerazioni di politica estera nella scelta del modello di aereo da acquistare.

Valutazione giuridica

Come illustrato nel numero 3.1, i requisiti legali per gli appalti nel settore dell'armamento sono pochi e l'autorità preposta alla procedura di aggiudicazione dispone pertanto di un ampio margine di manovra. Gli esperti in materia di appalti consultati dalla sottocommissione competente ritenevano quindi che nel caso dell'appalto NAC sarebbe stato legalmente possibile definire anche criteri di aggiudicazione di carattere politico, oppure stabilire che la decisione venisse presa a favore dell'aereo da combattimento prodotto in un Paese che avrebbe soddisfatto gli interessi della Svizzera in altri dossier o proposto gli affari di compensazione più interessanti. Secondo uno degli esperti sentiti[24], in questo caso si sarebbe dovuto optare per un'aggiudicazione mediante trattativa privata. Nella procedura mediante invito, questi criteri avrebbero dovuto essere definiti e presentati in modo trasparente almeno all'inizio della procedura, con la decisione del Consiglio federale dell'8 novembre 2017. Gli esperti hanno comunque sottolineato che tali criteri avrebbero potuto determinare una disparità di trattamento fra gli offerenti e avere conseguenze indesiderate a livello di politica estera.

La capodipartimento del DDPS, da parte sua, riteneva che il diritto in materia di appalti pubblici non permettesse per principio di includere considerazioni di ordine politico: la LAPub si applica infatti anche agli appalti pubblici nel settore dell'armamento e stabilisce che per la valutazione delle offerte possano essere impiegati soltanto criteri direttamente correlati ai beni da acquistare. Secondo la capodipartimento del DDPS, aspetti di politica estera e considerazioni geopolitiche sono stati discussi in seno al Consiglio federale al momento di decidere quali produttori o Paesi produttori dovessero essere invitati a partecipare alla gara d'appalto. Nella procedura di valutazione stessa, tali considerazioni sono state integrate sotto il criterio «cooperazione» (cfr. n. 3.2.1). Tra le offerte ricevute, è stato scelto l'aereo con il miglior rapporto costi-benefici per la Svizzera.

Requisiti concreti nel messaggio concernente la decisione programmatica sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento

Nel corso delle sue indagini, la CdG-N ha rilevato che il messaggio concernente la decisione programmatica contiene importanti indicazioni su come includere aspetti di politica estera. Tali indicazioni sono spiegate di seguito.

[24] Prof. Nicolas Diebold (cfr. l'elenco delle persone sentite in allegato).

Il messaggio in questione recita: «Di principio i requisiti (capacità prestazionale, idoneità per la Svizzera, costi, offerte di cooperazione militare e industriale) devono essere soddisfatti e i criteri oggettivi devono essere preponderanti. Sulle decisioni in materia di acquisti non devono prevalere riflessioni di altra natura a scapito dell'entità dei benefici per l'esercito. Il nostro Collegio è però libero nella scelta del modello. In caso di offerte equivalenti gli aspetti di politica estera possono avere un influsso.»[25]

Il requisito delle offerte equivalenti è stato inserito nel messaggio dopo la procedura di consultazione concernente la decisione programmatica. Nel rapporto esplicativo del 23 maggio 2018[26], la frase in questione era formulata in modo meno restrittivo: «Aspetti di politica estera possono avere un influsso». L'adeguamento relativo all'equivalenza delle offerte figura peraltro soltanto nelle versioni italiana e tedesca del messaggio; nella versione francese è stato evidentemente dimenticato.[27]

La capodipartimento del DDPS ha spiegato alla Commissione che questo elemento è stato aggiunto al messaggio a seguito della consultazione e di una discussione interna: era importante che il messaggio fosse «pulito e trasparente», per questo motivo il passaggio è stato adeguato. Tuttavia la consigliera federale ha precisato che si trattava di una «semplice precisazione» e non di un «nuovo requisito». Ha inoltre aggiunto che il messaggio non ha dato luogo a domande o corapporti da parte di altri dipartimenti.

La Commissione ha chiesto se il Consiglio federale fosse stato informato di questa modifica, che retrospettivamente si può definire essenziale. Il Segretario generale del DDPS ha sottolineato che la versione originale aveva subito numerose modifiche e che il Consiglio federale aveva approvato il rapporto posto in consultazione; ha tuttavia affermato che «non era ovviamente possibile commentare ogni modifica linguistica». Il Segretario generale del DFF ha dichiarato alla Commissione di essere alquanto sorpreso che non sia stata segnalata tale modifica alla bozza di messaggio.

Il 26 giugno 2019, il Consiglio federale ha adottato la decisione programmatica e il messaggio senza discussione, secondo il verbale allargato delle decisioni; gli aspetti di politica estera, in particolare, non hanno dato luogo a riserve o interventi.

Chiarimenti relativi al margine di manovra

I requisiti relativi agli aspetti di politica estera contenuti nel messaggio sono tornati d'attualità solo con l'avvicinarsi della decisione sul modello.

[25] FF **2019** 4229, in particolare 4259. Nella versione italiana, come in quella tedesca, figura la menzione dell'equivalenza delle offerte, mentre nella versione francese tale menzione non c'è.

[26] Rapporto esplicativo sulla decisione programmatica per il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo del 23 maggio 2018

[27] Nella versione francese, sia nel rapporto esplicativo per la consultazione sia nel messaggio viene riportata la formulazione identica seguente: «Reste que le Conseil fédéral a toute liberté dans le choix des systèmes. Des aspects de politique extérieure peuvent jouer un rôle dans la prise de décision».

In un documento interlocutorio[28] destinato al Consiglio federale, a metà ottobre 2020 il DDPS ha dichiarato che, sebbene i risultati della valutazione tecnica costituissero certamente una base importante per decidere quale aereo da combattimento acquistare, il Consiglio federale avrebbe potuto in linea di massima prendere liberamente la propria decisione senza forzatamente dover seguire il rapporto di valutazione. Il documento precisava che, nella sua decisione, il Consiglio federale avrebbe potuto anche prendere in considerazione altri elementi e includerli nella valutazione complessiva. Il DDPS partiva essenzialmente dal presupposto che quanto più i candidati si equivalessero nei risultati della valutazione tecnica, tanto maggiore sarebbe stato il margine di manovra politico del Consiglio federale per includere altri elementi nella decisione. In questo caso, sarebbe spettato al Consiglio federale decidere se e come includere tali considerazioni in una valutazione complessiva prima di decidere quale modello acquistare.

Nell'aprile 2021 il DDPS ha commissionato allo studio legale Homburger una verifica della plausibilità (cfr. n. 3.3.1). Nella sua perizia del 23 giugno 2021[29], lo studio legale ha affrontato la questione della natura giuridicamente vincolante del risultato della valutazione, giungendo alla conclusione che il contratto deve essere aggiudicato al costruttore che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa. Secondo Homburger e gli esperti in materia di appalti consultati, è chiaro che l'offerta economicamente più vantaggiosa non è per forza l'offerta più favorevole in termini di prezzo, ma quella che al meglio risponde ai criteri di aggiudicazione od ottiene i migliori risultati sulla base dell'analisi costi-benefici.

La perizia Homburger afferma inoltre che il Consiglio federale si è riservato la possibilità di prendere ugualmente in considerazione aspetti di politica estera nel caso di offerte equivalenti. Per «offerte equivalenti», secondo lo studio legale, vanno logicamente intese offerte i cui risultati dell'analisi costi-benefici sono molto vicini. Homburger conclude che nella valutazione un candidato ha chiaramente ottenuto il migliore risultato, sia dal punto di vista dei benefici che dei costi, e che nessun altro candidato si è avvicinato abbastanza da suggerire la presenza di un'offerta equivalente. Secondo lo studio legale il Consiglio federale era giuridicamente vincolato, visto l'articolo 37 vOAPub in combinato disposto con l'articolo 21 capoverso 1 vLAPub, ad aggiudicare l'appalto al costruttore che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il 18 giugno 2021, quando il Consiglio federale ha discusso per la prima volta della scelta imminente dell'aereo alla luce dei risultati della valutazione, è parso subito chiaro che vi erano opinioni divergenti riguardo alla possibilità di includere in questa scelta considerazioni di politica estera e che vi erano punti ancora da chiarire a questo proposito. Per questo motivo il Consiglio federale ha incaricato l'UFG di

[28] Documento interlocutorio (in tedesco): Programm Air2030: Vorgehen nach der Evaluation vom 12. Oktober 2020

[29] *Rechtliche Verbindlichkeit des Ergebnisses der Evaluation NKF*, perizia del 23 giugno 2021 (documento confidenziale, in tedesco, non pubblicato)

chiarire il margine di manovra legale in materia. Nella sua perizia[30], l'UFG è giunto alla conclusione che il quadro legale era chiaro e che dunque le considerazioni di politica estera non erano di alcuna rilevanza in assenza di offerte equivalenti. L'Ufficio ha rinviato alla giurisprudenza per quanto attiene alla nozione di equivalenza e ha stabilito che, in base al risultato della procedura di valutazione del NAC, non vi era alcuna equivalenza tra l'F-35A, vincitore della valutazione, e gli aeromobili concorrenti; pertanto nella scelta del modello non sarebbe stato possibile tenere conto di aspetti di politica estera. Ha aggiunto che a quel punto non era possibile procedere alla (ri)valutazione di un'offerta sulla base di affari di compensazione a livello politico senza dare anche ad altri offerenti la possibilità di presentare tali offerte.

Il capo del DFAE e anche il capo del DFF hanno dichiarato alla CdG-N che la perizia dell'UFG, definita come la «coscienza giuridica del Consiglio federale», è stata decisiva per il Consiglio federale. La perizia aveva infatti fatto chiarezza e il Consiglio federale aveva concluso sulla base della stessa di non disporre di alcun margine di manovra per considerazioni di politica estera nella scelta del modello.

Il capo del DFF ha dichiarato alla CdG-N di rammaricarsi del fatto che il Consiglio federale alla fine non abbia discusso seriamente sull'opportunità di tenere conto anche di considerazioni di politica estera nella decisione sul modello. Ciò non significa, ha aggiunto, che si sarebbe dovuto dare più peso agli interessi di politica estera che ai risultati della valutazione tecnica, ma il Consiglio federale avrebbe dovuto quantomeno discuterne. Per il capo del DFF era chiaro che l'esercito desiderasse il miglior aereo e che la procedura di valutazione fosse stata condotta correttamente, ma la decisione sul tipo di aereo spettava al Consiglio federale, che avrebbe dovuto altresì considerare gli interessi generali della Svizzera e, se necessario, includere anche altri aspetti. Tuttavia, ciò non è stato possibile a causa del requisito posto nel messaggio e della perizia dell'UFG.

Sia il capo del DFF che il capo del DFAE hanno riconosciuto davanti alla CdG-N che, in questo caso, il Consiglio federale aveva inutilmente limitato il suo margine di manovra e che occorrerà trarne i debiti insegnamenti. Nessuno dei due consiglieri federali è stato in grado di spiegare in modo plausibile alla CdG-N perché, quando il Governo ha discusso la decisione programmatica nel giugno 2019, non hanno rivendicato un margine di manovra in politica estera anche in assenza di offerte equivalenti.

3.3 Valutazione della CdG-N

I requisiti legali sono stati rispettati

Nel corso delle sue indagini, la CdG-N ha constatato che anche gli acquisti nel settore dell'armamento sottostanno a determinate prescrizioni. Dal punto di vista

[30] *Rechtsstaatlicher Rahmen für die Beschaffung von Kampfflugzeugen*. Perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 28 giugno 2021, n. 2.1.2 (disponibile in tedesco e francese)

giuridico, è chiaro che l'acquisto del NAC e la procedura di valutazione erano esclusi dal campo di applicazione della LAPub allora vigente e dovevano adempiere soltanto alcuni requisiti della vOAPub. È inoltre indiscusso che una procedura mediante invito per l'acquisto di materiale bellico debba rispettare, per quanto possibile – ossia tenendo conto degli interessi della politica di sicurezza – i principi del diritto in materia di appalti pubblici e del diritto costituzionale.

Secondo la CdG-N, nel caso in rassegna sono state rispettate le norme vigenti. Non ci sono elementi per ritenere che siano state violate le disposizioni del diritto in materia di appalti pubblici o i principi costituzionali (cfr. n. 4.2).[31]

Il margine di manovra del Consiglio federale è stato inutilmente limitato

I fatti sopra descritti dimostrano che anche il Consiglio federale ha rispettato il quadro giuridico e politico della procedura di appalto: ha basato la sua scelta sul risultato della valutazione e non ha tenuto conto di aspetti di politica estera.

La CdG-N ritiene che in questioni importanti come l'acquisto del NAC, il Consiglio federale debba ponderare gli interessi e, se opportuno e possibile, tenere conto anche di considerazioni di politica estera e delle offerte dei Paesi costruttori che presentano potenziali vantaggi finanziari per la Svizzera. Alla luce di quanto esposto, la Commissione non comprende perché il Consiglio federale abbia limitato il suo margine di manovra fin dall'inizio e senza un esame approfondito, da un lato fissando un quadro rigido nel suo messaggio e, dall'altro, optando per la procedura mediante invito[32]. Va notato, tuttavia, che questa tematica non è stata oggetto di discussione nemmeno nelle deliberazioni in seno alle Camere sulla decisione programmatica.

Per la CdG-N è del tutto comprensibile che il Consiglio federale, fondandosi su una perizia legale dell'UFG e considerando che l'azione dello Stato debba rispettare il principio di buona fede, nel compiere la sua scelta abbia voluto rispettare le proprie regole e il quadro giuridico. Nel giugno 2021 il Governo è giunto alla conclusione di non disporre di alcun margine di manovra. Le indagini della CdG-N hanno dimostrato che il Consiglio federale aveva ristretto inutilmente il suo margine di manovra già all'inizio della procedura di appalto, nel 2018 e nel 2019, presumibilmente senza essere consapevole della portata di questa azione.

[31] Per quanto riguarda l'adeguatezza dei requisiti in materia di diritto degli appalti, ci si può chiedere se sia opportuno che gli acquisti nel settore dell'armamento siano esclusi dal campo di applicazione della LAPub in ragione di interessi della politica di sicurezza. Tuttavia, a questa domanda il legislatore ha risposto di recente nell'ambito della revisione della LAPub: il 21 giugno 2019 le Camere federali hanno adottato all'unanimità (con due astensioni in Consiglio nazionale) la revisione totale della LAPub, stabilendo così anche che gli aspetti della politica di sicurezza devono continuare a prevalere sugli obiettivi del diritto degli appalti pubblici e che, pertanto, alcune prescrizioni del diritto degli appalti pubblici non si sarebbero dovute applicare agli acquisti nel settore dell'armamento.

[32] Il DDPS ha optato per la procedura mediante invito sulla base della strategia del Consiglio federale in materia di armamento. Il Consiglio federale ne è stato informato e i requisiti sono stati successivamente pubblicati (cfr. comunicato stampa del DDPS del 23 marzo 2018 «Definiti i requisiti per il nuovo aereo da combattimento e per il nuovo sistema di difesa terra-aria»).

Al riguardo occorre tuttavia rilevare che le persone del DDPS intervistate, e in particolare la capodipartimento, abbiano dichiarato alla CdG-N che il Consiglio federale non disponeva di alcun margine di manovra perché non vi erano offerte equivalenti. Nell'ottobre 2020 tuttavia il DDPS ha spiegato al Consiglio federale che nella fase successiva alla conclusione della valutazione tecnica si sarebbe potuto tenere conto anche di considerazioni di ordine politico e che il Consiglio federale sarebbe stato fondamentalmente libero nella scelta del modello, senza sentirsi vincolato dal rapporto di valutazione tecnica. La Commissione deve concluderne che nemmeno al DDPS fosse chiaro, nell'ottobre 2020, quale fosse il margine di manovra del Consiglio federale.

Dinnanzi alla CdG-N il DDPS ha inoltre sostenuto che, introducendo la nozione di «offerte equivalenti» dopo la procedura di consultazione, il Consiglio federale ha semplicemente apportato una precisazione[33]. La Commissione non capisce perché il DDPS non abbia richiamato l'attenzione del Consiglio federale su questa modifica e non abbia chiarito né spiegato chiaramente, in questa sede, quale sarebbe stato il margine di manovra del Consiglio federale una volta conclusa la valutazione. In ogni caso, il fatto che il Consiglio federale abbia adottato senza discussione la decisione programmatica e il messaggio sul dossier indubbiamente più importante degli ultimi anni in materia di armamento non depone a favore della cultura del dibattito e della condotta all'interno del Governo.

Non sorprende quindi che il Consiglio federale si sia reso conto dei limiti del suo margine di manovra solo al momento di scegliere il modello di aereo. A quel momento almeno alcuni consiglieri federali hanno messo in discussione i suddetti limiti – soprattutto alla luce dell'arresto, alla fine di maggio, dei negoziati con l'UE sull'accordo istituzionale – e hanno ritenuto che, nonostante il requisito delle offerte equivalenti presente nel messaggio, il Consiglio federale dovesse tenere conto anche degli aspetti di politica estera. Solo allora l'UFG è stato chiamato a fornire una perizia legale sulla questione, le cui conclusioni sono riportate sopra.

Secondo la CdG-N, il fatto che la decisione di aggiudicare appalti importanti come quello del NAC spetti al Consiglio federale dimostra che la decisione su tali acquisti deve essere presa a livello politico e che dunque anche considerazioni di natura politica possono, per quanto possibile, avere un ruolo nella decisione. Il Consiglio federale deve chiaramente vegliare a che si tenga conto degli interessi di politica militare e di sicurezza. Deve tuttavia fare in modo che tali interessi non siano considerati isolatamente, ma che vengano ponderati al momento della sua decisione e che nella sua valutazione complessiva confluiscano quindi anche altri interessi della Svizzera, in particolare di natura economica o politica. Se i soli interessi militari dovessero essere determinanti, sarebbe decisiva la valutazione tecnica e la decisione sul modello potrebbe essere presa anche dal DDPS o da armasuisse.

[33] La capodipartimento del DDPS, così come i capi del DFF e del DFAE, hanno confermato che la nozione di «offerte equivalenti» ha avuto un ruolo decisivo nella discussione in Consiglio federale.

È comprensibile e legittimo che nell'acquisto di materiale nel settore dell'armamento l'esercito desideri che la Svizzera acquisti quanto c'è di meglio. La valutazione tecnica serve anche per determinare quale offerta offra il miglior rapporto qualità-prezzo per l'esercito. Agli occhi della CdG-N, tuttavia, in un secondo passo il Consiglio federale dovrebbe chiedersi se l'offerta in questione sia la migliore anche nell'interesse generale della Svizzera. In questo contesto si dovrebbe poter tenere conto anche degli interessi economici e politici.

Nel caso in questione, il gruppo di progetto NAC ha confermato che tutti e quattro gli aerei da combattimento valutati erano conformi alle esigenze della truppa[34] e soddisfacevano i requisiti tecnici. In altri termini, un aereo da combattimento aveva sì ottenuto il risultato migliore nella valutazione tecnica, ma anche gli altri adempivano i requisiti essenziali. Tale risultato avrebbe consentito al Consiglio federale – sempre che avesse adottato le misure e istituito le condizioni quadro necessarie – di valutare in che misura tenere conto di considerazioni di politica estera nella scelta del modello.

Secondo la CdG-N, il Consiglio federale dovrebbe trarre insegnamento dall'esperienza dell'acquisto del NAC e fare in modo di non limitare inutilmente il proprio margine di manovra nei grandi appalti futuri nel settore dell'armamento.

Raccomandazione 1: Mantenere il margine di manovra nei grandi acquisti nel settore dell'armamento

La CdG-N esorta il Consiglio federale ad adottare le misure necessarie per garantire che il suo margine di manovra sia preservato per i futuri acquisti nel settore dell'armamento e che le questioni che si ponessero al riguardo siano esaminate per tempo; ad esempio, potrebbe prevedere che l'UFG gli sottoponga una valutazione sistematica nel quadro della consultazione degli uffici o della procedura di corapporto.

4 Valutazione tecnica

Il numero 4 esamina se lo svolgimento della procedura di valutazione e, in particolare, il metodo di valutazione scelto erano conformi al quadro giuridico e appropriati. Chiarisce inoltre in che misura nella valutazione sono stati presi in considerazione le referenze o le esperienze di altri Paesi in relazione ai velivoli in esame. Come già accennato nell'introduzione, l'obiettivo non è quello di comprendere nel dettaglio l'applicazione del metodo di valutazione scelto né di verificare e analizzare i risultati della valutazione.

[34] Cfr. rapporto di sintesi «Prochain avion de combat» (disponibile in tedesco e francese), n. 4.1: «L'évaluation des offres révèle que tous les candidats sont aptes à l'utilisation par la troupe [La valutazione delle offerte mostra che tutti i candidati sono conformi alle esigenze della truppa].»

4.1 Approccio metodologico

Come già esposto al numero 3.1.2, la decisione sull'acquisto deve basarsi su un'analisi costi-benefici. Al fine determinare i benefici, armasuisse ha utilizzato per la prima volta il metodo AHP (*Analytic Hierarchy Process* [approccio analitico gerarchizzato]).[35] Si tratta di un'analisi del valore d'uso in base a criteri ponderati. La differenza rispetto alle analisi del valore d'uso convenzionali risiede nel fatto che il valore d'uso è determinato mediante confronti relativi tra i candidati invece di essere espresso mediante voti o punti secondo criteri assoluti.

Armasuisse ha giustificato il ricorso ancora inedito a questo nuovo metodo di valutazione osservando che la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) aveva criticato il metodo di valutazione tradizionale (ossia il sistema di punteggio) in occasione della valutazione relativa alla sostituzione parziale dei Tiger.[36] Armasuisse sosteneva inoltre che il metodo scelto si prestava in modo particolare nel caso di decisioni e procedure di appalto complesse.

Secondo armasuisse[37], i chiarimenti sull'opportunità di applicare il metodo AHP per la valutazione del NAC sono stati effettuati tra l'autunno 2017 e la primavera 2018. A tal fine, armasuisse ha esaminato i metodi di valutazione utilizzati da altri Paesi.[38] Il metodo AHP è stato quindi analizzato scientificamente al fine di determinare se fosse conforme ai principi del diritto sugli appalti pubblici in relazione a: parità di trattamento, trasparenza ed economicità. Tale verifica è stata condotta direttamente dal gruppo di progetto[39], senza il coinvolgimento del Servizio giuridico di armasuisse, del DDPS né di esperti in materia di acquisti pubblici della Confederazione.

Il gruppo di progetto è giunto alla conclusione che né il diritto in materia di appalti pubblici né le linee guida del DDPS per la gestione dei progetti HERMES prescrivono un metodo specifico per valutare i benefici di acquisti complessi nel settore dell'armamento, e ha ritenuto che in questo caso il metodo AHP fosse appropriato. Armasuisse ha allora deciso di adottarlo. La capodipartimento del DDPS ha affermato che il suo dipartimento e il Consiglio federale non sono stati informati in anticipo

[35] Il metodo AHP è stato sviluppato alla fine degli anni Settanta dal matematico Thomas Saaty e pubblicato nel 1980. Da allora è stato oggetto di innumerevoli studi scientifici che, secondo armasuisse, sono stati analizzati dal gruppo di progetto e convalidati mediante, fra l'altro, simulazioni specifiche sviluppate con il software Matlab.

[36] Nel 2012 la competente sottocommissione della CPS-N constatava che avendo utilizzato due scale diverse di note e un sistema di valutazione estremamente complesso per i profani, armasuisse e le Forze aeree si sarebbero complicate da sé l'esistenza. Secondo la sottocommissione un tale metodo, difficile da comunicare e fonte di disorientamento, spiega in parte le critiche mosse non solo alla scelta del Gripen E/F, ma anche nei confronti dell'intera procedura di valutazione. Cfr. rapporto della sottocommissione SPFT della CPS-N del 20 agosto 2012 (disponibile soltanto in tedesco e francese).

[37] Nota informativa di armasuisse all'attenzione della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N, del 14 febbraio 2022

[38] Secondo il comandante delle Forze aeree, per definire il metodo di valutazione sono state avviate discussioni con altri Paesi come la Finlandia, il Belgio e la Danimarca. Ne è risultato che sono stati utilizzati sia il metodo AHP che altri metodi. Indipendentemente dal metodo adottato, tutti questi Paesi sono giunti allo stesso risultato: hanno scelto l'F-35A.

[39] Cfr. nota 23.

del metodo scelto, sottolineando tuttavia che non spettava al Consiglio federale approvare il metodo di valutazione. Nel febbraio 2021 ha nondimeno organizzato una riunione speciale in cui gli specialisti di armasuisse hanno presentato al Consiglio federale la procedura di valutazione e risposto alle domande.[40]

Il piano di gestione del progetto[41] e la documentazione del bando di concorso[42] forniti agli offerenti contenevano l'informazione che sarebbe stato applicato il metodo AHP.

Gli esperti in materia di appalti intervistati hanno spiegato alla sottocommissione competente che l'acquirente – non solo nel settore dell'armamento – è fondamentalmente libero di scegliere il metodo di valutazione, purché questo possa garantire una procedura obiettiva e non discriminatoria. Questo significa che i criteri scelti e il metodo non devono essere definiti in modo che possa entrare in linea di conto un solo fornitore; nel contempo il requisito di trasparenza impone che i fornitori siano informati sul metodo, sui criteri di valutazione e sulla loro ponderazione.

Il direttore del Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione CCAP non era a conoscenza di altre procedure di appalto federali fondate su tale metodo, e questo perché il metodo AHP era ritenuto molto complesso e dispendioso. Ha nondimeno affermato che l'acquisto del NAC era talmente a lungo termine, costoso e importante per il Paese da giustificare lo sforzo necessario ad applicare il metodo.

Secondo la capodipartimento del DDPS, la legittimità del metodo è stata «esaminata internamente» e la conseguente valutazione è stata confermata da un'istanza neutra, ossia lo studio legale Homburger SA che il DDPS aveva incaricato. Dal punto di vista della CdG-N, tuttavia, i rapporti di Homburger non consentono di desumere in che misura il metodo stesso sia stato esaminato; lo studio legale riporta che i suoi controlli sulla plausibilità hanno riguardato il metodo di valutazione, i criteri di aggiudicazione e la presentazione finanziaria delle offerte, e conclude che la classifica degli offerenti secondo l'analisi costi-benefici condotta da armasuisse nel rapporto di valutazione è plausibile.

Approfondimento: Analytic Hierarchy Process (AHP)

A) Spiegazioni complementari sul metodo[43]

[40] Secondo il verbale della riunione della DelSic speciale del 18 gennaio 2021, la presentazione era prevista per il 3 febbraio 2021.

[41] Progetto «Neues Kampfflugzeug, Projektmanagementplan» (stato: il 10 agosto 2020; in tedesco e francese, non pubblicato)

[42] «New Fighter Aircraft (NFA), Part 1: Project Requirements» del 24.6.2020 (documento interno, non pubblicato)

Con il metodo AHP, le offerte non vengono valutate sulla base di un sistema di note precedentemente definito, ma confrontate tra loro (secondo una complessa procedura matematica). In altre parole, «con l'AHP si valutano le differenze, indipendentemente dal fatto che un'offerta sia buona, molto buona o sufficiente. Se due offerte sono equivalenti, ottengono un punteggio identico. Se una è migliore, ottiene più punti, a seconda della differenza di qualità.» [44]

Tale processo permette di evidenziare le differenze e creare un effetto di contrasto. Per controbilanciare questo effetto, armasuisse ha introdotto un compensatore, in modo che agli aerei che si differenziavano di poco in una delle caratteristiche venisse assegnato praticamente lo stesso punteggio. In altre parole, i candidati devono differenziarsi nettamente perché questo si rifletta sul punteggio ottenuto. Come ha spiegato armasuisse, per ogni criterio di valutazione era possibile attribuire un totale di 100 punti. Se un candidato era estremamente valido, nel confronto relativo tra candidati poteva ottenere un massimo di 75 punti, e ciò è avvenuto per un solo criterio. Per il resto, l'assegnazione dei punti è stata piuttosto equilibrata.

Secondo i responsabili di armasuisse, da un'analisi effettuata è emerso che senza il metodo AHP il risultato sarebbe stato ancora più netto. Il Segretario generale del DDPS ha inoltre spiegato che la Finlandia è giunta allo stesso risultato della Svizzera utilizzando un metodo diverso.

B) Applicazione nel caso specifico[45]

Nella prima richiesta di offerta, gli offerenti sono stati informati sul metodo e sui quattro criteri principali, sui 20 sottocriteri e sulla loro ponderazione. Inoltre, è stato fornito loro un elenco di circa 2000 domande dettagliate a cui rispondere.

Internamente, i 20 sottocriteri forniti sono stati suddivisi in 79 ulteriori sottocriteri e ponderati. Tale ponderazione è stata condotta dalle Forze aeree - ossia il destinatario del futuro aereo da combattimento - e si è svolta prima dell'inoltro della prima offerta. A quel momento armasuisse non disponeva ancora di alcuna informazione sugli aerei valutati.

Per poter valutare in modo esaustivo ciascun velivolo, è stato necessario valutare a loro volta ciascuno dei 79 criteri. A tal fine, armasuisse doveva poter contare su risposte circostanziate a ciascuna delle domande dell'elenco menzionato sopra.

[43] Nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, il DDPS ha dichiarato: «Il metodo AHP è fondato sul confronto a coppie delle caratteristiche dei candidati in rapporto ai criteri di valutazione. In presenza di quattro candidati si ottengono sei confronti a coppie, in base ai quali sono calcolati i punteggi da assegnare. Il grande vantaggio del metodo AHP è che mediante i confronti a coppie la valutazione è suddivisa in piccole tappe. Il metodo AHP non si limita al calcolo dei punteggi: nella procedura di selezione tra i vari candidati, consente anche di individuare eventuali contraddizioni nella valutazione.»

[44] Fonte: la trasmissione in tedesco *HeuteMorgen* del 17 agosto 2021, SRF

[45] Il metodo e la procedura di valutazione sono presentati dalla stessa armasuisse: www.ar.admin.ch > Pubblicazioni e documenti > armasuisse insights > Programma Air2030 > Analisi dell'utilità nei progetti NAC e DTA (stato: il 29 aprile 2022).

Per evitare che gli offerenti tentassero di associare le 2000 domande ai 79 sottocriteri e di stabilire priorità di loro iniziativa, questi criteri e la loro ponderazione sono stati deliberatamente tenuti segreti. Tuttavia, secondo il capoprogetto NAC, gli offerenti sono stati informati che il livello inferiore dei criteri non sarebbe stato rivelato e che le domande senza risposta avrebbero comportato una valutazione inferiore.

Per elaborare la base della valutazione, i 79 criteri di valutazione sono stati ripartiti tra team specializzati, ognuno dei quali doveva occuparsi di una determinata domanda riferita a tutti e quattro i candidati. Dopo il primo inoltro delle offerte, i team specializzati hanno redatto per ogni domanda di valutazione e per ogni aereo un rapporto, poi «convalidato» dopo i test e nel quadro della seconda offerta. Ogni rapporto descriveva un candidato. I team specializzati erano tenuti a non confrontare i loro risultati fino alla conclusione della procedura alla fine del 2020.

È stato infine redatto un rapporto per ciascuno dei 79 criteri di valutazione, che sono stati poi confrontati e valutati mediante il metodo AHP.

Il calcolo dei costi è stato condotto parallelamente alla valutazione degli aspetti tecnici o dei benefici mediante il metodo AHP. Secondo la capodipartimento del DDPS, ci si è assicurati che tutti i dati fattuali fossero tenuti rigorosamente separati dai prezzi e che gli specialisti responsabili degli aspetti tecnici non avessero accesso ai costi e viceversa. In questo modo è stato possibile determinare separatamente i costi e i benefici. In conformità con le direttive del DDPS, il calcolo dei costi totali ha incluso non solo i costi di acquisizione, ma anche i costi operativi su un periodo di 30 anni (cfr. n. 3.2.1). Il Controllo federale delle finanze ha esaminato alcuni aspetti relativi ai calcoli dei costi e dei rischi finanziari associati all'acquisizione e all'impiego degli aerei.[46]

Infine, va aggiunto che i rappresentanti di armasuisse hanno confermato alla sottocommissione che tutti i quattro aerei da combattimento valutati erano «conformi alle esigenze della truppa»[47] e avrebbero portato i benefici previsti all'Esercito svizzero.

4.2 Parità di trattamento degli offerenti

Aspetti generali

Secondo il principio della parità di trattamento, tutti gli offerenti devono essere trattati allo stesso modo e le condizioni devono essere uguali per tutti. Armasuisse ha asserito di avere tenuto conto di tale principio fornendo a tutti gli offerenti indicati la stessa documentazione del bando, gli stessi requisiti e le medesime informazio-

[46] Audit de la gestion des risques du programme Air2030 [Esame della gestione dei rischi del Programma Air2030], rapporto del CDF del 18 maggio 2022 (disponibile in francese e tedesco.

[47] Cfr. nota 33.

ni. Nell'ambito della prima richiesta di offerta, sono stati comunicati agli offerenti invitati la procedura di valutazione, il metodo di valutazione, i quattro criteri principali e i 20 sottocriteri di aggiudicazione nonché la loro ponderazione. Inoltre, hanno tutti ricevuto lo stesso questionario con 2000 domande. Come menzionato in precedenza, i 79 sottocriteri ulteriormente dettagliati sono stati tenuti volutamente segreti. Gli offerenti ne sono stati messi a conoscenza e sono stati avvisati che le domande lasciate senza risposta avrebbero comportato una valutazione peggiore.

I test condotti sono stati uguali per tutti gli offerenti, garantendo così la parità di trattamento. In una fase iniziale gli aerei sono stati testati nei rispettivi simulatori direttamente presso gli offerenti; in parallelo si sono svolti «audit sull'assistenza prodotti», nei quali le Forze aeree dei Paesi produttori hanno presentato l'utilizzo e la manutenzione degli aerei e mostrato come si svolge l'addestramento. Infine, gli aerei da combattimento sono stati testati, uno dopo l'altro, a Payerne, in Svizzera, da aprile a giugno 2019. L'obiettivo era verificare i dati forniti dai costruttori che dovevano mettere a disposizione un jet pienamente operativo.

La svedese Saab non è stata in grado di rispondere a questo requisito. L'azienda costruttrice ha presentato diverse alternative, proponendo di testare in seguito il modello Gripen E previsto per l'acquisto e offrendo di mettere a disposizione, per i test di giugno 2019, un Gripen C pienamente operativo oltre a un velivolo di prova Gripen E. Armasuisse ha tuttavia ritenuto che ciò sarebbe stato contrario al principio della parità di trattamento e ha respinto le proposte, con la conseguente esclusione del Gripen E dalla procedura di valutazione. Gli altri quattro candidati hanno affrontato prove di volo e hanno superato tutte le otto missioni.

Emissioni foniche

Il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (EMPA) ha effettuato misurazioni delle emissioni foniche a margine dei test. Secondo il team di valutazione, proprio riguardo al rumore erano disponibili informazioni provenienti da altri Paesi; tuttavia, per non violare il principio della parità di trattamento, anche qui si è voluto garantire le stesse condizioni a tutti i candidati, decidendo quindi di procedere alle misurazioni.

Calcolo delle ore di volo

Nel suo comunicato stampa concernente la scelta del modello, il Consiglio federale ha indicato che l'F-35A richiede il 20 per cento in meno di ore di volo rispetto agli altri candidati. In alcuni media e anche all'interno della competente sottocommissione della CdG-N sono state sollevate domande concernenti il calcolo delle ore di volo; in particolare ci si è chiesti se gli offerenti avessero goduto dello stesso trattamento in relazione alla scelta del modello. Al riguardo è stato affermato, tra l'altro, che l'F-35A richiede meno ore di volo poiché sarebbe possibile svolgere un maggior numero di ore di addestramento con il simulatore.

Armasuisse ha precisato che a tutti i candidati era stato richiesto lo stesso numero di ore di volo, ossia 6480 ore o 180 ore l'anno. In base a queste cifre, è stato effettuato un primo calcolo dei costi d'esercizio dal quale è subito emerso che l'F-35A era il modello più vantaggioso. In un secondo momento, armasuisse ha determinato il numero di ore effettivamente necessarie per l'impiego dei velivoli. A tal fine, i dati del costruttore sono stati confrontati con i risultati della valutazione. Per esempio,

dopo aver analizzato come (e, in particolare, per quante ore e in quanti impieghi) vengono formati i piloti dei Paesi produttori, i risultati sono stati confrontati con le esperienze compiute nel settore della formazione dalle Forze aeree svizzere. Dall'analisi è emerso un numero di ore di volo nettamente inferiore per l'F-35A rispetto agli altri tre candidati (mentre il numero di ore assolte sul simulatore era simile per tutti i velivoli). In altre parole, secondo armasuisse nessuna ora di volo è stata sostituita da ore di simulatore.

La sottocommissione ha potuto consultare il rapporto di valutazione nonché il calcolo delle ore di volo e dei costi d'esercizio. Di fatto, a parità di numero di ore di volo, i costi d'esercizio dei quattro aerei si differenziavano di poco, ma già in questo confronto l'F-35A risultava essere il meno oneroso. Tuttavia, al netto delle ore di volo, i costi d'esercizio dell'F-35A sono decisamente più bassi (20 % circa) di quelli degli altri tre aerei da combattimento.

Rapporti ufficiali ed «elenchi delle carenze» concernenti gli aerei oggetto della valutazione

In relazione al principio della parità di trattamento, è stata sollevata la questione di come il team di valutazione gestisse i rapporti ufficiali e pubblici o gli «elenchi delle carenze» degli aerei oggetto della valutazione. Per esempio, un'indagine ufficiale del Congresso statunitense ha evidenziato numerosi problemi dell'F-35[48]. I responsabili di armasuisse e del DDPS hanno spiegato che tali informazioni non sono confluite direttamente nella valutazione in nome del principio della parità di trattamento, anche perché non esistono rapporti pubblici ed «elenchi delle carenze» per tutti gli aerei oggetto della valutazione. Alcuni Paesi produttori e i loro organi di indagine hanno reso pubbliche le conclusioni cui sono giunti, ma altri non lo hanno fatto (sebbene per tutti gli aerei esistano analoghi rapporti o elenchi delle carenze). I Paesi che pubblicano i risultati ottenuti nelle loro valutazioni non devono però subire ripercussioni negative in nome della trasparenza; non si può quindi riservare loro un trattamento diverso rispetto a quelli che non rendono note le «carenze» dei propri aerei.

D'altro canto, il team di valutazione ha assicurato di avere preso visione di questi rapporti: ha approfondito gli aspetti critici segnalati nell'ambito dei punti affrontati

[48] US Government Accountability Office (GAO), Report to the Committee on Armed Services, House of Representation, F-35 Sustainment: *DoD Needs to Cut Billions in Estimated Costs to Achieve Affordability*, Washington, luglio 2021 (GAO-21-439), https://www.gao.gov/assets/gao-21-439.pdf.

nella propria valutazione e ha proceduto ai relativi accertamenti nell'ambito dei propri rilevamenti[49].

Non si è invece proceduto ad analizzare i comunicati apparsi sui media né i rapporti di fonti non ufficiali in quanto non verificabili, quindi è stato ritenuto poco opportuno o serio considerarli.

4.3 Considerazione delle referenze e delle esperienze di altri Paesi

Dal momento che, oltre alla Svizzera, diversi altri Paesi europei stanno valutando o hanno valutato nuovi aerei da combattimento e alcuni degli aerei sono già in servizio, la Commissione si è chiesta fino a che punto le esperienze compiute da questi Paesi fossero state prese in considerazione nell'ambito della procedura di valutazione.

Secondo i giuristi interpellati, il diritto in materia di appalti pubblici consente di chiedere referenze a un altro Stato, nel rispetto dei principi della parità di trattamento (le referenze sono chieste per tutti gli offerenti e secondo gli stessi criteri) e della trasparenza (gli offerenti sono informati della richiesta di referenze e dei criteri applicati). Se le referenze sono negative, prima di considerarle nella valutazione deve essere accordato all'offerente in questione il diritto di essere sentito. Dal punto di vista degli esperti in materia di appalti, le referenze sono utili soprattutto per valutare elementi della prestazione che non possono essere quantificati altrimenti. In linea di principio, occorre sempre riflettere sulla rilevanza e l'utilità delle informazioni.

I responsabili del progetto presso armasuisse e le Forze aeree hanno precisato in proposito di avere avuto scambi con altri Paesi, in particolare Finlandia, Belgio e Danimarca, ma solo per quanto riguarda lo svolgimento della valutazione. Lo scopo era di sapere, tra l'altro, come questi Paesi procedono alle valutazioni e quali metodi utilizzano (cfr. n. 4.2.1). Per quanto riguarda le caratteristiche degli aerei in esame, il team di valutazione si è confrontato unicamente con le Forze aeree dei Paesi produttori, i quali, durante i test effettuati sul posto, hanno illustrato l'impiego e la manutenzione degli aerei e l'addestramento del personale.

Le persone del DDPS, delle Forze aeree e di armasuisse ascoltate hanno sottolineato che la valutazione doveva basarsi su rilevamenti e apprezzamenti propri. Secondo loro, le informazioni ottenute dalle referenze sono delicate poiché gli aerei sono

[49] Il comandante delle Forze aeree ha indicato che l'elenco delle carenze, pubblicato ogni anno dagli Stati Uniti, è stato esaminato e discusso con il costruttore, giungendo alla conclusione che «tutto rientrava nella norma»: è normale che nuovi aerei o sistemi presentino alcuni problemi iniziali. Gli Stati Uniti pubblicano questo elenco a fini di trasparenza, ma anche per spronare i costruttori a prendere posizione e risolvere i problemi. L'F-35A esegue missioni in tutto il mondo, dunque è pronto all'impiego. Anche per l'F/A-18, in servizio da 25 anni, esiste un elenco di oltre 1000 difetti del software, che non sono tuttavia rilevanti né per la sicurezza né per il suo impiego; non vale quindi la pena di investire denaro per eliminarli.

utilizzati in modo completamente diverso in altri Paesi, per esempio a causa della topografia e delle infrastrutture, non sono configurati esattamente allo stesso modo e le basi di calcolo sono diverse. Inoltre, su numerosi aspetti, in particolare le prestazioni degli aerei, ma anche le loro configurazioni e i prezzi, non è possibile scambiare informazioni con altri Paesi in virtù degli accordi bilaterali concernenti la sicurezza delle informazioni e dei cosiddetti *non-disclosure agreements*[50]. Neppure altri Paesi potevano condividere le loro informazioni con la Svizzera (e viceversa) e ci si è quindi limitati a considerare le indicazioni provenienti dai Paesi produttori e dai costruttori stessi.

A differenza dei giuristi interpellati, i responsabili del progetto erano inoltre del parere che la considerazione di referenze o informazioni fornite da Paesi terzi avrebbe violato i principi prescritti della parità di trattamento e della trasparenza. Hanno tuttavia precisato che, una volta scelto il modello di aereo, queste restrizioni legate al diritto in materia di appalti pubblici sono venute a cadere e il team di valutazione ha quindi consultato a più riprese i Paesi che utilizzano l'F-35A.

4.4 Valutazione da parte della CdG-N

Nel presente rapporto è già stato constatato che esistono solo poche prescrizioni legali per l'acquisto di armamenti. L'ampio margine discrezionale di cui dispongono il Consiglio federale e il servizio di aggiudicazione per poter considerare le circostanze specifiche alla sicurezza del Paese e gli aspetti di politica della sicurezza è espressione di una volontà politica.

Indipendentemente da ciò, in virtù dei principi generali del diritto (trasparenza, parità di trattamento, buona fede) è non solo necessario, ma anche nell'interesse di armasuisse come servizio d'acquisto di beni d'armamento, rendere la procedura di aggiudicazione il più oggettiva e trasparente possibile. La CdG-N è del parere che armasuisse abbia adottato le misure necessarie per garantire la parità di trattamento degli offerenti e seguito una procedura fondata su elementi oggettivi e comprensibile. Dai suoi accertamenti non sono emersi indizi di gravi lacune al riguardo. Alcune domande della CdG-N hanno tuttavia trovato solo risposte parziali, in particolare per quanto riguarda la considerazione delle esperienze di altri Paesi.

Il metodo di valutazione scelto era conforme al diritto

Dal punto di vista della CdG-N, niente induce a credere che il metodo di valutazione scelto (metodo AHP) non fosse legale o presentasse criticità. Non esistono disposizioni che disciplinano la procedura di valutazione, che deve tuttavia rispondere agli imperativi di trasparenza e parità di trattamento. Benché inconsueto in Svizzera, gli esperti ritengono che il metodo AHP scelto ben si presti proprio nel caso di acquisti complessi. Armasuisse ha spiegato alla Commissione in modo convincente perché

[50] Accordi di riservatezza con i quali l'offerente si impegna a fornire informazioni confidenziali sui suoi prodotti a un potenziale acquirente che, a sua volta, gli assicura di non divulgare queste informazioni a terzi.

ha optato per questo metodo e come ha garantito una valutazione trasparente e oggettiva. La Commissione non è tuttavia in grado di giudicare se la ponderazione dei criteri da parte del gruppo di progetto sia stata appropriata. Reputa inoltre che applicare per la prima volta un tale metodo a un progetto di armamento così importante abbia comportato determinati rischi.

La CdG-N ritiene tuttavia opportuno che il metodo sia deciso non dal Dipartimento né tanto meno dall'intero Consiglio federale, ma dal servizio d'acquisto competente. Tuttavia, si sarebbe attesa che, *prima* di scegliere il metodo AHP, Armasuisse esaminasse approfonditamente, interpellando anche i giuristi dell'Amministrazione federale, se fossero così rispettati i principi della parità di trattamento, della trasparenza e dell'economicità. Il DDPS ha spiegato che anche lo studio legale Homburger aveva confermato la legalità del metodo, ma si constata che né le perizie né i rapporti di questo studio legale permettono di stabilire se l'ammissibilità giuridica del nuovo metodo sia stata verificata e con quale risultato. Inoltre, come suesposto, questa verifica deve avvenire prima dell'applicazione del metodo, non a posteriori. Infatti, se il metodo fosse stato considerato contrario al diritto, l'intera procedura di valutazione avrebbe subito notevoli ritardi oppure avrebbe dovuto essere riavviata.

Nessuna evidenza di disparità di trattamento degli offerenti, ma interrogativi ancora senza risposta riguardo alla considerazione delle referenze e delle esperienze di altri Paesi

La CdG-N non ha trovato evidenze di una disparità di trattamento tra gli offerenti, che hanno ricevuto le stesse informazioni e, per quanto è emerso, hanno dovuto soddisfare le stesse condizioni. La Commissione ritiene altresì che le critiche riguardanti una disparità di trattamento nel calcolo delle ore di volo siano infondate. Le Forze aeree erano convinte che, grazie alla combinazione tra il modo di addestramento previsto e il simulatore, si potesse garantire una buona prontezza all'impiego degli equipaggi. Al riguardo la Commissione ha potuto consultare un documento delle Forze aeree nel quale confermano alla capodipartimento del DDPS che, in base a un'analisi condotta dopo la presentazione della seconda offerta il 18 novembre 2020, l'F-35A necessita di un numero inferiore di ore di volo annue per l'addestramento.

La Commissione è tuttavia più critica in merito alle risposte di armasuisse alla sua domanda di indicare in che misura sono state chieste referenze nel corso della procedura di valutazione e sono state considerate le esperienze di altri Paesi che utilizzano già gli aerei da combattimento. Secondo i giuristi interpellati, la richiesta di referenze è ammessa. Armasuisse sostiene tuttavia che non ne ha avuto la possibilità poiché i Paesi interessati non erano autorizzati a trasmettere questo tipo di informazioni alla Svizzera e viceversa. Secondo la Commissione, ciò può essere plausibile per determinati dati che riguardano direttamente gli aerei, ma su altri punti, per esempio il numero di ore di volo necessarie, i costi che ne conseguono o i costi di adeguamento delle infrastrutture, armasuisse avrebbe probabilmente potuto ottenere informazioni. Per quanto forse non pienamente comparabili, si sarebbe dovuto verificare se non fossero comunque utili e non avessero potuto confluire in modo opportuno nella valutazione. Il gruppo di progetto l'ha ritenuto impossibile, oltre al fatto che ci si è voluti basare esclusivamente sui propri rilevamenti. Secondo la CdG-N, armasuisse non ha chiarito in modo sufficiente fino a che punto le esperien-

ze di altri Paesi possano essere prese in considerazione e quale possa essere il loro valore aggiunto. La Commissione è del parere che sia necessario, nei limiti del possibile e in forma appropriata, tenere conto delle esperienze e delle valutazioni di altri Paesi, in particolare per quanto riguarda i rapporti stilati dagli organi (di controllo) statali o parlamentari.

Raccomandazione 2: Considerare le referenze

La CdG-N invita il Consiglio federale a esaminare come esso, o armasuisse, possa non solo basarsi, per l'acquisto di armamenti, sulle informazioni fornite dai Paesi produttori e sulle proprie indagini e valutazioni, ma anche, ove possibile, chiedere referenze ad altri utenti e valutarle.

Nonostante la critica di cui sopra, la Commissione constata che armasuisse ha svolto la procedura di valutazione tecnica fondamentalmente in modo professionale.

5 Conclusione della procedura: fase politica

Nel presente numero viene analizzata la fase successiva alla conclusione della valutazione tecnica, ossia a partire dal momento in cui il risultato della valutazione era disponibile. La Commissione ha esaminato in particolare se il DDPS abbia proseguito la procedura di acquisto in modo adeguato e speditamente una volta noti i risultati della valutazione tecnica (cfr. cap. 5.1). Il numero 5.2 approfondisce come gli altri capidipartimento sono stati informati dei risultati della valutazione e della loro gestione in seno al Consiglio federale. Il numero 5.3 descrive i negoziati condotti con i Paesi produttori nell'ambito dell'acquisto del NAC.

Le informazioni fornite all'opinione pubblica e agli offerenti in merito ai risultati della valutazione sono trattate nei numeri 5.4 e 5.5. Vi rientrano anche le questioni concernenti la comunicazione (in particolare in merito al rincaro), la conclusione della procedura da parte di armasuisse nell'ambito dei colloqui conclusivi e l'eventuale distruzione dei documenti.

5.1 Procedura seguita dal DDPS una volta che i risultati della valutazione erano disponibili (a partire da metà marzo 2021)

La capodipartimento del DDPS ha ricevuto la prima bozza del rapporto di valutazione il 10 marzo 2021. Il 16 marzo le sono stati esposti oralmente i risultati della valutazione da parte del responsabile del programma Air2030 e del capoprogetto NAC. Il DDPS ha quindi chiesto ad armasuisse di rielaborare il rapporto. Secondo il

Dipartimento, si trattava di modifiche meramente redazionali[51] in vista dell'esame da parte del Consiglio federale, senza alcuna conseguenza sulla graduatoria o sul divario tra le offerte. Dal 10 marzo 2021, il Segretario generale del DDPS e la capodipartimento erano dunque a conoscenza del risultato definitivo della valutazione.

Poco dopo, precisamente il 15 marzo 2021, la DelSic speciale[52] ha discusso per la prima volta concretamente gli eventuali affari di compensazione di natura politica con i Paesi produttori e affrontato alcuni aspetti di politica finanziaria. In proposito la SFI ha presentato i dossier di politica estera che il DFF riteneva particolarmente rilevanti per la Svizzera.

Successivamente si sono svolti colloqui tra la capodipartimento del DDPS e i ministri della difesa dei Paesi produttori[53], con i quali è stata valutata la possibilità di una collaborazione bilaterale in materia di politica militare, di politica in materia di sicurezza e in altri ambiti. La capodipartimento del DDPS ha ribadito alla CdG-N di avere sempre chiarito ai suoi interlocutori dei Paesi produttori che, in relazione al programma Air2030, gli aspetti politici potevano essere presi in considerazione solo in caso di offerte perlopiù equivalenti. Ha inoltre precisato che, a questo proposito, il Dipartimento aveva adottato una posizione ufficiale netta alla quale tutti si attenevano nei contatti con i Paesi produttori.

Anche il DFAE ha proseguito i propri colloqui esplorativi istruendo in merito le rappresentanze svizzere di Parigi, Berlino e Washington.

Il 21 aprile la DelSic speciale ha tenuto una terza seduta nel corso della quale il DFAE ha esposto in sintesi quali fossero al momento i principali interessi di politica estera della Svizzera nei confronti dei Paesi produttori ed è stato incaricato di svolgere un'analisi degli aspetti di politica estera in vista del rapporto globale Air2030[54]. Neppure nel corso di questa seduta la capodipartimento del DDPS ha informato del risultato della valutazione gli altri membri della DelSic speciale, sebbene ne fosse a conoscenza da oltre un mese. Interpellato nel merito dalla Commissione, il capo del DFAE ha dichiarato che il suo Dipartimento avrebbe proceduto diversamente con gli accertamenti di marzo e aprile 2021 se fosse già stato a conoscenza del risultato della valutazione tecnica.

Il 27 aprile 2021 la capodipartimento del DDPS ha incaricato il grande studio legale Homburger, specializzato in diritto economico, di svolgere una «verifica della plausibilità della procedura in vista della decisione di aggiudicazione». A suo avviso, l'esame esterno aveva per oggetto la metodologia impiegata per la valutazione, i criteri di aggiudicazione e la valutazione finanziaria delle offerte in considerazione

[51] Secondo il DDPS, le modifiche erano necessarie per redigere il rapporto in una lingua comprensibile anche a coloro che non sono esperti di difesa aerea.
[52] Relativamente ai compiti e alla composizione della DelSic speciale cfr. cap. 2.3.
[53] Francia: 22 marzo 2021, Stati Uniti: 8 aprile 2021, Germania: 15 aprile 2021.
[54] Si trattava di una parte o di un capitolo con considerazioni di politica estera per il rapporto globale Air2030 (che, oltre ai rapporti sulla valutazione vera e propria NAC e DTA, conteneva una parte introduttiva e una parte con considerazioni politiche). Secondo la decisione della DelSic speciale del 17 maggio 2021, il contributo del DFAE mancava. Il pertinente capitolo è stato dunque redatto dal DDPS.

della decisione programmatica approvata dal Popolo. La verifica non è stata disposta per sfiducia nei confronti di armasuisse, ma perché l'acquisto implicava una somma ingente del denaro dei contribuenti. Si è pertanto ritenuto che un esame esterno, indipendente e neutrale fosse opportuno per disporre di basi più ampie su cui fondare le decisioni future. Lo studio legale Homburger è stato scelto in considerazione della sua esperienza in materia di appalti a livello internazionale. L'incarico gli è stato conferito oralmente dal Segretario generale del DDPS il 27 aprile 2021. Il contratto è stato finalizzato in seguito e datato al 15 giugno 2021[55].

La verifica esterna della procedura di valutazione non era prevista nella pianificazione iniziale dell'acquisto. Non è stato possibile stabilire con certezza se questa verifica della plausibilità era stata disposta perché il DDPS stesso non era del tutto sicuro del margine di manovra per considerazioni di politica estera oppure perché cercava ulteriori elementi che gli consentissero poi di difendere davanti al Consiglio federale la sua posizione secondo cui il risultato ottenuto non lasciava alcun margine in materia[56].

Verifica della plausibilità della procedura da parte di Homburger in vista della decisione di aggiudicazione

A) Attribuzione del/dei mandato/i

Il mandato a Homburger è stato conferito per incarico diretto nonostante la sua entità (convenuto un tetto massimo di spesa di 550 000 franchi). Il DDPS ritiene che in questo caso la LAPub non sia applicabile alla consulenza giuridica destinata al Segretario generale del DDPS, avvalendosi dell'articolo 10 capoverso 4 lettera a LAPub, secondo cui la legge non si applica se «ciò è ritenuto necessario per la tutela e il mantenimento della sicurezza esterna o interna o dell'ordine pubblico»[57].

[55] Il DDPS ha giustificato il ritardo sostenendo che, in considerazione della confidenzialità del programma Air2030 e lo scarso tempo a disposizione, erano state coinvolte poche persone che avevano parallelamente anche il compito di preparare il dossier per il Consiglio federale. Di conseguenza, il contratto con Homburger era stato finalizzato successivamente.

[56] Nel quadro della consultazione dell'amministrazione, il DDPS ha dichiarato che, in base al risultato della valutazione, non esistevano offerte equivalenti. Alla luce di questo risultato, dei documenti summenzionati [rapporto esplicativo del 23 maggio 2018 per l'avvio della procedura di consultazione, messaggio del 26 giugno 2019 concernente la decisione programmatica sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento, documento interlocutorio del 12 ottobre 2020 del DDPS all'attenzione del Consiglio federale], della legge federale sugli appalti pubblici (LAPub), le considerazioni di politica estera non potevano svolgere alcun ruolo. In conformità al suo obbligo di diligenza, il DDPS ha richiesto l'esame di questa concreta fattispecie giuridica da parte di uno studio legale esterno.

[57] Durante la consultazione dell'amministrazione, il DDPS ha aggiunto che l'acquisto in esame rivestiva certamente una grande importanza per salvaguardare interessi pubblici della Svizzera, che la verifica della plausibilità era urgente e che si presentavano una serie di peculiarità tecniche. Un'aggiudicazione per incarico diretto era consentita anche per i suddetti motivi. Le condizioni di un'aggiudicazione per incarico diretto sarebbero state soddisfatte persino nel campo di applicazione della LAPub (cfr. art. 21 cpv. 2 lett. c, d e cpv. 3 lett. b LAPub).

Il mandato è stato conferito verbalmente il 27 aprile 2021; secondo il DDPS l'oggetto del mandato è stato definito per scritto il giorno stesso e successivamente recepito nel contratto il 15 giugno 2021. Secondo quanto descritto nel mandato, il mandatario doveva verificare e valutare il risultato della valutazione della procedura di aggiudicazione e sottoporre al committente un parere legale in merito alla plausibilità, rispondere ad alcune domande ed esaminare alcuni documenti e presentazioni dei risultati in base alle istruzioni ricevute. Successivamente il mandatario doveva rimanere a disposizione per fornire supporto al committente nella corrispondenza e nelle negoziazioni con gli offerenti, eventualmente convenendo un tetto massimo di spesa separato.

Il DDPS si è avvalso di questa possibilità: in seguito ha consultato Homburger in merito alla protezione delle informazioni nel quadro delle relazioni tra gli Stati e dei contratti. Dopo che il Consiglio federale ha deciso il modello di aerei il 30 giugno 2021, il DDPS e armasuisse hanno parlato con rappresentanti delle autorità statunitensi per disciplinare in un contratto altri punti importanti per il DDPS, tra cui l'interpretazione della nozione di «prezzo fisso» o la produzione di 28 aerei da combattimento del tipo F-35A in Italia. Anche qui il Dipartimento si è avvalso della consulenza della Homburger SA nell'ambito di un mandato per il quale era stato fissato un tetto massimo di spesa di 200 000 franchi.

Alla domanda della Commissione sul motivo per cui questo mandato non era stato conferito a un servizio interno all'Amministrazione federale, il DDPS ha risposto tra l'altro che nessuno dei servizi ipotizzabili dispone delle risorse necessarie e che desiderava ottenere il parere di un organo esterno, indipendente[58]*.*

<u>B) Protezione delle informazioni</u>

Secondo il DDPS, la verifica non ha violato i «non-disclosure agreement»[59] *e gli accordi concernenti la sicurezza delle informazioni. La parte tecnica della valutazione non rientrava nella verifica della plausibilità, quindi lo studio Homburger non poteva accedere a dati classificati come militari. Inoltre, i responsabili all'interno dello studio erano assoggettati al segreto professionale.*

La CdG-N ha constatato che la questione della protezione dei dati nel coinvolgimento di Homburger è stata discussa anche nei colloqui conclusivi, quando armasuisse ha assicurato agli offerenti che lo studio Homburger aveva accesso solo ai dati classificati come «non militari». Inoltre, Homburger non era considerato un

[58] Nel quadro della consultazione dell'amministrazione, il DDPS ha aggiunto al riguardo che anche il tempo a disposizione non sarebbe stato sufficiente. Inoltre, per questo tipo di compiti contano anche l'esperienza nei negoziati e nelle operazioni internazionali nonché l'indipendenza. Infine, tanto nell'economia pubblica che in quella privata rientra nell'obbligo di diligenza consultare uno studio legale esterno specializzato nei dossier complessi e finanziariamente rilevanti. Ammesso che il ricorso a esperti esterni sia effettivamente una consuetudine, la CdG-N si sarebbe aspettata che fosse pianificato a tempo debito, il che non è evidentemente avvenuto, tanto più che il DDPS ha sostenuto l'ammissibilità dell'aggiudicazione del mandato per incarico diretto anche in considerazione dell'urgenza (cfr. nota 57).

[59] Cfr. nota 50.

«terzo», poiché aveva un accordo con il DDPS. Da un appunto di un offerente sul colloquio conclusivo risulta che anch'egli nutriva qualche dubbio in merito al mandato: se lo studio legale era considerato un terzo, il suo coinvolgimento violava gli accordi concernenti la sicurezza delle informazioni mentre, se non era considerato un terzo, non poteva essere ritenuto indipendente.

C) Prestazioni, risultati e costi della verifica esterna

Oltre alla «conferma della plausibilità» pubblicata il 16 giugno 2021 (1 pagina), lo studio Homburger ha redatto due perizie all'attenzione del DDPS: in quella del 4 maggio 2021 si è espresso sulla «pubblicazione della decisione di aggiudicazione» (10 pagine), in quella del 23 giugno 2021 sul «carattere giuridicamente vincolante del risultato della valutazione del NAC» (4 pagine).

Oltre alla produzione dei tre documenti scritti, il DDPS ha informato che i responsabili presso lo studio legale Homburger hanno fornito consulenza verbale alla capodipartimento e ad alcuni collaboratori della SG-DDPS su altre questioni giuridiche, tra cui il quadro finanziario e la decisione programmatica. La capodipartimento del DDPS ha dichiarato alla sottocommissione competente di avere contattato Homburger circa tre volte per ottenere consulenza.

Il DDPS ha affermato che il coinvolgimento dello studio legale si è rivelato utile e, su alcuni temi, «particolarmente proficuo», soprattutto nella negoziazione del contratto con il governo statunitense.

La capodipartimento ha sottolineato che Homburger ha confermato la plausibilità della graduatoria degli offerenti esposta nel rapporto di valutazione e fondata sull'analisi costi-benefici condotta da armasuisse. Tuttavia, considerando la critica spesso espressa che questo tipo di mandato remunerato costituisce una «perizia di parte», ha incaricato anche l'UFG di procedere a un esame (cfr. di seguito).

La Commissione ha chiesto al DDPS un complemento di informazioni sui costi dovuti al coinvolgimento di Homburger e quindi sul lavoro effettivamente fatturato. Il DDPS ha indicato che lo studio legale ha dedicato 1033 ore al mandato originario (verifica della plausibilità dei risultati della valutazione), per un importo di circa 617 000 franchi[60]. Tuttavia, la SG-DDPS ha pagato solo quanto previsto dal tetto massimo di spesa convenuto, quindi 550 000 franchi. Per i due mandati successivi mancano informazioni sulle prestazioni effettivamente erogate e sui costi, ma in un caso il tetto massimo di spesa era di 125 000 franchi e nell'altro di 200 000. In totale, il coinvolgimento dello studio Homburger dovrebbe essere costato circa 875 000 franchi.

(Per la valutazione del mandato da parte della CdG-N cfr. n. 3.3.4)

[60] Secondo il DDPS, questo importo non comprendeva tuttavia soltanto gli onorari di Homburger, ma anche quelli del subappaltatore Gut Corporate Finance, altre spese sostenute da Homburger e anche l'IVA del 7,7 %.

5.2 Gestione dei risultati della valutazione a livello del Consiglio federale (a partire dal 17 maggio 2021)

Il 17 maggio 2021, la capodipartimento del DDPS ha comunicato il risultato della valutazione in occasione della seduta della DelSic speciale. A suo parere i membri presenti erano d'accordo che, considerando il notevole divario tra l'F-35A e il secondo miglior candidato, non si poteva parlare di offerte equivalenti, come confermato dal capo del DFAE. Questa importante constatazione non figura tuttavia nel verbale della seduta. Non è nemmeno chiaro se la capodipartimento del DDPS abbia informato i membri della DelSic speciale in merito al mandato conferito alla Homburger SA per verificare la procedura di valutazione e chiarire alcuni aspetti giuridici.

Tra il 9 e l'11 giugno 2021, la capodipartimento del DDPS ha informato gli altri membri del Consiglio federale, nel corso di colloqui individuali, dei risultati della valutazione e del fatto che non vi fossero offerte equivalenti. Era dunque chiaro che gli aspetti legati alla politica estera non potevano essere di alcuna rilevanza nella scelta del modello di velivolo. Sul contenuto esatto di questi colloqui mancano informazioni scritte. Le audizioni condotte dalla sottocommissione competente hanno tuttavia messo chiaramente in evidenza che non tutti i membri del Consiglio federale erano in quel momento consapevoli della mancanza di un margine di manovra in relazione agli aspetti di politica estera.

Il 18 giugno 2021 il Consiglio federale ha discusso per la prima volta la scelta del modello del nuovo aereo da combattimento da acquistare. In quell'occasione è stato informato dell'offerta di un Paese produttore, il quale avrebbe proposto di sostenere la Svizzera nei negoziati multilaterali e avrebbe lasciato intendere di essere disposto a fare concessioni significative su dossier importanti per la Svizzera, in merito ai quali i negoziati erano fermi da tempo. Da questa offerta sarebbero scaturite entrate importanti per la Svizzera, tanto che un membro del Consiglio federale l'ha considerata un'opportunità storica. A suo dire, il capo del Dipartimento competente sarebbe stato incaricato dal Consiglio federale, su richiesta del DDPS, di ottenere una garanzia scritta dal Paese coinvolto. Il Consiglio federale si è chiesto se questo fattore poteva e doveva essere preso in considerazione nella valutazione costi-benefici. Era la prima volta, per quanto la Commissione ha potuto comprendere, che veniva discussa la definizione di «equivalenza» delle offerte. Considerando l'incertezza che regnava tra alcuni dei suoi membri riguardo al margine di manovra nelle considerazioni di natura politica (estera), il Consiglio federale ha deciso di far chiarire questi punti prima di decidere il modello da acquistare. La CdG-N non sa se, il 18 giugno 2021, il DDPS ha informato il Consiglio federale dei mandati conferiti allo studio legale Homburger e dei risultati della verifica. Lo stesso giorno il Dipartimento ha incaricato l'UFG di esaminare la perizia stilata da Homburger (in merito al «carattere giuridicamente vincolante del risultato della valutazione del NAC»)[61].

[61] Occorre notare che questa perizia di Homburger è datata 23 giugno 2021, quindi potrebbe essere stata messa a disposizione al massimo in una versione non definitiva. Il 18 giugno 2021 il DDPS ha tuttavia trasmesso all'UFG una nota interna in merito a questioni relative al diritto sugli appalti pubblici che riflette le posizioni di Homburger.

Nella sua seduta del 23 giugno 2021, nel corso della quale era inizialmente previsto di decidere il modello di aereo da acquistare, il Consiglio federale ha stabilito che doveva scegliere tra un approccio che seguisse i criteri definiti nella procedura di aggiudicazione e portasse a un chiaro risultato tecnico e un approccio politico. Ha poi rinviato la discussione alla seduta successiva, quando avrebbe avuto a disposizione la perizia dell'UFG e una conferma scritta della summenzionata offerta di uno dei Paesi produttori.

Il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha preso atto della perizia legale dell'UFG del 28 giugno 2021 nel quale veniva constatato che il divario tra l'offerta migliore e le successive era talmente ampio da non lasciare alcun margine di manovra per considerazioni di politica estera (cfr. n. 3.2.2). Il Consiglio federale ha stabilito che la procedura era stata condotta sin dall'inizio secondo le regole del diritto in materia di appalti pubblici e non in base a criteri politici, pertanto la sua scelta non poteva che limitarsi all'offerta migliore dal punto di vista tecnico.

Secondo le persone ascoltate, il fatto che in seno al Consiglio federale si discutesse della possibilità di considerare aspetti di politica estera nella scelta del modello da acquistare è chiaramente legato alla decisione adottata dal Consiglio federale il 26 maggio 2021 di interrompere i negoziati con l'UE su un accordo quadro istituzionale. Queste persone hanno spiegato che la decisione, adottata tra l'ultima seduta della DelSic speciale del 17 maggio 2021 e la scelta del modello, ha notevolmente modificato il quadro di politica estera. In particolare il DFAE e il DFF hanno ritenuto che la decisione di acquisto non dovesse prescindere da aspetti legati alla politica estera in considerazione della nuova situazione venutasi a creare con l'UE e delle chiare offerte da parte di un Paese produttore di concessioni significative su dossier importanti per la Svizzera. Evidentemente, non tutti i membri del Consiglio federale hanno condiviso questa posizione (cfr. in proposito n. 3.2.2).

Dato che i verbali del Consiglio federale sono molto sommari, la CdG-N non è stata tuttavia in grado di ricostruire nel dettaglio il dibattito riguardante la questione dell'equivalenza delle offerte o il margine di manovra per considerazioni di natura politica.

5.3 Negoziati con altri Stati e relativo coordinamento

Parallelamente all'ulteriore elaborazione del risultato della valutazione da parte del DDPS, della DelSic speciale e del Consiglio federale, è stato esaminato con quali Stati produttori vi siano le maggiori opportunità di cooperazione e se tali Stati siano disposti ad assumere impegni vincolanti su dossier di politica estera di particolare rilevanza per la Svizzera prima della decisione sul modello di aereo. Di questa fase esplorativa era responsabile in particolare il DFAE. Nel contempo, nella primavera 2021, alcuni Stati produttori hanno preso a loro volta l'iniziativa contattando il DFAE, le ambasciate o anche i dipartimenti con i quali erano in corso negoziati già da tempo. L'acquisto è stato altresì oggetto di contatti governativi di alto livello intrattenuti dall'allora Presidente della Confederazione. Secondo le persone interpellate, questo ha consentito di «riattivare» dossier che per molti anni non avevano registrato progressi.

In merito a tali colloqui e negoziati, il Consiglio federale distingue tra due fasi caratterizzate da presupposti diversi:

- Nella fase che precedeva il risultato della valutazione, si ricercava attivamente il dialogo e il negoziato con i Paesi produttori.
- Una volta conosciuto il risultato della valutazione, al Consiglio federale è apparso chiaro che l'esito, ovvero il netto scarto tra l'F-35A e il successivo miglior candidato, non lasciava spazio a considerazioni politiche. Era quindi evidente che la Svizzera non doveva più condurre attivamente colloqui sugli aspetti di politica estera con gli Stati che non entravano in considerazione per l'aggiudicazione[62].

Secondo il Consiglio federale la prima fase è durata fino al 17 maggio 2021, ossia finché la capodipartimento del DDPS ha informato la DelSic speciale sul risultato della valutazione. Pur non comprendendo questa impostazione data dal Consiglio federale (cfr. n. 5.6), la CdG-N la riprende per descrivere quanto segue.

Fase fino al 17 maggio 2021

Il 15 marzo 2021 la capodipartimento del DDPS ha informato la DelSic speciale sui colloqui previsti con i ministri della difesa dei Paesi produttori (Francia, Germania, Stati Uniti). Nel corso della stessa seduta, la Segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha presentato alcuni dossier che, secondo il DFF, potrebbero essere collegati con l'acquisto degli aerei da combattimento e che potrebbero portare alla Svizzera vantaggi non solo politici ma anche finanziari. È seguita una prima discussione su possibili accordi con i Paesi produttori.

Tra la citata seduta della DelSic speciale e quella successiva, la capodipartimento del DDPS ha svolto dei colloqui con i ministri della difesa di Francia e Germania, nonché con il Segretario della difesa degli Stati Uniti d'America[63], in occasione dei quali è stata discussa la possibilità di una (più stretta) cooperazione bilaterale nel settore della politica militare e di sicurezza, ma anche in altri settori. La capodipartimento del DDPS, che a quel punto era già a conoscenza del risultato della valutazione, ha puntualizzato con la CdG-N di aver sempre chiarito ai suoi interlocutori dei Paesi produttori che, in relazione al programma Air2030, gli aspetti politici potevano essere presi in considerazione solo in caso di offerte perlopiù equivalenti. La direttrice del DDPS precisa che, a questo proposito, vigevano norme linguistiche a cui tutti si attenevano nei loro contatti con i Paesi produttori.

Contemporaneamente, dopo la seduta del 15 marzo 2021 il DFAE ha proseguito i propri accertamenti, inizialmente solo interni. In prospettiva delle ulteriori discussioni in occasione della riunione della DelSic speciale del 21 aprile 2021, ha individuato, per tutti i dipartimenti, i dossier che avrebbero potuto contenere aspetti di politica estera da analizzare, presentandoli alla citata seduta. Da parte sua, la responsabile del DDPS ha informato dei colloqui con i Paesi produttori, ma non del risulta-

[62] Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 4.3.2022 (confidenziale, non pubblicata).
[63] Colloquio con la Francia il 22.3.2021, con gli Stati Uniti l'8.4.2021 e con la Germania il 15.4.2021.

to della valutazione, sebbene a quel punto ne fosse a conoscenza da oltre un mese. Successivamente, il DFAE è stato incaricato di analizzare il rapporto globale Air2030 dal profilo della politica estera[64] e ne ha poi dato riscontro alle rappresentanze svizzere di Parigi, Berlino e Washington.

Il capo del DFAE e la Segretaria di Stato del DFAE hanno indicato alla CdG-N che gli Stati produttori erano sempre stati informati che gli aspetti politici (in particolare di politica estera) potevano essere considerati solo in caso di offerte analoghe. La CdG-N non è stata in grado di verificarlo, poiché non esistono istruzioni scritte e non è chiaro come il DFAE, e in particolare gli ambasciatori nei Paesi produttori, abbiano concretamente comunicato tra di loro. Interpellato nel merito dalla Commissione, il capo del DFAE ha tuttavia dichiarato che il suo Dipartimento avrebbe dato un'impostazione diversa ai propri accertamenti di marzo e aprile se a quel punto fosse già stato a conoscenza del risultato della valutazione tecnica.

Fase a partire dal 17 maggio 2021

Il 17 maggio 2021, la capodipartimento del DDPS ha comunicato il risultato della valutazione in occasione della seduta della DelSic speciale. A suo parere, a partire da tale data era evidente per i presenti che eventuali affari di compensazione di natura politica non avrebbero avuto ragione di esistere e che quindi occorreva interrompere ogni ulteriore negoziato[65]. I rappresentanti del DFAE sentiti hanno dichiarato che il DFAE e le ambasciate competenti da quel momento in poi avrebbero assunto un atteggiamento più passivo nel condurre i propri accertamenti e negoziati: avrebbero naturalmente continuato a reagire alle prese di contatto degli Stati produttori, ma non si sarebbero attivati in prima persona. Tuttavia, non è stato possibile interrompere completamente i negoziati perché il risultato della valutazione non poteva essere comunicato, dato che il Consiglio federale non aveva ancora preso una decisione in merito al modello di aereo e non si intendeva anticiparla.

Per quanto concerne la connessione dell'acquisto del NAC con altri dossier, tuttavia, oltre al DDPS e al DFAE era attivo anche il DFF. Il capo del DFF ha dichiarato alla CdG-N di essere stato contattato da un Paese produttore nel marzo 2021. Quest'ultimo gli prospettava concessioni e progressi in un dossier che da anni era oggetto di negoziati più o meno infruttuosi. Sebbene tali proposte non fossero direttamente collegate all'acquisto del NAC, il riferimento era implicitamente molto chiaro. Questo traspare anche dal fatto che, dopo l'annuncio sulla scelta del modello di aereo, il Paese interessato non ha più mostrato ulteriore interesse per i progressi prospettati nella primavera del 2021. Il capo del DFF ha dichiarato di aver informato il Consiglio federale di tale offerta nel marzo 2021. In seguito il DFF avrebbe proseguito i negoziati su questo dossier fino al giugno 2021. Il DFAE ha confermato di essere stato al corrente di tali contatti, ma che il DFF avrebbe negoziato autonomamente.

[64] Si trattava di una parte o di un capitolo con considerazioni di politica estera per il rapporto globale Air2030 (che, oltre ai rapporti sulla valutazione vera e propria NAC e DTA, conteneva una parte introduttiva e una parte con considerazioni politiche).
[65] Verbale della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17.2.2022.

Il 10 giugno 2021 il capo del DFF è stato informato bilateralmente dalla responsabile del DDPS del risultato della valutazione. Lo stesso ha indicato alla CdG-N che, anche dopo tale incontro non gli era chiaro che il Consiglio federale non avesse alcun margine di manovra nella sua decisione. A suo parere, essendo la decisione sul modello di aereo di competenza del Consiglio federale, spettava al Governo stabilire se prendere in considerazione gli aspetti politici o meno.

Il capo del DFF ha altresì osservato di aver ricevuto conferme chiare, ma solo oralmente, su un'offerta di negoziazione da parte di un Paese produttore. Dopo che, in occasione della seduta del 18 giugno 2021, il capo del DFF aveva informato il Consiglio federale sull'offerta di tale Paese, l'Esecutivo ha incaricato il suo Dipartimento, su richiesta della capodipartimento del DDPS, di esigere una conferma scritta con un'offerta concreta dal Paese in questione. Conferma che, a detta del capo del DFF, è pervenuta al DFF in uno scritto datato 28 giugno 2021.[66]

Dai fatti sopra descritti risulta quindi chiaro che la Svizzera (ovvero il DFF) ha continuato a negoziare con altri Stati su possibili affari di compensazione anche dopo la comunicazione dei risultati della valutazione e sino a poco prima della scelta del modello di aereo. Il capo del DFF e il capo del DFAE giustificano queste iniziative con il fatto che il Consiglio federale non era in chiaro sul margine decisionale di cui disponeva. Tale questione sarebbe stata chiarita soltanto dopo la presentazione del parere dell'UFG, pervenuto per la seduta del 30 giugno 2021 (cfr. n. 3.2.2).

5.4 Comunicazione pubblica concernente la scelta del modello e i costi di acquisto

Il DDPS ha informato i media e l'opinione pubblica il 30 giugno 2021, lo stesso giorno in cui il Consiglio federale ha preso la decisione. Nelle sue dichiarazioni ha reso noto che l'F-35A non solo rappresenta il modello con i massimi benefici per la Svizzera, ma ha «conseguito di gran lunga il miglior risultato anche nell'ambito dei costi», sia all'atto dell'acquisto sia nel corso dell'esercizio. «Al momento della presentazione delle offerte nel febbraio 2021, i costi d'acquisto ammontavano a 5,068 miliardi di franchi», quindi rientravano chiaramente nei limiti stabiliti nella decisione programmatica, anche dopo il computo del rincaro sino al termine di pagamento[67]. A questa stessa conclusione è giunta la verifica della plausibilità effettuata da uno studio legale[68]. Il prezzo calcolato, incluso il rincaro, non è stato menzionato.

[66] La sottocommissione competente non ha consultato il documento in questione.

[67] Air2030: decisione del Consiglio federale sull'acquisto di 36 aerei da combattimento del tipo F-35A, comunicato stampa del 30 giugno 2021.

[68] Da una nota interna del DDPS del 10 giugno 2021, basata sulle conclusioni cui è giunto lo studio legale, risulta tuttavia che, estrapolando le cifre al termine di pagamento dopo il computo del rincaro stimato dagli offerenti e dei tassi di cambio stimati dall'AFF, non tutte le offerte rientravano nel quadro finanziario estrapolato al momento del pagamento. La nota non menziona di quali offerte si tratti.

In seguito, negli ambienti politici e nei media sono state sollevate diverse questioni relative ai costi e al carattere vincolante dei prezzi delle offerte. Il DDPS e armasuisse hanno reagito procedendo a «rettifiche e chiarimenti»[69], in un caso addirittura con un comunicato stampa[70].

Nel corso della sua audizione, la capodipartimento del DDPS ha rimarcato che, per poter confrontare le offerte, è stata scelta come data di riferimento per il calcolo il 21 febbraio 2021, giorno in cui erano pervenute le offerte. A suo avviso, è stato comunicato chiaramente che il rincaro non era compreso nell'importo in questione, come d'altronde avvenuto per gli altri aerei da combattimento oggetto della valutazione, per i quali il rincaro doveva essere computato in aggiunta. In altri termini, sarebbe stato falso affermare che il rincaro era compreso per un offerente e non per un altro.

La capodipartimento del DDPS ha aggiunto che il rincaro è stato calcolato solo dopo la fine dei negoziati con gli Stati Uniti ed era parte del prezzo vincolante. Il DDPS ha ricevuto dagli Stati Uniti un'offerta di prezzo vincolante per dieci anni nella quale il rincaro era compreso. Solo a partire dall'undicesimo anno avrebbe dovuto essere aggiunto, ma secondo la capodipartimento era difficile quantificarlo in quel momento. Il Segretario generale del DDPS ha spiegato che il rincaro era stato considerato nel credito d'impegno, poiché l'obiettivo era chiedere un credito che includesse il rincaro.

In merito al carattere vincolante delle offerte, il DDPS ha dichiarato alla Commissione, come aveva fatto più volte nei confronti dell'opinione pubblica, che i prezzi convenuti erano «fissi», ossia vincolanti[71]. La Commissione non ha approfondito ulteriormente questi aspetti che sono stati esaminati dal CDF nel quadro della sua verifica della gestione dei rischi finanziari del programma Air2030[72]. I risultati della verifica e gli aspetti finanziari dell'acquisto rientrano nella competenza dell'alta vigilanza parlamentare sulle finanze della Confederazione. Di conseguenza, la CdG-N non ha trattato questi punti presupponendo che saranno esaminati dalla DelFin e dalle Commissioni delle finanze.

5.5 Colloqui conclusivi e presunta distruzione dei documenti

Dopo l'annuncio del modello scelto dal Consiglio federale, armasuisse ha invitato gli offerenti scartati a un colloquio conclusivo, (cosiddetto *closing meeting*). In base all'ordine del giorno di questi colloqui, armasuisse voleva ringraziare gli offerenti della loro partecipazione e della collaborazione costruttiva durante l'intera procedu-

[69] www.ddps.admin.ch > Attualità > Rettifiche e chiarimenti (stato: 31 gennaio 2022)

[70] Air2030: carattere vincolante dell'offerta per l'F-35A come nuovo aereo da combattimento, comunicato stampa del DDPS dell'11 luglio 2021.

[71] Anche un comunicato stampa pubblicato dall'ambasciata degli Stati Uniti in Svizzera il 2 giugno 2022 parla di *fixed price contracts* (https://ch.usembassy.gov/press-release-americas-most-advanced-multi-role-fighter/ stato: 3 giugno 2022).

[72] Cfr. nota 46.

ra, chiedere il loro giudizio in merito al processo di valutazione, chiarire eventuali domande in proposito e discutere come gestire i documenti presentati nell'ambito della procedura di valutazione. armasuisse ha dichiarato alla Commissione che è consuetudine proporre un colloquio conclusivo al termine di una procedura di valutazione, ma non sempre viene accolto da tutti gli offerenti. Nel corso di questi colloqui sono generalmente discusse informazioni concernenti il risultato della valutazione della rispettiva offerta, senza tuttavia confrontarla con le altre.

Per la Svizzera hanno partecipato ai colloqui conclusivi sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento il responsabile del programma Air2030, il capoprogetto NAC e il suo sostituto (tutti di armasuisse), mentre non erano rappresentati né la SG-DDPS né il DFAE. Le delegazioni degli offerenti scartati erano composte di rappresentanti delle imprese, incaricati del programma del rispettivo Paese produttore e, in alcuni casi, anche di funzionari del ministero della difesa o dell'ambasciata (addetti alla difesa).

In questi incontri, alcuni degli offerenti scartati hanno sollevato numerose domande di dettaglio, ma armasuisse non ha risposto appellandosi ai suoi obblighi di segretezza. Due offerenti hanno quindi espresso irritazione e critiche. La Commissione ha potuto consultare i pareri di alcuni offerenti scartati nel verbale dei colloqui conclusivi[73], dove figura tra l'altro che armassuise non ha risposto alle domande poste dagli offerenti o, almeno, non ha fornito dettagli né sui risultati della procedura di valutazione né sulla procedura stessa. Non sono sarebbero state fornite precisazioni neppure sulla scelta del modello né in riferimento al prezzo e ai punti ottenuti nell'analisi costi-benefici.

Dagli appunti degli offerenti scartati sui colloqui conclusivi emerge altresì che la domanda sollevata da armasuisse in merito alla gestione dei documenti dell'offerta e dei dati degli offerenti ha disorientato almeno un offerente, mentre un altro ha invocato gli accordi esistenti. Il capo dell'armamento ha precisato al riguardo che armasuisse non ha posto la domanda per chiarire questioni interne, ma soltanto perché voleva appurare con sufficiente anticipo se i documenti dovevano essere distrutti o restituiti a tempo debito.

Nell'autunno 2021, diversi media hanno tuttavia riportato che armasuisse voleva distruggere o restituire a breve i documenti della procedura di valutazione, quindi aveva preso contatto con gli offerenti scartati. Il DDPS ha smentito gli articoli apparsi sui media sul suo sito Internet[74] e ha sottolineato che i dati classificati dal punto di vista militare non sarebbero stati restituiti prima che fosse firmato il contratto per l'acquisto dell'F-35A, ossia soltanto dopo il dibattito parlamentare e dopo un'eventuale votazione popolare. Il Consiglio federale ha fornito la stessa rassicurazione in una lettera indirizzata alla CdG-N.

[73] Dagli accertamenti della CdG-N è emerso che non esistono processi verbali di questi colloqui conclusivi firmati dalle due parti.

[74] Cfr. Rettifiche e chiarimenti del DDPS, https://www.vbs.admin.ch/it/attualita/rettifiche.html#valutazione-dati-210925 (accesso il 4 ottobre 2021).

Il Consiglio federale ha peraltro ricordato che lo scambio di informazioni classificate con altri Paesi è disciplinato in convenzioni internazionali chiamate «accordi concernenti la sicurezza delle informazioni». Questi accordi conclusi con i Paesi produttori degli offerenti scartati[75] prescrivono che i documenti classificati come militari possono essere utilizzati solo per lo scopo prestabilito, nel presente caso per la valutazione e l'acquisto di nuovi aerei da combattimento. I dati rimangono di proprietà degli Stati che li forniscono. La Svizzera è dunque tenuta a restituire o distruggere questi dati e documenti d'intesa con i Paesi di provenienza dei candidati scartati[76]. Il Consiglio federale ha inoltre smentito che armasuisse avrebbe preso contatto con gli offerenti scartati per predisporre la distruzione dei documenti. È invece corretto che armasuisse ha affrontato la questione della gestione dei dati classificati dal punto di vista militare nei colloqui conclusivi con i candidati scartati per accordarsi in tempo utile sul da farsi. Nel contempo è stato rimarcato anche che armasuisse avrebbe conservato i dati classificati ricevuti almeno sino alla firma del contratto di acquisto degli F-35A, come risulta dai verbali dei colloqui conclusivi.

5.6 Valutazione da parte della CdG-N

Ritardi nel coinvolgere il Consiglio federale e nel chiarire il margine di manovra

Il DDPS e il Consiglio federale hanno dichiarato alla CdG-N che la prima fase della valutazione (fase tecnica) si è conclusa soltanto il 17 maggio 2021 con la comunicazione dei risultati in seno alla DelSic speciale, dopo di che è cominciata la seconda fase (politica), terminata con la scelta del modello di aereo. Hanno precisato che, dopo la comunicazione dei risultati alla DelSic speciale e il successivo dibattito, era chiara la mancanza di un margine di manovra per considerazioni di carattere politico.

La CdG-N valuta la questione diversamente: prima di tutto, ritiene che la fase politica sia cominciata già a metà marzo, quando la capodipartimento del DDPS è stata informata dei risultati. A partire da quel momento, le tappe successive della procedura erano di sua competenza. In secondo luogo, gli accertamenti condotti dalla Commissione evidenziano che, anche dopo la comunicazione dei risultati alla DelSic speciale avvenuta il 17 maggio 2021, non era chiaro che le considerazioni di politica estera non potevano essere di alcuna rilevanza nella scelta del modello, tanto più che i membri del Consiglio federale non rappresentati in seno alla DelSic speciale (tra cui l'allora presidente della Confederazione e capo del DEFR e il capo del DFF) sono stati informati dei risultati della valutazione soltanto alcune settimane dopo.

I due elementi summenzionati (l'informazione tardiva del Consiglio federale e le incertezze in riferimento al suo margine di manovra) sono approfonditi qui di seguito.

[75] Gli accordi di questo tipo sottoscritti con gli Stati Uniti (1961 e 1981), la Francia (2006) e la Germania (1996) stabiliscono quali documenti debbano essere trattati come «informazioni classificate».

[76] Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 3 novembre 2021.

La CdG-N non comprende perché la capodipartimento del DDPS abbia atteso sino a metà maggio per comunicare il risultato della valutazione in seno alla DelSic speciale e poi ancora tre settimane per mettere al corrente anche gli altri membri del Consiglio federale. Alla CdG-N ha dichiarato che il risultato della valutazione era disponibile solo con il rapporto definitivo. La CdG-N non reputa convincente questa giustificazione, prima di tutto perché il rapporto definitivo era disponibile solo all'inizio di giugno (quindi dopo la comunicazione dei risultati della valutazione nella DelSic speciale del 17 maggio 2021), secondariamente perché lo stesso DDPS ha confermato alla CdG-N che il rapporto era stato rielaborato meramente a livello redazionale dopo la sua prima presentazione nel marzo 2021.

La Commissione ritiene particolarmente incomprensibile che la capodipartimento del DDPS non abbia segnalato già nella riunione della DelSic speciale del 21 aprile 2021 che i risultati della valutazione erano chiari e che le offerte non erano equivalenti. Come già avvenuto il 15 marzo 2021, anche in questa seduta la DelSic speciale ha discusso i possibili affari di compensazione e sapeva che le ambasciate svizzere nei Paesi produttori erano state incaricate di sondare il terreno al riguardo e che anche il DFF si era attivato. Dal momento che la capodipartimento del DDPS non ha informato che le offerte non erano equivalenti, i negoziati sono proseguiti con la stessa assiduità, generando non solo un onere inutile, ma anche attese irrealistiche da parte dei Paesi produttori coinvolti.

Come suesposto, la CdG-N non riesce a capire fino a che punto il DDPS stesso fosse certo dell'assenza di un margine di manovra in materia di politica estera. Non si sa se il mandato è stato conferito a Homburger perché il DDPS aveva interrogativi irrisolti in merito alla procedura di valutazione oppure perché la perizia esterna doveva servire a legittimare ulteriormente la posizione del DDPS nelle fasi successive della procedura (decisione del Consiglio federale, pubblicazione, dibattito parlamentare). La CdG-N non riesce in ogni caso a comprendere perché questo mandato sia stato conferito solo a fine aprile (quindi più di un mese dopo la presentazione dei risultati della valutazione da parte di armasuisse). Non le è chiaro neppure il motivo per cui il DDPS non abbia informato la DelSic speciale dei suoi accertamenti giuridici, tanto più che la capodipartimento del DFGP vi sedeva anche in veste di capo supremo dell'UFG. In base a quanto suesposto, la Commissione giunge alla conclusione che importanti aspetti concernenti il margine di manovra del Consiglio federale nella scelta del modello sono stati chiariti con un ritardo eccessivo.

A prescindere da queste considerazioni, la CdG-N non ravvisa a alcun valore aggiunto nei lavori preliminari svolti dalla DelSic speciale ai fini della scelta del modello, al contrario. È evidente che la DelSic speciale è stata informata solo con ritardo dal DDPS e l'esame preliminare della Delegazione ha ulteriormente differito la trattazione del dossier in seno al Consiglio federale. La Commissione ritiene inoltre che la DelSic speciale non abbia contribuito affatto a chiarire questioni essenziali, in particolare il carattere vincolante del risultato della valutazione o il margine di manovra che avrebbe consentito al Consiglio federale di integrare considerazioni di politica estera nella scelta del modello. Il DDPS ha visto la DelSic

speciale più come un organo di informazione che come un'istanza realmente preposta a un esame preliminare[77].

Nel complesso la CdG-N ritiene che la valutazione tecnica effettuata da armasuisse sia stata pianificata accuratamente e in modo dettagliato, ma non può dire altrettanto della successiva gestione dei risultati della valutazione a livello di Dipartimento e del Consiglio federale. Ciò sorprende, dato che l'acquisto del NAC è uno dei progetti più importanti degli ultimi anni non solo per il DDPS, ma anche per il Consiglio federale. Occorre altresì considerare che la sostituzione degli aerei da combattimento è molto controversa a livello politico, come hanno dimostrato la bocciatura della sostituzione parziale della flotta di Tiger e il sì di misura ottenuto dalla decisione programmatica nella votazione referendaria. La CdG-N ritiene dunque che il DDPS avrebbe dovuto adoperarsi per pianificare in modo ottimale anche la fase politica e per chiarire il quadro legale sin dall'inizio.

Considerando le ripetute indiscrezioni trapelate dalle riunioni del Consiglio federale, è comprensibile che il Dipartimento abbia voluto restringere la cerchia delle persone informate il più a lungo possibile. La Commissione reputa tuttavia che le questioni giuridiche sulla procedura di valutazione e sul margine di manovra del Consiglio federale debbano essere chiarite tempestivamente (non solo alcune settimane dopo il risultato della valutazione tecnica), in modo da informarne rapidamente il Consiglio federale, che potrà quindi adottare le necessarie decisioni conformemente al diritto. La CdG-N non riesce a capire come mai siano trascorsi quasi due mesi tra il chiaro risultato della valutazione e la trattazione dell'affare nella DelSic speciale e più di tre mesi prima che il DDPS presentasse per la prima volta il dossier al Consiglio federale. Se il DDPS credeva davvero che il Consiglio federale non disponeva di alcun margine di manovra nella scelta del modello, avrebbe dovuto fare sì che la decisione potesse essere presa rapidamente.

Il tergiversare del DDPS ha costituito un problema anche in relazione ai colloqui e ai negoziati con i Paesi produttori sugli affari di compensazione. Non appena è risultato chiaro che un solo aereo da combattimento poteva essere preso in considerazione, il DDPS avrebbe dovuto garantire una decisione rapida da parte del Consiglio federale anche nell'ottica di questi negoziati. È inaccettabile che i partner negoziali siano lasciati all'oscuro e che si continui a trattare con loro nonostante non vi siano margini di manovra. A causa dell'informazione tardiva da parte del DDPS, il DFAE e, in particolare, il DFF hanno proseguito i loro colloqui che erano, senza alcun dubbio, messi implicitamente in relazione all'acquisto del NAC. Poco prima della scelta del modello sono stati ancora chiesti impegni scritti a un Paese produttore che, una volta resa nota la decisione, ha comprensibilmente reagito piuttosto aspramente.

A ciò si aggiunge che, secondo la Commissione, è mancato un adeguato coordinamento dei negoziati. Al riguardo, sono state riscontrate diverse inadempienze: da

[77] In generale la CdG-N si chiede se l'esame preliminare di un acquisto competa realmente alla DelSic e se doveva essere appositamente istituita una DelSic speciale. Piuttosto che il DFGP, la CdG-N ritiene che il DFF avrebbe dovuto essere incaricato della trattazione preliminare del dossier a nome del Consiglio federale, in considerazione dei suoi contatti assidui con i Paesi produttori su importanti dossier.

parte del DFF, del DFAE e dell'allora presidente della Confederazione, che non hanno informato sufficientemente il DDPS dei negoziati in corso (DFF e DFAE) e dei contatti intergovernativi (presidente della Confederazione) in rapporto con l'acquisto dell'aereo da combattimento, ma anche da parte del DDPS, che non ha definito alcuna posizione ufficiale per questi negoziati né ha messo al corrente il Consiglio federale dei risultati della valutazione in modo tempestivo e chiaro.

La CdG-N auspica quindi che, in futuro, l'acquisto di armamenti di tale rilevanza segua una procedura in grado di garantire al Consiglio federale di disporre il più rapidamente possibile delle informazioni necessarie per prendere una decisione fondata. A tal fine occorrerà fra l'altro metterlo al corrente in tempo utile sugli importanti sviluppi riguardo al dossier e chiarire le questioni giuridiche concernenti il suo margine di manovra (cfr. raccomandazione 1).

Per gli acquisti importanti di armamenti nei quali possono essere implicati aspetti di politica estera, la CdG-N ritiene inoltre necessario prevedere tempestivamente una chiara strategia negoziale, che definisca anche le responsabilità e regole applicabili all'informazione interna e alla comunicazione esterna («posizione ufficiale»).

Raccomandazione 3: Chiarire e disciplinare in tempo utile la considerazione di aspetti di politica estera

La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di esaminare con la necessaria tempestività in che misura gli aspetti di politica estera debbano essere presi in considerazione negli acquisti importanti di armamenti, quindi di definire chiaramente gli obiettivi, i contenuti e le competenze nei negoziati con altri Stati.

Raccomandazione 4: Migliorare il coordinamento e la comunicazione

La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di definire più chiaramente, nei futuri acquisti importanti di armamenti, le modalità con cui avvengono il coordinamento e l'informazione reciproca al suo interno, nonché i negoziati e la comunicazione con i rappresentanti dei Paesi coinvolti.

Discutibile mandato a Homburger

La CdG-N ritiene che il coinvolgimento dello studio legale Homburger dia adito a diversi interrogativi ai quali ha potuto rispondere solo in parte. In particolare non è chiaro il motivo per cui la capodipartimento del DDPS abbia chiesto la verifica sebbene non prevista nel processo e non vi fosse ragione di credere che si fosse incorsi in inadempienze. La capodipartimento del DDPS ha giustificato il conferimento del mandato con la volontà di disporre di un «esame indipendente», ma nel contempo ha ammesso che questo genere di mandati è spesso interpretato come «perizia di parte» e, quindi, tacciato di parzialità (motivo per cui l'UFG è stato poi incaricato di riesaminare la perizia esterna).

È altresì discutibile che l'aggiudicazione per incarico diretto del mandato finanziariamente molto oneroso possa essere ascrivibile a interessi della sicurezza della Svizzera, tanto più che, secondo il DDPS, la Homburger SA non ha potuto accedere ai dati classificati dal punto di vista militare.

In ultima istanza, la CdG-N ritiene il mandato esterno ingiustificato e inopportuno. Ribadisce risolutamente che queste verifiche, laddove realmente necessarie, devono essere pianificate sin dall'inizio. Inoltre constata che gran parte dei punti chiariti da Homburger avrebbero dovuto essere esaminati prima dal servizio giuridico del Dipartimento poi, eventualmente, dai servizi dell'Amministrazione federale esterni al Dipartimento, in particolare l'UFG o l'UFCL. Gli accertamenti condotti dalla CdG-N hanno peraltro messo in chiara evidenza che il Consiglio federale ha tenuto in particolare considerazione il parere dell'UFG (e non quello dello studio legale).

Infine, la Commissione non comprende perché, in relazione al coinvolgimento di Homburger, il DDPS abbia pubblicato solo una «conferma della plausibilità» molto generica, ma non gli altri due pareri più dettagliati. La loro pubblicazione avrebbe non solo permesso di comprendere meglio determinate decisioni, ma anche garantito una maggiore trasparenza.

Carenze nella comunicazione della scelta del modello all'opinione pubblica e agli offerenti

La CdG-N ritiene che la scelta del modello non sia stata comunicata in modo ottimale all'opinione pubblica e, soprattutto, agli offerenti.

Constata che, una volta resa pubblica la scelta del modello, sono sorte numerose domande relative ai costi di acquisto, cui si è cercato di dare risposta mediante «rettifiche e chiarimenti». Per la loro stessa natura, queste precisazioni sono tuttavia oggetto di una minore considerazione rispetto all'informazione iniziale e non hanno quindi consentito di fugare tutte le incertezze. La CdG-N è del parere che una maggiore trasparenza nella comunicazione e indicazioni più chiare sui costi di acquisto, incluso il rincaro, avrebbero contribuito a evitare alcuni malintesi.

Più che l'annuncio della scelta del modello all'opinione pubblica, a suscitare le critiche della Commissione è stata la comunicazione data agli offerenti scartati nel corso dei colloqui conclusivi. Come dichiarato da armasuisse alla CdG-N, questi colloqui rientrano nella sua prassi, pur non essendo obbligatori. Servono a rispondere a domande riguardanti la procedura, ma non alla valutazione o al risultato ottenuto dai singoli offerenti. Dai verbali dei colloqui emerge tuttavia che gli offerenti speravano di ricevere risposte proprio su questi punti e, al termine dei colloqui, erano quindi parzialmente delusi, se non addirittura irritati.

La CdG-N si domanda pertanto se sia opportuno svolgere questi colloqui conclusivi nel caso di acquisti di tale rilevanza, che implicano anche aspetti di politica estera, o se in tal modo non si destino piuttosto aspettative sbagliate negli offerenti. Infatti, armasuisse dichiara da un lato che tali colloqui sono «di natura tecnica» (motivo per cui il DDPS e il DFAE non vi partecipano), d'altro canto gli accordi concernenti la sicurezza delle informazioni impediscono di comunicare proprio le valutazioni e i dettagli tecnici. Sorprende anche che, per i Paesi produttori, sono intervenuti talora non solo i rappresentanti delle società costruttrici, ma anche esponenti dei ministeri e delle ambasciate, mentre per la Svizzera hanno partecipato «soltanto» i tre principali

responsabili di armasuisse. In considerazione dei diversi negoziati riguardanti altri dossier e alle ipotesi formulate dal DFAE in merito all'accoglienza dei risultati nei quattro Paesi interessati, la Commissione ritiene che sarebbe stato opportuno un supporto diplomatico del DFAE al momento della comunicazione della scelta del modello ai Paesi dei costruttori scartati. Questo sarebbe potuto avvenire già prima dei colloqui conclusivi oppure durante i colloqui stessi per il tramite di una delegazione adeguata (a seconda della cerchia di rappresentanti del Paese produttore).

Raccomandazione 5: Migliorare la comunicazione

La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di esaminare come coinvolgere il DFAE nella comunicazione di importanti decisioni in materia di acquisti che implichino aspetti di politica estera. In questo ambito, lo invita inoltre a verificare criticamente anche la prassi dei colloqui conclusivi.

Nell'ambito dei colloqui conclusivi si voleva anche chiarire come gestire i documenti dell'offerta. La CdG-N ritiene che tali colloqui non costituiscano né il luogo né il momento adatto per affrontare questo argomento, che non solo genera incertezze in alcuni Paesi produttori, ma dà anche adito a interrogativi e malintesi in Svizzera.

Il Consiglio federale e armasuisse hanno dichiarato alla Commissione di non avere mai inteso restituire o distruggere documenti prima della conclusione del dibattito parlamentare e della firma del contratto. Il capo dell'armamento ha inoltre precisato che armasuisse non aveva dubbi in merito alla gestione dei documenti degli offerenti. La CdG-N ha constatato che gli accordi concernenti la sicurezza delle informazioni con i Paesi produttori disciplinano esaustivamente quali documenti siano da restituire (o da distruggere).

Sulla scorta di quanto precede, la CdG-N ritiene inopportuno discutere la gestione dei documenti nel corso dei colloqui conclusivi. Si domanda infatti se i rappresentanti dei costruttori fossero gli interlocutori giusti per affrontare il tema della gestione di documenti classificati dal punto di vista militare o se, piuttosto, la questione non dovesse essere trattata a livello governativo, qualora emergessero incertezze. Anche il momento scelto appare inopportuno, poco dopo la decisione, ma prima della firma del contratto. Vale dunque la pena di riflettere se la gestione dei documenti e dei dati classificati non possa essere affrontata e definita già nel quadro della domanda di offerta.

6 Valutazione di sintesi

L'indagine della CdG-N oggetto del presente rapporto ha accertato determinati aspetti della procedura di valutazione relativa all'acquisto del nuovo aereo da combattimento nell'intento di chiarire se le critiche formulate al riguardo negli ambienti politici e nei media fossero giustificate e se tale procedura sia stata fondamentalmente conforme al diritto, adeguata e trasparente. Nel seguente numero sono sintetizzate le conclusioni in merito a questi tre aspetti fondamentali.

6.1 Legalità

La CdG-N ritiene che la procedura di valutazione per il nuovo aereo da combattimento sia stata condotta nel rispetto della legge. Nel corso dei suoi accertamenti non ha trovato evidenze di una violazione delle norme legali in materia di appalti pubblici né di principi costituzionali. Giudica conformi al diritto anche le fasi successive della procedura fino alla scelta del modello da parte del Consiglio federale. La Commissione apprezza in particolare che il Consiglio federale abbia fondato la sua decisione sul risultato della valutazione, dopo che l'UFG ha stabilito che non disponeva di alcun margine di manovra sul piano giuridico al riguardo (cfr. il seguente n. 6.2).

In merito alla presunta distruzione di documenti, il Consiglio federale ha confermato alla CdG-N che nessun dato sarebbe stato distrutto fino alla conclusione del dibattito politico. La Commissione non constata dunque violazioni del diritto in questo ambito.

6.2 Adeguatezza

Nella valutazione dell'adeguatezza occorre distinguere i seguenti aspetti: la CdG-N ritiene sostanzialmente adeguata la valutazione tecnica, ma considera che i risultati della valutazione siano stati poi trattati in modo inadeguato da parte del DDPS e del Consiglio federale. La principale critica concernente l'adeguatezza verte tuttavia sulle condizioni quadro dell'acquisto, che sono state definite dal Consiglio federale stesso e hanno inutilmente limitato il suo margine di azione. Questi tre elementi sono brevemente spiegati di seguito.

Adeguatezza della valutazione tecnica

Secondo la CdG-N, la valutazione tecnica da parte di armasuisse è sostanzialmente adeguata. La procedura è stata pianificata in modo preciso e, per quanto la Commissione abbia potuto osservare, è stata anche appropriata. I rappresentanti ascoltati di armasuisse, delle Forze aeree e del gruppo di progetto NAC sono stati in grado di fornire motivazioni plausibili sulla scelta del metodo, sulla procedura e sulle fasi procedurali. Le domande poste dalla Commissione in merito alle critiche sollevate dagli ambienti politici e dai media sono state chiarite senza che emergessero vizi procedurali. La Commissione reputa tuttavia che ricorrere per la prima volta a questo metodo in un progetto di armamento così importante comporti dei rischi. La CdG-N non è peraltro in grado di giudicare se la ponderazione dei criteri da parte del gruppo di progetto sia stata adeguata.

La Commissione ritiene altresì inadeguati i colloqui conclusivi svolti da armasuisse con i Paesi produttori e il fatto che il gruppo di progetto abbia chiarito direttamente l'ammissibilità giuridica del metodo di valutazione senza chiedere il parere di giuristi. La CdG-N è inoltre del parere che sia necessario verificare come, negli acquisti di armamenti, possano essere prese in considerazione anche le referenze e le esperienze di altri Paesi con i beni oggetto della valutazione.

Adeguatezza della successiva gestione dei risultati della valutazione da parte del DDPS e del Consiglio federale

A differenza della valutazione tecnica effettuata da armasuisse, la CdG-N ritiene che la successiva gestione dei risultati della valutazione da parte del DDPS presenti maggiori criticità o sia addirittura inadeguata. La Commissione non comprende per quale motivo la capodipartimento del DDPS abbia atteso più di tre mesi prima di informare il Consiglio federale dei risultati della valutazione. Questo suo indugio ha comportato che questioni essenziali in merito al margine di manovra del Consiglio federale siano «emerse» e siano state chiarite solo tardivamente (cfr. qui di seguito). Soprattutto, il DDPS – e da metà maggio anche il DFAE – hanno messo in conto di condurre negoziati con i Paesi produttori per trovare soluzioni in altri dossier legati alla scelta dell'aereo sul piano della politica estera, sebbene il risultato della valutazione non lasciasse alcun margine di negoziazione.

Nel quadro dei suoi accertamenti, la Commissione non ha ottenuto spiegazioni convincenti da parte del DDPS in merito all'informazione tardiva al Consiglio federale. Inoltre, la Commissione ritiene che sia quanto meno discutibile che il DFAE abbia svolto in modo adeguato la sua funzione di coordinamento nei negoziati condotti su eventuali affari di compensazione di natura politica. Infatti, il capodipartimento e la Segretaria di Stato del DFAE conoscevano il risultato della valutazione da metà maggio 2021 ed erano stati informati che il DFF aveva avviato negoziati con un Paese produttore. Tuttavia, non emerge che il DFAE abbia adempiuto la sua funzione di coordinamento in questo caso[78].

In relazione al mandato conferito dal DDPS allo studio legale Homburger, la CdG-N conclude che non sia adeguato chiarire all'esterno questioni essenziali relative agli appalti pubblici e al margine di manovra delle autorità sul piano giuridico. È del parere che, all'interno dell'Amministrazione federale, esistano diversi servizi dotati delle competenze giuridiche, delle risorse e dell'indipendenza necessaria per risolvere questi aspetti, tra cui in particolare l'UFG e l'UFCL.

Adeguatezza delle condizioni quadro e dei requisiti per l'acquisto

Secondo la Commissione, il principale problema dell'intera procedura di aggiudicazione consiste nella limitazione precoce e inutile del margine di manovra del Consiglio federale. Le condizioni quadro e i criteri definiti dal Governo hanno notevolmente ridotto il margine di manovra, di per sé ampio, che le norme del diritto in materia di appalti pubblici accordano al Consiglio federale negli acquisti di armamenti. Il Consiglio federale si è dunque privato, sin dall'inizio e senza dibatterne, della possibilità di scegliere in ultima istanza un aereo da combattimento che adempisse sì le esigenze della difesa aerea, ma il cui acquisto consentisse eventualmente di ottenere un valore aggiunto nell'interesse del Paese.

[78] Nel quadro della consultazione dell'amministrazione, il DFAE ha dichiarato che, secondo la DelSic del 21 aprile 2021, la sua competenza si limitava al coordinamento degli aspetti di politica estera per il rapporto globale Air2030. Dopo la DelSic speciale del 17 maggio 2021 non disponeva più di alcun mandato per coordinare eventuali affari di compensazione.

Dal punto di vista istituzionale, la Commissione reputa preoccupante che il Consiglio federale non abbia discusso le condizioni quadro e i requisiti summenzionati nel corso del suo esame e, in particolare, non abbia accertato quale margine di manovra questi gli avrebbero lasciato dopo la valutazione effettuata da armasuisse. Dal punto di vista della CdG-N, il DDPS, in qualità di Dipartimento competente in materia, avrebbe dovuto chiarire la questione nel messaggio o già quando il Consiglio federale ha cominciato a occuparsi dell'acquisto degli aerei. Dal momento che ciò non è avvenuto, sarebbe stato compito degli altri membri del Consiglio federale intervenire per ottenere informazioni chiare.

Gli accertamenti condotti dalla CdG-N hanno rivelato che, una volta noti i risultati della valutazione, il DDPS probabilmente, ma il Consiglio federale sicuramente, non erano certi del margine di azione politico di cui disponevano. Solo al momento della scelta del modello il Consiglio federale si è posto la questione centrale di quale fosse il suo margine di manovra e fino a che punto potesse far confluire aspetti di politica estera nella sua decisione. Secondo la CdG-N, questo punto essenziale avrebbe dovuto essere chiarito molto prima, ossia all'inizio della procedura di aggiudicazione, quando il DDPS ha definito i criteri dell'acquisto, nel marzo 2018, o al più tardi quando il Consiglio federale ha adottato la decisione programmatica e il relativo messaggio.

La Commissione non ritiene accettabile che una questione così importante sia trattata solo al momento della decisione sul modello. Ciò ha comportato che il Consiglio federale si sia reso conto in una fase estremamente avanzata di non avere alcun margine di manovra a causa dei requisiti e delle condizioni quadro da lui stesso definite, e di poter quindi solo «confermare» il risultato della valutazione di armasuisse senza effettuare una valutazione delle offerte sulla base di considerazioni politiche che tenessero conto degli interessi generali della Svizzera.

Secondo la CdG-N, in una decisione così importante il Consiglio federale dovrebbe non solo considerare il risultato della valutazione o gli interessi militari e di politica della sicurezza della Svizzera, ma anche includere altri aspetti nella ponderazione degli interessi. In questo caso avrebbe avuto l'opportunità di farlo, poiché in linea di principio tutti gli aerei da combattimento oggetto della valutazione avrebbero soddisfatto le condizioni richieste e la Svizzera aveva ricevuto garanzie su importanti affari di compensazione.

Il fatto che il Consiglio federale abbia infine deciso di attenersi ai requisiti e alle condizioni quadro che aveva definito è fondamentalmente comprensibile per la Commissione, anche alla luce del principio della buona fede. Ritiene tuttavia ancora più importante che nei futuri acquisti di armamenti il Consiglio federale presti attenzione a non limitare precocemente e inutilmente il suo margine di manovra (raccomandazione 1, cfr. n. 3.3).

In caso di ingenti acquisti di armamenti, il Consiglio federale dovrebbe utilizzare questo margine per far confluire nella sua decisione non solo gli interessi militari e di politica della sicurezza, ma ove possibile anche altri interessi, in particolare quelli economici o politici. Ciò implica tuttavia che definisca con sufficiente anticipo gli obiettivi, i contenuti e le competenze per i contatti e i negoziati con i Paesi produttori (raccomandazione 2, cfr. n. 5.6). Occorrerebbe inoltre ottimizzare la comunicazio-

ne delle decisioni in materia di acquisti che implichino aspetti di politica estera (raccomandazione 3, cfr. n. 5.6).

La Commissione intravede criticità nella gestione delle relazioni con i Paesi produttori da parte del Consiglio federale. La richiesta di impegni scritti a un Paese produttore poco prima della decisione su un importante dossier di politica estera, sebbene il Consiglio federale non avesse alcun margine di manovra, fa apparire la Svizzera come un partner poco affidabile.

6.3 Trasparenza

Per quanto riguarda la trasparenza della procedura di appalto, la CdG-N non ha riscontrato gravi carenze; ravvisa tuttavia un potenziale di miglioramento.

La Commissione reputa che la valutazione tecnica e in particolare la decisione del Consiglio federale hanno sollevato nei media e a livello politico diverse questioni che avrebbero potuto essere chiarite con la pubblicazione di documenti e informazioni supplementari. Si riferisce, in particolare, alle informazioni concernenti le misurazioni del rumore e al calcolo delle ore di volo nonché alle perizie Homburger. In merito a quest'ultimo punto è stata pubblicata soltanto una «conferma di plausibilità» dallo scarso valore informativo, mentre le due perizie stesse, di gran lunga più significative, non sono state pubblicate.

La CdG-N deplora inoltre la scarsa tracciabilità e trasparenza delle decisioni del Consiglio federale. Nonostante la CdG-N – per il tramite della DelCdG – abbia potuto accedere ai verbali allargati delle decisioni del Consiglio federale e abbia valutato lei stessa i verbali della DelSic speciale, non le è stato possibile chiarire alcune questioni. Ha riscontrato che i verbali, nel caso specifico, non erano stati redatti in modo tale da rendere totalmente accessibili le decisioni importanti e la loro motivazione. Si è inoltre detta sorpresa del fatto che importanti argomenti e punti di discussione menzionati dai consiglieri federali in occcasione della loro audizione non sono stati riportati nei verbali.

7 Procedura ulteriore

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esprimere il proprio parere sui risultati e sulle raccomandazioni entro il 15 dicembre 2022.

9 settembre 2022

In nome della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

La presidente, Prisca Birrer-Heimo

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della sottocommissione DFAE/DDPS, Nicolo Paganini

La segretaria della sottocommissione

DFAE/DDPS, Céline Andereggen

Elenco delle abbreviazioni

Air2030	Programma di acquisto del DDPS relativo a quattro progetti per il rinnovo della difesa aerea
AIst	Accordo quadro istituzionale (tra la Svizzera e l'UE)
armasuisse	Ufficio federale dell'armamento
CCAP	Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCdG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze
DelSic	Delegazione di sicurezza del Consiglio federale
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DTA	Difesa terra-aria
FA	Forze aeree
NAC	Nuovo aereo da combattimento
NDA	non-disclosure agreement (si tratta di un accordo di riservatezza o di protezione delle informazioni, cfr. nota 50)
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SG	Segreteria generale
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
vLAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RU 1996 508)
vOAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RU 1996 518)

Elenco delle persone sentite

Amherd, Viola	Capodipartimento del DDPS
Benesch, Rebekka	Capo Stato maggiore, Segreteria di Stato DFAE
Berset, Bernhard	Sostituto capoprogetto NAC, armasuisse
Cassis, Ignazio	Capo del DFAE, presidente della Confederazione 2022
Christ, Brigitte	Direttrice supplente del CDF
Diebold, Nicolas	Prof. dott. iur., professore ordinario di diritto pubblico ed economico, Università di Lucerna
Eder, Toni	Segretario generale del DDPS
Götschmann, Rolf	Segretario generale del DFF
Gygi, Bruno	Capo del Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione e servizio giuridico dell' Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)
Haederli, Alexandre	Responsabile della revisione, CDF
Huissoud, Michel	Direttore del CDF
Leu, Livia	Segretaria di Stato del DFAE
Ludin, Martin	Giurista, Servizio giuridico del CDF
Maurer, Ueli	Capo del DFF
Merz, Peter	Divisionario, comandante delle Forze aeree (da luglio 2021), ex capoprogetto NAC delle Forze aeree
Müller, Bernhard	Divisionario, ex comandante delle Forze aeree (fino a giugno 2021)
Perina-Werz, Alexandra	Consulente specializzata Air2030, SG DDPS
Savic, Darko	Capoprogetto NAC, armasuisse
Schöll, Michael	Direttore dell'Ufficio federale di giustizia
Sonderegger, Martin	Capo dell'armamento, direttore di armasuisse