



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017

www.dirittofederale.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



Sospensione del progetto «Difesa terra-aria (DTA) 2020»

Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 26 gennaio 2017

Compendio

Nel quadro della loro indagine in relazione alla sospensione del progetto DTA ordinata dal capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), le Commissioni della gestione (CdG) hanno esaminato le basi e la pertinenza di tale decisione giungendo alla conclusione che, sulla base dei fatti, non era opportuna: il progetto stava seguendo il suo corso nel rispetto dei tempi previsti e la valutazione dei possibili sistemi per la difesa terra-aria era pressoché terminata. Fin dall'inizio era previsto che il capo del DDPS avrebbe dovuto decidere, sulla scorta dei risultati della valutazione, se continuare o interrompere il progetto. Di fronte alle CdG il capo del Dipartimento ha motivato la sua decisione sostenendo di avere avuto l'impressione di non essere stato informato adeguatamente in merito al progetto. Secondo la CdG questo argomento non basta a giustificare tale scelta dato che avrebbe potuto senz'altro ottenere le informazioni necessarie mediante altri canali. Alla luce di quanto precede le CdG ritengono ingiustificata la decisione di sospensione, sia sul piano materiale sia su quello politico.

La decisione del capo del DDPS del 22 marzo 2016 di sospendere il progetto «Difesa terra-aria 2020 a medio raggio (DTA 2020 MR)» (di seguito DTA) nella fase di valutazione ha sollevato interrogativi nell'opinione pubblica, nelle cerchie specializzate e nelle CdG delle Camere federali. Le CdG hanno perciò istituito un loro gruppo di lavoro interno incaricandolo di analizzare le basi su cui si è fondata la decisione di sospensione e di verificare i relativi processi decisionali a livello dipartimentale e l'adeguatezza della decisione stessa. L'indagine delle CdG si differenzia dunque chiaramente dall'inchiesta amministrativa ordinata dal capo del DDPS. Quest'ultima era intesa a chiarire se nel progetto stesso vi fossero state mancanze nelle strutture, nei processi e nei controlli; il mandato dell'inchiesta amministrativa non contemplava invece l'esame dell'adeguatezza della decisione di sospensione in sé.

Nell'ambito dei suoi accertamenti il gruppo di lavoro DTA delle CdG ha sentito le persone responsabili, in particolare il capo del DDPS, i suoi collaboratori coinvolti nel progetto in seno alla Segreteria generale del DDPS (SG DDPS), il capo dell'Esercito, il capo dell'Armamento, le persone dell'esercito e di armasuisse competenti per il progetto, nonché un consulente esterno del DDPS. Inoltre ha analizzato i documenti rilevanti per il progetto e, quando necessario, per lo svolgimento di acquisti di armamenti.

Situazione iniziale

Il progetto DTA si prefigge di rinnovare – mediante una procedura di acquisto – i sistemi centrali di difesa contraerea dell'esercito svizzero. Al momento della sospensione si trovava nella fase di valutazione, si stavano infatti testando diverse opzioni relative ai sistemi. Entro settembre 2016 il capo del DDPS avrebbe dovuto decidere, sulla scorta dei risultati della valutazione, se continuare o interrompere il progetto. I chiarimenti svolti dal gruppo di lavoro hanno mostrato che il progetto

DTA aveva già attirato l'attenzione del capo del DDPS poco dopo la sua entrata in funzione. Dopo la pubblicazione di articoli critici sui media i suoi dubbi in merito al progetto e alle questioni rimaste aperte non hanno fatto che aumentare spingendolo a decidere di sospendere il progetto senza prima consultare i collaboratori responsabili in seno alla SG DDPS, la segretaria generale o le persone responsabili del progetto presso l'esercito e armasuisse. Dai chiarimenti svolti è anche emerso che il progetto era stato svolto nel rispetto delle regole del caso e che i collaboratori responsabili presso la SG DDPS venivano informati costantemente sul suo stato di avanzamento.

Decisione di sospensione incomprensibile

Di fronte alle CdG il capo del DDPS ha motivato la sua decisione sostenendo di non essersi sentito sufficientemente informato dai responsabili del progetto e di aver avuto dubbi sul progetto stesso. Le CdG ritengono invece che il capo del Dipartimento e i suoi collaboratori responsabili del progetto in seno alla SG DDPS fossero stati informati in modo adeguato. Le CdG hanno tuttavia constatato che il capo del Dipartimento non si fidava completamente delle informazioni ricevute ritenendole insufficienti. Tale constatazione si può in parte spiegare con le circostanze specifiche, tra cui le indiscrezioni e il fatto che il capo del DDPS e una parte dei suoi collaboratori ricoprivano la loro carica da poco tempo. A posteriori le CdG reputano che i responsabili del progetto abbiano informato troppo poco attivamente il capo del Dipartimento in merito ai (potenziali) problemi e rischi del progetto.

Le CdG reputano tuttavia incomprensibile, sia sul piano materiale sia su quello politico, che a causa di questo scrupolo il capo del Dipartimento abbia sospeso il progetto invece di cercare di chiarire i suoi dubbi e conferire con i responsabili del progetto.

Momento e conseguenze della sospensione

Le CdG ritengono problematico anche il momento in cui è stata presa la decisione. Non vi erano indizi o problemi sostanziali inerenti al progetto, in particolare non vi era nessuna evoluzione dei costi incontrollata, tali da imporre una decisione immediata. Quando è stato sospeso, il progetto si trovava infatti nella fase di valutazione e non in quella di acquisto. Non erano quindi ancora stati causati costi di acquisizione.

Dati affidabili relativi ai costi dei sistemi sottoposti a valutazione nonché le rispettive capacità e limitazioni sarebbero stati esposti alla fine della fase di valutazione. Su queste basi il capo del Dipartimento avrebbe dovuto decidere entro settembre 2016 se interrompere o proseguire il progetto e procedere a un eventuale acquisto – di questo era a conoscenza secondo le sue stesse indicazioni.

Infine, la sospensione del progetto nella fase di valutazione ha fatto sì che – nonostante i circa 20 milioni di franchi spesi per la preparazione dell'acquisto – ora non si disponga né di dati definitivi e completi relativi ai sistemi di difesa terra-aria sottoposti a esame né della trasparenza concernente i costi corrispondenti.

Conclusioni e raccomandazioni

Sulla base delle precedenti constatazioni, le CdG chiedono pertanto al Consiglio federale di fare in modo che la valutazione sospesa sia ripresa e conclusa rapidamente, così da non vanificare le risorse finora impiegate e da rendere disponibili quanto prima informazioni fondate sui sistemi analizzati e su eventuali costi d'acquisto. D'altro canto, il Consiglio federale è invitato a presentare in un rapporto il modo in cui i capi dei dipartimenti devono procedere nel quadro di decisioni in materia di procedura, in modo da evitare in futuro decisioni affrettate e costose.

Le CdG invitano inoltre il capo del DDPS ad adottare sin d'ora le decisioni di condotta coinvolgendo i responsabili subalterni e a fare in modo che le decisioni si fondino su elementi oggettivi. Nel contempo gli chiedono di introdurre provvedimenti adeguati per instaurare una cultura della comunicazione interna ed esterna aperta e attiva.

Indice

Compendio	3044
1 Introduzione	3048
2 Fatti	3051
2.1 Descrizione del progetto DTA o del processo di acquisto d'armamenti in generale	3051
2.1.1 Il progetto DTA	3051
2.1.2 Collaborazione tra armasuisse e Thales Suisse SA	3052
2.1.3 Acquisizione di armamento e stato del progetto DTA	3054
2.2 Cronologia dei fatti da gennaio 2016 fino alla sospensione del progetto e alla risoluzione del contratto	3056
2.2.1 Dall'entrata in funzione del nuovo capo del DDPS alla decisione di sospendere il progetto	3056
2.2.2 Decisione di sospensione	3065
2.2.3 Dopo la decisione di sospensione	3066
3 Valutazione	3067
3.1 Adeguatezza delle basi e dei flussi d'informazioni	3068
3.1.1 Questioni poste dall'indagine	3068
3.1.2 Fattispecie rilevanti	3068
3.1.3 Valutazione	3073
3.1.4 Conclusione	3076
3.2 Adeguatezza della decisione	3077
3.2.1 Domande dell'inchiesta	3077
3.2.2 Fattispecie rilevanti	3077
3.2.3 Valutazione	3080
3.2.4 Conclusione intermedia	3083
4 Conclusioni e raccomandazioni	3083
4.1 Ripresa della valutazione del progetto DTA	3084
4.2 Coinvolgimento delle persone competenti e promozione di una cultura della comunicazione interna aperta	3085
5 Procedura ulteriore	3086
Abbreviazioni	3087
Elenco delle persone sentite	3088
Allegato: Tabella cronologica	3089

Rapporto

1 Introduzione

Il 22 marzo 2016 il DDPS annunciava mediante comunicato stampa che il progetto «difesa terra-aria 2020, media gittata (DTA 2020 MG)» – denominato qui di seguito progetto DTA – sarebbe stato sospeso temporaneamente. Il progetto si prefigge di rinnovare – mediante una procedura di acquisto – i sistemi centrali di difesa contraerea dell'esercito svizzero. Secondo il rapporto del Consiglio federale del 27 agosto 2014 si tratta di colmare una lacuna già esistente in termini di sicurezza e di capacità. I sistemi attuali, ben presto obsoleti, hanno infatti una gittata molto corta e possono dunque combattere solo contro obiettivi fino a 3000 metri al di sopra del suolo, mentre gli aerei da combattimento moderni impiegano le loro armi da altitudini e distanze ben più elevate¹.

Il progetto DTA, rispettivamente la relativa procedura di acquisto, è stato avviato nel 2013, al termine di diversi lavori preliminari, con lo scopo di integrare nel programma d'armamento 2020 i sistemi che dovevano essere acquistati (mandato di progetto affidato ad armasuisse). Dopo il no popolare del 18 maggio 2014 all'acquisto di un nuovo aereo da combattimento l'allora capo del DDPS, il consigliere federale Ueli Maurer, aveva deciso di accelerare il progetto DTA e di integrarne l'acquisto nel programma di armamento 2017.

Il progetto DTA è stato svolto secondo le indicazioni di «TUNE14», una convenzione quadro tra l'esercito e armasuisse che definisce la procedura relativa agli acquisti di armamenti. Al momento della sospensione il progetto si trovava nella fase di valutazione: diverse opzioni del sistema – missili, radar e sistemi di condotta – erano testati ed analizzati. Stando alla pianificazione di progetto, sulla base di questa valutazione, nell'autunno 2016 sarebbe stato selezionato un sistema (selezione del tipo di apparecchio e maturità di acquisto) e poi proposto per l'acquisto nel quadro del programma di armamento 2017.

Il capo del DDPS aveva spiegato al Parlamento e all'opinione pubblica che la decisione del 22 marzo 2016 di sospendere il progetto era stata in particolare presa per consentire di elaborare una panoramica globale completa della difesa aerea che avrebbe quindi incluso anche la questione concernente la valutazione e l'acquisto di un nuovo aereo da combattimento². Poco prima di questa decisione e ancora al momento in cui fu presa, alcuni media avevano espresso critiche in relazione a questo progetto citando in parte anche documenti confidenziali del DDPS³.

La decisione di sospendere il progetto è stata oggetto di discussioni nell'opinione pubblica e tra gli specialisti, facendo sollevare interrogativi anche tra le CdG delle Camere federali. Nella loro seduta comune del 9 maggio 2016, le CdG hanno pertan-

¹ Concept pour la sécurité à long terme de l'espace aérien, rapporto del Consiglio federale del 27.8.2014 (pag. 20–21), disponibile in tedesco e francese.

² Comunicato stampa del DDPS del 22.3.2016.

³ Cfr. in particolare il servizio della trasmissione «Rundschau» della televisione svizzera di lingua tedesca del 23.3.2016.

to deciso di avviare un'indagine sulla sospensione del progetto DTA e di istituire a questo scopo un gruppo di lavoro⁴. Il 19 maggio 2016 le CdG hanno definito all'unanimità il mandato del gruppo di lavoro incaricandolo, da un lato, di analizzare le ragioni alla base della decisione di sospendere il progetto e, dall'altro, di verificare se la decisione e i processi decisionali a livello di Dipartimento che avevano portato alla sospensione erano stati adeguati. *Il gruppo di lavoro si è occupato degli aspetti intrinseci al progetto, concretamente delle questioni tecniche e degli antefatti, solo nella misura in cui il capo del DDPS li aveva menzionati al gruppo di lavoro per giustificare la sospensione.* Pertanto anche la gestione di progetto è stata analizzata più in dettaglio solo in relazione ai flussi d'informazione in provenienza e a destinazione del capo del DDPS. L'indagine delle CdG si limita dunque al periodo intercorso tra l'entrata in funzione del nuovo capo del Dipartimento Guy Parmelin, avvenuta il 1° gennaio 2016, e la decisione di sospendere il progetto risalente al 22 marzo 2016.

Visto il periodo esaminato e le domande cui dovrà dare risposta, l'indagine delle CdG si discosta chiaramente dall'inchiesta amministrativa ordinata dal capo del DDPS dopo la sospensione del progetto⁵. Quest'ultima incaricava l'ex direttore del Controllo federale delle finanze di verificare se il progetto DTA presentava lacune a livello di strutture, processi e controlli. A tal fine egli ha esaminato gli antefatti del progetto e valutato le fasi iniziali, l'organizzazione e lo svolgimento dello stesso. Si è invece occupato solo marginalmente dei processi decisionali a livello di direzione di Dipartimento in quanto non rientrava nel suo mandato valutare le basi e le motivazioni della decisione di sospensione⁶.

Parallelamente all'indagine delle CdG e all'inchiesta amministrativa la giustizia militare ha avviato nella primavera 2016 un'indagine preliminare sulle indiscrezioni e la trasmissione di informazioni concrete ai media concernenti il progetto DTA. Dato che non è stato possibile accertare nei confronti di nessuno una violazione del segreto di servizio, la procedura è stata chiusa nel novembre 2016⁷.

Il gruppo di lavoro DTA delle CdG si è riunito *otto* volte. Nel quadro di questi incontri ha sentito le seguenti persone in grado di fornire informazioni sulle basi e i processi decisionali a livello di Dipartimento⁸: il capo del DDPS, i suoi collaboratori

4 Il gruppo di lavoro è composto dai consiglieri agli Stati Claude Janiak (presidente), Alex Kuprecht e Damian Müller e dai consiglieri nazionali Ida Glanzmann, Doris Fiala e Thomas de Courten, tutti membri delle sottocommissioni DFAE/DDPS delle CdG competenti dell'alta vigilanza sul DDPS. Conformemente alle Istruzioni delle CdG delle Camere federali sui suoi provvedimenti volti a garantire il mantenimento del segreto del 27.1.2012 (non pubblicate), in caso di indagini sensibili le CdG possono istituire un piccolo gruppo d'indagine (5–7 membri, con una rappresentanza possibilmente adeguata dei gruppi parlamentari).

5 Comunicato stampa del DDPS del 18.4.2016.

6 Bericht des Untersuchungsbeauftragten zuhanden des Vorstehers des VBS del 21.9.2016, pag. 5 e 9, disponibile soltanto in tedesco.

7 Comunicato stampa del DDPS dell'11.11.2016.

8 Visto il mandato dell'indagine e la motivazione della sospensione fornita dal capo del DDPS al gruppo di lavoro, quest'ultimo ha scientemente rinunciato a sentire anche le persone che avrebbero potuto fornire informazioni approfondite sul progetto in sé, in particolare sugli aspetti tecnici (ad es. rappresentanti dell'impresa generale).

incaricati del progetto presso la SG DDPS⁹, il capo dell'Esercito, il capo dell'Armamento, le persone responsabili del progetto presso l'Esercito e armasuisse come anche un consulente esterno del DDPS che si era occupato del progetto DTA per conto dell'ex capo del DDPS ed era ancora a disposizione del nuovo capo del Dipartimento al momento della sua entrata in funzione¹⁰. Il gruppo di lavoro ha inoltre chiesto all'ex capo del DDPS di fornire informazioni scritte in merito al passaggio della direzione del Dipartimento da lui e al suo successore e gli eventuali contatti avvenuti con quest'ultimo dalla sua entrata in funzione. Infine il gruppo di lavoro ha anche analizzato documenti rilevati concernenti il progetto¹¹ e – quando si è rivelato necessario – pure i documenti concernenti gli acquisti di armamenti in generale. Sulla base di queste informazioni ha potuto ottenere una visione completa della problematica. Altri documenti e audizioni non avrebbero apportato nuove informazioni rilevanti.

Il gruppo di lavoro ha inoltre chiesto alla persona incaricata dal DDPS di svolgere l'inchiesta amministrativa sul progetto DTA di presentargli le sue conclusioni e raccomandazioni. A questo proposito è emerso chiaramente che la sua esposizione dei fatti coincide essenzialmente con quella presentata nel presente rapporto (cfr. n. 2.2) ciò che è stato confermato anche dall'incaricato stesso nel quadro della consultazione dell'Amministrazione. Riassumendo, il rapporto della persona che ha svolto l'inchiesta amministrativa stabilisce che l'avvio, l'organizzazione e lo svolgimento del progetto erano conformi alle istruzioni e ai regolamenti del caso e che la gestione dei rischi era adeguata ed efficace¹². L'incaricato dell'inchiesta condivide inoltre altre conclusioni importanti del presente rapporto riguardanti in particolare le informazioni trasmesse dal responsabile del progetto alla SG DDPS (cfr. n. 3.1)¹³, l'importanza della decisione dell'organo di vigilanza sul progetto del 19 gennaio 2016 (cfr. n. 3.1)¹⁴ e l'adeguatezza materiale della decisione di sospendere il progetto (cfr. n. 3.2)¹⁵.

⁹ Il gruppo di lavoro ha rinunciato a sentire il collaboratore che, in una nota interna indirizzata al capo Progetti e aiuto alla condotta, aveva criticato il progetto (cfr. n. 2.1.1) in quanto quest'ultimo ha potuto fornire informazioni complete al gruppo di lavoro. Alcuni media hanno definito, a torto, questa persona un «whistleblower» nonostante abbia indirizzato questa nota nel quadro della sua attività regolare e nel rispetto della procedura abituale al capo Progetti e aiuto alla condotta, alla SG DDPS e al capo della Comunicazione del DDPS. Non è nemmeno stato sentito il nuovo consulente militare del capo del DDPS, il comandante di corpo Dominique Andrey, in quanto è entrato in servizio soltanto il 1.4.2016 e non era implicato nel progetto prima della sospensione.

¹⁰ Cfr. in allegato l'elenco delle persone sentite. Dal rapporto dell'incaricato dell'inchiesta amministrativa emerge che, a livello di SG DDPS, quest'ultimo ha sentito le stesse persone del gruppo di lavoro. Sono state inoltre sentite l'ex segretaria generale del DDPS come anche persone che conoscevano meglio il progetto DTA (gestione di progetto, aspetti tecnici ecc.) – queste erano però ininfluenti per le questioni sollevate dalle CdG.

¹¹ In particolare mandato di progetto, verbali delle sedute dell'organo di vigilanza sul progetto, e-mail interne e verbali delle Commissioni della politica di sicurezza.

¹² Bericht des Untersuchungsbeauftragten zuhanden des Vorstehers des VBS del 21.9.2016, pag. 5–6, disponibile soltanto in tedesco.

¹³ Bericht des Untersuchungsbeauftragten zuhanden des Vorstehers des VBS del 21.9.2016, pag. 7, 68–70.

¹⁴ Bericht des Untersuchungsbeauftragten zuhanden des Vorstehers des VBS del 21.9.2016, pag. 6 e 59.

¹⁵ Verbale dell'audizione dell'incaricato dell'inchiesta del 26.9.2016, pag. 8–10, lettera dell'incaricato dell'inchiesta al gruppo di lavoro del 10.10.2016.

Al termine dell'audizione le persone sentite hanno ricevuto per verifica gli estratti dei verbali. Inoltre, nel quadro della consultazione dell'Amministrazione, è stata sottoposta loro per parere la bozza del rapporto del gruppo di lavoro, nello specifico il capitolo concernente i fatti (correzione di errori formali e materiali). Nell'ambito dell'esame delle risposte ottenute durante la consultazione, il 28 novembre 2016 il gruppo di lavoro ha sentito una seconda volta il capo del DDPS. Si intendeva così offrirgli la possibilità di sviluppare e motivare di persona di fronte al gruppo di lavoro la risposta che aveva formulato per scritto durante la consultazione e parallelamente di illustrare le misure adottate sulla base dei risultati e delle raccomandazioni dell'inchiesta amministrativa. Successivamente il gruppo di lavoro ha trattato i riscontri ottenuti dalla consultazione e dall'audizione e, dove necessario, ha provveduto ad adeguare il rapporto¹⁶.

Sulla base dei chiarimenti apportati dal gruppo di lavoro, nella seduta del 26 gennaio 2017 le CdG hanno approvato il rapporto di indagine sulla sospensione del progetto DTA all'attenzione del Consiglio federale e deciso di pubblicarlo.

Va segnalato che, conformemente al mandato descritto sopra, il presente rapporto, incluse le valutazioni e conclusioni ivi contenute, si limita alla decisione del capo del DDPS di sospendere il progetto DTA durante la fase di valutazione (cfr. in merito n. 2.1.3). *Le CdG non si esprimono pertanto né sul progetto DTA in sé né sulla questione dell'acquisto concreto di sistemi di difesa terra-aria.*

Il presente rapporto è strutturato come segue: il numero 2 «Fatti» presenta i fatti principali riguardanti il progetto DTA (n. 2.1) e la loro cronologia a partire dall'entrata in funzione del nuovo capo di Dipartimento, il 1° gennaio 2016, fino alla decisione di sospendere il progetto, il 22 marzo 2016. Sono illustrate poi le decisioni che ne sono conseguite (n. 2.2)¹⁷. Il numero 3 valuta e risponde alle domande principali sollevate al momento dell'indagine (valutazione delle basi di informazione e dei processi decisionali, dell'adeguatezza della decisione di sospendere il progetto). Il capitolo 4 traccia le conclusioni a grandi linee.

2 Fatti

2.1 Descrizione del progetto DTA o del processo di acquisto d'armamenti in generale

2.1.1 Il progetto DTA

Il progetto «Difesa terra-aria 2020» (DTA 2020) concerne una procedura di acquisto per il rinnovo dei sistemi di difesa contraerea dell'esercito svizzero. Questi sistemi hanno lo scopo di proteggere da attacchi aerei importanti opere e infrastrutture come anche la popolazione e l'esercito. Il progetto DTA è composto da tre progetti par-

¹⁶ Nel quadro della consultazione tutte e dieci le persone sentite hanno espresso il loro parere. I loro riscontri successivi sono stati tenuti in considerazione nella misura in cui erano pertinenti con i fatti del rapporto.

¹⁷ Cfr. anche tabella cronologica in allegato.

ziali¹⁸. La decisione di sospensione ha riguardato il «progetto parziale DTA 2020 – media gittata»; per facilitare la lettura sarà qui di seguito denominato progetto DTA.

Il progetto in questione comprende a sua volta tre componenti parziali: 1) i cosiddetti «effettori» ovvero i veri e propri missili, 2) i radar e più precisamente i sensori, 3) il sistema di condotta richiesto per collegare tra loro armi, radar e centrale d'impiego della difesa aerea. Era prevista una valutazione per tappe successive delle tre componenti. Al momento della sospensione del progetto DTA si era conclusa la valutazione degli effettori ed erano in corso i test concernenti i sensori¹⁹.

Inizialmente il rinnovo dei sistemi di difesa contraerea era inserito nel quadro del programma d'armamento 2020. I primi esami preliminari sono stati svolti nel 2007, 2010 e 2011; nel 2013 è stato poi formulato il mandato di progetto definitivo. Dopo che il popolo il 18 maggio 2014 aveva respinto alle urne l'acquisto di un nuovo aereo da combattimento, il 18 agosto 2014 l'allora capo del DDPS, il consigliere federale Ueli Maurer, ha chiesto ad armasuisse di anticipare il progetto DTA di due anni. Per consentire di accelerare il processo nonostante le risorse finanziarie limitate, armasuisse è stata incaricata di coinvolgere un'impresa svizzera che avrebbe funto da impresa generale.

2.1.2 Collaborazione tra armasuisse e Thales Suisse SA

Al termine di una procedura mediante invito, il 25 agosto 2015 è stata selezionata la ditta Thales Suisse SA (di seguito Thales) per assumere la funzione di impresa generale e preparare l'acquisto. In altre parole Thales, in collaborazione con armasuisse, doveva valutare ed esaminare i diversi sistemi. Il contratto firmato il 3 settembre 2015 tra armasuisse e Thales definisce il mandato di quest'ultima e fissa le indennità (indennità per la preparazione dell'acquisto e le prestazioni convenute, senza indennità per eventuali opzioni supplementari).

Il mandato di Thales – e quindi anche il rapporto contrattuale – si sarebbe concluso con la proposta concernente la scelta del tipo di apparecchio nel giugno 2016 e con il deposito, nel settembre 2016, di un contratto di opzione per l'acquisto vero e

¹⁸ 1) Il progetto parziale di prolungamento della durata di utilizzazione del sistema di cannoni DCA di calibro medio da 35 mm aveva lo scopo di prolungare di 10 anni la durata d'impiego del sistema di difesa antiaerea per la protezione delle opere (a corta distanza). Questo prolungamento non è stato contestato e i mezzi finanziati necessari, dell'ordine di 100 milioni di franchi, sono stati approvati nel quadro del programma di armamento supplementare 2015. 2) Il progetto parziale DTA 2020 – media gittata, sospeso dal consigliere nazionale Parmelin, doveva colmare una lacuna, identificata dal Consiglio federale, nella protezione dello spazio aereo e permettere di combattere obiettivi aerei da una distanza fino a 40 km dal suolo. Un importo di 700 milioni di franchi era previsto a questo scopo nella pianificazione dell'armamento. 3) Il progetto parziale DTA 2020 – corta gittata mirava, come il primo progetto parziale, alla protezione delle opere, ovvero alla protezione di importanti elementi di natura civile e militare. Questo progetto parziale non è stato ancora avviato in quanto è stato temporaneamente rinviato. Dato che la Svizzera doveva possedere un sistema di protezione nonostante questo rinvio, il prolungamento dell'utilizzo del sistema menzionato nel progetto parziale 1 è divenuto indispensabile.

¹⁹ Verbale (non pubblicato) della seduta dell'organo di vigilanza sul progetto DTA del 19.1.2016.

proprio. Quest'ultima opzione sarebbe dipesa dalla decisione del capo del DDPS di includere l'acquisto nel programma di armamento 2017 e in seguito dall'approvazione del programma d'armamento da parte del Parlamento.

Il DDPS ha disdetto il contratto con Thales il 29 aprile 2016, qualche settimana dopo la decisione di sospensione. Questa misura si era resa necessaria poiché il contratto prevedeva una sospensione (nel senso di un'interruzione) che avrebbe potuto cagionare costi successivi incontrollabili (tra cui costi del personale dell'impresa generale che aveva assunto diverse decine di persone per il progetto). L'interruzione definitiva del progetto era invece disciplinata nel contratto e le sue conseguenze erano chiare. Il contratto stabiliva che in caso di recesso dal contratto da parte del committente dopo il 31 dicembre 2015 Thales avrebbe avuto diritto a un'indennità per le prestazioni fornite nonché a un margine di guadagno adeguato²⁰. Di conseguenza l'impresa poteva fatturare le prestazioni fornite (indennità per la preparazione dell'acquisto nonché per mandati supplementari minori concordati successivamente), incluso il margine di guadagno.

L'importo versato a Thales corrisponde circa all'indennità fissata nel contratto iniziale sebbene non fossero state fornite tutte le prestazioni definite contrattualmente e la valutazione non fosse conclusa. Secondo il DDPS la sospensione del progetto ha causato complessivamente circa 20 milioni di franchi di costi (indennità versata a Thales e costi interni, tra cui costi salariali)²¹.

Riassumendo il contratto concluso con Thales per la preparazione dell'acquisto e la valutazione sarebbe scaduto nel settembre 2016 senza conseguenze di alcun genere, nemmeno sui costi. All'occorrenza, per un'eventuale acquisto sarebbe stato necessario sottoscrivere un contratto successivo. La decisione di sospensione ha comportato la rescissione del contratto e l'interruzione della valutazione in corso. Di conseguenza il progetto nel suo insieme – e quindi il raggiungimento dell'obiettivo sovraordinato, la realizzazione di un moderno sistema di difesa terra-aria a media gittata – è stato provvisoriamente sospeso accusando così dei ritardi.

²⁰ Il diritto di recesso del committente era disciplinato nell'articolo 21 del contratto. Secondo il tenore di questo articolo il committente poteva rescindere il mandato di preparazione dell'acquisto fino alla fine del 2015 e, in questo caso, dovere al mandatario un importo massimo equivalente a poco più della metà dell'indennità convenuta contrattualmente. In caso di recesso successivo, il mandatario avrebbe avuto diritto a un'indennità per le prestazioni fornite nonché un margine di guadagno adeguato.

²¹ Il DDPS ha pubblicato questo importo sul suo sito Internet (DDPS > Attualità > Domande e Rettifiche e chiarimenti, stato il 22.11.2016). Verso la fine dell'indagine il DDPS ha pubblicato sul suo sito Internet nuove informazioni relative al progetto DTA. Il presente rapporto si concentra tuttavia sulle informazioni ottenute dal gruppo di lavoro nel quadro delle audizioni e dei chiarimenti e non si basa sui dati che sono stati pubblicati sul sito Internet del DDPS dopo le audizioni.

2.1.3 **Acquisizione di armamento e stato del progetto DTA**

Le principali basi legali per l'acquisto di materiale militare si trovano negli articoli 6–11 dell'ordinanza sul materiale dell'esercito²². La procedura da seguire per l'acquisto di armamento è definita in «TUNE14», una convenzione quadro che disciplina la collaborazione tra l'esercito e armasuisse nei progetti di acquisto e si ispira tra l'altro al metodo di gestione dei progetti HERMES. In TUNE14 sono definite e descritte dettagliatamente le singole fasi e le tappe chiave della procedura, sia a livello di responsabilità che di prestazioni da fornire. Il committente per l'acquisto di materiale bellico è sempre il settore Difesa del DDPS. Quale Ufficio federale per l'armamento, armasuisse funge da mandatario e anello di congiunzione con l'industria.

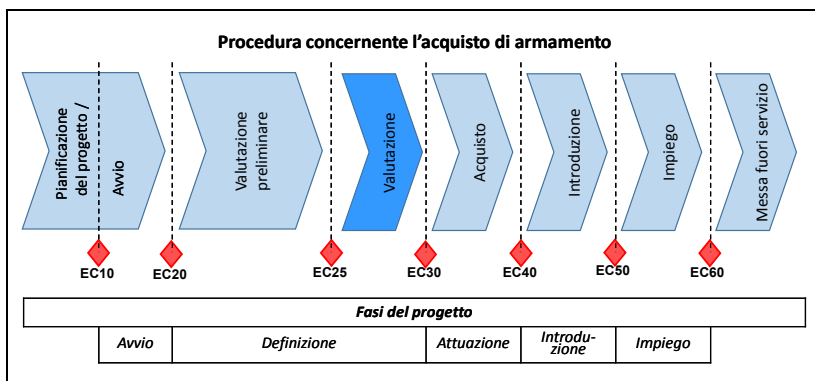
Il progetto DTA è stato svolto conformemente a TUNE14 e, secondo i criteri in vigore, è stato sottoposto a una vigilanza sul progetto la cui direzione è stata affidata al comandante di corpo Aldo C. Schellenberg, comandante delle Forze aeree. L'organo di vigilanza sul progetto comprendeva anche quattro rappresentanti delle Forze aeree, tre rappresentanti della Pianificazione dell'esercito, tre rappresentanti di armasuisse (tra cui anche il responsabile del progetto DTA) nonché un rappresentante dello Stato maggiore dell'esercito, un rappresentante delle Forze terrestri, un rappresentante della Base d'aiuto alla condotta e un rappresentante della Base logistica dell'esercito (15 persone). Come previsto da TUNE14, l'organo di vigilanza sul progetto è competente della conduzione del progetto e del coordinamento a livello delle direzioni delle organizzazioni che lo compongono. È inoltre responsabile dei risultati.

TUNE14 definisce anche le diverse fasi e tappe chiave di un acquisto di armamento. Vista la complessità del progetto DTA è stata effettuata una valutazione preliminare al fine di elaborare diverse opzioni di soluzione e chiarirne la fattibilità. La fase concernente la valutazione preliminare si conclude con la tappa chiave 25. Il suo raggiungimento significa che le esigenze poste al sistema da acquistare sono sufficientemente chiare per la valutazione vera e propria ed eventualmente in seguito per poter avviare la procedura di acquisto. Il progetto ha raggiunto la tappa chiave 25 il 5 dicembre 2014.

²² Ordinanza del DDPS del 6 dicembre 2007 sul materiale dell'esercito (OMATEs; RS 514.20).

Figura 1

Suddivisione delle fasi e tappe chiave nell'acquisto di armamento



Fonte: TUNE14 del 1.12.2013, figura realizzata nel quadro del presente rapporto

Legenda: TC = tappa chiave / TC10: avvio del progetto approvato; TC20: mandato di progetto attribuito; TC25: valutazione e selezione delle varianti; TC30: concetto elaborato e il via libera alla realizzazione approvato; TC40: realizzazione conclusa e approvato il via libera alla fase di introduzione; MS50: progetto concluso; TC60: fine della durata di vita raggiunta.

Quando è stato sospeso il progetto si trovava nella fase di valutazione. Conformemente a TUNE14 questa fase comporta una valutazione tecnica, logistica e commerciale dei sistemi che, associata al criterio dell'idoneità per la truppa, costituisce la base determinante per la scelta del tipo di apparecchio e conduce quindi alla cosiddetta maturità per l'acquisto. Durante questa fase la responsabilità è assunta da armasuisse (responsabile del progetto e capo dell'Armamento). Il capo dell'Esercito e il capo del DDPS sono coinvolti alla fine di questa fase di valutazione; è infatti dopo questa fase che il capo dell'Armamento, di concerto con il capo dell'Esercito, sceglie il tipo di apparecchio e dichiara la maturità di acquisto. *Il capo del Dipartimento decide infine se il sistema proposto deve essere acquistato e integrato nel programma di armamento.*

Conformemente alla pianificazione valida al momento della sospensione, la fase di valutazione del progetto DTA avrebbe dovuto concludersi nel settembre 2016 con il raggiungimento della tappa chiave 30. A questo punto, l'organo di vigilanza sul progetto avrebbe depositato la domanda di acquisto presso il capo dell'Armamento (scelta del tipo di apparecchio e costi) e in seguito il capo del DDPS avrebbe deciso se approvarla e integrare l'acquisto nel programma di armamento 2017.

I costi esatti dell'acquisto avrebbero potuto essere definiti solo alla fine della fase di valutazione con la stesura della richiesta di acquisto poiché solo a questo punto è possibile chiedere ai fabbricanti di presentare offerte vincolanti. Dato che la fase di valutazione del progetto DTA non è stata portata a termine, non sono nemmeno disponibili i dati concernenti i costi definitivi. Stando alle stime dei responsabili del progetto, e più in generale del DDPS, gli importi in questione si sarebbero situati tra

700 milioni e 1,1 miliardi di franchi, a seconda del numero di sistemi da acquistare o, in un'altra ottica, del numero di settori da proteggere²³.

2.2 Cronologia dei fatti da gennaio 2016 fino alla sospensione del progetto e alla risoluzione del contratto

La cronologia dei fatti si basa sui documenti analizzati e sulle dichiarazioni delle persone sentite nel quadro delle audizioni svolte dal gruppo di lavoro DTA, in particolare sulla descrizione fornita dal capo del DDPS e sugli eventi essenziali secondo il suo punto di vista. Questa cronologia è riassunta nella tabella allegata al presente rapporto.

2.2.1 Dall'entrata in funzione del nuovo capo del DDPS alla decisione di sospendere il progetto

Secondo quanto da lui dichiarato, il capo del DDPS esige sin dalla sua entrata in funzione, avvenuta nel gennaio 2016, una panoramica dei 31 progetti principali esistenti in seno al Dipartimento. In seguito decide di chiedere maggiori dettagli su alcuni di questi (cfr. qui sotto, 19.1.2016).

Sin da poco dopo la sua entrata in funzione, il nuovo capo del Dipartimento si trova confrontato con forti critiche concernenti il programma di armamento 2015+ e, più in particolare, il progetto per il mantenimento del valore degli autocarri Duro. Il capo del DDPS ha dichiarato di essere stato notevolmente assorbito da questa problematica nelle settimane successive e in particolare durante la sessione primaverile svoltasi dal 29 febbraio al 18 marzo 2016. Egli avrebbe anche contattato il suo predecessore in merito ai dossier interessati al fine di ottenere informazioni in merito. Non vi sarebbe invece stato alcun contatto tra di loro per quel che concerne il progetto DTA²⁴.

²³ Nel mandato di progetto del 12.12.2014 (tappa chiave 20) sono previsti circa 700 milioni di franchi. In un foglio informativo sul progetto datato 21.1.2016 destinato al capo del DDPS i costi indicati ammontano a 820 milioni di franchi. Il messaggio del 24.2.2016 sull'esercizio situa i costi per il rinnovo della difesa terra-aria di media gittata tra 700 milioni (per una prima fase) e 1,1 miliardi di franchi (acquisto completo). Nel quadro dell'inchiesta da lui svolta, l'incaricato dell'inchiesta amministrativa del DDPS non ha trovato alcun riscontro che portasse agli importi citati nei media, dell'ordine di grandezza di 2,5–3,0 miliardi. Il capo del DDPS, nel suo parere del 14.11.2016, espresso nel quadro della consultazione dell'Amministrazione, rinvia al rapporto dell'incaricato dell'inchiesta amministrativa dove i costi sono stimati tra 500 milioni e 1,7 miliardi di franchi. Tuttavia questo rapporto spiega in modo chiaro e dettagliato anche che si tratta di importi datati, risalenti al 2013 e al 2014, che nel corso del progetto sono stati adeguati (cfr. pag. 60–63 del rapporto dell'indagine amministrativa).

²⁴ Lettera del capo del DFF al gruppo di lavoro del 23.12.2016; lettera del capo del DDPS al gruppo di lavoro del 12.1.2017. Il capo del DDPS ha indicato che, nel quadro dell'avvicendamento alla direzione del Dipartimento, aveva ricevuto dal suo predecessore un foglio A4 che riportava tutti i principali progetti in corso e che il progetto DTA non era tra questi.

Il 18 gennaio 2016, alle 21.17, il capo del DDPS invia un'e-mail al capo dell'Esercito e ai direttori degli uffici del DDPS indicando loro che, senza il suo accordo, non avrebbero né potuto avviare nuovi progetti né adottare decisioni di fondo concernenti i progetti in corso. Dalle audizioni del gruppo di lavoro DTA è emerso che al momento di impartire questa istruzione, il capo del DDPS pensava in particolare al progetto DTA; era infatti venuto a sapere che poco dopo sarebbero state prese importanti decisioni al riguardo. Il gruppo di lavoro non ha potuto chiarire definitivamente come e da chi il capo del DDPS aveva ottenuto questa informazione. Quest'ultimo ha spiegato che il 18 gennaio 2016 il capo della Comunicazione del DDPS era venuto a conoscenza del fatto che all'indomani sarebbe stata presa una decisione importante concernente il progetto DTA²⁵. Dal canto suo il capo della Comunicazione del DDPS ha precisato che era venuto a sapere di questa decisione imminente leggendo un articolo sul sito Internet del gruppo Giardino²⁶. Il consulente esterno del DDPS ha spiegato al gruppo di lavoro che il capo del DDPS disponeva di informazioni su una decisione imminente concernente il progetto DTA ma che non gli aveva comunicato la sua fonte d'informazione²⁸.

Il capo del DDPS formula l'istruzione congiuntamente al capo della Comunicazione del DDPS e al consulente esterno, responsabile dell'assistenza dei progetti più importanti in seno al DDPS all'epoca del precedente capo del Dipartimento e a disposizione del nuovo capo del DDPS fino a marzo 2016²⁹. Su ordine del capo del Dipartimento il consulente esterno comunica telefonicamente questa istruzione al presidente dell'organo di vigilanza sul progetto DTA e comandante delle Forze aeree, ancora prima della seduta dell'organo di vigilanza sul progetto organizzata nel pomeriggio del 19 gennaio³⁰. Nel corso del colloquio sono menzionate le conseguenze dell'istruzione per il progetto DTA. Il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto indica che i risultati della valutazione concernenti gli effettori (missili) saranno presentati nel corso della seduta dell'organo di vigilanza prevista nel pomeriggio del 19 gennaio 2016 e che al termine di questa presentazione l'organo di

²⁵ Lettera del capo del DDPS al gruppo di lavoro del 20.9.2016.

²⁶ Il gruppo Giardino è un'associazione che, conformemente ai suoi statuti, si prefigge di impedire la distruzione dell'esercito di milizia, di ripristinare la credibilità della difesa nazionale e di attuare e imporre il concetto di neutralità armata.

²⁷ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 25.8.2016 (pag. 4, 16). Una ricerca attuale su questo sito Internet non permette tuttavia di trovare alcun articolo datato del 18.1.2016; per contro la decisione in questione è menzionata in un contributo del 19.1.2016 (<http://gruppe-giardino.ch/?p=10209>; solo in tedesco). Nel quadro dell'inchiesta amministrativa il capo della Comunicazione del DDPS ha confermato di aver visto l'articolo il 18.1.2016; egli suppone che l'articolo in questione sia stato eliminato o aggiornato successivamente per distogliere l'attenzione dall'indiscrezione pubblicata.

²⁸ Verbale (non pubblicato) del 31.8.2016 dell'audizione del consulente esterno del DDPS (pag. 9).

²⁹ Verbal (non pubblicati) delle audizioni del consulente esterno del 31.8.2016 (pag. 4–5) nonché della SG DDPS del 25.8.2016 (pag. 4–5).

³⁰ Il presidente della vigilanza sul progetto ha indicato al gruppo di lavoro che questa conversazione telefonica si era svolta il 18.1.2016 (verbale non pubblicato dell'audizione del presidente della vigilanza sul progetto del 6.7.2016, pag. 6) mentre il consulente esterno ha invece ritenuto che si era svolta nel corso della mattina del 19.1.2016 (riscontro dell'esperto esterno del 26.10.2016 nel quadro della consultazione dell'amministrazione).

vigilanza deciderà probabilmente di «mantenere in corsa» i due missili testati e quindi di non escludere nessuno dei due offerenti (variante a doppia opzione). Gli interlocutori concludono che adottando questa variante – ovvero non escludere nessun offerente e continuare ad esaminare entrambi i sistemi – non sarà presa nessuna decisione di fondo ai sensi dell'istruzione formulata dal capo del DDPS. Il loro parere in merito è ancora oggi lo stesso³¹. Il consulente esterno comunica l'istruzione anche al capo dell'Armamento e al rappresentante della SG DDPS che assiste alla riunione dell'organo di vigilanza sul progetto, precisando loro che non dovrà essere adottata nessuna decisione di fondo sul progetto DTA. Dopo queste telefonate indica al capo del DDPS di avere parlato con il capo dell'Armamento e il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto e di avere adottato le misure necessarie per evitare l'adozione di qualsiasi decisione di fondo³².

Durante la seduta dell'organo di vigilanza sul progetto DTA svoltasi nel pomeriggio del 19 gennaio 2016³³, il gruppo di progetto presenta i risultati delle valutazioni degli effettori e propone di proseguire con l'acquisto scaglionato dei due sistemi di missili IRIS-T SL e CAMM-ER (variante a doppia opzione). Da questa presentazione e dalla discussione che ne segue tra i membri dell'organo di vigilanza del progetto emerge che nessuno dei due sistemi valutati è in grado, da solo, di soddisfare integralmente le esigenze poste, in particolare quelle concernenti l'idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo del missile IRIS-T SL e la gittata del prodotto CAMM-ER. Il gruppo di progetto conclude che queste esigenze saranno soddisfatte in modo sufficiente se i due sistemi di missili saranno combinati. Dopo una discussione controversa e nonostante qualche voce critica, l'organo di vigilanza sul progetto approva la proposta del gruppo di progetto. Il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto menziona allora l'istruzione del capo del DDPS e precisa che l'opzione prescelta sarà presentata dal comandante delle Forze aeree al capo del DDPS³⁴.

Alla seduta dell'organo di vigilanza sul progetto era presente anche un rappresentante dell'unità Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS. Questi ha informato via

³¹ Verbalì (non pubblicati) delle audizioni del presidente della vigilanza sul progetto del 6.7.2016 (pag. 6–7) e del consulente esterno del DDPS del 31.8.2016 (pag. 5, 9).

³² Verbale (non pubblicato) dell'audizione del consulente esterno del DDPS del 31.8.2016 (pag. 5); riscontro del consulente esterno del 26.10.2016 nel quadro della consultazione dell'Amministrazione.

³³ Il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto ha convocato la seduta straordinaria della vigilanza sul progetto del 19.1.2016 dopo aver appreso dal responsabile del progetto che il gruppo di progetto quel giorno si sarebbe occupato della raccomandazione concernente la scelta degli effettori e che non si sarebbe pronunciato a favore di un unico sistema. Dato che, secondo sue dichiarazioni, era consapevole che ciò sarebbe stato fonte di discussioni controverse in seno alla vigilanza di progetto, alla seduta in questione ha invitato anche i membri del gruppo di progetto in qualità di osservatori. Queste persone, in quanto esperti, sarebbero state a disposizione per rispondere a eventuali domande e avrebbero nel contempo potuto seguire la discussione in corso. Prima della seduta, il presidente della vigilanza sul progetto ha informato il responsabile del progetto e il responsabile del settore di competenza in merito all'istruzione del capo del DDPS del 18.1.2017, causando un leggero ritardo all'inizio della seduta. (verbale [non pubblicato] della seduta dell'organo di vigilanza sul progetto DTA del 19.1.2016 [pag. 2]; verbale [non pubblicato] delle audizioni del presidente dell'organo di vigilanza sul progetto del 6.7.2016 [pag. 5, 9]).

³⁴ Verbale (non pubblicato) della seduta dell'organo di vigilanza sul progetto DTA del 19.1.2016 (pag. 6).

e-mail il suo superiore e il consulente esterno sul contenuto della seduta indicando che si era tenuto conto dell'istruzione del capo del DDPS di non adottare decisioni di fondo pregiudizievoli³⁵. Anche le altre persone sentite implicate nel progetto (presidente dell'organo di vigilanza sul progetto, capo dell'Esercito, capo dell'Armamento, capo Progetti e aiuto alla condotta SG DDPS, consulente esterno del DDPS) hanno condiviso questa valutazione³⁶.

Successivamente il capo Progetti e aiuto alla condotta SG DDPS³⁷ e il suo collaboratore hanno anche ricevuto un verbale scritto della seduta. Né loro né il consulente esterno hanno ritenuto, sulla base delle informazioni fornite, necessario intervenire tanto più che, in quel momento, sapevano già che il 2 febbraio 2016 il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto e il responsabile del progetto avrebbero presentato il progetto DTA al capo del Dipartimento.

Durante un colloquio svoltosi il *19 gennaio 2016* il capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS informa il capo del DDPS dei progetti più importanti svolti in seno al DDPS basandosi su un elenco che gli era stato consegnato in precedenza. Egli propone inoltre al capo del DDPS che il comitato di progetto e i singoli responsabili di progetto gli presentino undici dei 31 progetti più importanti del Dipartimento, tra questi anche il progetto DTA. Il capo del DDPS si dichiara d'accordo con questa proposta.

Il *2 febbraio 2016* il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto e il responsabile del progetto presentano il progetto DTA al capo del Dipartimento. Alla presentazione della durata di circa 90 minuti assistono, oltre alle tre presone citate, il capo dell'Armamento, di capo della Comunicazione del DDPS e il capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS. Il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto e il responsabile del progetto informano i partecipanti sulla difesa terra-aria e sulla sua evoluzione, sul profilo richiesto per il nuovo sistema e sullo stato di avanzamento del progetto nonché sul seguito della procedura, ovvero le fasi chiave successive e lo scaglionamento dell'acquisto (programmi d'armamento 2017 e 2020).

Per quanto concerne l'informazione relativa alla decisione del 19 gennaio 2016 di seguire la variante a doppia opzione, le dichiarazioni rilasciate dinanzi al gruppo di lavoro DTA divergono: i responsabili del progetto, il capo dell'Armamento e il capo Progetti e aiuto alla condotta asseriscono di essere stati informati in merito alla decisione del 19 gennaio 2016 dell'organo di vigilanza sul progetto in occasione

³⁵ E-mail del 20.1.2016 del collaboratore dell'unità Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS al capo dell'unità Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS, al capo Pianificazione e controlli SG DDPS, con copia al consulente esterno del DDPS.

³⁶ Verbali (non pubblicati) delle audizioni del presidente dell'organo di vigilanza sul progetto del 6.7.2016 (pag. 6–7), del capo dell'Esercito del 6.7.2016 (pag. 6), del capo dell'Armamento del 25.8.2016 (pag. 5), del capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS del 31.8.2016 (pag. 8) e del consulente esterno DDPS del 31.8.2016 (pag. 5).

³⁷ Il capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS ha il compito di aiutare il capo del DDPS ad essere meglio informato sullo stato di avanzamento dei diversi progetti. Per far questo segue i progetti in questione per conto della SG DDPS. Le decisioni in seno a un determinato progetto sono adottate dalla rispettiva sorveglianza di progetto, tuttavia il capo Progetti e aiuto alla condotta o i suoi collaboratori partecipano alle sedute della sorveglianza di progetto e ricevono i verbali. Questo posto è stato creato nel gennaio 2016 (verbale [non pubblicato] dell'audizione del capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS del 31.8.2016 [pag. 3–4]).

della presentazione³⁸, mentre il capo del DDPS sostiene di non esserne stato informato in tale occasione³⁹. Il capo della Comunicazione afferma che i responsabili avrebbero comunicato che era stata scelta la variante a doppia opzione omettendo tuttavia di precisare che la decisione corrispondente era stata presa il 19 gennaio 2016⁴⁰. Su un cartellone⁴¹ che i responsabili del progetto dichiarano di aver utilizzato durante la presentazione figura però la data della decisione, anche se non chiaramente evidenziata⁴². Risulta difficile stabilire se nel corso della presentazione sia stata affrontata anche la questione dei problemi e dei rischi connessi, nonché le limitazioni dell'efficienza dei due sistemi (idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo e portata). Il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto ha indicato al gruppo di lavoro di avere presentato, nell'ambito della presentazione, entrambi i sistemi con le loro caratteristiche; il capo della Comunicazione del DDPS aveva tuttavia asserito nella sua audizione che almeno l'idoneità in tutte le condizioni meteorologiche non era stata discussa⁴³.

Il capo del DDPS ha spiegato al gruppo di lavoro DTA di avere esternato le proprie riserve e i propri dubbi in occasione della presentazione, nonché di essersi informato sull'ultimo termine possibile per arrestare il progetto.

I responsabili del progetto hanno dichiarato al gruppo di lavoro di non disporre di alcun elemento che lasciasse concludere che, al termine della presentazione, il capo del DDPS non fosse soddisfatto dell'informazione o delle risposte alle domande e perplessità sollevate nel corso della presentazione, la quale è stata definita «riuscita» anche dal capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS in una e-mail inviata ai responsabili del progetto⁴⁴.

Il 14 febbraio 2016 il giornale «Zentralschweiz am Sonntag» pubblica un articolo critico a proposito del progetto DTA nel quale si afferma che gli organi competenti decideranno in «questi giorni» quale missile verrà acquistato e che i due armamenti ancora in concorso non soddisfano i requisiti stabiliti inizialmente, in particolare per quanto concerne la loro idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo. Il capo del Dipartimento e il capo della Comunicazione del DDPS sostengono che, fino a quel momento, ignoravano l'esistenza di tali problemi⁴⁵. Il giorno successivo il capo della Comunicazione del DDPS contatta quindi il capo dell'Armamento e il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto. Dichiarò che il capo dell'Armamento gli

38 Verbali (non pubblicati) delle audizioni del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 (pag. 4), del responsabile del progetto DTA del 31.8.2016 (pag. 5), del capo dell'Armamento del 25.8.2016 (pag. 7) e del capo Progetti e aiuto alla condotta SG DDPS del 31.8.2016 (pag. 8).

39 Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 5).

40 Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 25.8.2016 (pag. 8).

41 Cartellone di armasuisse sul progetto DTA 2020 (stato il 25.1.2016, in francese).

42 Verbale (non pubblicato) dell'audizione del responsabile del progetto DTA del 31.8.2016 (pag. 4); e-mail del presidente dell'organo di vigilanza al gruppo di lavoro del 17.8.2016.

43 Verbale (non pubblicato) delle audizioni del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 (pag. 4) e del capo della Comunicazione DDPS del 25.8.2016 (pag. 5).

44 E-mail del 2.2.2016 del capo Progetti e aiuto alla condotta SG DDPS al presidente dell'organo di vigilanza e al responsabile del progetto, con copia al capo dell'Armamento.

45 Verbale (non pubblicato) delle audizioni del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 5–6) e del capo della Comunicazione DDPS del 25.8.2016 (pag. 5).

avrebbe spiegato che articoli di questo tipo non sarebbero un fatto insolito, che le critiche sarebbero infondate e che il progetto sarebbe a buon punto. Il capo della Comunicazione trasmette questa informazione al capo del Dipartimento. Il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto annuncia al capo della Comunicazione di essere stato incaricato dal capo dell'Esercito di stilare un'analisi con una presa di posizione dettagliata sulle recriminazioni della «Zentralschweiz am Sonntag»⁴⁶. Il 29 febbraio 2016 invia questa nota al capo dell'Esercito, al capo dell'Armamento e ad altri responsabili del progetto in seno all'esercito e ad armasuisse, nonché al capo della Comunicazione del DDPS⁴⁷. Quest'ultimo ha peraltro precisato di averne informato il capo del DDPS, ma di non avere intrapreso altri passi. Il capo del DDPS ha ricevuto la nota sulle critiche al progetto anche direttamente dal capo dell'Esercito il 7 marzo 2016 in occasione del loro colloquio bilaterale settimanale⁴⁸.

Il presidente dell'organo di vigilanza viene a conoscenza delle critiche mosse al progetto nell'articolo della «Zentralschweiz am Sonntag» del 14 febbraio 2016 durante il Singapore AirShow e ne fa parte ai rappresentanti del fabbricante presenti alla manifestazione, i quali gli illustrano le ragioni per cui il sistema sarebbe idoneo all'utilizzo con qualsiasi tempo, dandone pure conferma per scritto. Al fine di smorzare i toni della polemica, il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto convoca a Berna gli specialisti del fabbricante per una seduta il 22 febbraio 2016. Alla stessa prendono parte anche il capo dell'Armamento, il capo dello Stato maggiore dell'esercito (e pilota da combattimento), il responsabile del progetto, nonché i membri del team di progetto che avevano espresso riserve sul sistema e dubitavano della sua idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo. I partecipanti discutono in dettaglio sui requisiti militari posti al sistema e sulle sue prestazioni. Ne risulta che il fabbricante garantisce per la sua arma una probabilità d'impatto, in ogni condizione climatica, superiore al 75 per cento fissato nel capitolato d'onere militare⁴⁹. La riunione si conclude con la constatazione che sarebbe stato dimostrato che, in caso di tiri reali, la probabilità d'impatto di IRIS-T SL [ossia il missile oggetto della critica] è superiore a quella stabilita nell'elenco degli oneri militare. I fenomeni meteorologici non dovrebbero ripercuotersi sulle prestazioni del missile purché quest'ultimo sia collegato con un moderno sensore al suolo (radar). L'impiego degli effettori ha consentito di raggiungere un primo risultato nella valutazione del sistema. Sarà possibile fornire una valutazione completa soltanto quando tutte le parti del sistema saranno state esaminate⁵⁰.

⁴⁶ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione DDPS del 25.8.2016 (pag. 4, 12).

⁴⁷ E-mail del presidente dell'organo di vigilanza al capo della Comunicazione DDPS del 29.2.2016.

⁴⁸ Lettera del capo dell'Esercito al gruppo di lavoro del 20.7.2016.

⁴⁹ In occasione della sua audizione da parte del gruppo di lavoro DTA il presidente dell'organo di vigilanza spiega che naturalmente può capitare che in determinate situazioni meteorologiche l'arma non centri il suo obiettivo. Ma questo vale per qualsiasi sistema d'armi: nell'oscurità il fucile d'assalto può mancare il suo obiettivo, il carro armato da combattimento Leopard scivola sul ghiaccio e gli aerei da combattimento non possono né decollare né atterrare in caso di nebbia. Un'idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo pari al 100 per cento è illusoria, motivo per cui nei requisiti la probabilità d'impatto è stata fissata al 75 per cento.

⁵⁰ Verbale (non pubblicato) della riunione interna, successiva all'incontro con il fabbricante Diehl del 22.2.2016.

Il *24 febbraio 2016* il DDPS annuncia l'avvio dei lavori preparatori per la valutazione di un nuovo aereo da combattimento. Il comunicato specifica che un gruppo di esperti interni, composto di rappresentanti degli ambiti specialistici rilevanti dell'esercito, di armasuisse e della Segreteria generale del DDPS elaborerà un rapporto di base entro la primavera 2017. Il gruppo di esperti è affiancato da un gruppo di accompagnamento esterno, che comprende esponenti dei partiti rappresentati in Consiglio federale e dell'industria. Il progetto DTA e il dispositivo di difesa antiaerea non sono menzionati nel comunicato stampa⁵¹.

Il *26 febbraio 2016* il capo del DDPS discute con il capo della Comunicazione del DDPS sui suoi dubbi a proposito del progetto DTA durante il tragitto che lo conduce a un appuntamento. Secondo le sue stesse dichiarazioni, il capo del DDPS esprime in tale occasione le sue riserve in merito ai sistemi proposti e al processo di acquisto previsto. Informa il suo interlocutore che considera l'eventualità di sospendere il progetto, di volerlo analizzare più in dettaglio, nonché di volerlo esaminare nel contesto dell'acquisto di un nuovo aviogetto da combattimento. Secondo il capo della Comunicazione, il capo del Dipartimento menziona pure le sue incertezze in materia di costi, avendo avuto notizia di stime molto diverse. Il capo della Comunicazione prende atto delle riflessioni del capo del DDPS, segnalandogli tuttavia che per quanto concerne il progetto DTA non vi è urgenza. Il capo del DDPS decide infine di scartare temporaneamente l'idea di sospendere il progetto e di volersi concentrare in entrambe le Camere, durante l'imminente sessione dal 29 febbraio 2016 al 18 marzo 2016, sulla questione del mantenimento del valore del Duro e sull'ulteriore sviluppo dell'esercito⁵².

In occasione della riunione dell'organo di vigilanza sul progetto DTA del *1° marzo 2016*, il suo presidente informa sullo stato di avanzamento del progetto. L'accento è posto sulle critiche dei media e sulla questione dell'idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo dei missili esaminati. Il presidente riferisce sulla riunione del 22 febbraio 2016 con il fabbricante dell'arma controversa e precisa che questi garantisce l'idoneità all'utilizzo in qualsiasi condizione meteorologica, nonché la probabilità d'impatto richiesta, ma che determinate questioni rimangono irrisolte. Al fine di chiarirle, l'organo di vigilanza ordina ulteriori accertamenti. Esso osserva inoltre che una valutazione conclusiva dei sistemi sarà possibile soltanto una volta che tutti i test saranno stati eseguiti⁵³.

Analogamente alla seduta dell'organo di vigilanza del 19 gennaio 2016, anche alla seduta del 1° marzo partecipa un collaboratore dell'unità Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS. Il *2 marzo 2016* quest'ultimo indirizza una breve nota informativa concernente la seduta al suo superiore – mettendo in copia pure la segretaria generale del DDPS e il capo della Comunicazione del DDPS – in cui osserva che entrambi i missili non soddisfano pienamente il profilo delle esigenze e che

⁵¹ Comunicato stampa del DDPS del 24.2.2016.

⁵² Verballi (non pubblicati) delle audizioni del capo del Dipartimento del 23.6.2016 (pag. 6) e del capo della Comunicazione del DDPS del 25.8.2016 (pag. 5).

⁵³ Verbale (non pubblicato) della seduta dell'organo di vigilanza sul progetto DTA del 1.3.2016.

l'idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo di uno di essi non è ancora confermata⁵⁴. Il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto DTA dichiara al gruppo di lavoro che tale nota informativa non riassume correttamente il contenuto della discussione⁵⁵. Aggiunge peraltro di averne preso conoscenza soltanto nell'ambito dei preparativi alla sua audizione da parte del gruppo di lavoro⁵⁶.

La nota giunge infine sulla scrivania del capo del Dipartimento, il quale dichiara di aver appreso per la prima volta, per via interna, dell'esistenza di problemi legati al progetto DTA⁵⁷.

Il 4 marzo 2016 il vicepresidente dell'organo di vigilanza e il responsabile del progetto presentano alla nuova segretaria generale del DDPS il progetto DTA, non avendo quest'ultima potuto assistere alla presentazione del 2 febbraio 2016. Per la Segreteria generale partecipano anche il capo Progetti e aiuto alla condotta SG DDPS, come pure il suo collaboratore che aveva presenziato anche alla seduta del 1° marzo 2016, redigendo poi la nota informativa del 2 marzo 2016 menzionata in precedenza. Il contenuto della presentazione è uguale alla relazione esposta al capo del Dipartimento e anche i documenti utilizzati sono gli stessi. I responsabili del progetto e il capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS hanno dichiarato al gruppo di lavoro DTA di essere stati informati durante la presentazione anche sulla decisione del 19 gennaio 2016⁵⁸. La segretaria generale del DDPS ha per contro sostenuto di non esserne stata informata⁵⁹. Durante la seduta sono altresì stati evocati gli articoli critici apparsi sulla stampa, nonché la questione dell'idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo. I responsabili del progetto invitano pertanto a comunicare in modo più attivo e di non ricorrere, come auspicato finora, alla comunicazione passiva.

Il 4 marzo 2016 il capo Progetti e aiuto alla condotta SG DDPS redige un breve messaggio e-mail (come aveva già fatto dopo la presentazione del 2 febbraio 2016) destinato ai responsabili del progetto in cui definisce riuscita la presentazione, e

⁵⁴ Avendo sentito il capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS, il gruppo di lavoro ha rinunciato a procedere anche all'audizione dei suoi subalterni, tra cui il collaboratore citato – il quale era entrato in funzione da poco tempo ed era stato additato a torto da alcuni media come «whistleblower» (cfr. nota 9) – e il suo predecessore.

⁵⁵ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 (pag. 11); cfr. Anche verbale (non pubblicato) della seduta dell'organo di vigilanza DTA del 1.3.2016.

⁵⁶ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 (pag. 11).

⁵⁷ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del Dipartimento del 23.6.2016 (pag. 6).

⁵⁸ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 (pag. 4), del direttore dell'organo di vigilanza DTA del 31.8.2016 (pag. 5) e del capo Progetti e aiuto alla condotta SG DDPS del 31.8.2016 (pag. 8).

⁵⁹ Verbale (non pubblicato) dell'audizione della segretaria generale del DTA del 25.8.2016 (pag. 7). Nella sua conferma resa nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione (non datata) la segretaria generale precisa la sua dichiarazione come segue: «Malgré mon expérience des projets informatiques, il ne m'était pas possible de poser à ce moment-là toutes les questions pertinentes sur un tel projet et surtout de prendre conscience de la portée des décisions prises par la surveillance du projet, notamment durant la séance du 19 janvier 2016».

indica le conclusioni della seduta che ritiene più importanti, in particolare la richiesta di una comunicazione più attiva⁶⁰.

Il 6 marzo 2016 il capo del DDPS riceve una perizia giuridica esterna – commissionata dal suo predecessore nel dicembre 2015 – sulla collaborazione e il contratto tra armasuisse e l'impresa generale Thales concernente la preparazione all'acquisto nell'ambito del progetto DTA. Detta perizia aveva lo scopo di chiarire se il progetto fosse condotto a regola d'arte e se i contratti tutelassero pienamente gli interessi della Confederazione in qualità di mandante, concedendole il margine di manovra che le spetta. Il rapporto conclusivo della perizia ha stabilito che il contratto non contiene alcuna clausola lesiva degli interessi della Confederazione. Allo stesso modo non sarebbe possibile escludere completamente la questione di un conflitto d'interessi con Thales, la quale è stata incaricata da armasuisse di effettuare la preparazione all'acquisto, ma la cui casa madre produce contemporaneamente pezzi dei sistemi oggetto dell'acquisto. In considerazione delle misure prese per evitare un conflitto d'interessi, nonché dello stato d'avanzamento del progetto, i periti raccomandano tuttavia di proseguire in ogni caso su questa via⁶¹.

Il capo del DDPS ha dichiarato al gruppo di lavoro DTA che la perizia ha rafforzato ulteriormente i suoi dubbi a proposito della conduzione del progetto⁶².

Dal 7 al 18 marzo 2016 in Parlamento viene discusso il programma di armamento 2015+ che comprende la questione controversa del mantenimento del valore del Duro, questione che in quel periodo assorbe completamente il capo del DDPS, secondo le sue stesse dichiarazioni. Il capo della Comunicazione afferma che la decisione relativa alla risoluzione del rapporto di lavoro con il capo dell'Esercito è stata presa nello stesso periodo, motivo per cui era occupato con la preparazione delle conferenza stampa corrispondente; era inoltre prevista un'ulteriore seduta sul progetto DTA per il 22 marzo 2016⁶³.

Il 21 marzo 2016 la trasmissione «Rundschau» della televisione svizzera di lingua tedesca si rivolge al DDPS chiedendo risposte scritte a una serie di domande riguardanti il Progetto DTA. Basandosi sulle domande poste, il capo del DDPS giunge alla conclusione che i media dispongono di informazioni sul progetto a lui stesso sconosciute. A questo punto riconsidera la possibilità di sospendere il progetto, ma decide di «dormirci sopra» ancora una notte⁶⁴. Contemporaneamente il capo della Comunicazione del DDPS trasmette le domande del programma televisivo ad armasuisse, ricevendo le risposte il mattino successivo alle 9.00⁶⁵. Il 23 marzo 2016 – ossia dopo

⁶⁰ E-mail del 4.3.2016 del capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS al vicepresidente dell'organo di vigilanza e al responsabile del progetto DTA, con copia al capo dell'Esercito, al capo dell'Armamento, al capo della Comunicazione del DDPS e a un collaboratore dell'unità Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS.

⁶¹ Perizia giuridica del 15 marzo 2016 del prof. dott. iur. I. Häner e del dott. iur. R. Arpagaus, cfr. in particolare le cifre marginali 5, 6, 8, 14 e 25.

⁶² Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 6).

⁶³ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 25.8.2016 (pag. 6); reazione del capo della Comunicazione il 5.11.2016 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁶⁴ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 7).

⁶⁵ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 25.8.2016 (pag. 13).

la decisione di sospendere il progetto – il capo del DDPS partecipa alla trasmissione «Rundschau», durante la quale viene a conoscenza di documenti confidenziali del DDPS.

2.2.2 Decisione di sospensione

Il 22 marzo 2016, il capo del DDPS decide di sospendere il progetto DTA. Ne informa di primo mattino la segretaria generale e il capo della Comunicazione del DDPS e convoca pure il consulente esterno presso la SG DDPS. Non informa però ancora gli altri interessati, in particolare il capo Progetti e aiuto alla condotta SG DDPS. Dopo una breve discussione con la segretaria generale, il capo della Comunicazione e il consulente esterno, il capo del DDPS comunica la sua decisione ai responsabili del progetto – il capo dell'Armamento, il presidente dell'organo di vigilanza e il capo dell'Esercito – singolarmente, in presenza dei tre responsabili citati. I responsabili del progetto dichiarano di essere stati sorpresi da tale decisione e di non essere stati contattati preventivamente né dal capo del DDPS né da collaboratori della SG al fine di chiarire le questioni aperte o le conseguenze di una sospensione. La decisione di sospendere il progetto viene resa pubblica verso sera.

Nel comunicato stampa corrispondente il DDPS annuncia la sua decisione di sospendere il progetto DTA «fino alla presentazione di una panoramica completa dell'intera difesa aerea» (DTA e aerei da combattimento). In tale contesto viene menzionato il gruppo di esperti incaricato di elaborare un rapporto di base per la valutazione e l'acquisto di un nuovo aereo da combattimento (cfr. sopra, 24 febbraio 2016)⁶⁶.

Nell'ambito della sua audizione da parte del gruppo di lavoro DTA, il capo del DDPS definisce la sua una «decisione di condotta politica» («une décision de conduite politique»), sottolineando di non essersi basato su elementi tecnici. Afferma di aver nutrito ben presto dubbi in proposito, corroborati in seguito dalle critiche dei media, e di avere l'impressione di non essere stato informato in modo trasparente dai responsabili del progetto. Dichiara di essere stato sotto una forte pressione in quel periodo a causa delle discussioni attorno al mantenimento del valore del Duro e, non da ultimo, di aver voluto evitare una polemica analoga a quella suscitata dal caso Duro o un nuovo fallimento simile a quello relativo al progetto Gripen. In interviste rilasciate successivamente motiva la sua decisione anche formulando riserve di ordine finanziario⁶⁷. Al momento della decisione i costi per l'acquisto erano stimati

⁶⁶ Comunicato stampa del DDPS del 22.3.2016.

⁶⁷ Cfr. p. es. l'intervista rilasciata dal capo del DDPS alla «Aargauer Zeitung» del 29.8.2016.

tra 700 milioni e 1,1 miliardi di franchi (rispetto ai 700 mio. preventivati nel mandato di progetto del 12 dicembre 2014)⁶⁸.

Il capo del DDPS ha pure precisato al gruppo di lavoro di essere stato sotto una forte pressione nei giorni della decisione: il 22 marzo 2016 si sono verificati gli attentati di Bruxelles e circolavano già voci in merito allo scioglimento del rapporto di lavoro con il capo dell'Esercito, annunciato poi ufficialmente il 23 marzo 2016⁶⁹.

Dinanzi al gruppo di lavoro DTA il capo del DDPS ha ribadito più volte di aver preso la decisione da solo e di assumersene l'intera responsabilità. Ha precisato di non avere consultato alcun responsabile del progetto né presso la SG né presso l'esercito o armasuisse e nemmeno il capo dell'Esercito o il capo dell'Armamento⁷⁰.

A prescindere da queste considerazioni, il capo del DDPS sostiene di essere stato al corrente del grado di avanzamento del progetto DTA e dell'ulteriore svolgimento del processo di acquisto. In concreto, egli sapeva che sarebbe stato nuovamente informato, a conclusione di tutti i test e di tutte le valutazioni, al più tardi in settembre e che a quel momento avrebbe comunque avuto la possibilità di fermare il progetto DTA senza ripercussioni sui costi.

2.2.3 Dopo la decisione di sospensione

Nella giornata del 22 marzo 2016 e il giorno successivo, il capo dell'Armamento e il capo dell'Esercito si rivolgono nuovamente al capo del DDPS per informarlo sulle conseguenze della sospensione del progetto. Gli spiegano che i test in corso e quelli di prossima conclusione dovrebbero fornire importanti conclusioni ai fini della valutazione definitiva dei sistemi e gli chiedono di consentire loro di portarli a termine. In concreto, per il 23 marzo 2016 erano previsti dei test sui radar: i sistemi di radar erano disponibili e in funzione, gli aviogetti delle Forze aeree erano pronti al decollo per simulare attacchi, e quindi testare la prestazione dei radar⁷¹. Il capo del DDPS respinge però la richiesta dei due responsabili dell'esercito ed esige l'arresto immediato dei test. Il presidente dell'organo di vigilanza sul progetto ne informa

⁶⁸ In una nota informativa del 21.1.2016 relativa al progetto, indirizzata al capo del DDPS, si stima un costo di 820 milioni di franchi; nel messaggio sull'esercito 2016 del 24.2.2016 si prevedono costi tra i 700 milioni (per la prima fase) e 1,1 miliardi di franchi (acquisto complessivo). L'incaricato dell'inchiesta amministrativa del DDPS non ha ravvisato indizi che facessero risalire alle cifre citate nei media, ossia da 2,5 a 3 miliardi di franchi (cfr. Bericht des Untersuchungsbeauftragten del 21.9.2016, pag. 78). Nell'ambito della consultazione svolta dall'Amministrazione, il capo del DDPS ha dichiarato che anche nel rapporto dell'inchiesta amministrativa si parlava di costi tra i 500 milioni e 1,7 miliardi di franchi. Va precisato che il rapporto in questione illustra in modo trasparente e dettagliato che si tratta di valutazioni precedenti (degli anni 2013 e 2014), le quali sono state adeguate con il procedere del progetto (cfr. Bericht der Administrativuntersuchung, pag. 60–63).

⁶⁹ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 13). Nell'ambito della consultazione sul presente rapporto, il capo dell'Esercito ha dichiarato che la data per l'annuncio della risoluzione del contratto di lavoro era stata scelta dal capo del DDPS stesso e che non sussisteva un'urgenza.

⁷⁰ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 8).

⁷¹ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 da parte del gruppo di lavoro DTA (pag. 8).

l'équipe incaricata dei test la quale, completamente incredula, chiede che questo ordine venga loro confermato dal capo dell'Armamento. Conferma che ottengono⁷². I test previsti vengono dunque immediatamente annullati.

Il 23 marzo 2016 il capo del DDPS partecipa alla trasmissione «Rundschau» della televisione svizzera di lingua tedesca. A suo dire, vede per la prima volta il verbale della riunione dell'organo di vigilanza sul progetto del 19 gennaio 2016, come pure una presentazione abbinata al verbale in cui il team di progetto illustra i punti forti e deboli dei due sistemi⁷³.

Il 24 marzo 2016 si svolge un debriefing sul progetto DTA, al quale partecipano il capo del Dipartimento, la segretaria generale del DDPS, il capo della Comunicazione e il capo Progetti e aiuto alla condotta del DDPS, come pure il capo dell'Esercito, il capo dell'Armamento, il comandante delle Forze terrestri, il presidente dell'organo di vigilanza e il responsabile del progetto DTA. Secondo le sue stesse dichiarazioni, il capo del DDPS vede per la prima volta in questa occasione il verbale della riunione del 19 gennaio 2016 dell'organo di vigilanza sul progetto DTA⁷⁴.

Il 29 aprile 2016 il DDPS annuncia di aver disdetto il contratto di appalto generale con Thales con effetto dal 29 aprile 2016. Spiega che, in seguito alla decisione del 22 marzo 2016 di sospendere il progetto DTA finché non sarà disponibile una panoramica globale adeguata della difesa aerea e non saranno chiarite le questioni in sospenso, il progetto verrà presumibilmente ripreso soltanto a medio-lungo termine. Per questo motivo per cui si rinuncia a una continuazione del contratto di appalto generale con Thales per la preparazione dell'acquisto. Il comunicato specifica che la disdetta del contratto di appalto generale non è avvenuta a causa delle prestazioni carenti o insufficienti da parte dell'impresa generale Thales⁷⁵.

3 Valutazione

Nel presente capitolo, le CdG forniscono risposte, dal loro punto di vista, alle domande sollevate nel corso della loro indagine. Al numero 3.1 cercano di stabilire se il capo del DDPS disponeva di una base d'informazione adeguata sul progetto e se i processi decisionali e di trasmissione delle informazioni erano appropriati a livello di dipartimento; al numero 3.2 valutano l'adeguatezza della decisione in sé.

⁷² Verbale (non pubblicato) dell'audizione del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 (pag. 8).

⁷³ Presentazione in Power Point (non pubblicata) del team di progetto integrato DTA destinata alla seduta del 19.1.2016 dell'organo di vigilanza sul progetto.

⁷⁴ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 8).

⁷⁵ Comunicato stampa del DDPS del 29.4.2016.

3.1 Adeguatazza delle basi e dei flussi d'informazioni

3.1.1 Questioni poste dall'indagine

Le CdG hanno incaricato il loro gruppo di lavoro di valutare la decisione in sé (cfr. n. 3.2.), ma anche e soprattutto le basi sulle quali quest'ultima si fondava, nonché i processi decisionali a livello di dipartimento.

Il gruppo di lavoro ha dunque formulato la domanda principale seguente, corredata di tre domande subordinate:

Al momento di prendere la decisione il capo del Dipartimento disponeva di tutte le informazioni rilevanti sul progetto e sulle conseguenze di una sospensione?

- *I contatti e i flussi d'informazioni tra la Segreteria generale e i responsabili del progetto erano regolati in modo chiaro e appropriato?*
- *Il capo del Dipartimento è stato informato in modo adeguato e tempestivo dai suoi subalterni in merito al progetto DTA?*
- *Il capo del Dipartimento ha preso le misure appropriate per accedere alle informazioni pertinenti?*

3.1.2 Fattispecie rilevanti

Informazioni relative al progetto

Le audizioni condotte dal gruppo di lavoro DTA hanno mostrato che, tra gennaio e marzo 2016, i collaboratori responsabili per il progetto in seno alla SG DDPS e, in ampia misura, anche il consulente esterno del DDPS erano informati sul progetto in modo tempestivo e dettagliato⁷⁶. Il consulente esterno aveva indicato a più riprese al capo del DDPS che avrebbero potuto verificarsi problemi con il progetto DTA, consigliandogli di informarsi in proposito presso il capo dell'Esercito, il capo dell'Armamento e il presidente dell'organo di vigilanza⁷⁷. I collaboratori competenti presso la SG non hanno ritenuto necessario informare direttamente il capo del DDPS sul progetto o su aspetti specifici dello stesso, poiché lo consideravano a buon punto ed era pure già stata fissata la data del 2 febbraio 2016 per la sua presentazione. Nell'ambito di tale presentazione il capo del Dipartimento è stato informato personalmente dal presidente dell'organo di vigilanza e dal responsabile del progetto.

In merito alla questione se i responsabili del progetto avessero informato il capo del Dipartimento anche sulla decisione presa il 19 gennaio 2016 dall'organo di vigilanza, nonché sugli aspetti critici del progetto (tra cui i limiti delle prestazioni dei sistemi e la questione ancora aperta dell'idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo) nell'ambito di tale presentazione, vi sono pareri discordanti. Il capo del DDPS sostiene di non esserne stato informato e considera detta decisione incompatibile con

⁷⁶ Alla stessa conclusione è giunto pure l'incaricato dell'inchiesta del DDPS (Bericht des Untersuchungsbeauftragten zuhanden des Vorstehers des VBS del 21.9.2016, pag. 7).

⁷⁷ Precisazione del consulente esterno del 26.10.2016 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione (Verbale [non pubblicato] dell'audizione del consulente esterno del DDPS del 31.8.2016 [pag. 8]).

l'istruzione che aveva impartito il 18 gennaio 2016. Il capo della Comunicazione ha dichiarato al gruppo di lavoro che, nell'ambito della presentazione, sarebbe stata citata la decisione in favore della variante a doppia opzione senza tuttavia specificare che la stessa era stata presa il 19 gennaio 2016⁷⁸. I responsabili del progetto indicano invece di avere menzionato la decisione del 19 gennaio 2016 in occasione della presentazione, non ritenendo comunque che si trattasse di una decisione strategica, bensì di una normale decisione intermedia concernente lo svolgimento del progetto e necessaria per poter proseguire la valutazione. Condividono lo stesso parere il capo dell'Esercito, il capo dell'Armamento, i collaboratori responsabili del progetto in seno alla SG DDPS e il consulente esterno del DDPS⁷⁹. La decisione di fondo – concernente una valutazione esaustiva dei sistemi, la scelta del tipo di apparecchio ed eventualmente la relativa domanda d'acquisto – sarebbe stata presa soltanto al termine della valutazione. Basandosi su tale domanda, il capo del DDPS avrebbe poi deciso al più tardi nel settembre 2016 se approvare la richiesta, e quindi l'acquisto, o se interrompere il progetto.

Le CdG suppongono che durante la presentazione sia stato mostrato un cartellone sul quale, accanto alle altre informazioni relative al progetto, figurava anche la decisione del 19 gennaio 2016⁸⁰. Lo dimostra anche il fatto che i collaboratori responsabili del progetto in seno alla SG DDPS fossero a conoscenza della decisione dal momento che avevano presenziato alla riunione e avevano ricevuto il verbale corrispondente. Secondo il presidente dell'organo di vigilanza e il consulente esterno del DDPS, questa circostanza – ossia la presenza dei collaboratori della SG DDPS e la conoscenza dei verbali – serviva esplicitamente allo scopo che gli stretti collaboratori informassero direttamente il capo del Dipartimento sul progetto («via di servizio breve»)⁸¹. I collaboratori interessati non hanno tuttavia ravvisato la necessità di informarne il capo del DDPS e in una e-mail interna che faceva seguito alla seduta del 19 gennaio 2016 osservavano esplicitamente: «È stato tenuto conto dell'istru-

⁷⁸ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 25.8.2016 (pag. 8).

⁷⁹ Anche l'incaricato dal DDPS dell'inchiesta amministrativa considera la decisione piuttosto di natura procedurale (Bericht des Untersuchungsbeauftragten zuhanden des Vorstehers des VBS del 21.9.2016, pag. 6 e 59).

⁸⁰ Il presidente dell'organo di vigilanza, il responsabile del progetto DTA e il capo Progetti e aiuto alla condotta hanno dichiarato al gruppo di lavoro che il cartellone è stato illustrato in occasione della presentazione (e-mail del presidente dell'organo di vigilanza al gruppo di lavoro del 17.8.2016; verbali [non pubblicati] delle audizioni del responsabile del progetto DTA del 31.8.2016 [pag. 4] e del capo Progetti e aiuto alla condotta del 25.8.2016 [pag. 8]). Il capo del DDPS ha indicato al gruppo di lavoro di non aver ricevuto il cartellone e che quest'ultimo non figurava nella sua documentazione sul progetto, ma di non poter escludere che gli fosse stato mostrato in occasione della presentazione del 2.2.2016 (e-mail del capo del DDPS al gruppo di lavoro del 28.11.2016). Il capo della Comunicazione del DDPS ha sostenuto, in occasione della sua audizione da parte del gruppo di lavoro, di non poter affermare con certezza che il cartellone gli fosse stato mostrato; successivamente ha pure indicato di non aver mai visto il cartellone in questa forma (verbale [non pubblicato] dell'audizione del capo Comunicazione DDPS del 25.8.2016 [pag. 7]; reazione del capo della Comunicazione del 5.11.2016 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

⁸¹ Verbali (non pubblicati) delle audizioni del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 (pag. 5) e del consulente esterno del DDPS del 31.8.2016 (pag. 4).

zione del capo del DDPS di non prendere decisioni di principio che pregiudichino i futuri sviluppi» [trad.]⁸².

Per quanto concerne l'informazione relativa al progetto, il gruppo di lavoro giudica rilevante un ulteriore elemento: sebbene il capo del DDPS avesse espresso i propri dubbi in merito al progetto DTA già a uno stadio precoce e non si sentisse sufficientemente informato, a prescindere dalla discussione del 2 febbraio 2016 nell'ambito della presentazione del progetto non ha intrapreso o ordinato nulla al fine di ricevere maggiori informazioni dai suoi collaboratori in seno alla SG, dall'esercito e da armasuisse oppure dal suo predecessore. Nell'ambito delle audizioni il capo del DDPS aveva sottolineato di aver nutrito ben presto dubbi sul progetto, dubbi che avevano trovato ulteriori conferme negli articoli di giornale e in occasione delle discussioni relative al mantenimento del valore del Duro. Ha affermato di aver esternato due volte i propri dubbi con il capo della Comunicazione del DDPS; per il resto non avrebbe parlato con nessuno del progetto DTA e nemmeno chiesto consiglio. Infine avrebbe preso la decisione di sospensione da solo e in modo indipendente⁸³. Queste affermazioni sono state confermate dal capo dell'Esercito, il quale ha dichiarato al gruppo di lavoro che il capo del DDPS non gli avrebbe mai espresso dubbi in merito al progetto DTA e non l'avrebbe consultato prima di prendere la decisione⁸⁴. Inoltre il capo del DDPS ha rinunciato a contattare il suo predecessore, l'attuale capo del DFF, per esternargli i propri dubbi e porgli domande in merito al progetto DTA, mentre non ha esitato a farlo per questioni riguardanti altri progetti⁸⁵.

Il capo della Comunicazione del DDPS e il consulente esterno del DDPS, che avevano consigliato il capo del Dipartimento nella formulazione dell'istruzione del 18 gennaio 2016, hanno spiegato al gruppo di lavoro che con la stessa il capo del DDPS si riferiva in particolare al progetto DTA, avendo appreso che vi sarebbero state decisioni imminenti⁸⁶. A loro dire, sarebbe questo il motivo per cui il capo del Dipartimento aveva deciso di incaricare il consulente esterno del DDPS di informare direttamente il presidente dell'organo di vigilanza in merito all'istruzione, chiedendogli inoltre di assicurargli che l'istruzione sarebbe stata rispettata⁸⁷.

⁸² E-mail del 20.1.2016 del collaboratore dell'unità Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS al capo Progetti e aiuto alla condotta della SG DDPS e al consulente esterno del DDPS.

⁸³ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 8).

⁸⁴ Verbal (non pubblicati) dell'audizione del capo dell'Esercito del 6.7.2016 (pag. 5, 6); osservazione del capo dell'Esercito del 30.10.2016 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁸⁵ Lettera del capo del DFF al gruppo di lavoro del 23.12.2016; lettera del capo del DDPS al gruppo di lavoro del 12.1.2017.

⁸⁶ Il gruppo di lavoro non ha potuto chiarire in modo definitivo la provenienza di questa informazione. Il capo del Dipartimento rinvia al capo della Comunicazione del DDPS, mentre quest'ultimo fa riferimento all'articolo pubblicato il 18.1.2016 sul sito del gruppo Giardino. Una ricerca condotta su tale sito ha consentito di reperire unicamente un articolo del 19.1.2016 (<http://gruppe-giardino.ch/?p=10209>; soltanto in tedesco). Il capo della Comunicazione del DDPS suppone che il contributo da lui consultato il 18.1.2016 si stato in seguito cancellato o aggiornato al fine di distogliere l'attenzione dall'indiscrezione precedente (cfr. anche n. 2.2.1, nota a piè di pagina n. 27).

⁸⁷ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del consulente esterno del DDPS del 31.8.2016 (pag. 5).

Questa ricostruzione evidenzia che il progetto DTA era al centro dell'attenzione del nuovo capo del Dipartimento poco dopo la sua entrata in funzione. Ciononostante il capo del DDPS non ha preso alcuna misura particolare: non ha chiesto ulteriori precisazioni ai suoi collaboratori responsabili del progetto in seno alla Segreteria generale o alle persone competenti per il progetto in seno all'esercito e ad armasuisse. Aveva sì esternato le proprie riserve e i propri dubbi in occasione della presentazione del 2 febbraio 2016, ponendo anche domande. Tuttavia i responsabili del progetto e i collaboratori competenti presso la SG non avevano indizi per concludere che egli non fosse soddisfatto delle loro risposte e che le sue riserve permanevano, o quantomeno non ne erano consapevoli. L'unica persona alla quale il capo del Dipartimento ha comunicato che i propri dubbi sul progetto DTA non erano stati dissipati è il capo della Comunicazione del DDPS il quale, dopo la pubblicazione dell'articolo critico del 14 febbraio sulla «Zentralschweiz am Sonntag», si era rivolto al capo dell'Armamento e al presidente dell'organo di vigilanza, i quali l'avevano informato che le critiche erano infondate. Aveva in seguito trasmesso queste informazioni al capo del Dipartimento. Per il resto non aveva ravvisato alcuna necessità d'intervento e, di conseguenza, non aveva consigliato a quest'ultimo di chiedere spiegazioni supplementari (cfr. anche paragrafo seguente)⁸⁸.

Mananza di fiducia

Diverse persone sentite dal gruppo di lavoro durante le audizioni si spiegano il fatto che il capo del DDPS non abbia comunicato le proprie riserve e i propri dubbi alle persone responsabili del progetto adducendo che quest'ultimo non si sentiva sufficientemente informato da parte loro e non dava loro piena fiducia. Sempre secondo loro, questa posizione del capo del DDPS sarebbe da ascrivere non da ultimo alla sua convinzione secondo cui i responsabili del progetto avrebbero gestito bene il progetto e rispettato le procedure, omettendo però di enunciarne chiaramente i problemi e i rischi al capo del Dipartimento⁸⁹. A questo proposito hanno spiegato che spesso l'Amministrazione non è sufficientemente consapevole che anche le questioni tecniche – nel caso concreto i limiti delle prestazioni – possono assumere una valenza politica e quindi essere determinanti per il capo del Dipartimento. A questo si aggiunge la considerazione che sovente nel DDPS, e in particolare nell'esercito, sono rappresentati interessi divergenti, una circostanza che favorisce le indiscrezioni, come è avvenuto sia nell'ambito dell'acquisto del Gripen sia del progetto DTA. In altre parole, i responsabili del progetto non si sarebbero resi conto che nell'ambito delle Forze aeree vi sarebbe stato un settore che opponeva resistenza al rinnovo della difesa terra-aria a favore dell'acquisto di nuovi aerei da combattimento e che avrebbe potuto cercare di affossare il progetto DTA per mezzo di indiscrezioni mirate⁹⁰.

⁸⁸ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 25.8.2016 (pag. 4, 12).

⁸⁹ Verbale (non pubblicato) dell'audizione dell'esperto esterno del DDPS del 31.8.2016 (pag. 7, 8, 12); verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo Progetti e aiuto alla condotta del 25.8.2016 (pag. 13); verbale (non pubblicato) dell'audizione del presidente dell'organo di vigilanza del 6.7.2016 (pag. 17).

⁹⁰ Verbale (non pubblicato) dell'audizione dell'esperto esterno del DDPS del 31.8.2016 (pag. 13); verbale (non pubblicato) dell'audizione dell'incaricato dell'inchiesta amministrativa del 26.9.2016 (pag. 14).

Da parte sua, il capo del DDPS motiva la sospensione del progetto DTA, sia con i responsabili del progetto sia con il gruppo di lavoro, indicando di non essersi sentito informato in modo completo e trasparente. Al gruppo di lavoro e ai media ha tuttavia dichiarato di aver fiducia nel presidente dell'organo di vigilanza e nel capo dell'Armamento⁹¹. Secondo le dichiarazioni del capo della Comunicazione del DDPS questi ultimi, dopo aver interrogato a questo proposito il capo del Dipartimento, avevano ricevuto una risposta positiva⁹².

In questo contesto occorre soffermarsi sul ruolo particolare svolto dal capo della Comunicazione del DDPS. Quest'ultimo – che era stato voluto alla Segreteria generale dal capo del Dipartimento stesso – ha sostenuto durante la sua audizione dinanzi al gruppo di lavoro di essere stato, nel primo periodo dell'entrata in funzione del capo del DDPS, praticamente l'unico suo collaboratore personale, nonché l'unico in seno al Dipartimento a poter dialogare con lo stesso in un clima di fiducia⁹³. Il capo del DDPS faceva in modo che il capo della Comunicazione partecipasse a tutte le riunioni importanti, in particolare alle presentazioni dei principali progetti, e l'aveva già informato fin dall'inizio sulle sue riserve in merito al progetto DTA. Sebbene il capo della Comunicazione fosse consapevole del suo ruolo particolare e della sua funzione «ibrida» di responsabile della Comunicazione e di «collaboratore quasi personale» del capo del DDPS e avendolo quest'ultimo messo a parte a due riprese (il 26 febbraio e il 22 marzo 2016) delle sue riserve sul progetto DTA, non aveva ritenuto necessario intraprendere ulteriori passi – eccetto le sue già citate delucidazioni in seguito alla pubblicazione dell'articolo critico sulla «Zentralschweiz am Sonntag» del 14 febbraio 2016⁹⁴. Ha ribadito, dinanzi al gruppo di lavoro DTA, di aver fornito consulenza al capo del DDPS soltanto per quanto concerne la comunicazione sul progetto DTA, assicurando di essere stato sorpreso dalla decisione di sospenderlo, giacché aveva l'impressione che procedesse bene⁹⁵.

Dalle audizioni del gruppo di lavoro DTA risulta inoltre che la segretaria generale del DDPS, entrata in funzione il 1° febbraio 2016, non ha svolto un ruolo determinante nell'ambito della decisione di sospensione, anche se la consulenza al capo del dipartimento rientra nei compiti principali di un segretario generale⁹⁶. Considerato che il capo del Dipartimento stesso aveva proposto la nomina della segretaria generale – la quale conosceva molto bene l'Amministrazione federale in ragione delle

⁹¹ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 12); intervista al capo del DDPS pubblicata sul «Tages Anzeiger» del 9.4.2016.

⁹² Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 31.8.2016 (pag. 13).

⁹³ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 31.8.2016 (pag. 3–4). Nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, il capo della Comunicazione ha precisato che questa dichiarazione era riferita esclusivamente ai collaboratori personali, essendo gli altri collaboratori personali arrivati più tardi. Il capo del DDPS poteva comunque intrattenersi in un clima di fiducia anche con altre persone, quali il capo dell'Esercito, il capo dell'Armamento e il consulente esterno del DDPS. Le audizioni svolte dal gruppo di lavoro hanno tuttavia mostrato che, almeno per quanto concerne il progetto DTA, questo non è avvenuto.

⁹⁴ Cfr. n. 2.2.1.

⁹⁵ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione del DDPS del 25.8.2016 (pag. 3–4, 6, 15).

⁹⁶ Cfr. articolo 41 capoverso 1 LOGA (RS 172.010) e articolo 5 OOrg-DDPS (RS 172.214.1).

sue precedenti attività –, quest'ultima avrebbe dovuto essere considerata una sua persona di fiducia. Ciononostante il capo del DDPS non ha approfondito con lei la questione DTA e in particolare non si è consultato con lei prima di decidere la sospensione⁹⁷. La segretaria generale ha peraltro indicato alle CdG di nutrire dubbi in merito al progetto, anche perché riteneva che, dopo la presentazione del 4 marzo 2016, fossero rimaste delle questioni in sospeso. Tuttavia, nella consapevolezza che sarebbe stato possibile interrompere il progetto fino al mese di settembre, non aveva ritenuto necessario agire⁹⁸.

3.1.3 Valutazione

Secondo le CdG le informazioni che il gruppo di lavoro ha raccolto conducendo le audizioni e studiando i documenti relativi al progetto mostrano che, se è vero che i responsabili del progetto hanno informato il Dipartimento in modo appropriato, è comunque chiaro che alcune informazioni importanti non sono state comunicate al capo del DDPS o lo sono state solo parzialmente. Le CdG hanno constatato a posteriori che il capo del DDPS non aveva sufficientemente fiducia nei responsabili del progetto.

Informazione sul progetto

I flussi d'informazione tra i responsabili del progetto in seno all'esercito e ad armasuisse, da una parte, e la SG DDPS, dall'altra, erano definiti in modo chiaro. Secondo le CdG i collaboratori responsabili del progetto in seno alla SG DDPS sono stati informati a tempo debito e in maniera esaustiva sulle principali fasi del progetto. Benché il capo del Dipartimento non fosse stato informato nella stessa misura, l'informazione fornitagli a quello stadio era adeguata. È tuttavia risultato evidente che questi avesse l'impressione di non essere sufficientemente informato e che non nutrisse piena fiducia nelle informazioni ricevute (cfr. più avanti le spiegazioni sulla questione della fiducia). Secondo le CdG ci si può chiedere se, globalmente, il flusso di informazioni fosse regolato in modo appropriato in seno alla SG. Allo stesso tempo, va sottolineato che né i responsabili del progetto in seno all'esercito e ad armasuisse né i collaboratori incaricati del progetto in seno alla SG sapevano che il capo del DDPS non fosse soddisfatto delle informazioni ricevute. È vero che questi, nell'ambito della presentazione del progetto del 2 febbraio 2016, aveva emesso dubbi e posto domande sul progetto. Ciò nondimeno non aveva chiesto ulteriori informazioni, né ai responsabili del progetto né al capo dell'Esercito o al capo dell'Armamento i quali, data la loro funzione, sarebbero stati i primi a dovergli fornire consulenza. Col senno di poi risulta chiaro, secondo quanto ha dichiarato, che alla fine della presentazione il capo del DDPS non fosse ancora soddisfatto dell'informazione ricevuta, mentre gli altri partecipanti partivano dal presupposto che quest'ultima fosse completa e sufficiente e hanno dichiarato che non avevano notato alcunché a proposito dei persistenti dubbi del capo del DDPS.

⁹⁷ Verbalì (non pubblicati) delle audizioni del capo del DDPS del 6.7.2016 (pag. 7) e della segretaria generale del DDPS del 25.8.2016 (pag. 9).

⁹⁸ Verbale (non pubblicato) dell'audizione della segretaria generale del DDPS del 25.8.2016 (pag. 6, 8).

Globalmente le CdG ritengono pertanto che in linea di massima i responsabili del progetto abbiano compiuto il loro dovere (obbligo di fornire l'informazione), informando costantemente e in modo esaustivo i collaboratori competenti in seno alla SG e presentando il progetto al capo del DDPS il 2 febbraio 2016. Se questi avesse ritenuto che tali informazioni non erano sufficienti sarebbe stato compito suo esprimerlo chiaramente ed esigere un complemento di informazioni (obbligo di raccogliere l'informazione).

A questo proposito le CdG sottolineano che, a suo dire, il capo del DDPS avrebbe saputo della decisione dell'organo di vigilanza sul progetto del 19 gennaio 2016 soltanto al momento del debriefing del 23 marzo 2016, decisione che a suo avviso è in contraddizione con la sua istruzione del 18 gennaio 2016. Diverse persone sentite hanno indicato che con questa istruzione il capo del Dipartimento mirava esplicitamente il progetto DTA poiché aveva appreso che una decisione sul progetto era imminente. In tale contesto ci si sarebbe aspettati che egli accertasse il rispetto della sua istruzione da parte dei responsabili del progetto e che si informasse a questo proposito (per es. in occasione della presentazione del progetto del 2 febbraio 2016). Le CdG ritengono inoltre incomprensibile il fatto che, apparentemente, né l'istruzione né la sua applicazione da parte dei responsabili del progetto DTA non siano stati apertamente affrontati nel corso di uno dei colloqui regolari (verbali) che il capo del Dipartimento aveva avuto con il capo dell'Esercito o il capo dell'Armamento.

Per le CdG è tuttavia determinante il fatto che il capo del DDPS, il quale non si sentiva adeguatamente informato dai responsabili del progetto, avrebbe potuto e/o dovuto prendere diverse misure alternative per trovare risposte alle sue domande sul progetto e avere accesso alle informazioni per lui importanti. In particolare avrebbe dovuto comunicare i suoi dubbi e le critiche dei media ai collaboratori responsabili del progetto in seno alla SG DDPS o i responsabili del progetto, compreso il capo dell'Esercito e il capo dell'Armamento, fra i cui compiti rientra, per definizione, quello di offrire consulenza al capo del Dipartimento. Soprattutto avrebbe dovuto esigere chiarimenti a questo proposito. Com'era già avvenuto per altri dossier, avrebbe anche potuto contattare il suo predecessore, il quale aveva avviato il progetto DTA e l'aveva seguito per molto tempo. Nel caso del DTA non l'ha fatto in nessun momento, sospendendo invece il progetto senza consultare previamente le persone responsabili in seno al Dipartimento, atteggiamento che le CdG giudicano inappropriato. Benché il capo del Dipartimento sia il responsabile supremo e in linea di massima sia libero nelle sue decisioni, le CdG sono del parere che ciò non lo esuli dalla responsabilità o addirittura dall'obbligo (di diligenza) prima di prendere una decisione di tale portata, di consultare gli esperti e le persone competenti a lui subordinate, nel caso specifico i suoi collaboratori responsabili del progetto in seno alla SG e i responsabili dell'esercito e di armasuisse. Visto che il capo del DDPS non l'ha fatto, le CdG non possono stabilire con certezza se egli fosse pienamente consapevole di tutte le conseguenze della sua decisione – finanziarie, legali o eventuali conseguenze in termini di sicurezza dello spazio aereo – o se ne abbia tenuto debitamente conto.

Mancanza di fiducia

Dinanzi al gruppo di lavoro DTA, il capo del DDPS ha giustificato la sua decisione di sospendere il progetto argomentando (principalmente) che non era stato sufficientemente informato dai responsabili del progetto dei quali, stando a diverse persone interrogate, non aveva fiducia. Come indicato in modo convincente da diverse persone che sono state sentite a tal proposito, questa problematica è anche dovuta al fatto che i responsabili del progetto siano stati probabilmente poco chiari nel menzionare davanti al capo del DDPS i problemi e i rischi del progetto, poiché ritenevano che questi ultimi fossero di carattere meramente tecnico, senza rendersi conto del fatto che potevano anche avere una rilevanza politica. Inoltre dalle audizioni svolte dal gruppo di lavoro è chiaramente emerso che il progetto DTA era contestato anche in seno alle Forze aeree; più precisamente esisteva uno schieramento che intendeva far fallire il rinnovo della difesa terra-aria a vantaggio dell'acquisto di nuovi aerei da combattimento, se del caso mediante la diffusione di indiscrezioni.

Le CdG condannano queste indiscrezioni e si rammaricano del fatto che le inchieste svolte a questo proposito dalla giustizia militare non abbiano dato alcun risultato. Inoltre, col senno di poi ritengono che i responsabili del progetto avrebbero dovuto informare in modo più attivo il capo del DDPS sui problemi e i rischi (potenziali). Tali circostanze hanno sicuramente contribuito, almeno in parte, a suscitare la sfiducia del capo del DDPS. D'altro canto, considerate le divergenze che già esistevano in seno all'esercito (in particolare per quanto riguarda il caso Gripen), le CdG si chiedono come mai i responsabili del progetto non abbiano saputo dell'esistenza di fazioni opposte in seno alle Forze aeree.

Dal punto di vista delle CdG tutte queste spiegazioni non giustificano tuttavia in maniera comprensibile e appropriata la sospensione del progetto. Come già accennato, il capo del DDPS avrebbe potuto prendere diverse misure alternative per ovviare a un problema che egli stesso aveva individuato: la mancanza di informazioni. Allo stesso modo, per risolvere il problema della fiducia, si sarebbero potute prendere diverse misure pertinenti; fra queste non rientra tuttavia la sospensione del progetto.

Per finire, nonostante i tentativi di spiegazione esposti, le CdG non sono riuscite a sapere esattamente su che cosa si basava la mancanza di fiducia del capo del Dipartimento nei confronti dei responsabili del progetto. Dalle audizioni del gruppo di lavoro risulta infatti che, manifestamente, questo problema era sorto molto presto, ossia fin dalla comunicazione dell'istruzione del 18 gennaio 2016, quindi solo circa due settimane dopo l'entrata in funzione del capo del DDPS e, in ogni caso, prima del suo primo incontro con i responsabili del progetto. A posteriori si può dire che, alla luce dei fatti, questa diffidenza del capo del Dipartimento era infondata poiché i responsabili del progetto non solo non hanno tentato di occultare informazioni ma hanno pure informato a tempo debito e in maniera esaustiva la SG, in particolare alcuni stretti collaboratori del capo del DDPS, sul progetto DTA. Tuttavia sembra che alcune informazioni importanti non siano state comunicate al capo del Dipartimento o lo siano state solo parzialmente.

Secondo le CdG, la mancanza di fiducia del capo del DDPS è legata al ruolo ambiguo del capo della Comunicazione del DDPS, ovvero alla sua funzione «ibrida» di responsabile della comunicazione e di persona di fiducia del capo del Dipartimento.

Dato che questi parlava con il suo capo della Comunicazione del DDPS di argomenti e problematiche che non rientravano direttamente nel settore della comunicazione, per esempio dei suoi dubbi in merito al progetto DTA, il capo della Comunicazione del DDPS si trovava a svolgere un ruolo di consulente che andava al di là delle questioni di comunicazione, cosa di cui sembrava peraltro avere consapevolezza. Il capo della Comunicazione del DDPS ha sottolineato davanti al gruppo di lavoro DTA che aveva sempre percepito il suo ruolo soltanto dal punto di vista della comunicazione e che aveva dato consigli soltanto in questo settore. Per le CdG è tuttavia incomprensibile il fatto che non abbia consigliato al suo superiore di intavolare un dialogo con il capo dell'Esercito e il capo dell'Armamento o quanto meno con i responsabili del progetto per esprimere i suoi dubbi e discutere delle questioni in sospeso. Le CdG ritengono che un simile consiglio avrebbe potuto essere pertinente dal profilo della comunicazione al più tardi dopo gli articoli critici apparsi nei media, ma sono anche consapevoli che in quel momento il capo della Comunicazione aveva appena assunto la sua funzione e che anche il capo del DDPS era nuovo.

Per le CdG anche il ruolo della segretaria generale del DDPS solleva qualche interrogativo. Dalle audizioni del gruppo di lavoro DTA è emerso che il capo del DDPS non le aveva praticamente manifestato i suoi dubbi in merito al progetto e peraltro non l'aveva consultata nemmeno prima di sospendere il progetto. D'altro canto, la segretaria generale, secondo la quale alcuni aspetti del progetto le erano sembrati critici, non ha intrapreso alcunché. Ha giustificato questa sua mancanza di iniziativa asserendo che sapeva che il progetto avrebbe ancora potuto essere interrotto in settembre. Le CdG non hanno potuto stabilire se la segretaria generale, che peraltro era entrata in funzione solo il 1° febbraio 2016, avrebbe dovuto constatare la necessità di intervenire o attendere che il capo del Dipartimento la rendesse partecipe del fatto che percepiva l'esistenza di problemi e la coinvolgesse in caso di questioni importanti. Il fatto è che, per prendere una decisione della portata come quella relativa al progetto DTA, il capo del DDPS avrebbe dovuto imperativamente coinvolgere nel processo la segretaria generale, proprio in virtù della funzione che svolge.

3.1.4 Conclusione

L'indagine delle CdG ha mostrato che il capo del Dipartimento e i suoi collaboratori responsabili del progetto in seno alla SG erano stati informati sul progetto a tempo debito e in modo appropriato. Visto lo stato di avanzamento del progetto – il capo del Dipartimento avrebbe dovuto prendere una decisione in merito al proseguimento del progetto e all'acquisto di un sistema di DTA soltanto al termine della valutazione, al più tardi nel settembre 2016 – per le CdG è condivisibile e adeguato alla fase processuale il fatto che i collaboratori competenti in seno alla SG o i responsabili del progetto non abbiano trasmesso al capo del DDPS informazioni altrettanto dettagliate quanto quelle in loro possesso.

Dinanzi al gruppo di lavoro DTA, il capo del DDPS ha tuttavia motivato la sua decisione di sospensione asserendo che sentiva di non essere sufficientemente informato e che aveva dubbi e domande concernenti il progetto. Per le CdG è tuttavia

incomprensibile il fatto che egli abbia sospeso il progetto basandosi sui suoi dubbi anziché farne partecipi i responsabili del progetto o i suoi collaboratori responsabili in seno alla SG per esigere da loro i necessari chiarimenti. Peraltro ritengono che questo approccio non sia né appropriato né opportuno.

Le CdG non contestano il fatto che, a determinate condizioni, il capo del Dipartimento possa decidere, nel quadro della sua responsabilità direttiva, di sospendere un progetto come quello della DTA. Riconoscono altresì che vanno prese in considerazione le circostanze concrete, quali le indiscrezioni e il fatto che il capo del Dipartimento e importanti collaboratori avessero assunto di recente la loro funzione. Da alcune dichiarazioni fatte al momento delle audizioni è emerso che i responsabili del progetto non avevano informato il capo del Dipartimento in modo sufficientemente proattivo su alcuni punti potenzialmente problematici.

Tali circostanze non esonerano tuttavia il capo del DDPS dall'obbligo di informarsi nei dettagli sulle possibili conseguenze di una sua decisione e di provvedere affinché quest'ultima sia quantomeno fondata oggettivamente. Allo stesso modo le circostanze non possono giustificare il fatto che, prendendo la decisione in marzo, il capo del Dipartimento abbia giocato d'anticipo senza necessità, visto che avrebbe potuto in ogni caso decidere al più tardi in settembre sulla base dei risultati completi della valutazione dei sistemi (cfr. n. 3.2.2 e 3.2.3). Inoltre avrebbe potuto prendere misure alternative.

3.2 Adeguatezza della decisione

3.2.1 Domande dell'inchiesta

Incaricato dalle CdG di esaminare e valutare la decisione di sospendere il progetto DTA, il gruppo di lavoro ha formulato una domanda principale e tre domande sussidiarie come segue:

La decisione di sospendere il progetto è condivisibile e opportuna?

- *Come giudicare il momento in cui è stata presa la decisione?*
- *Come giudicare il motivo ufficiale della decisione (elaborazione di una panoramica completa della situazione in materia di difesa aerea e migliore coordinamento tra il progetto DTA e l'acquisto di nuovi aerei da combattimento)?*
- *Come giudicare le conseguenze della decisione?*

3.2.2 Fattispecie rilevanti

Il momento

Dalle attività svolte dal gruppo di lavoro è emerso che il capo del DDPS aveva sospeso il progetto DTA in un momento in cui la valutazione dei sistemi era ancora in corso, mentre i risultati dei sistemi già testati non erano ancora disponibili. Anche il capo del Dipartimento era a conoscenza della situazione poiché, dopo la comuni-

cazione interna della decisione di sospensione, sia il capo dell'Esercito sia il capo dell'Armamento, a loro dire sbalorditi da tale decisione, avevano menzionato i test in corso e la loro importanza ai fini della valutazione. Sempre secondo le loro dichiarazioni e quelle del capo del Dipartimento, avevano spiegato chiaramente che l'eventuale interruzione del progetto non avrebbe consentito di portare a termine la valutazione e avrebbe così ostacolato l'analisi dei sistemi e dei loro costi.

Inoltre il capo del DDPS sapeva di poter interrompere il progetto DTA al più tardi nel mese di settembre 2016, senza ripercussioni sui costi una volta terminata la valutazione. Al quel punto avrebbe infatti ricevuto la proposta dei responsabili del progetto e del capo dell'Armamento e avrebbe potuto decidere se integrare i sistemi proposti⁹⁹ nel Programma d'armamento 2017.

L'indagine svolta dal gruppo di lavoro rivela inoltre che la decisione di sospendere il progetto e il momento in cui tale decisione è stata presa sono stati influenzati dalle indiscrezioni e da alcune critiche apparse nei media. Ne emerge che il capo del DDPS ha considerato per la prima volta di sospendere il progetto il 14 febbraio 2016, dopo la pubblicazione dell'articolo stigmatizzante della «Zentralschweiz am Sonntag», prendendo poi la decisione definitiva il giorno dopo aver ricevuto, il 21 marzo 2016, le domande critiche da parte dei giornalisti della trasmissione «Rundschau» della televisione svizzera di lingua tedesca. Aggiungiamo inoltre che i due contributi e l'informazione messa in rete dal gruppo Giardino il 18 e 19 gennaio 2016 si basavano entrambi su indiscrezioni¹⁰⁰.

Motivazione

Come già menzionato nella cronologia, nel comunicato stampa la decisione di sospendere il progetto è stata motivata soprattutto dalla volontà del Dipartimento di avere una visione d'insieme della difesa contraerea (DTA e aerei da combattimento)¹⁰¹. Durante l'audizione svolta dal gruppo di lavoro, il capo del DDPS ha sottolineato tuttavia che la sua era una decisione di condotta politica («une décision de conduite politique») e che non si fondava su aspetti tecnici. A più riprese ha altresì precisato che voleva così evitare di innescare una polemica analoga a quella concernente il Duro. Il capo della Comunicazione ha spiegato che il capo del DDPS aveva addotto anche considerazioni di natura finanziaria avendo sentito parlare di varie stime dei costi del progetto¹⁰². Tuttavia, le argomentazioni sostenute dal capo del DDPS durante l'audizione effettuata dal gruppo di lavoro DTA non vertevano su considerazioni di ordine finanziario né sugli antecedenti del progetto¹⁰³. Allo stesso

⁹⁹ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 (pag. 11 e 22).
¹⁰⁰ Cfr. n. 2.2.1, in particolare la nota a piè di pagina 27.

¹⁰¹ Comunicato stampa del DDPS del 22.3.2016.

¹⁰² Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione DDPS da parte del gruppo di lavoro DTA del 25.8.2016 (pag. 5).

¹⁰³ Alcuni mesi dopo la sospensione del progetto, tuttavia, il capo del DDPS adduce in un'intervista considerazioni di natura finanziaria (cfr. «Aargauer Zeitung» del 29.8.2016).

modo, quest'ultimo ha indicato solo a titolo accessorio la perizia giuridica sulla collaborazione con Thales (cfr. n. 2.2.1)¹⁰⁴.

Durante le audizioni svolte dal gruppo di lavoro, i responsabili del progetto in seno all'Esercito e ad armasuisse sono stati unanimi: dinanzi a loro il capo del Dipartimento non aveva motivato chiaramente la sua decisione né fatto valere la necessità di avere una visione globale della situazione¹⁰⁵. Quanto affermato dal consulente esterno del DDPS durante la sua audizione dinanzi al gruppo di lavoro avvalorava questa versione dei fatti: sarebbe stato il capo del Dipartimento a proporre di comunicare la decisione nell'ottica di un ammodernamento e di una visione globale della situazione, anziché ponendo l'accento sui problemi¹⁰⁶. Il capo della Comunicazione ha tuttavia rilevato che il capo del DDPS aveva menzionato, già in occasione del loro colloquio del 26 febbraio 2016, la necessità da un lato di avere una visione d'insieme e dall'altro di un coordinare l'acquisto di un sistema DTA con quello di un nuovo aereo da combattimento¹⁰⁷.

Sulla questione della necessità di disporre di una nuova visione d'insieme i pareri sono divergenti. Nell'agosto del 2015 il Consiglio federale considerava che l'attuale visione d'insieme della difesa antiaerea – ossia il concetto adottato il 27 agosto 2014 per garantire a lungo termine la sicurezza dello spazio aereo – fosse ancora pienamente attuale e sufficiente¹⁰⁸. Davanti al gruppo di lavoro, anche il capo dell'Esercito e il comandante delle Forze aeree hanno ritenuto che la visione d'insieme esistente fosse aggiornata e appropriata. Inoltre dal profilo tecnico non hanno ritenuto indispensabile o opportuno coordinare meglio i due acquisti, anche se davanti al gruppo di lavoro hanno sottolineato che i due sistemi sono necessari e che la sicurezza poteva essere garantita soltanto con la combinazione di un sistema di difesa terra-aria e un aereo da combattimento¹⁰⁹. Anche il capo del DDPS si è espresso in tal senso nei media¹¹⁰.

Conseguenze

Quale conseguenza diretta della decisione di sospendere il progetto, i test in corso hanno dovuto essere interrotti su ordine espresso del capo del Dipartimento. Pertanto non è più possibile disporre dei dati che avrebbero consentito una valutazione completa dei sistemi che dovrebbero essere eventualmente acquistati (compresa l'analisi

¹⁰⁴ Il capo del DDPS aveva sostenuto durante le audizioni che la perizia giuridica aveva confermato i suoi dubbi riguardo al progetto ma non era stato determinante per la sua decisione (verbale [non pubblicato] dell'audizione del capo del DDPS del 23.6.2016 [pag. 6 e 20]).

¹⁰⁵ Verballi (non pubblicati) delle audizioni del capo dell'Esercito del 6.7.2016 (pag. 11), del capo dell'Armamento del 6.7.2016 (pag. 6) e del presidente dell'organo di vigilanza sul progetto del 6.7.2016 (pag. 7).

¹⁰⁶ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del consulente esterno del DDPS del 31.8.2016 (pag. 14).

¹⁰⁷ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo della Comunicazione DDPS del 25.8.2016 (pag. 5).

¹⁰⁸ Parere del Consiglio federale del 19.8.2015 sulla mozione 15.3709 (Nuova strategia per le Forze aeree).

¹⁰⁹ Verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo dell'Esercito del 6.7.2016 (pag. 10); parere scritto del capo delle Forze aeree all'attenzione del gruppo di lavoro DAT del 15.7.2016.

¹¹⁰ Cfr. intervista del capo del DDPS apparsa sul «Tages-Anzeiger» del 9.4.2016.

delle loro capacità e dei loro limiti, nonché le cifre esatte relative ai costi d'acquisto). Ciononostante, visto che al momento della decisione di sospensione la valutazione era già in una fase molto avanzata, l'impresa generale ha fatturato, per le spese già incorse, una somma quasi equivalente all'importo inizialmente convenuto. In altri termini, gli importi preventivati sono stati spesi senza che la prestazione convenuta fosse fornita o che i risultati definitivi e completi della valutazione, compresi i dati accurati sui costi definitivi dell'acquisto, fossero disponibili.

Un'altra conseguenza della decisione di sospensione è il ritardo accumulato nell'acquisto di nuovi sistemi per la difesa terra-aria. La lacuna in termini di sicurezza che, secondo il Consiglio federale, esiste già ora nel settore della difesa aerea, – ossia la difesa da obiettivi a media gittata – continuerà a sussistere per un certo periodo¹¹¹. Non essendo disponibili i risultati della valutazione, i sistemi analizzati non possono essere valutati nella nuova visione d'insieme.

3.2.3 Valutazione

Momento scelto

Le CdG ritengono che il momento scelto per la sospensione sia incomprensibile e sbagliato. Infatti il capo del Dipartimento sapeva – il capo dell'Esercito e il capo dell'Armamento avevano esplicitamente attirato la sua attenzione al riguardo – che una sospensione avrebbe impedito di concludere la valutazione e, di conseguenza, di effettuare un'analisi esaustiva dei sistemi. D'altro canto, per sua stessa ammissione, sapeva che avrebbe avuto la possibilità di interrompere il progetto fino al mese di settembre del 2016.

Nell'audizione del gruppo di lavoro, il capo del DDPS ha menzionato a più riprese la forte tensione cui si sentiva sottoposto in seguito alle discussioni e alle critiche concernenti il mantenimento del valore del Duro, precisando che voleva evitare a ogni costo una polemica simile a quella che aveva suscitato il caso del Duro. Data questa intenzione e visto che il capo del DDPS aveva preso la decisione all'indomani della ricezione di domande critiche sul progetto DTA da parte di giornalisti della trasmissione «Rundschau», le CdG non possono escludere che la pressione dei media abbia influito sulla sua decisione, in particolare sul momento scelto per prenderla e nemmeno che, prendendo tale decisione, il capo del DDPS volesse evitare la pubblicazione di altri articoli critici e ulteriori indiscrezioni in merito al progetto DTA. Le CdG sono del parere che i resoconti dei media debbano essere presi in considerazione nelle decisioni di condotta; tuttavia, prima di basarsi su tali articoli il capo del Dipartimento deve verificare se le critiche che contengono sono giustificate. Se ciò non è il caso o se gli articoli concernono un progetto che manifestamente è sulla buona strada, come il progetto DTA, spetta al capo del Dipartimento o al dipartimento interessato avviare un'operazione di relazioni pubbliche adeguata per reagire a tali articoli e dare una risposta alle domande critiche.

¹¹¹ Concetto a lungo termine per garantire la sicurezza dello spazio aereo, rapporto del Consiglio federale del 27.8.2014 (pag. 19); verbale (non pubblicato) dell'audizione del capo dell'esercito del 6.7.2016 (pag. 10).

Motivazione

Nei confronti dell'opinione pubblica, il capo del DDPS ha giustificato la sua decisione di sospensione con la necessità di avere anzitutto una visione d'insieme della difesa aerea. Davanti al gruppo di lavoro ha motivato la sua decisione argomentando essenzialmente che aveva l'impressione di non essere informato in modo adeguato dai responsabili del progetto, ossia fornendo gli stessi motivi che aveva dato ai responsabili del progetto. Secondo le CdG questo fatto e la dichiarazione del perito esterno, secondo cui la giustificazione della necessità di una visione d'insieme è affiorata soltanto durante la discussione sul modo di comunicare la decisione al pubblico, dimostrano che la motivazione presentata al pubblico non coincide completamente con i fatti.

Come già menzionato, per quanto riguarda la necessità di stabilire una nuova visione d'insieme i pareri sono discordi. Si tratta peraltro anche di una questione politica. Di conseguenza, le CdG ritengono che il capo del DDPS abbia il diritto di chiedere una nuova visione d'insieme. Sono altresì del parere che l'elaborazione della medesima non giustifichi tuttavia la decisione di sospendere il progetto DTA poco prima della fase finale della valutazione. Il capo del DDPS avrebbe potuto semplicemente commissionare questa visione d'insieme permettendo così di integrare i risultati della valutazione nel nuovo documento di base senza dover interrompere la valutazione. Come già esposto a più riprese la valutazione si sarebbe conclusa al più tardi nel settembre 2016. A quel punto sarebbero stati disponibili dati accurati sui possibili sistemi per la difesa terra-aria e sui relativi costi d'acquisto, informazioni che sarebbero state utili per una visione d'insieme (segnatamente per quanto riguarda il finanziamento dei sistemi).

D'altro canto, il capo del DDPS definisce la sua decisione una «decisione di condotta politica» che non si basa su aspetti tecnici. A questo proposito le CdC ritengono che tale argomentazione non giustifichi il fatto che questi abbia preso autonomamente la decisione del 22 marzo 2016, senza consultare le persone responsabili del progetto. È vero che un capo di dipartimento ha il diritto e addirittura l'obbligo di procedere ad analisi politiche e di prendere le decisioni politiche che si impongono. Tuttavia, come suesposto (cfr. n. 3.1.3), tali decisioni devono essere motivate in modo per quanto possibile obiettivo. Le CdG ritengono che ciò non sia il caso per il progetto DTA. A ciò si aggiunge un fattore aggravante: una tale decisione è prevista nel processo d'acquisto del DDPS e, nel caso specifico, era prevista al più tardi per settembre 2016. A quel momento il capo del DDPS avrebbe dovuto prendere la «decisione di condotta politica» basandosi sui risultati della valutazione e conoscendo le cifre esatte dei costi d'acquisto (cfr. il paragrafo qui di seguito).

Conseguenze

La sospensione del progetto durante la fase di valutazione ha per conseguenza che a tutt'oggi non esiste un'analisi completa dei sistemi presi in esame per la difesa terra-aria nonostante siano stati spesi circa 20 milioni di franchi. Ciò significa concretamente che non è stato possibile determinare quali sistemi potrebbero entrare in considerazione per un eventuale acquisto, se tali sistemi sarebbero in grado di soddi-

sfare i requisiti militari e in che modo¹¹² o con quali restrizioni, e infine quale sarebbe il loro costo reale. Queste informazioni sarebbero state fondamentali per poter valutare sul piano politico un eventuale acquisto di fronte a stime dei costi finora imprecise ed evolute nel corso degli ultimi anni.

Per le CdG è quindi incomprensibile che per giustificare la sua decisione il capo del DDPS avanzi dubbi sui costi davanti al suo capo della Comunicazione e in parte, recentemente, anche davanti all'opinione pubblica. Non va pertanto sottovalutato che i dati sui costi preventivati dei sistemi sono sensibilmente cambiati nel corso del progetto, anche se è ormai assodato che alcune cifre riportate dai media sono obsolete o semplicemente false. Il fatto è tuttavia che, sospendendo il progetto, il capo del DDPS non ha cercato di arrestare un'evoluzione dei costi incontrollabile poiché il progetto non si trovava ancora nella fase di acquisto e, di conseguenza, non era ancora stato stabilito nessun costo d'acquisto. Per contro, con la sua decisione ha impedito l'instaurarsi della trasparenza dei costi ancora nel 2016 poiché, essendo stata interrotta la valutazione, non esistono informazioni affidabili sui costi di un eventuale futuro acquisto di questi sistemi. Occorre inoltre aggiungere che le spese effettuate finora corrispondono all'incirca ai costi totali della valutazione preventivati, il che significa che se la valutazione fosse stata portata a termine non avrebbe comportato costi supplementari.

In sintesi, a causa della decisione non si dispone a tutt'oggi di una valutazione dei sistemi testati e sussiste una mancanza di trasparenza per quanto riguarda le capacità degli stessi e i relativi costi d'acquisto (indennità versata all'impresa generale esterna e spese interne al DDPS). Questa constatazione è tanto più grave che non sappiamo ancora in che misura i dati ottenuti prima dell'interruzione della valutazione saranno ancora validi e se potranno essere riutilizzati qualora si riprendesse la valutazione dal punto in cui è stata interrotta. Se ciò non fosse il caso – e questa possibilità aumenta progressivamente con il perdurare della sospensione – la valutazione e i test dei sistemi dovrebbero riprendere da capo con tutti i costi che ne derivano.

¹¹² Visto che davanti al gruppo di lavoro, il capo del DDPS non ha motivato la sospensione adducendo motivi tecnici o questioni concernenti i requisiti militari, le CdG non hanno approfondito questi aspetti. La definizione dei requisiti militari in seno al progetto DTA è stata tuttavia esaminata dall'incaricato del DDPS dell'inchiesta amministrativa. Questi è giunto alla conclusione che durante lo svolgimento del progetto i requisiti militari definiti nel 2010 non sono stati modificati sul principio, ma sono stati affinati sulla base dei risultati del test. L'incaricato dell'inchiesta ha inoltre constatato che tali requisiti sono valutati all'inizio in funzione delle capacità e dei sistemi. Durante la fase di valutazione in cui si trovava il progetto DTA i sistemi sono stati confrontati ai requisiti e valutati di conseguenza. È possibile che, in funzione della valutazione, i requisiti militari debbano essere adeguati. Il suddetto incaricato ha raccomandato di verificare se in futuro sia possibile proporre una definizione più ristretta di detti requisiti, ma sottolinea nel contempo che questi ultimi possono e devono evolvere nel corso della fase di valutazione (Bericht des Untersuchungsbeauftragten zuhanden des Vorstehers des VBS del 21.9.2016, pag. 6, 75–76, 85–86).

3.2.4 Conclusione intermedia

Le CdG sono del parere che né il momento della decisione né la motivazione adottata per la stessa sono giustificabili. Il capo del DDPS ha deciso di sospendere il progetto ben sapendo che erano ancora in corso test importanti e che solo disponendo dei dati da essi scaturiti sarebbe stato possibile avere una valutazione completa dei sistemi che entravano in considerazione per l'acquisto, comprese le informazioni concernenti i costi d'acquisto. Inoltre sapeva che avrebbe potuto interrompere il progetto nel settembre 2016 al momento di pronunciarsi sul Programma d'armamento 2017. Peraltro proseguire e concludere la valutazione non sarebbero costati più della sua interruzione, poiché l'indennità inizialmente convenuta con l'impresa generale corrisponde approssimativamente all'indennità che la stessa ha potuto fatturare per le spese sostenute fino al momento della sospensione.

La sospensione ha quindi comportato una spesa di circa 20 milioni di franchi per la preparazione dell'acquisto senza peraltro poter disporre dei dati definitivi e completi sui sistemi testati, sulle loro capacità e sui loro limiti, nonché sui loro costi d'acquisto. Ciò è tanto più importante in quanto le informazioni sui costi stimati dei sistemi sono cambiati in maniera considerevole nel corso del progetto e a causa della sospensione la trasparenza dei costi non è ancora stata realizzata. Suspendendo il progetto, il capo del DDPS non solo non ha provveduto ad arrestare l'evoluzione incontrollata dei costi ma, al contrario, ha impedito che si realizzasse la trasparenza dei costi.

Anche la motivazione ufficiale comunicata per giustificare la decisione – ossia l'elaborazione di una panoramica globale della difesa aerea e un migliore coordinamento tra l'acquisto di sistemi di difesa terra-aria e quello di nuovi aerei da combattimento – non è convincente per le CdG. Infatti i lavori in questione avrebbero potuto essere avviati mentre si stava portando a termine la fase di valutazione del progetto DTA. Una volta conclusa la valutazione, in autunno, i pertinenti risultati avrebbero potuto essere integrati nella visione d'insieme e, come già esposto a più riprese, il capo del DDPS avrebbe sempre potuto interrompere il progetto. Inoltre le CdG deplorano il fatto che la giustificazione comunicata pubblicamente non coincida del tutto con quella che il capo del DDPS ha fornito alle CdG: i principali motivi addotti per giustificare la sua decisione di sospensione dinanzi al gruppo di lavoro riguardano principalmente i suoi dubbi soggettivi e l'informazione sul progetto, a suo parere lacunosa.

4 Conclusioni e raccomandazioni

Le CdG hanno incaricato il loro gruppo di lavoro di valutare la decisione di sospendere il progetto DTA presa il 22 marzo 2016 dal capo del DDPS, nonché le basi decisionali e i motivi che questi ha addotto davanti al gruppo di lavoro per giustificare la sua decisione (motivi che non coincidono del tutto con la motivazione della sospensione comunicata ai media e all'opinione pubblica). *Basandosi sui chiarimenti condotti dal gruppo di lavoro, le CdG si esprimono qui di seguito esclusivamente sulla decisione del capo del DDPS di sospendere il progetto DTA durante la sua*

fase di valutazione, e non sul progetto vero e proprio né sulla questione dell'acquisto concreto di sistemi di difesa terra-aria.

Dalle spiegazioni esposte nel capitolo precedente, le CdG hanno dedotto due constatazioni e raccomandazioni centrali.

4.1 Ripresa della valutazione del progetto DTA

La prima constatazione riguarda la decisione di sospendere il progetto. Le CdG sono convinte che quest'ultima sia infondata e che sia stata presa al momento sbagliato. In seguito alla decisione di sospensione si è dovuto interrompere la valutazione che sarebbe ancora durata al massimo fino a settembre 2016. La valutazione finale dei sistemi e dei costi sarebbe stata disponibile solo a quel momento. Basandosi su questa valutazione, il capo del Dipartimento avrebbe quindi dovuto decidere se inserire l'acquisto nel programma d'armamento o se annullarlo, oppure rinviarlo. In seguito alla decisione di sospendere il progetto, attualmente disponiamo soltanto di risultati parziali, mentre le spese già sostenute corrispondono quasi alla totalità delle spese preventivate per la valutazione.

Le CdG ritengono che soltanto una rapida ripresa della valutazione potrà permettere l'utilizzazione dei dati raccolti prima della sospensione del progetto e la conclusione della fase di valutazione, in modo tale che le spese finora sostenute non siano state vane e che si possa disporre quanto prima di un'analisi oggettiva dei sistemi testati, delle loro capacità e dei loro limiti, nonché dei loro costi d'acquisto. Su questa base, spetterebbe dapprima al capo del DDPS e poi al Parlamento decidere dell'eventuale acquisto di nuovi sistemi di difesa terra-aria di media gittata.

Raccomandazione 1

Le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere insieme con il capo del DDPS affinché la valutazione dei sistemi combinati da parte di Thales sia ripresa e si concluda in tempi brevi, in modo tale che le spese finora sostenute non siano state vane e siano disponibili quanto prima dati accurati concernenti i sistemi testati, in particolare i loro eventuali costi d'acquisto.

Il Consiglio federale è inoltre invitato a presentare in un rapporto come devono comportarsi i capi di dipartimento in caso di decisioni in materia di procedura onde evitare in futuro di prendere decisioni affrettate e costose.

Le CdG si sono rivolte per scritto alle Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali chiedendo di contribuire, nell'ambito della loro attività, alla rapida ripresa della fase di valutazione del progetto DTA e alla sua conclusione.

4.2 **Coinvolgimento delle persone competenti e promozione di una cultura della comunicazione interna aperta**

Le CdG deplorano inoltre il fatto che il capo del Dipartimento abbia preso la decisione di sospendere il progetto DTA senza consultare le persone e gli esperti competenti a lui subordinati e che si sia discostato senza validi motivi dal processo decisionale previsto.

Ovviamente le CdG riconoscono ai capi di dipartimento il diritto di effettuare analisi politiche e di prendere decisioni di condotta. Ciò non significa tuttavia che queste decisioni debbano essere incomprensibili dal punto di vista sia fattuale sia politico, bensì devono avere in ogni caso una motivazione oggettiva ed essere ben ponderate per quanto riguarda le loro conseguenze. Affinché queste condizioni siano garantite, in seno al Dipartimento sono chiaramente definiti i processi decisionali importanti – come il processo d’acquisto dell’armamento – e le responsabilità. Queste regole permettono di effettuare i necessari controlli («checks and balances»), di accertarsi che i responsabili e gli esperti competenti siano coinvolti nelle decisioni importanti e che le decisioni poggino su basi solide.

Secondo le CdG, nel caso del progetto DTA non vi era alcun motivo che giustificasse la non osservanza del processo decisionale previsto, tantomeno senza consultare i responsabili competenti (in particolare il capo dell’Esercito, il capo dell’Armamento e la SG). Conformemente al processo d’acquisto dell’armamento e alla pianificazione del progetto, al più tardi nel settembre 2016 avrebbero dovuto essere disponibili una valutazione completa dei sistemi e una stima solida dei costi, sulla base delle quali il capo del Dipartimento avrebbe dovuto decidere se inserire il progetto d’acquisto nel programma d’armamento o se interromperlo senza incidere sui costi. Le CdG sono del parere che un’interruzione del progetto prima del momento stabilito sarebbe stata giustificata soltanto in caso di evidenti segnali di lacune nella gestione del progetto o di problemi gravi, il che non valeva per la sospensione del programma DTA e, peraltro, non è stato nemmeno invocato dal capo del DDPS.

In questo contesto le CdG si attendono che, in caso di future decisioni di condotta, il capo del DDPS tenga conto del processo decisionale previsto e delle responsabilità che prenda le sue decisioni su basi solide.

Nel quadro della presente indagine, le CdG hanno tuttavia anche appreso che in una certa misura la decisione del capo del DDPS era ascrivibile ai suoi dubbi in merito all’affidabilità delle informazioni ricevute concernenti il progetto. Col senno di poi, anche il fatto che i responsabili del progetto abbiano attirato l’attenzione del capo del DDPS su problemi e rischi (potenziali) in maniera troppo poco attiva o che non si siano resi sufficientemente conto che le questioni tecniche avrebbero potuto avere una portata politica sembra aver concorso a tale decisione, senza dimenticare che il capo del DDPS aveva appena assunto le sue funzioni. Nel contempo anche le ripetute indiscrezioni hanno rafforzato i suoi dubbi in merito al progetto e alla sua gestione, influenzando in tal modo la sua decisione di sospendere il progetto durante la fase di valutazione.

Di conseguenza le CdG ritengono che in futuro il capo del DDPS dovrà coinvolgere più sistematicamente nelle sue decisioni gli esperti a lui subordinati e i quadri com-

petenti. D'altro canto, invitano questi ultimi a informare il capo del DDPS su eventuali rischi e problemi nei progetti in modo più aperto e proattivo. A tal fine, spetterà al capo del DDPS, nell'ambito della sua responsabilità di condotta, prendere misure adeguate per promuovere una cultura della comunicazione interna ed esterna aperta e attiva. Queste misure gli permetteranno inoltre di ovviare alla problematica delle indiscrezioni.

Raccomandazione 2

Le CdG invitano il capo del DDPS a tener conto, nelle future decisioni di condotta, della portata politica e dei processi decisionali previsti, nonché di coinvolgere le persone responsabili a lui subordinate. Nel contempo deve provvedere a promuovere una cultura della comunicazione interna ed esterna aperta e attiva prendendo misure adeguate.

5 Procedura ulteriore

Le CdG chiedono al Consiglio federale di esprimersi, al più tardi entro il *27 aprile 2017*, sulle considerazioni e le richieste di cui sopra.

26 gennaio 2017

In nome delle Commissioni della gestione delle Camere federali:

Il presidente della CdG-S,
Hans Stöckli, consigliere agli Stati

Il presidente della CdG-N:
Alfred Heer, consigliere nazionale

Il presidente del gruppo di lavoro DTA:
Claude Janiak, consigliere agli Stati

La segretaria delle CdG:
Beatrice Meli Andres

Abbreviazioni

art.	Articolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cpv.	Capoverso
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DTA	Difesa terra-aria
RS	Raccolta sistematica
SG	Segreteria generale
TUNE14	Convenzione quadro che disciplina la collaborazione tra l'esercito e armasuisse nei progetti d'acquisto

Elenco delle persone sentite

Blattmann, André	Comandante di corpo, capo dell'Esercito
Falcone-Goumaz, Nathalie	Segretaria generale del DDPS (dal 1° febbraio 2016)
Grüter, Kurt	Incaricato del DDPS dell'inchiesta amministrativa sulla DTA, già direttore del Controllo federale delle finanze
Knechtenhofer, Bernhard	Capo Progetti e aiuto alla condotta, SG DDPS
Parmelin, Guy	Consigliere federale, capo del DDPS (dal 1° gennaio 2016)
Schellenberg, Aldo C.	Comandante di corpo, comandante delle Forze aeree / presidente dell'organo di vigilanza sul progetto DTA
Schregenberger, Hans-Christof	Consulente esterno del DDPS (fino a marzo 2016)
Sonderegger, Martin	Capo dell'Armamento / direttore di armasuisse
Von Rotz, Gregor	Responsabile del progetto DTA, armasuisse
Wiedmer, Urs	Capo della Comunicazione DDPS, SG DDPS (dal 1° gennaio 2016)

Tabella cronologica

Panoramica sintetica degli eventi

Data	Evento
gen. 2016	Il capo del DDPS chiede una panoramica dei principali progetti del DDPS
<i>dal 7.1.</i>	<i>Inizio della pubblicazione di articoli critici sul progetto di mantenimento del valore del Duro</i>
18.1.	Istruzione del capo del DDPS (e-mail): su un progetto non può essere presa nessuna decisione di fondo senza che il capo del DDPS sia stato previamente consultato
19.1.	Seduta dell'organo di vigilanza sul progetto DTA (presentazione dei risultati della valutazione degli effettori, proseguimento della variante a doppia opzione)
19.1.	Su proposta del capo Progetti e aiuto alla condotta, il capo del DDPS decide di farsi spiegare nel dettaglio 11 dei progetti più importanti del DDPS, fra cui rientra il DTA
2.2.	Presentazione del progetto DTA al capo del DDPS da parte del presidente dell'organo di vigilanza e del responsabile del progetto
14.2.	Articolo critico sul DTA apparso nella «Zentralschweiz am Sonntag» , in particolare sull'idoneità di uno dei missili testati all'impiego con qualsiasi tempo
22.2.	Seduta del presidente dell'organo di vigilanza e del team di progetto con il fabbricante dell'arma oggetto di critiche
24.2.	Avvio del processo per l'acquisto di un nuovo aviogetto da combattimento
26.2.	Il capo del DDPS solleva riserve al capo della Comunicazione DDPS e l'eventualità di sospendere il progetto
<i>29.2.–18.3.</i>	<i>Sessione primaverile</i>
29.2.	Presa di posizione (nota) del presidente dell'organo di vigilanza sul progetto in merito all'articolo critico apparso sulla «Zentralschweiz am Sonntag» del 14 feb. all'attenzione del capo dell'Esercito e del capo della Comunicazione DDPS
1.3.	Seduta dell'organo di vigilanza sul progetto DTA (discussione sugli articoli critici diffusi dai media e sull'idoneità all'utilizzo con qualsiasi tempo)
2.3.	Il capo del DDPS prende conoscenza di una nota informativa critica sulla seduta dell'organo di vigilanza del 1° mar. 2016

Data	Evento
4.3.	Presentazione del progetto DTA alla segretaria generale del DDPS da parte del vicepresidente dell'organo di vigilanza e del responsabile del progetto
6.3.	Il capo del DDPS riceve un perizia giuridica sul contratto che armsuisse ha concluso con l'impresa generale Thales per la preparazione dell'acquisto nel quadro del progetto DTA
7.–18.3.	<i>Esame in Parlamento del Programma d'armamento 2015+ e del progetto di mantenimento del valore del Duro</i>
21.3.	Domanda al DDPS della trasmissione della televisione svizzera di lingua tedesca «Rundschau»: risposta scritta a una serie di domande concernenti il progetto DTA
22.3.	Decisione di sospendere il progetto (pubblicazione alle 17.30) <i>(data degli attentati a Bruxelles)</i>
22.–23.3	Il capo del DDPS ordina l'interruzione immediata di tutti i test in corso
23.3.	Partecipazione del capo del DDPS alla trasmissione «Rundschau» <i>(giorno dell'annuncio della risoluzione del rapporto di lavoro con il capo dell'Esercito)</i>
24.3.	Debriefing del capo del DDPS con i responsabili del DTA
14.4.	Seconda trasmissione «Rundschau» sul tema DTA durante la quale sono diffusi documenti classificati
18.4.	Avvio dell'inchiesta amministrativa e inchiesta da parte della giustizia militare
29.4.	Risoluzione del contratto di preparazione dell'acquisto con l'impresa Thales
<i>Fonte:</i> cronologia stabilita dalle CdG sulla base delle spiegazioni fornite dalle persone sentite, in particolare dal capo del DDPS, e dei documenti analizzati	