

Il DDPS e l'acquisto di armamenti

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 23 novembre 2007

Lista delle abbreviazioni

CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
COMCO	Commissione della concorrenza
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
OMB	Ordinanza sul materiale bellico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
UE	Unione europea

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

Il tema dell'acquisto di armamenti genera regolarmente controversie nell'opinione pubblica e in Parlamento. Dopo che il programma di armamento 2004 aveva causato accese discussioni alle Camere, anche il programma di armamento 2005 ha suscitato vivaci discussioni. Lo scontro verteva principalmente sulla prevista acquisizione di 20 elicotteri leggeri da istruzione e da trasporto. In tale contesto erano particolarmente controversi la scelta del tipo di elicottero e la trasparenza della procedura di valutazione. Le Camere hanno approvato il credito richiesto soltanto dopo un approfondito esame effettuato dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N).

Dal rapporto della CPS-N in merito all'acquisto di elicotteri, da numerosi atti parlamentari e dalle richieste di vigilanza presentate alle Commissioni della gestione si può desumere che questi scontri ricorrenti siano in realtà indicazioni di problemi di natura fondamentale. Vista la situazione, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di esaminare in maniera approfondita l'acquisizione di armamenti da parte del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). A fine maggio la Commissione ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di analizzare tale settore.

1.2 Oggetto dell'analisi

I progetti sottoposti al Parlamento nell'ambito dei programmi d'armamento sono il risultato di lunghi e complicati processi preparatori, che possono sommariamente essere suddivisi in due fasi principali. La *pianificazione* serve a determinare le necessità in materia di armamento, mentre la fase di *acquisto* verte sulla scelta del materiale di armamento più adeguato per soddisfare determinati bisogni dell'esercito.

In base al progetto del CPA che propone tre varianti di valutazione, la sottocommissione DFAE/DDPS¹ della CdG-N ha incaricato il CPA di concentrare la sua analisi sulla fase dell'acquisto di armamenti, vale a dire sulla fase di valutazione e scelta dell'armamento da parte di armasuisse².

Lo studio deve innanzitutto rispondere alle seguenti domande:

1. Come valutare la pratica d'acquisto dal profilo giuridico?
2. Come valutare la pratica d'acquisto dal profilo economico?

¹ Composizione della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N: Serge Beck (presidente), André Daguet, Hans Ulrich Mathys, Lucrezia Meier-Schatz, Geri Müller, Fritz Abraham Oehrli, Stéphane Rossini, Urs Schweizer, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon e Christian Waber.

² armasuisse è un insieme di uffici e centri di competenze diretto dal capo dell'armamento ed è il principale attore della Confederazione per l'acquisto di armamenti.

Dal profilo giuridico l'attenzione si è concentrata soprattutto sulle modalità di applicazione all'acquisto di armamento del diritto pertinente in materia, cioè il diritto degli acquisti pubblici, e sulle modalità secondo cui si tiene conto degli interessi di politica di sicurezza e di politica estera. Sono esaminate anche le possibilità di gestione da parte del Parlamento. Sotto il profilo economico invece l'analisi si è concentrata sulla strategia, i processi e l'organizzazione dell'acquisto, sul management e il controlling, nonché sulla questione del personale.

Lo studio del CPA si basa sull'analisi approfondita di documenti, su colloqui e sulla valutazione di dati provenienti dai sistemi di informazione interni di armasuisse. Sono esaminati in dettaglio quattro progetti di acquisto. In tale ambito, la pratica attuale di armasuisse è comparata alle *best practices* di aziende private che occupano posizioni predominanti sul mercato.

1.3 Procedura

Nella sua sessione del 3 settembre 2007, la sottocommissione competente ha esaminato il rapporto del CPA del 22 agosto 2007. Nel corso di tale sessione si è pure intrattenuta a colloquio con il Capo del DDPS sulle misure da lui adottate per migliorare il processo d'acquisto.

Il presente rapporto si basa su quello del CPA e sulle informazioni ottenute nel corso del succitato colloquio e presenta le conclusioni e le raccomandazioni della CdG-N. Conformemente alla pratica delle CdG, il rapporto è stato sottoposto per parere al Capo del DDPS che ha ritenuto pertinente l'esposizione dei fatti. Ha inoltre sottolineato che le osservazioni del CPA mostrano chiaramente le tensioni esistenti tra le disposizioni giuridiche, gli oneri economici e gli imperativi politici.

Il 23 novembre 2007, la Commissione ha approvato il rapporto e ne ha autorizzato la pubblicazione. Il contenuto preciso del rapporto del CPA è ripreso soltanto laddove ciò sia necessario per ben comprendere le riflessioni e le conclusioni della CdG-N. Informazioni più precise possono essere ottenute consultando il rapporto del CPA che figura in allegato.

Il presente rapporto si concentra sui problemi e le soluzioni possibili. Ciò non significa tuttavia che la CdG-N non sia in grado di riconoscere e apprezzare il lavoro svolto da armasuisse. Come risulta dal rapporto del CPA, in molti settori armasuisse fornisce prestazioni di elevata qualità. Va in particolare sottolineata l'eccezionale qualità della documentazione dei processi. Inoltre, in un contesto difficile e pervaso da profonde modifiche, armasuisse ha introdotto diverse misure che vanno nella giusta direzione. Tra queste vanno menzionati il consolidamento della formazione nel settore del diritto degli acquisti pubblici, l'introduzione di un sistema di gestione certificato, il rilevamento del tempo dedicato a ciascuna prestazione e il moderno sistema di controlling attualmente in corso di sviluppo.

Ciononostante in numerosi settori sussistono ancora sostanziali possibilità di miglioramento. La CdG-N è cosciente che armasuisse non può risolvere da sola gran parte dei problemi rilevati e non può fare a meno di un'attiva collaborazione da parte dei suoi partner in seno al DDPS.

2 Analisi della Commissione della gestione

2.1 Basi strategiche insufficienti

2.1.1 Considerazione degli interessi di politica estera e di politica della sicurezza

Secondo il CPA, le basi strategiche della politica di acquisto sono insufficienti e da ciò derivano problemi giuridici ed economici, nonché questioni in materia di gestione politica.

Secondo il rapporto del CPA, il diritto pertinente in materia di politica della sicurezza e di politica militare contiene poche disposizioni specifiche in materia di acquisto di armamenti. Tale diritto si basa quindi in primo luogo sul diritto degli acquisti pubblici che ne costituisce la più importante base legale. Il diritto degli acquisti pubblici è sancito dalla legge federale del 16 dicembre 1994³ sugli acquisti pubblici (LAPub) e dalla corrispondente ordinanza dell'11 dicembre 1995⁴ (OAPub). I quattro principi fondamentali del diritto degli acquisti sono la trasparenza della procedura di aggiudicazione, il rafforzamento della libera concorrenza tra gli offerenti, l'impiego economico dei fondi pubblici e la parità di trattamento.⁵

Nell'ambito dell'acquisto di armamenti entrano inoltre in linea di conto fattori di politica estera e di politica della sicurezza, per tenere conto dei quali può essere necessario derogare ai principi del diritto degli acquisti pubblici. Nella sua analisi il CPA attira l'attenzione sulla relativa scarsità di disposizioni giuridiche che stabiliscano a quali condizioni vada tenuto conto di questi interessi e quale ne sia portata. Come mostra l'analisi, la rarefazione della normativa legale garantisce la necessaria flessibilità e un certo margine di manovra. A un livello inferiore la mancanza di regole chiare per l'attuazione di queste norme appare invece problematica. Non può quindi essere completamente escluso il pericolo che in casi analoghi si verifichi una disparità di trattamento.

Secondo la CdG-N, questo problema si acutizza se, in occasione dell'importazione di materiale d'armamento, occorre tenere conto degli interessi di politica estera. Il problema principale riguarda le importazioni provenienti da Paesi belligeranti o che violano sistematicamente i diritti dell'uomo. Infatti, i principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del 29 novembre 2002⁶ chiedono unicamente che le possibilità e i limiti della cooperazione internazionale siano determinati dalla politica estera e dalla politica di sicurezza e che la politica in materia di armamento rispetti le condizioni quadro definite dalla politica di neutralità.

Mentre l'esportazione di materiale militare soggiace a severi controlli, per la sua importazione mancano prescrizioni concrete che stabiliscano i criteri per determinare la «compatibilità sotto il profilo della politica estera» di un offerente o del suo Paese d'origine, come pure manca una lista di Paesi. Di conseguenza, la decisione in merito alla compatibilità di un fornitore dipende fortemente dalla situazione ed è presa caso per caso. Inoltre, interviene soltanto a uno stadio molto avanzato della procedura, vale a dire allorché si tratta di valutare una proposta concreta d'acquisto. Allora nel progetto sono già state investite somme importanti e, a questo

³ RS 172.056.1

⁴ RS 172.056.11

⁵ Art. 1 LAPub

⁶ FF 2003 370

stadio del processo di acquisto, un ripensamento dovrebbe verosimilmente essere giustificato da argomenti di politica estera estremamente solidi.

Vista l'insufficienza delle attuali basi strategiche diviene più difficile anche tenere debitamente conto degli interessi rilevanti in materia di politica di sicurezza. Possono così insorgere conflitti di interessi tra i principi del diritto degli acquisti pubblici in materia di concorrenza e di impiego economico dei fondi pubblici da una parte, e dall'altra gli sforzi per conservare una solida base industriale indigena, che è indispensabile per garantire l'approvvigionamento dell'esercito con materiale militare anche nei periodi di crisi. Orbene, anche a questo riguardo il rapporto del CPA conclude che mancano chiare istruzioni strategiche che consentano di determinare in quali situazioni occorre privilegiare l'industria nazionale facendo prevalere considerazioni di politica di sicurezza a detrimento dei principi del diritto degli acquisti pubblici.

I principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento sottolineano che agli acquisti di armamento si applicano i principi del diritto degli acquisti pubblici e che una politica strutturale può entrare in linea di conto soltanto per motivi di politica di sicurezza. Non è tuttavia indicato quando vada privilegiata una politica strutturale e quale genere di politica strutturale possa essere applicato in deroga al principio di concorrenza.

L'eccezione sancita dall'articolo 36 capoverso 2 lettera f OAPub è più concreta. Infatti prevede che, per quanto concerne il materiale bellico, una commessa possa essere direttamente aggiudicata a un committente, prescindendo dal principio della concorrenza, se ciò è indispensabile per conservare nel Paese aziende importanti ai fini della difesa nazionale. Questa disposizione derogatoria, entrata in vigore il 26 aprile 2006, è stata finora applicata una sola volta in occasione dell'acquisto del sistema di istruzione dei piloti degli aviogetti PC-21. L'analisi del CPA mostra che in questo caso non era chiaro se fosse effettivamente indispensabile ricorrere a questa procedura per conservare nel Paese aziende importanti per la difesa nazionale. Il rapporto del CPA giunge alla conclusione che la mancanza di regole chiare a livello strategico per l'applicazione di questa disposizione genera un ampio margine di apprezzamento e che in via di principio questa regola può essere applicata a quasi tutti gli acquisti di armamento in cui la commessa è aggiudicata a una società svizzera.

La CdG-N ritiene insoddisfacente la situazione attuale. Secondo la commissione, il Consiglio federale dovrebbe definire un quadro strategico chiaro e coerente che permetta di orientare le decisioni delle autorità esecutive. Questo quadro permetterà di garantire la parità di trattamento in casi analoghi e la prevedibilità dei processi della Confederazione. Esso deve imperativamente essere definito prescindendo da qualsivoglia progetto specifico di acquisto. La CdG-N è cosciente che in questo ambito il DDPS deve poter disporre di un margine di manovra sufficiente che gli permetta di adeguarsi a situazioni diverse e segnatamente all'evoluzione della situazione sul piano internazionale. Ritiene tuttavia che questo margine di manovra deve essere previsto nel quadro di una strategia precedentemente definita.

La Commissione chiede pertanto al Consiglio federale di definire una strategia per l'acquisto di armamenti che definisca precisamente a quali condizioni, in quali modi e misura si debba tenere conto degli interessi di politica estera e di politica di sicurezza per l'acquisto di materiale di armamento. La Commissione non si pronuncia in merito all'opportunità di rendere pubblica questa strategia. In ogni caso quest'ultima

deve comunque essere sottoposta alle commissioni parlamentari competenti (Commissioni della politica di sicurezza, Commissioni della politica estera, Commissioni della gestione).

Raccomandazione 1 Strategia per l'acquisto di armamento

La Commissione chiede al Consiglio federale di elaborare una strategia che stabilisca le modalità secondo cui va tenuto conto degli interessi di politica estera e di politica di sicurezza. In questo ambito, occorre prestare particolare attenzione alla questione del rapporto tra le importazioni di armamento e il mantenimento di capacità di produzione indigene.

2.1.2 Carenze strategiche sotto il profilo dell'economia aziendale

Nella sua analisi il CPA ha constatato che armasuisse elabora ed esegue le proprie strategie di acquisto innanzitutto a livello di progetti, vale a dire caso per caso. L'impresa non dispone di una strategia globale esplicita in materia di acquisti che definisca per scritto gli obiettivi e l'orientamento a medio termine degli acquisti, nonché le esigenze e gli elementi concernenti la loro attuazione. Secondo l'analisi del CPA mancano anche strategie di acquisto differenziate in funzione dei diversi gruppi di prodotti.

Il CPA ritiene che, elaborando chiare basi strategiche a un livello superiore a quello dei progetti, armasuisse può premunirsi più adeguatamente nei confronti delle situazioni di monopolio o quasi monopolio. Una chiara strategia permetterebbe di limitare l'istituzione di monopoli in virtù di costrizioni sistemiche e, in caso di monopoli inevitabili, di definire regole che garantiscano la massima trasparenza riguardo all'elaborazione dell'offerta da parte dei fornitori.

Dall'analisi risulta anche che progetti di diversa importanza strategica sono sovente eseguiti applicando la medesima procedura. Di conseguenza, progetti semplici e relativamente insignificanti dal profilo strategico mobilizzano risorse notevoli, che possono poi venire a mancare quando si tratta di realizzare progetti più complessi e di portata strategica più vasta. L'elaborazione di strategie differenziate per gruppi di prodotti in funzione della loro portata strategica e della loro complessità permetterebbe di attuare una migliore allocazione delle risorse disponibili diminuendo inoltre la durata dei processi di acquisto semplici e riducendone i costi.

La CdG-N condivide l'analisi del CPA e ritiene che le basi strategiche vadano consolidate e formulate con maggiore chiarezza, in particolare a livello superiore e per quanto concerne i gruppi di prodotti. La Commissione è peraltro consapevole del fatto che armasuisse non può elaborare da sola una strategia globale in materia di acquisti, poiché la pratica degli acquisti è vincolata alle direttive sulla pianificazione dell'armamento e la politica di sicurezza. Di conseguenza, armasuisse deve beneficiare dell'attiva collaborazione dei suoi partner in seno al DDPS.

Raccomandazione 2

La strategia dei processi d'acquisto tiene conto di strategie differenziate per gruppi di prodotti

La CdG-N chiede al Consiglio federale di elaborare una strategia esplicita in materia di processi di acquisto che preveda strategie differenziate per gruppi di prodotti in funzione della loro portata strategica e della loro complessità.

2.2 Applicazione del diritto degli acquisti pubblici in materia di acquisto d'armamento

2.2.1 Scelta delle procedure di aggiudicazione

Come già osservato sopra, il diritto degli acquisti pubblici costituisce la principale base giuridica in materia di acquisto d'armamenti.

Concretamente, la LAPub e la OAPub prevedono le seguenti procedure di aggiudicazione: la *procedura aperta* in cui il committente mette pubblicamente a concorso la commessa e nel cui ambito tutti i potenziali candidati possono presentare un'offerta. Nella *procedura selettiva*, sebbene la commessa sia messa pubblicamente a concorso, il committente determina chi possa presentare un'offerta in base alle candidature presentate e all'idoneità del candidato. Nella *procedura mediante invito*, il committente invita direttamente gli offerenti (se possibile almeno tre) a presentare un'offerta. E nell'*aggiudicazione mediante trattativa privata* il committente aggiudica la commessa direttamente ad un offerente senza bando di concorso.

Le vigenti prescrizioni giuridiche stabiliscono quali procedure siano ammissibili in quali casi, in funzione principalmente dell'importanza finanziaria dell'appalto in questione, nonché dell'applicazione di una delle disposizioni di eccezione previste dalla LAPub e dalla OAPub. Così, le forniture e i servizi il cui valore supera 248 950 franchi⁷ (IVA esclusa) devono essere aggiudicati nell'ambito di procedure aperte o selettive, salvo che siano esclusi dal campo d'applicazione della legge da una delle eccezioni di cui all'articolo 3 LAPub. Il capoverso 1 lettera e di tale articolo prevede che la LAPub non si applica «all'acquisto di armi, munizioni o materiale bellico nonché alla costruzione di infrastrutture belliche e di comando nell'ambito della difesa integrata e dell'esercito»⁸. Indipendentemente dal loro valore, questi beni possono essere acquisiti nel quadro della procedura mediante invito ammissibile per ogni genere di bene a condizione che si tratti di un importo inferiore a 248 950 franchi. La procedura mediante trattativa privata è permessa soltanto per le transazioni di valore inferiore a 50 000 franchi, sempre che non si applichi una disposizione derogatoria.⁹

In proposito occorre sottolineare che il diritto svizzero, prescrivendo la procedura mediante invito per l'acquisto di armi e la procedura mediante trattativa privata per i casi d'eccezione, si spinge oltre le esigenze minime previste dall'Accordo del

⁷ Ordinanza del DFE del 26 novembre 2007 sull'adeguamento dei valori soglia degli acquisti pubblici per il 2008 (RS **172.056.12**).

⁸ Art. 3 cpv.1 lett. e LAPub.

⁹ Art. 13 LAPub, art. 13 OAPub e art. 36 OAPub.

15 aprile 1994¹⁰ sugli appalti pubblici dell'OMC (AAP). Anche nei Paesi membri dell'UE l'aggiudicazione mediante trattativa privata e la preferenza accordata all'industria indigena costituiscono più frequentemente la regola che l'eccezione e il settore dell'armamento è spesso deliberatamente escluso dall'applicazione dei principi del diritto degli appalti pubblici e della libera concorrenza. Occorre pure rilevare che in seno all'UE si sta attualmente discutendo di un rafforzamento della concorrenza.

L'analisi del CPA giunge alla conclusione che il principio di base applicabile in materia di acquisti pubblici, vale a dire l'instaurazione di condizioni di concorrenza eque nel quadro di procedure di aggiudicazione trasparenti, è bene espresso nel quadro delle direttive interne di armasuisse e che i suoi collaboratori ne tengono debitamente conto. Infatti diverse direttive interne di lavoro ricordano ai collaboratori che, ogni qual volta ciò sia possibile, occorre favorire la procedura concorrenziale.

Lo studio del CPA rileva tuttavia anche che nel 2006 armasuisse ha speso quasi la metà dei fondi a sua disposizione (circa 750 mio. di fr.) per commesse che sono state aggiudicate mediante trattativa privata. Il gruppo armasuisse spiega questo fatto con le numerose situazioni di monopolio presenti nel settore (in particolare nel settore dei lavori di manutenzione).

Tra le procedure di concorso, armasuisse mostra una spiccata preferenza per la procedura mediante invito piuttosto che per la procedura aperta o per quella selettiva. Secondo armasuisse, ciò è dovuto principalmente a due motivi: innanzitutto l'applicazione della procedura mediante invito è più flessibile e meno onerosa rispetto alle altre procedure più fortemente concorrenziali.¹¹ Inoltre, questo genere di concorso permette di limitare il numero degli offerenti ai fornitori che hanno già dato dimostrazione di affidabilità e di evitare così le cattive esperienze, segnatamente per quanto concerne la qualità dei prodotti. Talvolta sono stati proposti anche argomenti di politica economica: alcuni interlocutori di armasuisse hanno infatti suggerito la possibilità di influire sulla ripartizione regionale dei mercati.

Secondo il rapporto del CPA, questa preferenza si manifesta anche in una dubbia interpretazione del diritto degli acquisti pubblici elaborata dal servizio giuridico di armasuisse, secondo questa interpretazione possono essere aggiudicati nell'ambito di una procedura mediante invito i beni (civili) che non sono iscritti sulla lista positiva dell'accordo AAP dell'OMC¹². Questa interpretazione è per esempio stata invocata in occasione dell'acquisto di un sistema di radio a onde corte SE-240. Orbene, secondo il CPA, questa regola implica che sono considerati materiale bellico, armi o munizioni tutti i beni acquistati dal DDPS per l'esercito che non figurano sulla lista positiva dell'OMC. In effetti, soltanto a questi beni si applica la clausola d'eccezione prevista dalla LAPub (art. 3 cpv. 1 lett. e LAPub) e possono quindi essere oggetto di una procedura mediante invito indipendentemente dal valore della

¹⁰ RS 0632.231.422.

¹¹ Lo studio del CPA mostra che, contrariamente alle procedure aperte e selettive per le quali valgono dettagliate e formali regole procedurali (per esempio in materia di apertura delle offerte, di condizioni e verbalizzazione dei negoziati, di comunicazione dei criteri di idoneità e di aggiudicazione ecc.), lo svolgimento della procedura mediante invito non è regolata da alcuna disposizione specifica. L'articolo 35 OAPub stabilisce che il committente deve se possibile procurarsi almeno tre offerte.

¹² I beni iscritti su questa lista sono quelli che la Svizzera si è impegnata a subordinare alle disposizioni dell'AMP.

commessa. Visto che, secondo il CPA, il sistema radio SE-240 non costituisce materiale bellico, avrebbe dovuto essere scelta una procedura aperta o selettiva.

Occorre inoltre rilevare che, in un altro caso analizzato in dettaglio dal CPA, una commessa è stata divisa in due parti al fine di evitare lo svolgimento di una procedura aperta o selettiva e di poter invece scegliere una procedura mediante invito. Nell'ambito dell'acquisto di un motore fuori bordo, il veicolo di trasporto e il supporto sono divenuti oggetti di due commesse distinte. Presi separatamente né l'uno né l'altro raggiungevano il valore soglia di 248 950 franchi. Sono così state eseguite due procedure mediante invito. La commessa non è stata aggiudicata alle singole offerte più vantaggiose per il veicolo e per il supporto, ma all'offerta globalmente più vantaggiosa. Le due commesse sono quindi state attribuite al medesimo offerente facendo valere che dal profilo tecnico non era giustificato fare ricorso a due fornitori diversi. Se si prefigge esclusivamente di ottenere prezzi d'acquisto inferiori per eludere il genere di concorso prescritto, la suddivisione di una commessa è vietata.¹³

Secondo il rapporto del CPA, la quota delle commesse aggiudicate mediante trattative private è estremamente elevata e armasuisse mostra una chiara preferenza nei confronti della procedura mediante invito. Di massima, la Commissione ritiene che, laddove ciò sia possibile, occorre applicare e promuovere la libera concorrenza. Ma in tale ambito non va dimenticato che in numerosi Paesi europei l'acquisto di armamenti lascia poco spazio alla concorrenza e che il diritto svizzero si spinge oltre le esigenze minime stabilite dal diritto internazionale degli appalti pubblici, dal momento che prescrive la procedura mediante invito per gli acquisti di materiale bellico.

Secondo la CdG-N si tratta meno di aumentare o modificare le regole vigenti quanto piuttosto di garantirne il rispetto. La Commissione chiede pertanto al Consiglio federale di chiarire quali siano le condizioni che deve adempiere una procedura mediante invito. In tal modo, esso controllerà l'interpretazione del servizio giuridico di armasuisse secondo cui i beni che non figurano sulla lista positiva dell'OMC possono essere oggetto di tale procedura senza che sia necessario effettuare ulteriori esami. Inoltre, la commissione chiede al Consiglio federale di adottare le misure necessarie per garantire il rispetto delle disposizioni legali vigenti che vietano di suddividere una commessa al solo fine di eludere la procedura prescritta.

Infine, la CdG-N chiede al Consiglio federale di provvedere affinché armasuisse presenti alle commissioni parlamentari competenti (Commissioni della politica di sicurezza, Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione) una statistica degli acquisti che comprenda indicazioni numeriche sui progetti di acquisto conclusi o in corso, sulle procedure di aggiudicazione scelte, i valori delle commesse, i fornitori e i Paesi interessati. Le esatte modalità dello svolgimento di siffatta informazione vanno ancora definite, ma dovrà in ogni caso aver luogo a scadenze regolari (p. es. una volta all'anno).

¹³ Art. 7 LAPub.

Raccomandazione 3 Scelta della procedura di aggiudicazione

La CdG-N chiede al Consiglio federale di chiarire le condizioni precise che devono essere adempite affinché abbia luogo una procedura mediante invito. In tale ambito, esso controllerà l'interpretazione elaborata dal servizio giuridico di armasuisse secondo cui i beni che non figurano sulla lista positiva dell'OMC possono essere oggetto di una procedura per invito, senza che sia necessario effettuare ulteriori esami. Adotterà inoltre le misure necessarie per garantire il rispetto delle disposizioni legali vigenti che vietano di suddividere una commessa al solo fine di eludere la procedura prescritta.

Raccomandazione 4 Statistica degli acquisti

La CdG-N chiede al Consiglio federale di provvedere affinché armasuisse presenti alle commissioni parlamentari competenti una statistica degli acquisti che contenga indicazioni e cifre esatte riguardo ai progetti di acquisto conclusi o in corso, alle procedure di aggiudicazione scelte, ai valori delle commesse, ai fornitori e ai Paesi interessati.

2.2.2 Trasparenza delle procedure e dei criteri di valutazione

Il CPA ha mostrato che armasuisse ha fatto ricorso a criteri oggettivi e a strumenti di valutazione strutturati in tutte le procedure di concorso esaminate. Rimangono invece suscettibili di ulteriori miglioramenti la trasparenza delle procedure e i criteri di valutazione. Lo svolgimento della procedura, in particolare le diverse tappe della selezione, nonché i criteri di valutazione e la loro ponderazione, non sono stati sempre comunicati in misura sufficiente agli offerenti.

Nel caso dell'acquisto del sistema di informazione di condotta delle Forze terrestri (SIC FT), armasuisse ha indicato che due offerenti al massimo sarebbero stati invitati a presentare un'offerta per la prima fase di test. In base ai risultati di questa prima fase, è poi stato selezionato un sistema per le ulteriori fasi di test nella prospettiva della realizzazione del SIC FT. Infine, un solo offerente è stato invitato a partecipare alla valutazione della prima fase di test. Il gruppo armasuisse non ha mai indicato esplicitamente che vi sarebbe stata una procedura di concorso a due livelli, ma avrebbe tuttavia potuto annunciare nel bando che la prima fase di test si sarebbe svolta con un solo offerente. Infatti, allora erano già noti i motivi alla base di tale decisione. La prospettiva di una procedura di concorso a due livelli è stata, almeno per uno degli offerenti, l'elemento decisivo che lo ha indotto a partecipare al bando pubblico.

Secondo il rapporto del CPA, i principi del diritto degli acquisti pubblici esigono che i criteri di valutazione e la loro ponderazione siano chiaramente definiti e comunicati agli offerenti prima dell'inizio del bando di concorso. Dopo l'inizio del concorso questi elementi possono essere modificati soltanto a determinate condizioni e devo-

no esserne informati tutti gli offerenti. In caso di modifiche importanti, occorre interrompere il concorso e iniziarlo di nuovo.

Nel caso del progetto d'acquisto SIC FT, l'analisi del CPA giunge alla conclusione che l'aggiudicazione è avvenuta in base a criteri diversi (o ponderati altrimenti) rispetto a quelli inizialmente previsti nel bando di concorso. Infatti, nel corso della procedura sono state chieste informazioni supplementari senza che armasuisse spiegasse quale portata avrebbero avuto queste indicazioni nell'ambito dell'aggiudicazione. L'analisi del CPA rivela che a ricevere l'aggiudicazione non è stata l'offerta caratterizzata dal migliore rapporto prezzo-prestazioni secondo i criteri, e la loro ponderazione, che erano stati definiti nel bando. Di conseguenza sono infine stati considerati decisivi criteri diversi, senza che ciò fosse comunicato in tempo utile agli offerenti.

La CdG-N dà grande importanza al principio della trasparenza. Nell'ambito di una procedura di concorso, le singole tappe devono essere chiare per tutti gli offerenti affinché questi ultimi possano decidere della loro eventuale partecipazione in piena cognizione di causa. Devono inoltre essere strettamente rispettate le regole concernenti la modifica dei criteri o della loro ponderazione in corso di procedura. Per quanto possibile siffatte modifiche dovrebbero essere evitate e, in ogni caso, dovrebbero essere comunicate in maniera trasparente all'insieme degli offerenti.

Raccomandazione 5 Trasparenza della procedura e dei criteri di valutazione

La CdG-N chiede al Consiglio federale di prendere disposizioni per migliorare la trasparenza dello svolgimento dei processi e dei criteri di valutazione. A tal fine occorre evitare per quanto possibile la modifica in corso di procedura dei criteri o della loro ponderazione e occorre provvedere allo stretto rispetto delle norme del diritto degli acquisti pubblici che regolano tali modifiche.

2.2.3 Possibilità di ricorso

Secondo lo studio del CPA, armasuisse aggiudica più del 95 per cento del suo volume di commesse senza possibilità di ricorso. Infatti, soggiacciono alla LAPub e offrono possibilità di ricorso al Tribunale amministrativo federale soltanto i concorsi che rientrano nel quadro normativo dell'OMC – vale a dire quelli concernenti beni civili iscritti nelle liste positive dell'OMC e con commesse di un valore minimo di 248 950 franchi. Tuttavia, secondo il rapporto del CPA, soltanto il 3 per cento dei fondi stanziati per il 2006 è stato aggiudicato nell'ambito di una procedura retta dalle regole dell'OMC.

In assenza di una possibilità di ricorso nel diritto degli acquisti pubblici, gli offerenti possono inoltrare una richiesta all'autorità di vigilanza presso il DDPS. Una tale procedura non dà tuttavia diritto all'apertura di un procedimento né a un controllo concreto dei fatti.

Basandosi sul diritto dei cartelli, nel dicembre 2005 un offerente ha sporto denuncia presso la Commissione della concorrenza (COMCO).¹⁴ L'inchiesta preliminare è stata sospesa il 7 agosto 2007, dal momento che la segreteria della COMCO è giunta alla conclusione che, *sotto il profilo del diritto dei cartelli*, non vi erano indizi di un eventuale comportamento abusivo da parte di armasuisse. La COMCO e la sua segreteria non si sono invece considerate competenti per controllare il rispetto delle *regole del diritto degli acquisti pubblici*. Secondo l'analisi del CPA, l'offerente summenzionato non dispone di alcun rimedio giuridico per contestare la sospensione dell'inchiesta preliminare.

Il CPA giunge quindi alla conclusione che ogni anno si spendono somme molto importanti nel settore dell'acquisto di armamenti, senza che gli offerenti che non hanno vinto il bando possano chiedere il controllo concreto della procedura di aggiudicazione sotto il profilo del rispetto delle norme del diritto degli acquisti pubblici. Vista l'importanza degli importi e tenuto conto delle irregolarità constatate nell'applicazione del diritto degli acquisti pubblici, la CdG-N ritiene che occorre sfruttare la revisione del diritto degli acquisti pubblici attualmente in corso per esaminare in quale misura e, se del caso, secondo quali modalità vada consolidata la tutela giurisdizionale degli offerenti.

Raccomandazione 6 Tutela giurisdizionale

La CdG-N invita il Consiglio federale a sfruttare dell'attuale revisione del diritto degli acquisti pubblici per esaminare in quale misura e, se del caso, in quale forma sia possibile consolidare la tutela giurisdizionale degli offerenti nell'ambito degli acquisti di armamenti.

2.3 Considerazione dei costi nell'ambito del processo di acquisto

Dall'analisi del CPA risulta che il livello delle specificazioni contenute nei capitolati d'oneri dei prodotti è generalmente molto elevato. Ciò è di regola giustificato dal riferimento alle esigenze proprie dell'esercito svizzero: esercito di milizia, plurilinguismo, speciale tattica d'impiego, integrazione nel sistema globale. Inoltre, il capitolato d'oneri è fissato in modo definitivo soltanto a uno stadio molto avanzato del processo. Questo ha per conseguenza che nel capitolato d'oneri possono confluire costantemente esigenze del settore Difesa del DDPS nuove o modificate.

Con la constatazione dell'idoneità per la truppa¹⁵, gli utenti vengono peraltro a trovarsi in una posizione che permette loro di esercitare un'influenza decisiva perfino in una fase molto avanzata del processo, la qual cosa rafforza ulteriormente la tendenza a tenere conto di nuove esigenze che fanno aumentare i costi.

¹⁴ Neanche una denuncia presso la COMCO dà diritto all'apertura di un procedimento o a un controllo concreto dei fatti.

¹⁵ Durante la fase di valutazione le offerte rimaste sono sottoposte a diversi test. In tale contesto assumono particolare rilievo i test presso la truppa. In base ai rapporti della truppa, lo Stato maggiore di pianificazione conferma l'idoneità alla truppa di una determinata offerta.

Per quanto concerne l'acquisto del sistema radio tattico a onde corte SE-240, in base ai test effettuati dalla truppa sono state proposte alcune modifiche il cui prezzo ammontava a 6,7 milioni di franchi. Dopo esami approfonditi e negoziati tra armasuisse e i rappresentanti degli utenti, il costo delle modifiche è stato rivisto al ribasso. Il costo delle modifiche finali ha comunque raggiunto 4,6 milioni di franchi (vale a dire il 7 % del costo complessivo dell'acquisto).

L'elevato livello delle specificazioni dei capitolati d'oneri limita inoltre nettamente lo spettro delle soluzioni disponibili sul mercato e suscettibili di soddisfare le esigenze formulate. Non è quindi escluso che determinate situazioni di monopolio siano il risultato delle elevate esigenze del settore Difesa.

Secondo la CdG-N, occorre sottoporre a un esame critico l'alto livello delle specificazioni dei capitolati d'oneri, nonché l'elaborazione tardiva della loro versione definitiva. Da una parte, questi aspetti tendono a provocare un aumento dei costi, segnatamente prolungando la durata necessaria per la realizzazione dei progetti; dall'altra tendono a incrementare i rischi di situazioni di monopolio. La Commissione può condividere fino a un certo punto l'argomento secondo cui le particolarità dell'utente, l'esercito svizzero, rendono necessaria una elevata specificazione dei capitolati d'oneri. Ma comunque questo argomento non vale in tutti i casi. Pertanto occorre procedere a un esame critico delle esigenze dell'utente per determinare se nel caso in esame corrispondono a una necessità effettiva. Inoltre, la Commissione ritiene necessario associare gli utenti al processo di selezione e alla definizione dei criteri di valutazione per far sì che gli acquisti soddisfino realmente le necessità; reputa anche che questa associazione avvenga in modo appropriato. In questo contesto pare opportuno considerare l'opportunità di «congelare» i capitolati d'oneri a uno stadio più precoce del processo e di limitare l'influenza degli utenti alle prime fasi del progetto.

Secondo la convenzione TUNE, i contatti con i fornitori sono di competenza di armasuisse.¹⁶ Il rapporto del CPA ha tuttavia attirato l'attenzione sui contatti che i fornitori stabiliscono direttamente con gli utenti, e con lo Stato maggiore di pianificazione, per promuovere i loro prodotti. Questi contatti hanno per conseguenza, secondo quanto dichiarato da rappresentanti di armasuisse, che le esigenze formulate dal settore Difesa siano fortemente marcate da un determinato prodotto. La valutazione rivela inoltre che questi contatti possono continuare anche durante la fase del bando di concorso e della valutazione.

Secondo la CdG-N, i flussi di informazioni tra fornitori e servizi del DDPS devono essere chiaramente definiti e rispettati. La pratica attuale deve essere esaminata e vanno proposte misure atte a ottimizzarla.

L'analisi del CPA ha pure messo in rilievo l'importante ruolo accordato ai criteri qualitativi nell'ambito delle valutazioni. Questo aspetto diviene particolarmente manifesto se si compara la pratica di armasuisse con quella delle aziende private: per queste ultime, infatti, una volta soddisfatte le condizioni minime (funzionalità, esigenze tecniche, qualifica dei fornitori), l'aggiudicazione avviene sulla sola base del prezzo. armasuisse invece tiene spesso conto di criteri qualitativi che vanno oltre le esigenze minime. Gli offerenti le cui offerte vanno oltre le esigenze minime sono

¹⁶ La convenzione TUNE, in vigore dal 2003, definisce la collaborazione tra armasuisse e i suoi partner in seno al DDPS. Una versione riveduta di questa convenzione, detta TUNE+ è entrata in vigore il 2 maggio 2007. armasuisse resta competente per gestire i contatti con i fornitori.

favoriti, sempre che i costi non siano sproporzionati e il budget disponibile non sia esaurito. Secondo la CdG-N occorre sottoporre queste pratiche a un esame critico.

Il CPA giunge inoltre alla conclusione secondo cui, al livello della condotta di armasuisse, gestione e controlling non siano abbastanza orientati ai costi. Invece di determinare e stanziare in ciascun caso le risorse necessarie per realizzare un determinato progetto, nella pratica si parte dalle risorse disponibili per poi suddividerle tra i progetti. Diversamente dalle aziende private, la direzione di armasuisse non dispone di obiettivi chiari, definiti progetto per progetto e concepiti accelerarne la realizzazione e ridurne i costi. È attualmente in corso la realizzazione di un moderno sistema di controlling; il CPA rileva tuttavia che, oltre a qualche lacuna nella sua concezione, visto che non è tenuto conto dei costi del capitale e mancano gli indicatori per misurare l'avanzamento o lo stadio di realizzazione degli obiettivi importanti, il potenziale di tale sistema non è ancora sfruttato appieno.

La CdG-N condivide queste conclusioni e ritiene che sussiste un potenziale di ottimizzazione non trascurabile a livello di gestione e controlling, che devono essere maggiormente orientati ai costi.

Tenuto conto di quanto precede, la CdG-N chiede al Consiglio federale di adottare misure per considerare maggiormente la dimensione dei costi in occasione delle procedure di acquisto e sottoporre a un esame critico le attuali pratiche di armasuisse. La Commissione tiene tuttavia a sottolineare che, come rileva il CPA, la dimensione dei costi è oggi meglio considerata nell'ambito delle valutazioni di quanto non lo fosse in precedenza e che, visto la maggiore pressione dei costi, i desideri degli utenti sono analizzati in modo più critico.

Naturalmente la CdG-N è consapevole che non si può pretendere che armasuisse applichi rigorosamente principi di economia aziendale senza dapprima appurare se il suo ambito di attività lo consente. In conseguenza, devono essere messi in questione anche la tardiva influenza esercitata dagli utenti per quanto concerne l'elaborazione del capitolato d'oneri e il contatto diretto del fornitore con gli utenti e lo stato maggiore di pianificazione.

Raccomandazione 7

Considerazione delle dimensione dei costi per quanto concerne l'elaborazione del capitolato d'oneri e le valutazioni

La CdG-N chiede al Consiglio federale di prendere le disposizioni necessarie per garantire che sia maggiormente tenuto conto della dimensione dei costi per quanto concerne l'elaborazione del capitolato d'oneri e le valutazioni. In tale contesto, deve sottoporre a un esame critico l'influenza esercitata dagli utenti in una fase avanzata della procedura e il contatto diretto dei fornitori con gli utenti e lo Stato maggiore di pianificazione.

Raccomandazione 8

Considerazione della dimensione dei costi a livello di gestione e controlling

La CdG-N chiede al Consiglio federale di prendere le disposizioni necessarie affinché la gestione e il controlling a livello della condotta di armasuisse siano maggiormente orientati ai costi. A tal fine occorre adottare le misure necessarie affinché la gestione e la direzione d'impresa dispongano di obiettivi chiari definiti progetto per progetto e intesi a ottimizzarne la durata e i costi. Anche la dimensione dei costi va meglio considerata nell'ambito del sistema di controlling e il potenziale di quest'ultimo va meglio sfruttato.

2.3.1 Settore del personale

La CdG-N è consapevole che un numero importante delle summenzionate pratiche è basato su consuetudini e pratiche aziendali che non possono essere modificate dall'oggi al domani. Durante il colloquio con il Capo del DDPS ha potuto constatare che quest'ultimo è disposto ad adottare misure in questo senso e che ha intenzione di profittare del ricambio di personale in seno alla direzione per avviare questo cambiamento nella cultura aziendale.

Il rapporto del CPA mostra che armasuisse dispone di personale motivato e ben qualificato. Determinate qualifiche sono tuttavia sottorappresentate. Il rapporto constata una mancanza di agenti d'acquisto strategici e di *supply chain manager* (manager della catena logistica) dotati di conoscenze nel settore tecnico e in quello della gestione aziendale, nonché di esperienza nel settore industriale internazionale. Vista la rapida evoluzione del settore, e quindi del portafoglio degli acquisti, consta anche uno squilibrio sul piano delle qualifiche tecniche dei collaboratori. Un numero troppo elevato di collaboratori è così qualificato nei settori tradizionali e un numero troppo basso lo è nelle nuove tecnologie (p. es. il sistema di condotta). Secondo la Commissione, i prossimi avvicendamenti nel contesto del personale devono anche essere considerati come un'opportunità per correggere questa situazione.

Peraltro, l'analisi del CPA ha rivelato l'esistenza di una cultura aziendale che non tollera errori tra i collaboratori che si trovano ai livelli gerarchici inferiori di armasuisse. In effetti, sebbene la rigida gerarchia delle competenze decisionali tende a spostare la responsabilità verso l'alto, in caso d'errore i superiori cercano di individuare i responsabili nei livelli gerarchici inferiori. I collaboratori impiegati a questi livelli preferiscono andare sul sicuro e verificare più volte ogni lavoro effettuato per non rischiare di vedersi rimproverare errori.

Secondo la CdG-N la cultura che non tollera errori non è ottimale dal profilo della gestione aziendale. Nella prospettiva di un cambiamento di cultura aziendale in seno ad armasuisse, occorre dedicare una particolare attenzione anche a questo punto.

Il rapporto del CPA conclude che il Parlamento può intervenire in maniera vincolante soltanto in una fase molto avanzata di un progetto di acquisto di armamenti¹⁷. Alla base del messaggio sull'armamento vi è di regola un contratto d'acquisto pronto per la firma. A questo punto sono già state prese le decisioni riguardo alla selezione del prodotto e al fornitore, mentre nel progetto d'acquisto è già stata investita un'importante mole di lavoro preliminare.

Sotto il profilo della gestione aziendale, questa situazione non è ottimale e solleva la questione dell'opportunità di una gestione parlamentare dell'acquisto di armamenti mediante crediti quadro pluriennali (come ne esistono per esempio nel settore dell'aiuto allo sviluppo). Questa soluzione permetterebbe al DDPS di disporre di maggiore flessibilità e sicurezza per quanto concerne la pianificazione. Presenterebbe inoltre il vantaggio di anticipare il momento in cui il Parlamento esercita la sua influenza evitandogli di dibattere dettagli tecnici che non rientrano nelle sue competenze di base.

Tuttavia il rapporto del CPA elenca anche argomenti contrari a un tale soluzione. Nel caso di crediti quadro pluriennali, lo stanziamento dei fondi non è più vincolato a progetti concreti. In materia di armamento le decisioni di acquistare un prodotto non sono puramente tecniche o commerciali. Entrano in linea di conto anche considerazioni di politica estera o di politica di sicurezza (vedi n. 2.1.1). Con una gestione mediante crediti quadro, le decisioni di acquisto sono in gran parte delegate alle autorità esecutive. Tuttavia, come ha mostrato lo studio del CPA, queste autorità non dispongono attualmente di alcuna direttiva strategica che sia sufficientemente chiara e vincolante da fornire il quadro necessario per tali decisioni (vedi n. 2.1.1).

La CdG-N ha preso atto con grande interesse delle conclusioni del rapporto del CPA sulla gestione parlamentare. Siccome la CdG-S sta attualmente discutendo dell'opportunità di una gestione mediante crediti quadro, la CdG-N non si pronuncia su questo punto nell'ambito del presente rapporto.

La Commissione ritiene invece necessario attirare l'attenzione del Consiglio federale sul problema della mancanza di chiarezza nei documenti trasmessi dal DDPS al Parlamento come base per le decisioni in materia di spese d'armamento.

Il rapporto del CPA rileva in effetti che le informazioni fornite ai parlamentari e, in particolare, quelle contenute nel documento intitolato «Stato di preparazione materiale dell'esercito» sono difficilmente comprensibili per i non esperti in materia. Nonostante alcuni miglioramenti, sulla base di queste informazioni rimane difficile farsi un'idea chiara degli acquisti previsti, del loro scopo militare e delle loro eventuali relazioni di interdipendenza con altri progetti.

La CdG-N ritiene indispensabile che i parlamentari dispongano di informazioni chiare su cui fondare le loro decisioni. La Commissione chiede pertanto al Consiglio federale di prestare particolare attenzione a questo problema e di esaminare se sia opportuno adottare misure di ottimizzazione.

¹⁷ Semplificando si può affermare che si tratta di progetti di un volume finanziario che supera i 20 milioni di franchi e/o di progetti che fanno parte di un nuovo orientamento. Questi progetti devono essere integrati nel programma d'armamento e sono sottoposti al Parlamento nel contesto del messaggio sull'armamento.

3

Ulteriore modo di procedere

La CdG-N trasmette al Consiglio federale il presente rapporto con le sue raccomandazioni e l'allegato, invitandolo a presentare entro la fine di marzo 2008 il suo parere in proposito. Nel suo parere il Consiglio federale indicherà anche le misure che intende adottare, nonché il termine per l'attuazione di queste raccomandazioni.

Il presente rapporto è ugualmente trasmesso per conoscenza alle Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere.

23 novembre 2007

Per la Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Jean-Paul Glasson

Il segretario, Philippe Schwab

Il presidente della
sottocommissione DFAE/DDPS, Serge Beck

La segretaria della
sottocommissione DFAE/DDPS, Jacqueline Dedeystère