

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

**Rapporto parziale aggiuntivo a complemento del parere
del Consiglio federale del 14 marzo 2008**

del 26 settembre 2008

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto parziale vi sottoponiamo le spiegazioni aggiuntive alle raccomandazioni 3 a 8 del succitato rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

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

26 settembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Nel proprio rapporto del 18 ottobre 2007, il Controllo parlamentare dell'amministrazione constata, a titolo di valutazione complessiva, che «armasuisse svolge, in qualità di committente principale degli appalti, un lavoro di eccellente qualità»¹. Il Consiglio federale condivide il giudizio espresso dal Controllo parlamentare dell'amministrazione, secondo il quale gran parte dei problemi sollevati nel rapporto non possono essere affrontati da armasuisse con le sue sole risorse, ma richiedono l'attiva collaborazione degli altri partner in seno al DDPS.

Il rapporto evidenzia però anche un potenziale di ottimizzazione. Il Consiglio federale ritiene che le misure indicate debbano essere attuate senza indugio a livello operativo, sempre che ciò non sia già stato fatto. Al riguardo, rimanda al proprio parere del 14 marzo 2008. Relativamente alle singole raccomandazioni, si constata quanto segue:

una futura strategia per l'acquisto di armamenti conforme alle raccomandazioni 1 e 2 deve essere integrata in un contesto più ampio. Per preparare le basi necessarie all'elaborazione di una strategia degli acquisti che tenga conto delle richieste della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, occorrerà modificare la politica d'armamento e la strategia basata sul rapporto di proprietà nonché procedere a una revisione del diritto in materia di acquisti pubblici.

L'avamprogetto di nuova legge federale sugli acquisti pubblici del 30 maggio 2008 recepisce molte delle richieste formulate dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Precisa il calcolo del valore delle commesse e prevede globalmente un incremento della trasparenza della procedura di aggiudicazione e della tutela giurisdizionale degli offerenti. In tale contesto vanno tenuti adeguatamente in considerazione i legittimi interessi della politica d'armamento e di sicurezza nell'ambito degli acquisti di armamenti. Per quanto riguarda le raccomandazioni 3 (Scelta della procedura di aggiudicazione), 5 (Trasparenza della procedura e dei criteri di valutazione) e 6 (Tutela giurisdizionale), il Consiglio federale ritiene pertanto che siano già parzialmente attuate oppure siano in fase di attuazione.

La raccomandazione 4 (Statistica degli acquisti) è stata considerata anticipatamente con il progetto «Statistica dei pagamenti per gli acquisti», volto a permettere un controlling strategico degli acquisti e a introdurre una statistica centralizzata dei relativi pagamenti. La nuova organizzazione aziendale è in via di realizzazione sotto l'egida dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica. Nel quadro della realizzazione della Riforma dell'amministrazione 05/07, e segnatamente del progetto trasversale n. 5/Acquisti, si mira a introdurre entro la fine del 2009 un controlling integrale degli acquisti, il quale comprenderà anche la procedura di aggiudicazione e la gestione di contratti e fornitori.

Il Consiglio federale ravvisa una maggiore necessità d'intervento per quanto riguarda le raccomandazioni 7 e 8 (Considerazione della dimensione dei costi). Il

¹ FF 2008 3045 3126

DDPS è chiamato a proseguire gli sforzi sinora compiuti in tale ambito e a correggere senza indugio e in modo mirato gli eventuali punti deboli mediante misure appropriate. La disposta ristrutturazione di armasuisse soddisfa le richieste della Commissione. La strutturazione coerente dell'attività fondamentale di armasuisse in quanto organizzazione in materia d'armamento snella e flessibile comporterà un'ottimizzazione dei processi e una maggiore prossimità ai clienti.

Elenco delle abbreviazioni

AAP	Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC, RS <i>0.632.231.422</i>
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AP LAPub	Avamprogetto del 30 maggio 2008 di nuova legge federale sugli acquisti pubblici
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
COMCO	Commissione della concorrenza
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
GRPM	Groupe Romand pour le Matériel de Défense et de Sécurité
HERMES	Metodo di conduzione dei progetti adottato dalla Confederazione per i sistemi nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici, RS <i>172.056.1</i>
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici, RS <i>172.056.11</i>
OMATEs	Ordinanza del DDPS del 6 dicembre 2007 sul materiale dell'esercito (Ordinanza sul materiale dell'esercito), RS <i>514.20</i>
OMC	Organizzazione mondiale del commercio, www.wto.org
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PPP	Public Private Partnership
SAP	Sistemi, Applicazioni e Prodotti nell'elaborazione dati (ragione sociale)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
Swissmem	Associazione padronale svizzera dell'industria meccanica, elettrotecnica e metallurgica
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TUNE+	Convenzione TUNE+ del 2 maggio 2007 tra gli aggruppamenti «Difesa» e «armasuisse»
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

Parere

1

Situazione iniziale

Il 23 novembre 2007 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha licenziato il proprio rapporto concernente il DDPS e l'acquisto di armamenti e ne ha autorizzato la pubblicazione.

Il 14 marzo 2008 il Consiglio federale ha espresso per la prima volta un parere in merito a detto rapporto. Su richiesta della Commissione, sottopone ora il presente rapporto parziale, contenente spiegazioni approfondite relative alle raccomandazioni 3 a 8 della CdG-N. In tal modo tiene conto delle richieste della Commissione nei limiti di tempo stabiliti.

Riguardo alle raccomandazioni 1 e 2, il Consiglio federale constata che la prevista strategia per gli acquisti e la strategia concernente i processi d'acquisto devono essere maggiormente vincolate alla politica d'armamento, la quale è a sua volta strettamente connessa alla politica di sicurezza, alla politica estera e alla politica economica, alla strategia per le imprese d'armamento della Confederazione basata sul rapporto di proprietà/RUAG 2007–2010, alla politica in materia di affari offset e in particolare alla revisione, avviata dal Consiglio federale nel secondo trimestre del 2008, del diritto in materia di acquisti pubblici.

Contrariamente a quanto auspicato dalla Commissione, a causa del carico di lavoro che esse richiedono non è possibile fornire entro la fine del 2008 considerazioni più dettagliate, basate su analisi approfondite, riguardo a questo settore complesso degli acquisti d'armamento, né procedere agli eventuali adeguamenti che ne risulterebbero. A tale proposito, sono determinanti i seguenti condizionamenti temporali:

- la revisione della legge federale sugli acquisti pubblici, la cui entrata in vigore è prevista per il 2010. Enti coinvolti: DFF/AFF/UFCL (direzione del progetto), Consiglio federale, Cantoni, associazioni, Parlamento;
- la revisione della politica d'armamento del Consiglio federale, prevista per il 2009. Enti coinvolti: DDPS/armasuisse, industria svizzera (Swissmem/GRPM), Consiglio federale;
- la revisione della strategia del Consiglio federale basata sul rapporto di proprietà per la RUAG 2007–2010, prevista parallelamente alla revisione della politica d'armamento. Enti coinvolti: DDPS/DFF, RUAG, Consiglio federale;
- la rielaborazione del rapporto sulla politica di sicurezza, prevista parallelamente alla revisione 2009 della politica d'armamento. Enti coinvolti: DDPS/Direzione della politica di sicurezza, DFAE, Consiglio federale.

Il Consiglio federale propone dunque di trattare tali ambiti tematici e le relative interdipendenze in un rapporto conclusivo da allestire entro la fine del 2009.

2 ad raccomandazione 1, «Strategia per l'acquisto di armamenti»

2.1 Elementi strategici per gli acquisti nell'ambito della politica d'armamento e del diritto in materia di acquisti pubblici

L'indirizzo per l'insieme degli acquisti dell'ente pubblico è dato principalmente dal diritto internazionale e nazionale in materia di acquisti pubblici. Tale normativa impone la concorrenza tra offerenti, il principio di trasparenza, l'impiego economico dei fondi pubblici e la parità di trattamento di tutti gli offerenti. Le disposizioni in materia di acquisti pubblici prevedono espressamente la concorrenza globale fondata su criteri di aggiudicazione oggettivi. Per questo motivo, in virtù delle direttive legali, gli enti incaricati degli acquisti pubblici sono condizionati da determinate dipendenze o da decisioni di terzi.

L'acquisto di armamenti si basa, oltre che sul diritto in materia di acquisti in senso proprio, anche sui principi del Consiglio federale del 29 novembre 2002 in materia di politica d'armamento del DDPS. Tali principi si fondano in particolare sugli orientamenti strategici formulati nel rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000). La politica d'armamento del Consiglio federale è stata riesaminata nel 2006 e da esso confermata nella primavera del 2007.

2.2 Considerazione degli interessi di politica estera e di politica di sicurezza nell'ambito dell'acquisto di armamenti

Nel settore del materiale d'armamento occorre distinguere, sulla base di considerazioni politiche generali e di considerazioni inerenti alla politica di sicurezza e alla politica d'armamento, tra esportazione di materiale bellico e acquisto di beni d'armamento. Le questioni relative all'esportazione e quelle relative all'acquisto di armamenti vengono di principio trattate separatamente in considerazione delle differenti implicazioni.

Se nel campo dell'esportazione di beni d'armamento sono senz'altro opportune considerazioni di politica estera, una strategia d'importazione di armamenti che comprenda la «compatibilità dal punto di vista della politica estera» di un offerente o di un Paese produttore non è invece opportuna in un'ottica politica globale.

Inoltre, le considerazioni di politica estera nell'ambito del processo d'acquisto rappresentano criteri fondamentalmente estranei all'aggiudicazione, contrari al divieto di discriminazione e inammissibili dal profilo della normativa internazionale e nazionale. Quando emana i bandi di concorso, il servizio incaricato degli acquisti non beneficia di alcun margine di manovra riguardo alla cerchia degli offerenti. Un Paese che erige ostacoli unilaterali al commercio viola il diritto internazionale se non può basarsi sulla legittimazione da parte degli organi competenti, ad esempio su direttive di embargo nei confronti di un determinato Paese fondate su una risoluzione dell'ONU.

La formulazione di una strategia che, esplicitamente, svantaggiasse o addirittura escludesse uno o più Paesi come fornitori d'armamenti potrebbe di conseguenza

avere effetti negativi e contravverrebbe quindi agli interessi della Svizzera in materia di politica estera. Motivando l'aggiudicazione o la mancata aggiudicazione di commesse d'armamento con ragioni di politica estera e di sicurezza si rischierebbe di gravare in modo imponderabile sulle relazioni con l'estero. Nelle proprie risposte a differenti interventi parlamentari, il Consiglio federale ha più volte rifiutato siffatte motivazioni² e non vi è ragione di mutare tale posizione.

Inoltre, in Svizzera i volumi degli acquisti di armamenti registrano un calo ormai da anni, e in ogni caso sono troppo esigui per sostenere durevolmente e in modo significativo le industrie d'armamento di altri Stati o per influire sul comportamento di tali Stati³. Per conseguire un simile obiettivo sarebbe necessaria una strategia comune e coordinata di numerosi importanti Stati acquirenti. Nello spazio europeo non esiste al momento attuale una siffatta strategia internazionale.

Nelle proprie decisioni su acquisti concreti di armamenti, il Consiglio federale considera naturalmente, nel quadro di una valutazione globale, anche aspetti di politica estera e di politica di sicurezza. Tuttavia, non avverte alcun bisogno di formalizzare la considerazione di tali aspetti. Il Consiglio federale è convinto che facendo intervenire considerazioni economiche, tecnologiche, di politica di sicurezza e di politica d'armamento restringerebbe in modo inammissibile il proprio margine di manovra in questo delicato settore e pertanto ribadisce la prassi da esso sinora seguita, consistente nel cercare, sulla base di una valutazione globale, la soluzione più adeguata agli interessi nazionali nel singolo caso. Una strategia predefinita, che stabilisca esattamente in che modo si debba tener conto degli interessi in materia di politica estera e di politica di sicurezza nell'ambito dell'acquisto di armamenti impedirebbe al Consiglio federale di assumersi la propria responsabilità di procedere, nel caso concreto, a un'adeguata ponderazione politica.

In conclusione, in questo ambito il Consiglio federale rimanda alla rielaborazione del rapporto sulla politica di sicurezza prevista per l'autunno 2009. Qualora da tale rielaborazione dovessero emergere altri riscontri o conclusioni, sarà possibile prendere in considerazione opportuni adeguamenti.

3 ad raccomandazione 2, «la Strategia dei processi d'acquisto tiene conto di strategie differenziate per gruppi di prodotti»

La raccomandazione 2 del rapporto è presa in considerazione secondo diversi punti di vista:

² Cfr. ad esempio la risposta del Consiglio federale del 1° ottobre 2004 al postulato Lang 04.3289.

³ Al riguardo, cfr. in particolare la risposta del capo del DDPS all'interrogazione Teuscher 03.5089 nell'ora delle domande del 17 marzo 2003.

3.1 Organizzazione specifica di armasuisse per gruppi di prodotti

Una differenziazione per gruppi di prodotti emerge già dall'organizzazione di armasuisse. Nel quadro della prevista riorganizzazione dell'aggruppamento, l'articolazione secondo settori tecnologici specifici sarà ulteriormente sottolineata.

armasuisse consta ora di uno Stato maggiore della direzione aziendale, dei Servizi centrali, dei centri di competenza «Sistemi di condotta e di esplorazione», «Sistemi terrestri», «Sistemi aeronautici», «Acquisti e cooperazione», «Scienza e tecnologia» e «Immobili», nonché dell'Ufficio federale di topografia (swisstopo). Il riordnamento della struttura organizzativa si concluderà verosimilmente entro il 2010 e garantirà che beni tecnologicamente affini siano acquistati dallo stesso centro di competenza.

3.2 Procedure differenziate in base all'OMATEs e processi d'acquisto «Armamento», «TIC» e «Immobili»

L'OMATEs prevede, per la pianificazione, l'acquisto e l'introduzione di materiale dell'esercito, l'applicazione di procedure differenziate in base al gruppo di prodotti caratteristico cui appartiene il materiale da acquistare. Si distingue tra procedura per il materiale, procedura per i sistemi e procedura per l'informatica. Gruppi di merci e tecnologie differenti sono dunque trattati in base a processi d'acquisto specifici differenziati secondo le rispettive categorie merceologiche. In particolare, i sistemi TIC complessi hanno ricevuto una caratterizzazione specifica (HERMES) in considerazione del contesto dei sistemi del DDPS e della Confederazione.

3.3 Organizzazione di progetto differenziata in base alla convenzione TUNE+

Nel corso dell'elaborazione del rapporto del CPA del 18 ottobre 2007, il DDPS ha recepito le richieste della CdG-N introducendole nella convenzione TUNE+, conclusa tra gli aggruppamenti «Difesa» e «armasuisse», e nel sistema di gestione certificato EN-ISO 9001 di armasuisse. Nell'ambito di dette procedure, l'organizzazione di progetto viene adeguata di volta in volta alla complessità dei differenti progetti. Per le fasi dell'acquisto esistono due possibilità: l'organizzazione di linea o l'organizzazione di progetto. In casi specifici è possibile istituire una cosiddetta gestione programmatica. Lo scopo principale consiste nel garantire per ciascun progetto che l'impegno profuso corrisponda, o sia utile, agli obiettivi del progetto e che siano raggiunti soltanto i risultati oggettivamente indispensabili e quindi che vengano svolte unicamente le attività necessarie. In tal modo si mira anche ad accelerare l'intero processo d'acquisto.

I progetti d'acquisto si suddividono, in funzione della loro complessità, in tre categorie:

- categoria 1: progetti gestiti in seno all'organizzazione di linea. Esempio: equipaggiamento personale;
- categoria 2: progetti gestiti nel quadro di un'organizzazione di progetto. Esempio: veicolo per comandanti di tiro e veicolo d'esplorazione EAGLE;
- categoria 3: numerosi progetti complessi e interconnessi vengono coordinati mediante una vigilanza sul programma e una gestione programmatica. Esempio: nuovo sistema di sorveglianza dello spazio aereo (FLORAKO).

Per quanto riguarda l'attuazione della convenzione TUNE+ si rimanda al numero 7.2.

Il Consiglio federale ritiene che con tali approcci risolutivi differenziati siano state adeguatamente considerate le richieste della CdG-N. Contemporaneamente, invita il DDPS ad applicare anche praticamente questa chiara regolamentazione.

Relativamente alla limitazione delle situazioni di monopolio o quasi monopolio, armasuisse viene invitata, a titolo di approccio strategico, a considerare maggiormente, nell'acquisto di sistemi, gli aspetti relativi alla modularizzazione e, per quanto possibile, ad applicarla.

4 ad raccomandazione 3, «Scelta della procedura di aggiudicazione»

4.1 Determinazione del valore della commessa

La procedura di aggiudicazione applicata dipende in particolare dal valore della commessa. Pertanto, la vigente normativa in materia di acquisti pubblici stabilisce chiaramente che il valore della commessa non deve essere intenzionalmente suddiviso per aggirare la LAPub⁴. Lo stesso principio è previsto anche nell'avamprogetto di nuova LAPub⁵.

Con ciò, il Consiglio federale è del parere che la raccomandazione 3 sia già stata attuata in relazione con il futuro diritto in materia di acquisti pubblici.

4.2 Economicità della procedura mediante invito

Come esposto dalla CdG-N nel proprio rapporto, per quanto riguarda la procedura mediante invito il diritto svizzero in materia di acquisti pubblici va oltre i requisiti minimi definiti dall'Accordo sugli appalti pubblici⁶ dell'OMC. Con la procedura mediante invito prevista nell'ambito delle eccezioni, la Svizzera tiene conto della libera concorrenza tanto quanto altri Stati europei.

⁴ Art. 7 LAPub.

⁵ Art. 16 AP LAPub.

⁶ Accordo sugli appalti pubblici (AAP, RS 0.632.231.422).

In un'ottica economica globale, e considerata la complessità delle offerte nel campo degli acquisti di sistemi d'armamento, vanno presi in considerazione anche i costi per gli offerenti. Negli ultimi anni, il mercato internazionale degli armamenti ha registrato una forte concentrazione. Nel settore dei sistemi difensivi complessi vi sono generalmente soltanto pochi offerenti a livello mondiale, sufficientemente noti alla cerchia dei clienti.

Fintanto che sussiste una tale trasparenza del mercato, la procedura mediante invito garantisce una concorrenza efficace ed intensa. Inoltre, essa consente di evitare in larga misura inutili costi supplementari dovuti all'elaborazione delle voluminose offerte richieste agli offerenti in una procedura libera o selettiva. La procedura mediante invito permette pure di limitare i rischi connessi con l'acquisto. Poiché comporta un vantaggio concorrenziale paragonabile, la procedura mediante invito è decisamente più efficiente rispetto alle gare libere o selettive e quindi non dovrebbe essere applicata secondo criteri troppo restrittivi.

Infine, agli acquisti di armamenti sono connesse informazioni sensibili, parte delle quali sono costitutive della politica di sicurezza. Per questo motivo, una larga dispersione di tali informazioni non è auspicata. La procedura mediante invito soddisfa anche questo tipo di interessi in materia di politica di sicurezza, in quanto la gestione della cerchia dei destinatari delle informazioni resta nelle mani del committente.

4.3 Revisione totale del diritto in materia di acquisti pubblici

Nel corso della revisione totale della legislazione in materia di acquisti pubblici attualmente in corso, è stata sollevata anche la questione della procedura applicabile e della sua strutturazione. In occasione della consultazione degli uffici in merito all'avamprogetto di nuova legge sugli acquisti pubblici, il DDPS ha ottenuto che si esaminassero anche i presupposti della procedura mediante invito per quanto riguarda l'acquisto di beni d'armamento⁷.

Nella misura in cui sussistono inoltre opinioni divergenti riguardo all'applicabilità e all'interpretazione della legge sugli acquisti pubblici, il Consiglio federale esige da armasuisse che verifichi la prassi sinora seguita alla luce delle decisioni determinanti e della revisione in corso del diritto in materia di acquisti.

Infine, si rammenta che nel quadro dell'attuale revisione dell'Accordo sugli appalti pubblici il DDPS si impegna attivamente sin dal 2006 per eliminare eventuali punti problematici in relazione all'elenco del materiale civile destinato alla difesa e alla protezione della popolazione⁸. Detto elenco deve essere adattato alle odierne esigenze di un esercito dotato di un equipaggiamento moderno. Le relative trattative sono in corso sotto l'egida della SECO.

⁷ Cfr. art. 58 AP LAPub.

⁸ Cfr. appendice 1 dell'allegato 1 dell'Accordo sugli appalti pubblici, RS **0.632.231.422**.

4.4

Strategia mirata per la manutenzione dei sistemi

Nel settore della manutenzione dei sistemi, per ragioni di politica d'armamento e di politica di sicurezza viene definito un centro di competenza indigeno per il materiale, il quale è in possesso delle conoscenze specifiche per la manutenzione lontana dalla truppa, vale a dire la manutenzione industriale. In considerazione della base industriale necessaria per motivi inerenti alla politica di sicurezza, e per ragioni connesse alla sicurezza militare, ossia alla protezione del materiale classificato, le relative commesse vengono aggiudicate direttamente a offerenti svizzeri. Il diritto in materia di acquisti pubblici prevede espressamente queste procedure mediante trattativa privata. Nell'ambito dell'ottimizzazione economica, questa strategia mirata per il settore della manutenzione ha lo scopo di evitare costosi doppioni.

Normalmente, la creazione di una situazione di libera concorrenza è anticipata alla fase della valutazione, nella quale i costi del ciclo di vita vengono opportunamente ponderati come criterio di aggiudicazione.

Tali aggiudicazioni nei settori della manutenzione, del mantenimento dell'efficienza o dell'incremento dell'efficienza bellica dei sistemi determinano una considerevole creazione di valore per l'industria svizzera.

L'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub) dispone che in caso di procedura mediante trattativa privata l'economicità debba essere garantita concordando per contratto un diritto d'esame⁹. I contratti modello di armasuisse prevedono tutti, in assenza di una situazione di libera concorrenza, un tale diritto d'esame. L'Ispettorato delle finanze di armasuisse e il Servizio giuridico sorvegliano istituzionalmente il rispetto della normativa sul diritto d'esame.

4.5

Acquisti successivi per motivi tecnici

Nel diritto in materia di acquisti pubblici, gli acquisti successivi relativi a sistemi già introdotti sono espressamente previsti in considerazione di necessità tecniche. Siffatti acquisti servono in particolare:

1. alla protezione degli investimenti, e più precisamente degli investimenti iniziali. Grazie all'effetto detto «della curva di apprendimento» che si manifesta presso il fornitore, in un'ottica a lungo termine sono più economici rispetto a periodiche riaggiudicazioni a un'alternanza di fornitori;
2. al consolidamento, economicamente opportuno, delle catene di creazione di valore ai fini dell'ottimizzazione della concorrenzialità dei fornitori, dalla quale risultano corrispondenti vantaggi per il servizio incaricato degli acquisti;
3. all'eliminazione dei rischi, in quanto la costruzione di prototipi consente di acquisire know-how che a sua volta contribuisce a ridurre i rischi della produzione in serie.

⁹ Art. 5 OAPub.

Sinora, la Confederazione non teneva una statistica degli acquisti che facesse riferimento alle procedure di aggiudicazione scelte, ai fornitori e agli Stati interessati. Benché dati di questo tipo siano stati rilevati in occasione di verifiche puntuali da parte degli organi incaricati delle revisioni, non è mai stato effettuato alcun rilevamento sistematico, né per periodi prolungati. L’AFF ha tenuto sino al 2004 una statistica degli acquisti della Confederazione – che informava sul volume degli acquisti di beni mobili effettuati annualmente in Svizzera e all’estero –, poi sospesa nel quadro del Piano di rinuncia a determinati compiti.

In passato, la statistica degli acquisti riguardava esclusivamente i beni mobili e i servizi affini. Essa si fondava su un’indagine o, se disponibile, su un’analisi SAP condotta presso i servizi incaricati degli acquisti, vale a dire sui dati dei beni acquistati in un anno, suddivisi per volume, Cantone/Paese e categorie economiche. Erano compresi anche gli acquisti del settore dei Politecnici e delle FFS SA. Le categorie economiche corrispondono a un raggruppamento specifico all’Amministrazione federale, e non a uno standard internazionale come richiesto ora dal codice CPV¹⁰.

In seguito all’interpellanza presentata dal consigliere nazionale Darbellay (Acquisti della Confederazione: equità e trasparenza¹¹), il Consiglio federale si è ripromesso di reintrodurre una trasparenza generalizzata in tutta la Confederazione riguardo a tutti gli acquisti dei settori civile e militare. La trasparenza degli acquisti è un obiettivo importante anche nel quadro del progetto trasversale n. 5/Acquisti perseguito nell’ambito della Riforma dell’amministrazione 05/07. Per realizzare i due obiettivi della trasparenza nell’ambito degli acquisti pubblici e della ristrutturazione degli organi incaricati degli acquisti, è necessario poter leggere le informazioni e allestire analisi sulla base degli attuali sistemi SAP.

Come risulta dalla risposta del Consiglio federale del 17 gennaio 2007 alla lettera della Delegazione delle finanze del 4 dicembre 2006, un progetto pilota avviato dal DFF prevede l’introduzione di un controlling strategico degli acquisti e l’istituzione di una statistica centralizzata dei relativi pagamenti. Partecipano al progetto la Commissione degli acquisti della Confederazione, l’AFF, armasuisse, l’UFCL, l’Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) e altri servizi della Confederazione.

La statistica dei pagamenti per gli acquisti si baserà sui dati contenuti nel SAP e fornirà i dati fondamentali per il controlling degli acquisti. Il progetto «Acquisti, statistica degli acquisti» è pertanto realizzato come sottoprogetto nel quadro del progetto «Controlling strategico degli acquisti da parte del DFF», in sintonia con i requisiti risultanti da tale progetto.

Poiché detiene la sovranità sui sistemi NMC, l’AFF è anch’essa responsabile della realizzazione tecnica del progetto «Statistica dei pagamenti per gli acquisti». Poiché i due organi centrali responsabili degli acquisti (armasuisse e UFCL) hanno presentato all’AFF le proprie esigenze consolidate ai fini della verifica e della realizzazione, è stato possibile garantire che l’attuazione non influisse negativamente sui sistemi circostanti o sugli altri mandanti di tutta l’Amministrazione federale. Il progetto

¹⁰ Common Procurement Vocabulary, Vocabolario comune per gli appalti pubblici. Cfr. www.beschaffungsstellen.admin.ch.

¹¹ Cfr. interpellanza Darbellay 03.3589.

«Statistica dei pagamenti per gli acquisti» si è concluso alla metà di agosto 2008. La nuova organizzazione aziendale viene realizzata sotto l'egida dell'UFCL.

Nel corso del 2008 è prevista l'estensione dei sistemi SAP, in modo da poter disporre dei dati completi a partire dal 2009. Si prevede quindi che la nuova statistica dei pagamenti per gli acquisti sarà disponibile dal 2010 per l'anno 2009.

Entro la fine del 2009 si intende introdurre, nel quadro della realizzazione della Riforma dell'amministrazione 05/07, progetto trasversale n. 5/Acquisti, un controlling integrale degli acquisti esteso anche alle procedure di aggiudicazione e alla gestione di contratti e fornitori.

Il Consiglio federale constata pertanto che le richieste formulate dalla CdG-N nella raccomandazione 4 sono soddisfatte.

6 ad raccomandazione 5, «Trasparenza della procedura e dei criteri di valutazione»

Le condizioni quadro previste dal diritto in materia di acquisti sono illustrate in modo chiaro a tutti i collaboratori di armasuisse. I partner coinvolti e i dirigenti di tutti i livelli sono responsabili del rispetto delle pertinenti disposizioni.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-N che la trasparenza delle attività nel settore di armasuisse è prevalentemente garantita. Le gare d'appalto si svolgono in base a criteri d'idoneità e di aggiudicazione definiti secondo le norme del diritto in materia di acquisti pubblici.

I criteri di selezione e la loro ponderazione devono di principio rimanere costanti durante la procedura di aggiudicazione. Se sono previste modifiche sostanziali del progetto, il servizio competente può interrompere la procedura di aggiudicazione in corso e avviare una nuova procedura.

Lo sviluppo e i mutamenti tecnologici rendono talvolta necessari adeguamenti parziali nel corso della procedura, in particolare nel settore dei sistemi di condotta, esplorazione, informazione e comunicazione. Il diritto in materia di acquisti permette una certa flessibilità, sempre che si tratti di adeguamenti irrilevanti di un progetto. Se mutano le condizioni quadro, deve essere garantita in tutti i casi la parità di trattamento degli offerenti.

Eventuali carenze a livello di trasparenza emergono in occasione di periodiche verifiche da parte degli organi di revisione esterni (Controllo federale delle finanze, CPA) e interni (Ispettorato delle finanze interno ad armasuisse/FISP)¹². Gli offerenti soccombenti nel quadro dei programmi di acquisto hanno a disposizione pertinenti rimedi giuridici. armasuisse sfrutta regolarmente il potenziale di miglioramento individuato in tale settore, ad esempio con corsi interni nell'ambito dei quali vengono messi in evidenza i punti deboli e sensibilizzati opportunamente i collaboratori.

Inoltre, anche l'AP LAPub mira a un incremento della trasparenza. I criteri di idoneità e di aggiudicazione devono sempre essere resi noti già a livello di bando di concorso, sia nell'ambito delle procedure libere sia, in particolare, di quelle selettive.

¹² Cfr. ad esempio il rapporto del Controllo federale delle finanze del 3 febbraio 2006 concernente armasuisse – Ufficio federale dei sistemi d'arma, dei veicoli e del materiale (UFAVM), settore specialistico 633 Commercio, verifica degli acquisti.

ve¹³. I criteri di aggiudicazione devono essere elencati in ordine d'importanza e di principio anche con la relativa ponderazione. L'AP LAPub stabilisce inoltre espressamente che i criteri devono essere riferiti alle prestazioni e verificabili¹⁴.

Il Consiglio federale condivide pienamente le preoccupazioni della CdG-N per quanto riguarda la trasparenza. Di conseguenza, invita armasuisse a continuare gli sforzi sinora intrapresi in quest'ambito e a rimediare in modo mirato agli eventuali punti deboli mediante misure adeguate. Inoltre, le richieste della Commissione sono recepite nell'AP LAPub.

7 ad raccomandazione 6, «Tutela giurisdizionale»

Nel quadro dell'attuale revisione della legge sugli acquisti pubblici¹⁵ è stata prestata la necessaria attenzione alla questione della tutela giurisdizionale.

L'AP LAPub prevede globalmente un'estensione della tutela giurisdizionale degli offerenti. Aggiornando la prassi sinora seguita, nell'ambito della procedura mediante invito è ora espressamente introdotta una possibilità di verifica riferita alla procedura applicata¹⁶.

La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale ha inoltre comportato l'istituzione di un'autorità di ricorso supplementare nel campo d'applicazione della legge¹⁷.

Inoltre, contrariamente al diritto vigente, secondo l'AP LAPub al ricorso in materia di acquisti – fatta salva l'adeguata considerazione di interessi inerenti alla politica di sicurezza o d'armamento – è ora di principio conferito l'effetto sospensivo¹⁸.

Nel quadro della tutela giurisdizionale è pure prevista espressamente la possibilità di ricorso dell'autorità contro i bandi di concorso relativi agli acquisti della Confederazione¹⁹.

Del resto, il diritto di ricorso nell'ambito dei rimedi ordinari non è il solo strumento che garantisce la corretta applicazione del diritto in materia di acquisti pubblici. Altrettanto efficace è la ben strutturata ed effettiva vigilanza prevista dalla nuova normativa.

In tale contesto si rammenta che gli appalti pubblici della Confederazione sono sottoposti a regolare verifica da parte di autorità di controllo indipendenti, come ad esempio il Controllo federale delle finanze, la COMCO o i controlli interni delle finanze, che verificano sia l'applicazione del diritto in materia di acquisti sia ulteriori aspetti. I risultati dei rapporti di verifica di tali organi confluiscono regolarmente nei processi dei servizi incaricati degli acquisti e hanno pertanto un effetto duraturo. La tutela giurisdizionale è dunque garantita.

¹³ Art. 18 AP LAPub in combinato disposto con l'Allegato 1.

¹⁴ Art. 30 AP LAPub.

¹⁵ RS 172.056.1

¹⁶ Art. 74 AP LAPub.

¹⁷ Art. 83 lett. f e art. 85 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110).

¹⁸ Art. 76 AP LAPub.

¹⁹ Cfr. art. 83 LAPub.

Nell'ambito della consultazione degli uffici della Confederazione, l'AP LAPub licenziato dal Consiglio federale si è rivelato suscettibile di consenso. Attualmente esso è sottoposto alla procedura di consultazione ordinaria, i cui risultati potranno dare adito a eventuali ulteriori modifiche, in particolare per quanto riguarda la procedura di aggiudicazione e i rimedi giuridici.

Alla luce delle considerazioni che precedono e del precedente parere del Consiglio federale del 14 marzo 2008, è possibile affermare che la tutela giurisdizionale degli offerenti nel settore degli acquisti di armamenti sarà migliorata e che quindi, per quanto concerne il futuro diritto in materia, la raccomandazione 6 può dirsi già attuata. Contemporaneamente, il Consiglio federale ribadisce che nell'ambito della legislazione in materia di acquisti pubblici occorre tenere adeguatamente conto degli interessi della politica di sicurezza e della politica d'armamento.

8 ad raccomandazione 7, «Considerazione della dimensione dei costi per quanto concerne l'elaborazione del capitolato d'oneri e le valutazioni»

8.1 Dimensione dei costi per quanto concerne l'elaborazione dei capitolati d'oneri militari

Sia i processi d'acquisto applicati per il materiale dell'esercito sia la politica d'armamento prevedono che sin dall'inizio della procedura di valutazione si debba tener conto di considerazioni relative al rapporto costi-benefici. Le richieste della CdG-N riguardo all'economicità sono inoltre state espressamente considerate e in vario modo recepite nell'ambito della nuova strutturazione dell'OMATES²⁰. Un mandato di progetto, ad esempio, può essere impartito soltanto se l'entità dell'acquisto è stabilita e se i costi e i rischi sono valutati e contenibili²¹. Il rapporto costi-benefici viene ottimizzato nel quadro di un processo iterativo tra committente (settore Difesa/esercito) e mandatario (armasuisse/centro acquisti e tecnologia) che considera non solo i costi dell'acquisto bensì l'insieme dei costi previsti del ciclo di vita. La coerente applicazione dei processi di gestione del materiale consente di ottimizzare e sfruttare il potenziale dell'acquisto.

Nel quadro dell'ottimizzazione economica sono considerate sin dalla fase della pianificazione le riflessioni attinenti alla costituzione di parchi e famiglie di sistemi. Nella fase di valutazione, in occasione dell'elaborazione dei capitolati d'oneri militari, la dimensione dei costi dell'acquisto deve essere obbligatoriamente considerata per quanto riguarda i crediti necessari. In questa fase si devono ponderare segnatamente anche i vantaggi e gli svantaggi commerciali²². Secondo il diritto in materia di acquisti, per l'aggiudicazione è rilevante l'offerta economicamente più conveniente, vale a dire quella che presenta il miglior rapporto prezzo-prestazione. Inoltre, per quanto riguarda la fase di utilizzazione, i costi vengono considerati nel quadro di un concetto di gestione del sistema.

Le risorse impiegate e le procedure seguite vengono costantemente ottimizzate tenendo conto dei mutamenti del contesto. Nel DDPS, nel corso dei progetti si

²⁰ Cfr. art. 4 OMATES.

²¹ Cfr. art. 7 OMATES.

²² Cfr. art. 8 OMATES.

esamina sempre più spesso precocemente, e in collaborazione con i clienti, la possibilità di ottimizzare i costi nell'ambito di un rapporto di cooperazione, ad esempio di una Public Private Partnership (PPP)²³. Anche la costituzione di partenariati strategici dovrebbe contribuire a un'ottimizzazione economica.

In considerazione delle direttive di economicità e del principio dell'acquisto di prodotti finiti, stabiliti nella politica d'armamento, il Consiglio federale esige che in avvenire nell'ambito dell'elaborazione dei capitolati d'onori militari si rinunci per quanto possibile a standard di qualità eccessivamente elevati e allo sviluppo di prodotti propri. La dimensione dei costi deve essere considerata in misura ancora maggiore nel corso dell'intero processo d'acquisto.

8.2 Interazione dei principali attori

La convenzione TUNE+ definisce i ruoli e le relazioni interne ed esterne del DDPS. Secondo la convenzione, i rapporti con l'industria incombono ad armasuisse, che nei confronti di quest'ultima interviene in veste di mandatario. Dopo il rapporto del CPA, le richieste di quest'ultimo sono espressamente confluite sia nella nuova OMATEs sia nella convenzione TUNE+.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-N sul fatto che le unità organizzative coinvolte debbano applicare la convenzione TUNE+ in modo coerente nel quadro dei progetti futuri. Pertanto, in questo ambito sono necessari un coordinamento e una cooperazione ancora maggiori tra gli enti responsabili.

La rapida attuazione della convenzione TUNE+ è garantita da un'informazione sistematica, dalla celere formazione dei collaboratori interessati, da un'armonizzazione dei programmi di formazione e dall'istituzione di un controlling semplice e adeguato a ciascun livello. Un comitato costituito da rappresentanti delle unità organizzative coinvolte e diretto dal capo dello Stato maggiore della pianificazione dell'esercito sorveglia il processo di implementazione.

Sinora sono stati informati e formati in merito alla convenzione TUNE+ circa 1500 collaboratori del DDPS, il 20 per cento dei quali ha ricevuto una formazione approfondita nel quadro di moduli didattici complementari. Altri collaboratori del DDPS saranno formati nel corso dell'anno prossimo. La formazione sarà dedicata in particolare al tema della dimensione dei costi nell'ambito delle valutazioni. I corsi in questione dovranno concludersi entro la fine del 2010.

Del resto, questi aspetti legati alla collaborazione sono considerati anche nell'ambito della formazione specifica dell'aggruppamento Difesa²⁴ per la gestione di progetti.

Il Consiglio federale si associa alla Commissione nel ravvisare una certa necessità d'intervento per quanto riguarda il tardivo influsso degli utenti e i contatti diretti di quest'ultimi e dello Stato maggiore della pianificazione con i fornitori. Invita pertanto le parti coinvolte ad attivarsi in tal senso assumendo i rispettivi ruoli previsti nella convenzione TUNE+.

²³ Ad esempio nel quadro delle misure di ottimizzazione del settore Difesa.

²⁴ Cfr. regl 51.950d, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2009.

armasuisse dispone di una contabilità analitica completa che va oltre lo standard imposto dal NMC. Lo standard minimo nell'applicazione di questo strumento è stato raggiunto in passato. Sulla base dei riscontri della CdG-N, sono stati definiti principi di gestione che garantiranno come previsto il raggiungimento dello standard definito in materia di contabilità analitica. L'introduzione di questa misura assicurerà in avvenire un'ottimizzazione del controlling a livello di gestione.

I dati rilevati nell'ambito della contabilità analitica costituiscono tra l'altro la base per il rilevamento dei costi del ciclo di vita di un sistema e per la stima dei costi d'esercizio dei nuovi sistemi, i quali vengono considerati già nel quadro del piano direttore e successivamente nella valutazione.

Inoltre, in seno agli organi direttivi i progetti sono oggetto di un controlling permanente fino ai massimi livelli dirigenziali. Tra i costi previsti e i costi alla conclusione del progetto è quindi garantita una completa trasparenza. Questo controlling di progetto assicura che i costi preventivati vengano rispettati e che in caso di divergenze possano essere costantemente adottate opportune misure di gestione.

Il Consiglio federale appoggia gli sforzi di armasuisse in rapporto con il nuovo regolamento interno che definisce la missione, la strategia, il processo di direzione e gestione e il modello di processo che esso comporta per armasuisse. È del parere che la coerente attuazione del nuovo regolamento interno avrà effetti positivi sulla realizzazione della raccomandazione qui discussa, la quale chiede che a livello dirigenziale sia conferita maggiore importanza al controlling.

10

Considerazioni conclusive

La disposta ristrutturazione di armasuisse soddisfa le richieste della Commissione. La ristrutturazione coerente dell'attività fondamentale di armasuisse in quanto organizzazione snella e flessibile in materia d'armamento comporta un'ottimizzazione di processi, interfacce e connessioni, nonché una maggior prossimità ai clienti. Da un lato, l'ottimizzazione economica è conseguita grazie a una pianificazione integrata da parte di armasuisse, fondata sul piano direttore dell'aggruppamento Difesa. Dall'altro, il livellamento gerarchico previsto nel quadro della futura armasuisse, sommato a un'ulteriore riduzione del personale oltre le attuali direttive, comporterà una diminuzione dei costi d'esercizio a vantaggio dei costi d'investimento. I rischi connessi con gli acquisti saranno affrontati mediante una gestione dei rischi adeguata e consapevole.

Nell'ambito della Riforma dell'amministrazione 05/07, il Consiglio federale ha inoltre deciso che armasuisse sia uno dei due servizi centrali incaricati degli acquisti. Il ridimensionamento del numero dei servizi della Confederazione incaricati degli acquisti – passati da oltre 40 a due –, ossia la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, crea potenzialmente notevoli sinergie. armasuisse sfrutta questa possibilità sul fronte organizzativo e strategico con la creazione di un ulteriore settore fondamentale, denominato «Acquisti/cooperazione». Il coordinamento strategico e operativo degli acquisti in tutta la Confederazione favorisce comprovatamente l'eliminazione dei doppioni esistenti, incrementando quindi l'economicità.

Grazie alla celere attuazione della convenzione TUNE+ e a un precoce coinvolgimento dei principali partner di armasuisse, il DDPS tiene conto delle richieste della CdG-N anche per quanto riguarda l'acquisto di armamenti. In tale contesto, l'aggruppamento armasuisse è chiamato a sfruttare più precocemente, vale a dire sin dalla fase di concezione e di definizione, insieme ai propri partner industriali, le proprie ampie conoscenze specifiche. In tal modo sarà possibile ridurre i rischi, i costi e la durata degli acquisti.

Il Consiglio federale ritiene che armasuisse sia sulla buona strada grazie alla riorganizzazione già avviata, che offre l'opportunità di approfondire in modo mirato le raccomandazioni della CdG-N e di integrare e realizzare i suggerimenti in una nuova strategia in materia di acquisti, in processi d'acquisto aggiornati e nella nuova struttura organizzativa.