

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

Parere del Consiglio federale

del 14 marzo 2008

Onorevoli presidente e consiglieri,

la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha approvato il 23 novembre 2007 il proprio rapporto concernente il DDPS e l'acquisto di armamenti e ne ha autorizzato la pubblicazione. Vi sottoponiamo di seguito il nostro parere al riguardo.

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

14 marzo 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Parere

1 Considerazioni generali

Il rapporto della CdG-N dà una visione esemplare del difficile contesto in cui svolgono gli acquisti di armamenti. Offre l'opportunità di rimettere in questione i processi esistenti ed eventualmente di attuare il potenziale di ottimizzazione rilevato.

Mostra tuttavia anche in quali ambiti il potenziale di miglioramento sia esaurito e dove sussista un potenziale di intervento a livello politico.

Le raccomandazioni della CdG-N illustrano in maniera pregnante i differenti interessi e priorità nel settore dell'acquisto di armamenti; in parte le condizioni quadro politiche, di politica di sicurezza, di economica aziendale e giuridiche sono in contraddizione tra loro oppure devono essere di volta in volta accuratamente armonizzate o adeguate alle effettive necessità dell'esercito in vista della fornitura della prestazione richiesta. Da quanto esposto risulta la necessità di un dialogo costruttivo e di una procedura coordinata tra tutte le parti coinvolte e interessate.

Il Consiglio federale prende atto delle richieste formulate dalla CdG-N. In sintesi, riguardo alle raccomandazioni è possibile affermare quanto segue:

- la raccomandazione 7 è già stata realizzata con il riesame della politica d'armamento da parte del Consiglio federale nella primavera 2007, con la Convenzione «TUNE+» del 2 maggio 2007 e con l'ordinanza del DDPS del 6 dicembre 2007 sul materiale dell'esercito (OMATEs; RS 514.20), in vigore dal 15 dicembre 2007;
- le raccomandazioni 3, 5 e 6 sono tra l'altro oggetto della revisione totale del diritto in materia di acquisti pubblici o saranno esaminate in maniera approfondita nel quadro di tale revisione;
- la raccomandazione 4 è prevista nel quadro della realizzazione progressiva del progetto trasversale 5 «Acquisti» della riforma dell'amministrazione 05/07 e sarà concretizzata gradualmente;
- le raccomandazioni 1, 2 e 8 devono ancora essere esaminate in maniera dettagliata. Un rapporto al riguardo potrà essere presentato entro il 31 dicembre 2008.

Infine, il Consiglio federale parte dal presupposto che, ai fini della discussione sul rapporto in esame, i decisori politici terranno debitamente conto dei legittimi interessi della Svizzera in materia di sicurezza e accorderanno la necessaria considerazione al mandato costituzionale dell'esercito.

2 Parere del Consiglio federale sulle raccomandazioni

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

Oltre che sul diritto in materia di acquisti pubblici, l'acquisto di armamenti si fonda sui Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS del 29 novembre 2002. La politica del Consiglio federale in materia di armamento è stata riesaminata nel 2006 e confermata dallo stesso nella primavera 2007. L'acquisto di armamenti si orienta quindi a collaudate direttive strategiche per quanto riguarda gli aspetti rilevanti per la sicurezza.

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

Negli ultimi anni la Svizzera ha sviluppato e consolidato con Stati partner scelti la propria strategia di cooperazione internazionale attuando anche nel settore della difesa il principio della «Sicurezza attraverso la cooperazione». In tale contesto, l'opportunità di ciascun progetto di cooperazione è sottoposta a una verifica preliminare da parte della Direzione della politica di sicurezza (DPS). Vi sono inoltre stretti contatti istituzionalizzati con il DFAE e l'Ufficio federale di giustizia (UFG), coinvolti in permanenza nell'elaborazione di trattati internazionali. Ogni anno il Consiglio federale informa il Parlamento in merito a queste attività di cooperazione.

Questa strategia di cooperazione a livello svizzero si rispecchia nell'equipaggiamento materiale dell'esercito.

Per quanto riguarda la considerazione degli interessi di politica estera, il quadro che ne risulta è analogo: le disposizioni dell'accordo dell'OMC ratificato dalla Svizzera prevedono esplicitamente la concorrenza globale basata su criteri di aggiudicazione pertinenti. Mentre per quanto concerne l'esportazione di materiale d'armamento le considerazioni di politica estera appaiono perfettamente opportune, l'onerosa elaborazione di una strategia di importazione di armamenti non comporta alcuna ottimizzazione a livello politico globale. In questo settore, la libertà d'azione del Consiglio federale sarà mantenuta – in vista di possibili modifiche delle costellazioni sul piano della politica estera.

Un'ulteriore restrizione delle condizioni quadro in materia di diritto degli acquisti pubblici limiterebbe in determinati casi il mercato disponibile o la libertà d'azione del servizio incaricato degli acquisti e provocherebbe un aumento dei costi degli acquisti o una diminuzione della qualità dei materiali da acquistare. Ciò contraddice sia gli interessi della Svizzera in materia di politica di sicurezza, sia il principio dell'economicità. Complessivamente, la raccomandazione della CdG-N richiede pertanto una ponderazione globale degli interessi.

Il Consiglio federale riconosce la necessità di considerare gli interessi di politica estera e di politica di sicurezza nell'ambito dell'acquisto di armamenti. È dell'avviso che le richieste formulate dalla CdG-N debbano essere esaminate più approfonditamente nel quadro degli interessi superiori in materia di acquisto di armamenti.

2.2 ad raccomandazione 2, «La strategia dei processi d'acquisto tiene conto di strategie differenziate per gruppi di prodotti»

La tecnologizzazione nel campo dei materiali d'armamento e le possibili sovrapposizioni dei gruppi di prodotti o il fatto che i medesimi prodotti siano classificati in più categorie, in particolare nel settore dei beni a duplice impiego, rendono difficile un'adeguata differenziazione della strategia. La richiesta della CdG-N è riconosciuta dal Consiglio federale ma dovrà essere esaminata più approfonditamente per quanto riguarda la sua realizzabilità.

2.3 ad raccomandazione 3, «Scelta della procedura di aggiudicazione», e raccomandazione 6, «Tutela giurisdizionale»

Il diritto in materia di acquisti pubblici è caratterizzato da una densità normativa molto elevata. I margini di manovra di cui dispone l'amministrazione sono di conseguenza estremamente limitati. Il legislatore ha consapevolmente regolamentato tali margini di manovra nel quadro degli interessi superiori. La limitazione della tutela giurisdizionale nell'ambito dell'ordinanza è il risultato di una ponderazione degli interessi da parte del legislatore; agli interessi nazionali in materia di sicurezza è attribuita un'importanza più elevata rispetto agli interessi privati.

La procedura mediante invito prevista per l'acquisto di beni militari tiene conto anche del principio di economicità conformemente alle direttive della legge sulle finanze della Confederazione.

Un confronto internazionale mostra che la Svizzera, applicando alle eccezioni la procedura mediante invito, favorisce sostanzialmente la concorrenza in misura maggiore di quanto non facciano altri Stati europei e, di conseguenza, con l'introduzione della normativa vigente ha anticipato i nuovi sviluppi in seno all'UE.

Nel quadro dell'attuale revisione totale del diritto in materia di acquisti pubblici sarà dedicata la massima attenzione alle questioni della scelta della procedura e della tutela giurisdizionale. Al riguardo, si rinvia all'imminente procedura di consultazione e al relativo dibattito politico. Nell'ambito delle deliberazioni relative alla revisione del diritto in materia di acquisti pubblici, il Parlamento avrà la possibilità di confrontarsi in maniera approfondita con le questioni sollevate dalla CdG-N.

2.4 ad raccomandazione 4, «Statistica degli acquisti»

Il progetto trasversale 5 è uno dei nove progetti della riforma amministrativa attualmente in corso sul piano federale. Secondo l'ordinanza del 22 novembre 2006 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione (Org-OAPub; RS 172.056.15), i due servizi centrali d'acquisto armasuisse e UFCL sono incaricati di ottimizzare l'economicità e l'efficienza degli acquisti di merci e servizi nell'ambito di modelli degli acquisti centralizzati e decentralizzati. In futuro sarà possibile evitare doppioni per quanto concerne gli enti preposti agli acquisti in seno alla Confederazione e garantire un'organizzazione degli acquisti più semplice con una

migliore pianificazione delle risorse. Da ciò risulterà una massiccia riduzione del numero dei servizi della Confederazione incaricati degli acquisti (oggi 40).

La situazione attuale, caratterizzata dalla parziale mancanza di trasparenza nel settore degli acquisti pubblici, migliorerà nettamente in virtù dell'istituzione sul piano federale di una statistica degli acquisti. A partire dal 2008, l'Amministrazione federale delle finanze, in coordinamento con gli uffici incaricati degli acquisti, introdurrà gradualmente tale statistica.

Il Consiglio federale appoggia la richiesta della CdG-N riguardo alla statistica in materia di acquisti e constata che tale richiesta sarà realizzata grazie alle misure adottate nel quadro del progetto trasversale 5.

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

La ponderazione dei criteri di valutazione e la corrispondente definizione delle priorità sono già attualmente prescritte per legge. Il diritto in materia di acquisti considera ammissibile una modifica dei criteri di valutazione se essa è comunicata tempestivamente a tutti gli offerenti. In questo campo la sensibilizzazione è costantemente promossa dai servizi incaricati degli acquisti nell'ambito di corsi di formazione regolari.

Inoltre, la necessità di trasparenza è stata costantemente considerata nel quadro delle risposte a numerosi interventi parlamentari e in molti rapporti degli organi di revisione.

Il Consiglio federale riconosce la necessità di trasparenza rivendicata dalla CdG-N per quanto riguarda i criteri di valutazione e la condivide. Per quanto concerne le misure avviate in questo ambito dai servizi incaricati degli acquisti, dovranno essere definite le priorità. Il potenziale di ottimizzazione sarà esaminato approfonditamente nel quadro dell'attuale revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici e dell'ordinanza sugli acquisti pubblici.

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

In occasione dell'elaborazione dei capitolati d'oneri devono essere considerate le esigenze specifiche dei clienti, la lunga fase di utilizzazione dei sistemi, gli sviluppi tecnologici e il costante ampliamento della missione dell'esercito e la sua ristrutturazione. Nella definizione dei capitolati d'oneri, tali aspetti non possono sempre essere previsti, ma nella prassi possono però avere conseguenze a livello dei costi.

2.6.1 Cooperazione tra gli attori principali

La cooperazione tra il mandante (Stato maggiore di pianificazione dell'esercito), il mandatario (armasuisse) e l'utente del sistema (le Forze armate o le unità organizzative dei subordinati diretti del capo dell'esercito), da una parte, è dovuta a motivi storici e, dall'altra, è l'espressione della ripartizione delle responsabilità – voluta per ragioni politiche – che si ripercuote sull'organizzazione del DDPS. In ultima analisi, si tratta di un sistema di «checks and balances» ampiamente e dettagliatamente illustrato nella nuova ordinanza sul materiale dell'esercito (OMATEs) e nella Convenzione del DDPS «TUNE+». Tale convenzione descrive anche le relazioni esterne nel quadro del processo d'armamento, permettendo all'unità amministrativa competente – armasuisse – di intrattenere contatti tempestivi e adeguati con l'industria.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-N per quanto riguarda la considerazione della dimensione dei costi nell'elaborazione dei capitolati d'oneri. La cooperazione tra gli attori per quanto concerne i contatti esterni coordinati presenta parimenti un potenziale di miglioramento. Il Consiglio federale parte dal presupposto che, nel quadro dell'attuazione di «TUNE+», attualmente in corso, il potenziale di ottimizzazione evidenziato dalla CdG-N in questi settori possa essere concretizzato rapidamente, senza ulteriori misure supplementari.

2.7 ad raccomandazione 8, «Considerazione della dimensione dei costi a livello di gestione e controlling»

La suddivisione dei ruoli definita nella Convenzione «TUNE+» e nell'OMATEs prevede che i progetti d'acquisto siano stabiliti in un mandato di progetto comune. Le chiare direttive specifiche ai progetti riguardano il fabbisogno di risorse, i costi, i termini ecc. Negli ultimi anni, nell'ambito di corsi di formazione e di perfezionamento regolari sono inoltre stati attivamente sviluppati settori essenziali del controlling, per esempio la gestione dei progetti e il controlling dei progetti.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-N secondo la quale le misure di ottimizzazione dei costi avviate in seno al DDPS debbano essere esaminate per quanto riguarda possibili miglioramenti. Il potenziale dei sistemi e delle misure attuali a livello di gestione e di controlling sarà, per quanto possibile, sfruttato meglio.