

Il DDPS e l'acquisto di armamenti

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 18 ottobre 2007

Compendio

Negli ultimi tempi l'acquisto di armamenti ha dato più volte adito, tra l'opinione pubblica o durante i dibattiti parlamentari, a controversie talora anche aspre. Per questo motivo la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di studiare la questione, concentrandosi in particolare sulla fase in cui armasuisse valuta e sceglie i beni che intende acquistare (esclusi gli immobili). Il CPA ha svolto la sua analisi considerando:

- 1. gli aspetti giuridici; e*
- 2. gli aspetti economici.*

Ha accuratamente verificato tutta la documentazione disponibile, organizzato incontri con i responsabili e interpretato i dati forniti dal sistema d'informazione gestionale di armasuisse. Ha inoltre analizzato in dettaglio quattro dossier, concernenti più esattamente l'acquisto del sistema di informazione e di condotta delle Forze terrestri SIC FT, del sistema radio a onde corte SE-240 e di un motore fuoribordo, nonché la trasformazione del blindato ruotato Piranha in un veicolo sanitario.

In generale va detto che in numerosi settori armasuisse svolge, in qualità di committente principale degli appalti, un lavoro di eccellente qualità. Colpisce soprattutto l'ottima documentazione di ogni tappa del processo di aggiudicazione. Tra gli aspetti positivi va ricordato anche che, pur muovendosi in un settore molto controverso, armasuisse ha assunto numerose iniziative che vanno nella buona direzione: ha rafforzato l'istruzione interna in materia di legislazione sugli acquisti pubblici, ha introdotto un sistema di gestione aziendale certificato e previsto anche la registrazione del tempo di lavoro. Sta inoltre lavorando alla realizzazione di un moderno schema di verifica e controllo. Tuttavia, come mostrano i risultati dell'inchiesta del CPA, armasuisse no ha ancora raggiunto l'obiettivo.

Dal punto di vista giuridico, è stato appurato soprattutto che:

- la quota di aggiudicazioni su trattativa privata, alle quali la legislazione sugli acquisti pubblici è praticamente inapplicabile, è estremamente elevata. Questa situazione è dovuta a posizioni di monopolio, soprattutto nel settore della manutenzione;*
- armasuisse mostra in generale di prediligere la procedura mediante invito. Poiché la ritiene rispettosa dei principi che reggono la legislazione sugli acquisti pubblici, la difende strenuamente anche quando altri servizi del settore Difesa opterebbero per una trattativa privata. Ciò la porta tuttavia a interpretare in modo talvolta discutibile il diritto in vigore, e ad aggiudicare appalti mediante invito anche in casi non sufficientemente motivati, quando anzi una procedura più aperta alla concorrenza sarebbe del tutto plausibile. In uno dei casi analizzati più da vicino, il CPA ha d'altra parte constatato che un appalto è stato illecitamente diviso in due parti, così da poter applli-*

care una procedura mediante invito in luogo di una procedura aperta o di una procedura selettiva;

- è vero che in tutti i dossier analizzati nel dettaglio armasuisse ha fatto ricorso a criteri obiettivi e a strumenti di valutazione chiaramente strutturati. Questi, tuttavia, non sono del tutto trasparenti. In alcuni casi i criteri di valutazione e/o lo svolgimento della procedura non sono stati resi noti con la necessaria coerenza. Durante l'analisi di uno dei dossier, è persino emerso che l'appalto è stato aggiudicato sulla base di criteri diversi rispetto a quelli espressi dal bando di concorso (o, per lo meno, diversamente soppesati);*
- più del 95 % degli appalti di armasuisse sono aggiudicati in base a una procedura per la quale la legislazione sugli acquisti pubblici non prevede alcuna via di ricorso. È così che in un settore dove la Confederazione stanziava cifre estremamente elevate, agli offerenti che sono entrati in lizza ma che, alla fine, non l'hanno spuntata, non è data la benché minima possibilità di chiedere una verifica della decisione presa;*
- va ad ogni modo osservato che molti Paesi europei sono restii ad aprire ai meccanismi della libera concorrenza i loro appalti nel settore degli armamenti. In questo senso il diritto svizzero va ben al di là delle esigenze minime poste dal testo normativo di riferimento, ossia l'accordo OMC. Le prescrizioni della legislazione sugli acquisti pubblici attualmente in vigore, inoltre, sono applicabili più facilmente all'appalto di beni standard, piuttosto che a dossier di maggiore complessità. Per migliorare la situazione, pertanto, non si tratta tanto di inasprire la normativa, quanto piuttosto di chiarire le indicazioni già in vigore e migliorarne i meccanismi di applicazione. In questa direzione vanno anche gli sforzi compiuti dalla Commissione UE per migliorare il funzionamento nell'ambito degli acquisti pubblici di armamenti.*

Dal punto di vista economico, le modalità di acquisto attualmente applicate da armasuisse sono state analizzate alla luce dei criteri particolarmente rigidi ai quali fanno riferimento aziende leader dal punto di vista tecnologico e industriale nei settori della costruzione di impianti, dell'elettrotecnica, della costruzione di macchine e dell'infrastruttura (trasporti, combustibili e così via). Se è certo vero che l'acquisto pubblico di armamenti è vincolato a disposizioni di legge e, pertanto, non in ogni aspetto direttamente paragonabile agli acquisti di un'azienda privata, all'interno del quadro giuridico l'Amministrazione dispone tuttavia di un margine di manovra per ottimizzare il suo operato che, proprio alla luce di un confronto di questo genere, appare in tutta la sua ampiezza.

- Le procedure di acquisto di armasuisse si rivelano estremamente lunghe. Soprattutto per l'acquisto di beni semplici e strategicamente meno esposti si impiega una quantità considerevole di risorse, che viene poi a mancare al momento di affrontare dossier più importanti.*
- Gli acquisti analizzati in dettaglio presentano un'organizzazione vasta e in parte complessa.*

-
- *I capitolati d'oneri restano troppo a lungo allo stadio di progetto e tendono a fornire precisazioni eccessive, generando così costi supplementari. Si constata una certa propensione a introdurre nuove specificazioni oppure modifiche anche in fasi già ben avanzate dei progetti. Ciò può significare che, durante la loro elaborazione, non si sia tenuto sufficientemente conto degli obiettivi. Questo fenomeno restringe lo spettro di soluzioni disponibili sul mercato, che corrisponderebbero alle esigenze.*
 - *Nella fase di valutazione i criteri di qualità sono tenuti in particolare considerazione, e anche questo contribuisce ad aumentare i costi, tanto degli acquisti veri e propri quanto della loro preparazione (procedure dispendiose). Va però aggiunto che l'importanza di questi criteri è pur sempre limitata da uno stretto quadro finanziario e dagli strumenti di valutazione applicati, che tengono sistematicamente conto dei prezzi.*
 - *Anche nel settore più prettamente gestionale esiste un margine di miglioramento: finora i dirigenti non hanno fornito indicazioni chiare e vincolanti concernenti tempi e costi, da applicare sistematicamente a ogni singolo dossier. Un solido schema di verifica e controllo è operativo solo in parte e l'utilizzazione, come strumento di gestione, dei suoi elementi già esistenti lascia a desiderare. I crediti a disposizione vanno dapprima esauriti e le risorse a livello di personale vanno sfruttate integralmente; fenomeno facilitato da tendenze generali nel Dipartimento (smantellamento del personale, manovre finanziarie a livello superiore).*

Tanto dal punto di vista giuridico quanto da quello economico, per non parlare di quello politico, il fatto che le modalità di acquisto non seguano una strategia chiara non può che essere considerato problematico, e ciò per diverse ragioni:

- *l'acquisto di armamenti è chiamato a rispettare anche esigenze legate alla difesa del Paese e alla sua politica estera che, entro certi limiti, richiedono una deroga alla legislazione sugli acquisti pubblici (garantire una base industriale svizzera da un lato, rinunciare a forniture da Paesi in guerra dall'altro). Per evidenti motivi, le relative premesse sono sancite nella legge solo in termini vaghi. Come mostra bene l'acquisto del sistema d'istruzione per piloti di aviogetti (PC 21), a un livello sottordinato mancano però indicazioni più chiare sul modo in cui questi disciplinamenti lasciati aperti vadano poi interpretati. Si corre quindi il pericolo che dossier equivalenti siano trattati secondo metodi diversi, e che l'operato dello Stato si faccia in tal modo vago e imprevedibile. La verifica delle implicazioni di politica estera nell'importazione di determinati armamenti, prevista solo in una fase molto tardiva del processo di pianificazione e acquisto, privilegia inoltre le esigenze militari rispetto a quelle della politica internazionale.*
- *Quanto al Parlamento, esso può prendere una posizione vincolante solo in una fase estremamente avanzata dei progetti di acquisto, e quindi solo dopo che si è già speso molto per prepararli. Dal punto di vista della gestione aziendale, un indirizzo politico espresso sotto forma di crediti quadro sull'arco di più anni sarebbe certo una soluzione più adatta e che, in gene-*

rale, terrebbe opportunamente conto dei vari livelli di autorità in gioco. Decidere in favore di un materiale di armamento offerto da un determinato fornitore non è però un gesto di natura puramente tecnica o commerciale. Per questo motivo, un sistema di crediti quadro sull'arco di più anni avrebbe imperativamente bisogno che l'Amministrazione sottostia, nel contempo, a una strategia chiara e a criteri espressi in termini quanto più trasparenti e concreti; punti di riferimento che però, come già detto, il DDPS non ha mai formulato.

- *Dal punto di vista di una gestione aziendale al passo con i tempi, inoltre, manca una chiara strategia in grado, da un lato, di limitare i monopoli indotti dal sistema e dall'altro, di definire in anticipo regole univoche e trasparenti per gestire invece i monopoli inevitabili.*

Per concludere, va ricordato che tutti i punti deboli messi in luce dal rapporto non possono essere risolti da armasuisse con le sue sole forze: quest'ultima avrà infatti bisogno della collaborazione di tutti i suoi partner all'interno del Dipartimento. I rivolgimenti profondi che dovrà affrontare a livello di struttura del personale rappresentano una grande sfida, ma offrono nel contempo l'opportunità di rafforzare le competenze indispensabili per una gestione strategica degli acquisti e dei settori tecnologici prioritari.

Indice

Compendio	3046
Abbreviazioni	3052
1 Introduzione	3054
1.1 Oggetto dell'analisi e questioni sollevate	3054
1.2 Procedura	3055
2 Modalità di acquisto degli armamenti e relative responsabilità	3057
3 Dal punto di vista giuridico	3061
3.1 Gli armamenti e la legislazione sugli acquisti pubblici	3062
3.1.1 Basi e meccanismi della legislazione federale sugli acquisti pubblici	3062
3.1.2 Le modalità di acquisto di armasuisse in cifre	3067
3.1.3 Interventi che consentono di garantire il rispetto del diritto vigente nella prassi di aggiudicazione	3070
3.1.4 Analisi della prassi applicata in casi specifici	3072
3.1.5 Conclusioni intermedie	3081
3.2 Legislazione sugli acquisti pubblici contro politica di sicurezza	3083
3.3 Acquisto di armamenti e politica estera	3089
3.4 Strumenti di gestione parlamentare	3092
4 Valutazione dal punto di vista economico-aziendale	3095
4.1 Strategia in materia di acquisti	3097
4.1.1 Strategia globale	3097
4.1.2 Strategia per gruppo di prodotti e di fornitori	3098
4.1.3 Strategia geografica	3100
4.1.4 Strategia specifica di ogni progetto	3102
4.1.5 Conclusioni intermedie	3104
4.2 Processo e organizzazione	3105
4.2.1 Durata del processo e costi	3105
4.2.2 Processo, organizzazione e gestione di progetti	3108
4.2.3 Collaborazione con i partner in seno al DDPS e interfacce con i fornitori	3111
4.2.4 Specificazione e capitolato d'oneri	3113
4.2.5 Criteri di valutazione	3115
4.2.6 Conclusioni intermedie	3119
4.3 Gestione e controlling	3120
4.3.1 Gestione	3120
4.3.2 Sistema di controlling	3121
4.3.3 Revisione interna	3124
4.3.4 Conclusioni intermedie	3124
4.4 Personale	3124
5 Conclusione generale	3126

Allegato

Breve presentazione dei progetti d'acquisto esaminati	3132
Elenco degli interlocutori	3139
Crediti d'armamento	3142
Impressum	3146

Abbreviazioni

AAP	Accordo del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici http://www.admin.ch/ch/i/rs/c0_632_231_422.html - fn1
BAC	Base d'aiuto alla condotta dell'esercito
BEFR	Equipaggiamento personale e bisogni d'ammodernamento
BLEs	Base logistica dell'esercito
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
Ces	Capo dell'esercito
CGE	Condotta della guerra elettronica
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CRM	Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
FATRAN	Simulatori di allenamento alla guida
FF	Foglio federale
GATT	Accordo Generale sulle Tariffe (doganali) e il Commercio
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici
LBDI	Legge sul controllo dei beni a duplice impiego
LIAC	Legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico
LOGA	Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
MI&GM	Munizione d'istruzione e gestione delle munizioni
MIS	Management Information System (Sistema d'informazione per la gestione)
MoU	Memorandum of Understanding
MR&M	Materiale di ricambio e manutenzione
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
OLOGA	Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
OMB	Ordinanza sul materiale bellico
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
PA	Programma d'armamento
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
S+T	Scienza e tecnologia

SG	Sistema di gestione
SIC FT	Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri
Sistemi EKF	Sistemi di condotta e della guerra elettronica
SMPEs	Stato maggiore di pianificazione dell'esercito/già Stato maggiore generale
SPI	Squadra di progetto integrata
UFCTI	Ufficio federale dei sistemi di condotta, telematici e d'istruzione
UFAVM	Ufficio federale dei sistemi d'arma, dei veicoli e del materiale

Rapporto

1 Introduzione

Negli ultimi tempi gli acquisti di armamenti hanno suscitato più volte, tra l'opinione pubblica o durante i dibattiti parlamentari, controversie talora anche aspre. Nel 2004, ad esempio, le Camere hanno respinto un credito di 129 milioni di franchi previsto dal Programma d'armamento per l'acquisto di carri del genio e di carri di sminamento. Poiché, inoltre, non avevano trovato un accordo sull'acquisto di due aerei da trasporto (credito di 109 mio. di fr.), l'intero Programma è naufragato. In entrambi i casi, durante i dibattiti è emerso soprattutto il dubbio che l'esercito non avesse veramente bisogno degli equipaggiamenti in questione per adempiere i suoi compiti. L'anno seguente, sempre nel quadro del Programma d'armamento, l'acquisto di 20 elicotteri leggeri da trasporto e da istruzione (Eurocopter EC-635) per un importo di 310 milioni di franchi non ha mancato di scatenare un'accesa diatriba, durante la quale sono state messe in dubbio soprattutto la scelta dei modelli e la trasparenza della valutazione. Solo dopo ampi chiarimenti da parte della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) e sulla base della documentazione da essa raccolta, le Camere hanno infine votato il credito per l'acquisto di un elicottero.

Le controversie attorno ai programmi d'armamento costituiscono il punto culminante delle critiche che, a partire dagli anni Ottanta, si sono fatte sempre più sferzanti nei confronti della politica di acquisizioni del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (p. es. carri armati Leopard, aerei da combattimento F/A-18; carro armato granatieri CV 9030, pacchettaggio 04 e così via).

Il rapporto della CPS-N in merito all'acquisto di elicotteri, numerosi atti parlamentari e istanze presentate alle Commissioni della gestione lasciano temere che questi scontri ricorrenti siano in realtà il segno di una problematica più profonda.

È così che, alla fine del maggio 2006, le Commissioni della gestione hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di analizzare la questione.

1.1 Oggetto dell'analisi e questioni sollevate

I progetti sottoposti al Parlamento nell'ambito dei programmi d'armamento sono il risultato di un lungo e complicato processo di preparazione, che si può sommariamente dividere in due fasi principali:

- la *pianificazione*, durante la quale si verificano gli effettivi bisogni dell'esercito. In questa fase si determinano le necessità materiali (armamenti, immobili) che vanno soddisfatte affinché l'esercito possa svolgere i compiti affidatigli. Essa è solo un elemento di un più ampio approccio che definisce, nell'ambito della «pianificazione direttrice», anche i bisogni a livello di organizzazione, di effettivi e di istruzione, armonizzandoli tra loro;
- l'*acquisto*, che comprende la scelta dell'armamento più adatto a soddisfare un determinato bisogno militare (materiale). Si tratta qui anche di stabilire un prodotto concreto e il suo fornitore.

Sulla base di un primo abbozzo del CPA, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di concentrare l'analisi sulla fase di acquisto (*esclusi* gli immobili).

In tale ambito si è trattato di *valutare le attuali modalità di acquisto di armamenti*:

1. *dal punto di vista giuridico*

A questo aspetto è dedicato il capitolo 3. Esso considera innanzitutto il diritto vigente (cap. 3.1) mirando, in seguito, a una prospettiva sovraordinata: il capitolo 3.2 analizza i conflitti che possono sorgere tra le direttive giuridiche cui devono sottostare gli acquisti di armamenti e i legittimi interessi della politica di sicurezza. Su esplicita richiesta della sottocommissione della CdG-N, abbiamo verificato il modo in cui gli aspetti di politica estera sono tenuti in considerazione al momento di scegliere tra diversi fornitori (cap. 3.3). Alla fine ci soffermiamo brevemente sul margine di controllo di cui dispone il Parlamento (cap. 3.4).

2. *dal punto di vista economico*

Nel capitolo 4, interamente redatto in collaborazione con Zellweger Management Consulting AG (Pfäffikon SZ), analizziamo innanzitutto la strategia d'acquisto applicata dal DDPS (cap. 4.1), i vari processi e l'organizzazione nello sviluppo dei diversi progetti (cap. 4.2), entrando nel merito di questioni legate alla leadership e allo schema di verifica e controllo (cap. 4.3).

Presentiamo qui, innanzitutto, la procedura che abbiamo seguito (cap. 1.2) e, nel capitolo 2, proporremo una panoramica generale del funzionamento dell'acquisto di armamenti.

1.2 Procedura

La base empirica dell'analisi di cui vi presentiamo oggi i risultati è stata elaborata durante le quattro seguenti tappe di lavoro.

A. Analisi della documentazione

L'analisi di un'ampia documentazione concernente il Sistema di gestione aziendale di armasuisse è stata fondamentale (istruzioni di lavoro, liste di controllo, istruzioni concernenti la procedura, modelli e così via). Abbiamo inoltre verificato 35 rapporti di revisione dell'ispettorato finanziario di armasuisse e 4 rapporti del Controllo federale delle finanze (CDF), pubblicati tra il 2001 e il 2006.

B. Interpretazione dei dati

Con l'aiuto di un collaboratore di armasuisse abbiamo interpretato i dati gestiti secondo un programma SAP e quelli del sistema d'informazione gestionale di armasuisse (spese per il personale, spese esterne, durata dei progetti e così via).

C. Colloqui

Durante la fase di apertura e quella di chiusura del progetto abbiamo incontrato rappresentanti di armasuisse e dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito come pure esperti esterni (si veda la lista allegata).

D. Analisi più approfondita di quattro dossier

Fulcro della nostra indagine è stata l'analisi più approfondita di quattro dossier. I progetti sono stati selezionati in modo da:

- rappresentare un vasto spettro che andasse da progetti semplici a progetti complessi;
- presentare un'importanza finanziaria di volta in volta diversa;
- non essere troppo lontani nel tempo (ossia corrispondere a crediti discussi dal 2004 in poi);
- prendere in considerazione, in ugual misura, entrambi gli uffici del DDPS che acquistano armamenti (USCTI e UFAVM);
- evitare doppioni con esami in corso (verifica di acquisti svolta dal Controllo federale delle finanze, analisi preliminare svolta dalla Commissione della concorrenza).

Sulla base di questi criteri, per l'analisi più approfondita abbiamo selezionato i quattro dossier illustrati nella tabella 1. L'allegato 1 riassume i dettagli concernenti oggetto, tempi e svolgimento di questi progetti.

Tabella 1

Scelta dei progetti da analizzare più approfonditamente

progetto	criteri di scelta			
	complessità	credito (mio. di CHF)	messaggio	ufficio
Motore fuoribordo	bassa (categoria I*)	4	EFR 2004	UFAVM
Veicolo sanitario	medio-bassa (categoria I*)	38	PA 2005	UFAVM
Sistema radio a onde corte	media (categoria II*)	65	PA 2005	USCTI
Sistema di informazione e condotta	alta (categoria II/III*)	424	PA 2006	USCTI

* per la categorizzazione dei progetti rimandiamo ai capitoli 4.1 e 4.2.

Durante l'analisi approfondita di questi quattro dossier:

- abbiamo incontrato le persone coinvolte direttamente nello sviluppo operativo del progetto (rimandiamo alla lista allegata);
- abbiamo analizzato documenti rilevanti (rapporti di valutazione, mandati, documentazione concernente i concorsi pubblici e così via) come pure le informazioni specifiche offerte dal sistema d'informazione gestionale;

- abbiamo svolto un'inchiesta presso gli offerenti che non hanno avuto successo nei concorsi analizzati. Abbiamo incontrato in tutto i rappresentanti di sei società, ai quali abbiamo garantito l'anonimato necessario.

2 Modalità di acquisto degli armamenti e relative responsabilità

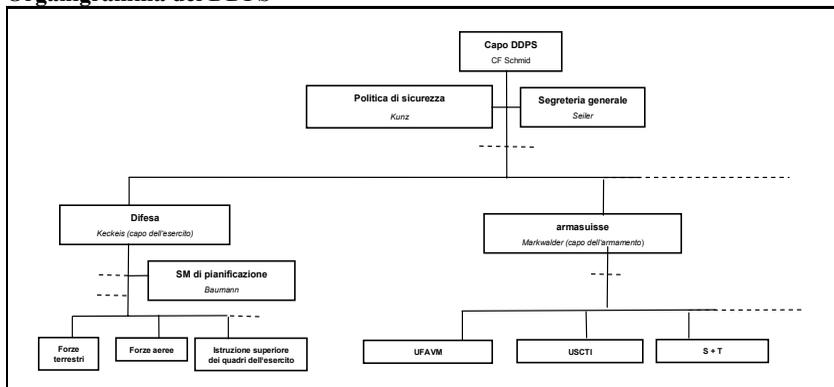
I Principi in materia di politica d'armamento del DDPS, emanati dal Consiglio federale il 29 novembre 2002, stabiliscono che la programmazione dell'armamento spetta allo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito (SMPEs, in passato Stato maggiore generale); quest'ultimo incarica armasuisse di eseguire gli acquisti necessari.

L'SMPEs è uno stato maggiore del Capo dell'esercito; nel 2006 contava poco più di 120 collaboratori. I mandati di acquisto affidati ad armasuisse sono gestiti dalla Pianificazione dell'esercito e dell'armamento, una divisione dell'SMPEs che conta una trentina di collaboratori.

armasuisse (in passato Aggruppamento dell'armamento) è un insieme di uffici e di cosiddetti centri di competenze diretto dal capo dell'armamento. Al suo interno, sono responsabili dei progetti di acquisto (esclusi gli immobili) innanzitutto l'Ufficio federale dei sistemi di condotta, telematici e d'istruzione (USCTI) e l'Ufficio federale dei sistemi d'arma, dei veicoli e del materiale (UFAVM). Nel 2006 questi due uffici contavano complessivamente circa 250 collaboratori. Per quanto concerne i dossier che abbiamo analizzato più in dettaglio, inoltre, il centro Scienza e Tecnologia (S+T) è responsabile per la garanzia della qualità.

Figura 1

Organigramma del DDPS

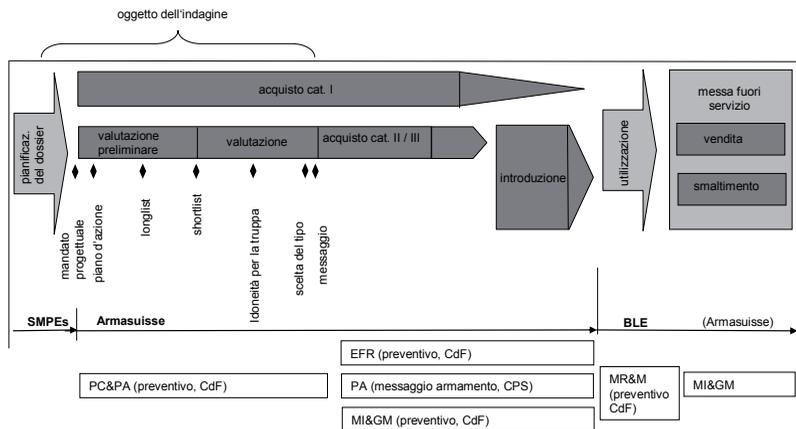


Fonte: grafico del CPA

L'accordo TUNE, concluso nel maggio del 2003, stabilisce processi, punti di contatto e ruoli nella cooperazione tra il settore Difesa e armasuisse per l'acquisto, l'introduzione e la messa fuori servizio di armamenti.¹ La figura 2 mostra un diagramma generale del processo TUNE, alla luce del quale emerge chiaramente che la nostra analisi si è occupata solo di una parte di questa lunga procedura.

Figura 2

Diagramma che illustra lo svolgimento del processo di acquisto, introduzione e messa fuori servizio di armamenti conformemente all'accordo TUNE



Fonte: CPA sulla base dell'accordo TUNE

Sulla base di questo diagramma spiegheremo in seguito come l'acquisto di armamenti dovrebbe svolgersi, conformemente alle prescrizioni TUNE e ai relativi progetti interni di armasuisse (processo ideale).

La connessione tra la pianificazione dell'armamento e gli acquisti esaminati nel quadro del presente rapporto consiste, formalmente, in un mandato di progetto. Semplici mandati d'acquisto possono anche essere attribuiti sotto forma di formulari o verbali. Il mandato di progetto si riferisce a ben precise esigenze militari, definite dallo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito. armasuisse partecipa alla sua elaborazione, in particolare quando si tratta di valutare la fattibilità tecnica ed economica (situazione del mercato e stime dei costi). Il mandato di progetto è firmato tanto dal committente (Stato maggiore di pianificazione) quanto dal mandatario (armasuisse).² Esso stabilisce i principali valori di riferimento dell'acquisto (in

¹ Il 2 maggio 2007 è stato firmato ed è entrato in vigore TUNE+, una versione rielaborata dell'accordo. Nella struttura di base dei progetti di acquisto che descriviamo qui non è cambiato niente di importante.

² A seconda del progetto firmano
 – da parte del committente, il capo dell'SMPEs; da parte di armasuisse, il direttore dell'ufficio responsabile per l'acquisto in questione; oppure
 – da parte dell'SMPEs, il capo della pianificazione dell'esercito e dell'armamento e il direttore dell'unità responsabile dell'acquisto in armasuisse.

particolare la categoria di progetto, la procedura da seguire, lo scadenziario, i responsabili, la squadra incaricata, i probabili costi).

Il mandato di progetto è la base sulla quale armasuisse svolge poi il processo di valutazione. I procedimenti, lo scadenziario e le responsabilità sono stabiliti nel dettaglio dal Sistema di gestione aziendale armasuisse sotto forma di diagrammi, istruzioni di lavoro, liste di controllo e formulari.

Sostanzialmente l'acquisto si svolge in due fasi: la valutazione preliminare e la valutazione vera e propria (acquisti delle categorie II/III)³. Per acquisti semplici (categoria I) le due fasi possono coincidere; nel caso di acquisti di routine (p. es. semplici rinnovi di ordinazioni, oppure acquisti di pezzi di ricambio) possono persino essere completamente soppresse.

Valutazione preliminare

Sulla base del mandato di progetto viene elaborato un piano d'azione, che comprende tra gli altri una tabella di marcia dettagliata, i nomi dei responsabili nonché la definizione tecnica e cronologica delle tappe dell'acquisto, conformemente al Sistema di gestione aziendale armasuisse. Eventuali deroghe a questo sistema (p. es. la rinuncia a tappe importanti) vanno motivate. Se è possibile instaurare un regime di concorrenza, si redige una lista di offerenti sulla scorta di un bando di concorso pubblico oppure di un'analisi di mercato. Gli offerenti sono poi valutati sulla base delle loro attitudini: quelli che corrispondono al profilo previsto sono iscritti in una lista lunga (*longlist*). A chi fa parte di questa lista si chiede, in una seconda fase, un'offerta. Sulla base delle offerte pervenute si svolge poi un'analisi costi/benefici⁴ (di norma questa valutazione si limita alla documentazione inoltrata). Alla fine gli offerenti vengono ridotti a un numero di tre, e iscritti poi in una lista breve (*shortlist*). La fase della valutazione preliminare viene riassunta in un rapporto, al quale si accompagna una proposta per la fase seguente.

Valutazione vera e propria

Durante questa fase si mettono alla prova le offerte rimaste in lizza. armasuisse esegue le verifiche di ordine tecnico, mentre la Base logistica dell'esercito e la Base d'aiuto alla condotta mettono in pratica i primi test. Questo è un momento estremamente importante; sulla base dei rapporti che verranno presentati in merito, lo Stato maggiore di pianificazione dichiara il materiale idoneo o meno alla truppa. Il rapporto di valutazione illustra i risultati delle prove e dei test, sulla base dei quali propone la scelta di un determinato prodotto. A partire da questa documentazione è poi possibile discutere eventuali opzioni con i fornitori e dichiarare infine che un determinato materiale è pronto o meno per l'acquisto. In seguito il progetto può essere integrato al Programma d'armamento oppure essere sottoposto alle Camere nell'ambito di altri crediti (cfr. *infra*).

Nel caso di grandi progetti, le fasi di valutazione preliminare e di valutazione vera e propria si estendono su diversi anni, e possono comprendere numerosi test e sviluppi (di norma sotto forma di accordi specifici con imprese di armamento). Nel 2006 i due servizi che si occupano degli acquisti (escluse quindi le spese del settore Difesa) hanno investito circa 25 milioni di franchi solo per la preparazione di eventuali

³ Per la categorizzazione dei progetti di acquisto rimandiamo al cap. 4.1.2.

⁴ Cfr. in merito il cap. 4.1.2.

acquisti. Ciò corrisponde a un terzo delle spese interne complessive di questi servizi, che nel 2006 si sono aggirate attorno ai 70 milioni di franchi.

Gli oneri esterni per la preparazione di acquisti (prototipi, allestimento di test, mandati di sviluppo e così via), sono finanziati attraverso il credito «Progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto» (PC&PA).

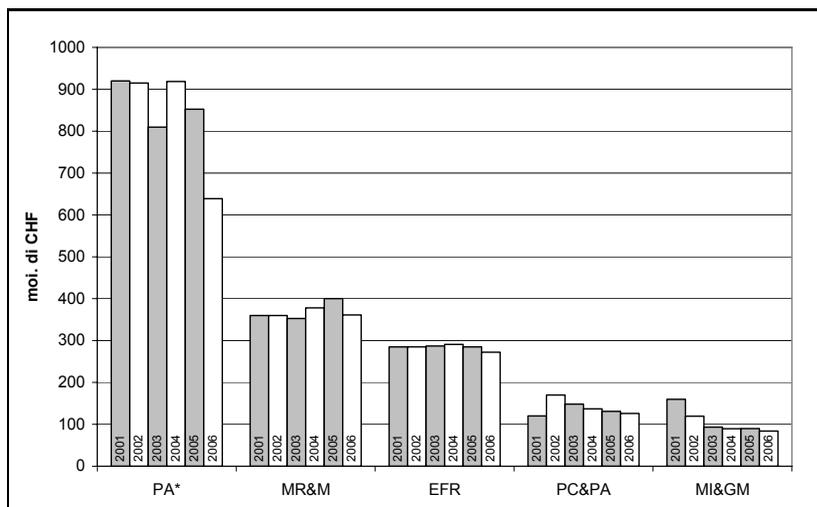
L'acquisto stesso viene finanziato, a seconda dell'oggetto e della portata del dossier, da crediti diversi (rimandiamo alla descrizione dettagliata in allegato):

- progetti di ampia portata e politicamente delicati devono essere presentati separatamente al Parlamento, nell'ambito del messaggio sull'armamento (credito PA);
- gli acquisti finanziariamente meno importanti e/o politicamente meno controversi sono finanziati attraverso i crediti:
 - «Munizione d'istruzione e gestione delle munizioni» (MI&GM),
 - «Equipaggiamento personale e bisogni d'ammodernamento» (BEFR), e
 - «Materiale di ricambio e manutenzione» (MR&M).

La figura 3 illustra l'impatto finanziario degli acquisti e della loro preparazione.

Figura 3

Versamenti ripartiti in base ai vari crediti d'acquisto, dal 2001 al 2006 (mio. di CHF)



Fonte: CPA, in base a dati forniti da armasuisse

Non sono calcolate le spese per progetti confidenziali: per questo motivo possono riscontrarsi divergenze rispetto alle cifre del consuntivo della Confederazione.

Le leggi e le ordinanze che disciplinano il settore della difesa e dell'esercito prevedono ben poche norme specifiche per l'acquisto di armamenti. Nella voluminosa legge militare (LM)⁵ si trova qualche indicazione molto generale, concernente soprattutto la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nell'acquisto di equipaggiamento personale, materiale di corpo e altro materiale dell'esercito (art. 105–116 LM).⁶ Ciò si spiega con il fatto che l'acquisto di armamenti in sé non è un compito dello Stato, bensì un mezzo per realizzare un compito dello Stato. Fornisce all'esercito la base materiale per adempiere le sue mansioni nell'ambito della politica di sicurezza e del mandato conferitogli dalla Costituzione federale.⁷ In tal senso l'acquisto di armamenti fa parte della cosiddetta *gestione del fabbisogno*, che viene sbrigata secondo le norme generali stabilite dalla legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e dalla relativa ordinanza.⁸

Dalla metà degli anni Novanta gli acquisti statali sottostanno tuttavia alle norme stabilite dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). L'applicazione di questi obblighi in una specifica legge federale e nella relativa ordinanza costituiscono il punto di riferimento giuridico concreto per l'acquisto di armamenti.

Nei suoi Principi in materia di politica d'armamento del DDPS (qui di seguito abbreviato in «Politica d'armamento»), emanati il 29 novembre 2002, il Consiglio federale ha cercato di tenere conto della normativa complessivamente aperta che vige nel settore degli acquisti di armamenti.⁹ La Politica d'armamento va interpretata come uno strumento della prassi amministrativa per «stabilire le condizioni quadro e i principi per assicurare tempestivamente un equipaggiamento sufficiente dell'esercito» e per disinnescare i conflitti d'interesse che possono crearsi quando sono implicati settori politici diversi. Ad esempio quando sorge un conflitto tra considerazioni di politica di sicurezza e di politica strutturale, che consigliano di mantenere una base industriale nazionale, e considerazioni di ordine più strettamente economico, che spingono ad aggiudicare un appalto in base a meccanismi di concorrenza e redditività. La Politica d'armamento affronta anche la cooperazione internazionale in questo campo, così come i suoi legami con la politica estera e con la posizione di neutralità del nostro Paese.

⁵ RS 510.10

⁶ Per il settore che qui ci occupa, ossia l'acquisto di materiale d'armamento per l'esercito svizzero, la LF sul materiale bellico (LMB, RS 514.51) e la relativa ordinanza (OMB, RS 514.511) interessano solo per la definizione legale di «materiale bellico». Di importanza puramente teorica è la LF sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI; controllo delle importazioni e delle esportazioni). LMB, OMB e LBDI sono molto più importanti per quanto concerne l'esportazione di armamenti. Ciò tocca da un lato la liquidazione di armamenti dell'esercito svizzero, di cui non ci occupiamo nel presente rapporto, ma anche le esportazioni di armamenti che sono state negoziate come compensazioni a favore dell'industria elvetica. Queste ultime sono attualmente verificate dal Controllo federale delle finanze, nell'ambito di un'analisi parallela.

⁷ Il mandato affidato all'esercito è definito innanzitutto nella Costituzione federale (art. 58 cpv. 2) e, in seguito, nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 che il Consiglio federale ha presentato alle Camere. La concretizzazione più nitida del mandato dell'esercito avvenuta finora è la cosiddetta «Fase di sviluppo 2008/11». Essa è stata sancita a livello di legge nell'ambito della revisione dell'O dell'Assemblea federale sull'organizzazione dell'esercito, approvata dal Parlamento nell'estate del 2007 (RS 513.1).

⁸ LOGA, RS 172.010; OLOGA, RS 172.010.1

⁹ FF 2003 370

Nelle pagine che seguono affronteremo innanzitutto il diritto vigente in materia di appalti statali e la sua applicazione nel settore degli armamenti (cap. 3.1). In seguito tratteremo della relazione tra la legislazione specifica, che preconizza un sistema di concorrenza economica, e l'interesse, dettato da principi di politica di sicurezza, di mantenere una base industriale nazionale (cap. 3.2). Su domanda della sottocommissione della CdG-N, nel capitolo 3.3 parleremo di fornitori provenienti da Paesi che si trovano in una posizione delicata dal punto di vista della politica estera. Per concludere, ci soffermeremo brevemente sugli strumenti di controllo che sono lasciati al Parlamento (cap. 3.4).

3.1 Gli armamenti e la legislazione sugli acquisti pubblici

Considerato il volume finanziario degli acquisti statali, l'OMC ha cercato di liberalizzare il mercato. L'accordo sugli appalti pubblici (*General Procurement Agreement*, GPA)¹⁰ entrato in vigore nel 1996, ha negoziato un'apertura in tal senso. Sebbene esso lasci ai Paesi firmatari un ampio margine di manovra per quanto concerne l'acquisto di armamenti, la sua applicazione nella legislazione svizzera ha comunque comportato dei cambiamenti importanti. In particolare, anche in questo settore il principio della libera concorrenza ha trovato una sanzione tanto a livello di legge quanto di ordinanza. La legislazione sugli acquisti pubblici è pertanto anche il luogo più concreto ed esplicito dove trovare indicazioni giuridiche concernenti l'acquisto di armamenti.

Nelle pagine che seguono esporremo una breve panoramica dei meccanismi fondamentali che reggono la legislazione sugli appalti pubblici e le loro ripercussioni sull'acquisto di armamenti.

3.1.1 Basi e meccanismi della legislazione federale sugli acquisti pubblici

Il diritto federale in materia di acquisti pubblici è sancito nella legge del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub)¹¹ e nella relativa ordinanza dell'11 dicembre 1995 (OAPub)¹². La LAPub introduce nella legislazione svizzera gli obblighi ai quali la Svizzera è vincolata poiché firmataria del GPA nell'ambito del GATT/OMC. L'OAPub concretizza queste indicazioni e disciplina inoltre i dettagli non regolati dal GPA o dalla LAPub.

L'articolo 1 LAPub formula quattro principi:¹³

- trasparenza della procedura di aggiudicazione di commesse pubbliche;
- libera concorrenza tra gli offerenti;
- impiego economico dei fondi pubblici;

¹⁰ RS 0.632.231.422

¹¹ RS 172.056.1

¹² RS 172.056.11

¹³ Si veda, in merito, anche Kuonen, Dominik: Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht, Berna 2005.

- parità di trattamento garantita a tutti gli offerenti (ad es. termini e informazioni uguali, valutazioni eseguite sulla base di criteri omogenei e obiettivi).

Per realizzare questi principi occorre innanzitutto disciplinare la procedura di aggiudicazione. Il meccanismo di fondo della legislazione sugli acquisti pubblici è proprio quello di rendere possibili procedure di aggiudicazione quanto più trasparenti. In questo modo si garantisce parità di trattamento per tutti i (potenziali) offerenti e, di conseguenza, un sistema di concorrenza libera e leale che, grazie alla sua intrinseca natura, consenta di ottenere la prestazione desiderata (merce o servizio) alle migliori condizioni. A questo proposito, precisa la legge, non si tratta di trovare la situazione economicamente più conveniente, quanto piuttosto un rapporto ottimale tra costi e benefici (art. 21 cpv.1 LAPub).

Concretamente, LAPub e OAPub prevedono le procedure di aggiudicazione seguenti:

- *procedura libera*: il committente apre un concorso pubblico. Tutti i potenziali candidati possono presentare un'offerta.
- *procedura selettiva*: il committente apre un concorso pubblico. Tutti i candidati possono presentare una domanda di partecipazione. Il committente determina, in base alla loro idoneità, se i candidati possono presentare un'offerta. Non può limitare il numero dei candidati a meno di tre, altrimenti la procedura di attribuzione del mandato non può essere condotta con la necessaria efficienza.
- *procedura mediante invito*: il committente invita gli offerenti, direttamente e senza bando di concorso, a presentare un'offerta. Le offerte devono essere almeno tre.
- *aggiudicazione mediante trattativa privata*: il committente aggiudica la commessa direttamente a un offerente, senza bando di concorso.

Dalla procedura libera fino alla trattativa privata le esigenze procedurali diminuiscono fortemente così come, in parallelo, l'efficacia del meccanismo che la legge sancisce. Nella procedura mediante invito, per non dir nulla della trattativa privata, la possibilità di limitare la cerchia di offerenti riduce ai minimi termini la concorrenza, la trasparenza e la parità di trattamento.

Per realizzare quanto più possibile i principi della legislazione in materia di acquisti pubblici, gli appalti di beni e di prestazioni di servizi che superano un valore complessivo di 248 950 franchi (IVA esclusa)¹⁴ vanno aggiudicati *di norma* attraverso procedura libera o procedura selettiva, in modo da garantire condizioni di effettiva concorrenzialità. Nel settore degli armamenti, tuttavia, questo principio è sovente infranto, sulla scorta delle eccezioni previste dalla legge. La figura 4 mostra la logica giuridica che sta alla loro base, di cui esporremo ora le ripercussioni.

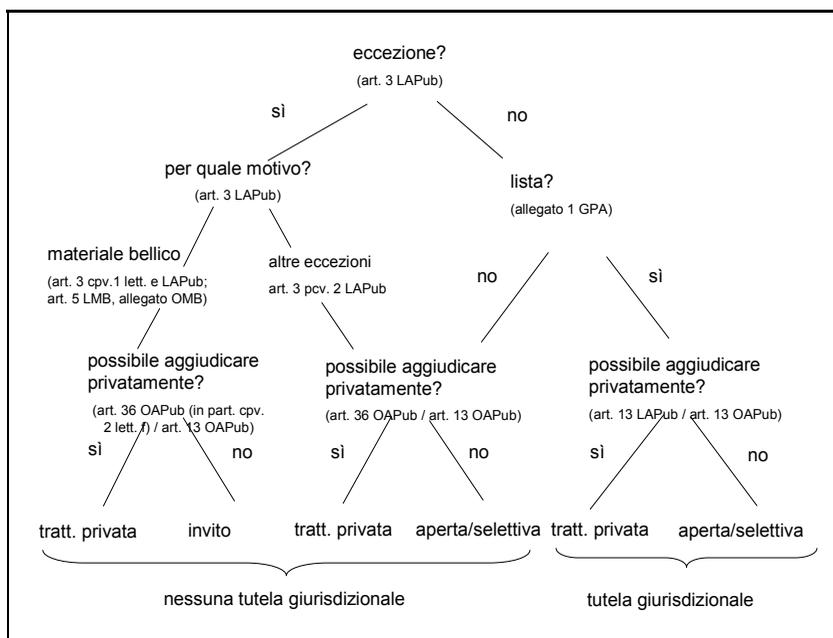
¹⁴ I valori soglia sono definiti tecnicamente sulla base di diritti speciali di prelievo. La conversione in moneta svizzera è stabilita a livello di ordinanza; l'ultima in ordine di tempo è l'O del DFE del 30 novembre 2006 sull'adeguamento dei valori soglia degli acquisti pubblici per il 2007 (RS 172.056.12).

La *procedura libera* o la *procedura selettiva* vanno applicate solo per commesse il cui valore supera i 248 950 franchi e che non derogano all'applicazione della LAPub sulla base delle eccezioni previste dall'articolo 3 della medesima. Occorre qui distinguere tra due casi:

- se i beni da acquisire si trovano nelle liste allegare al GPA o in quelle allegare all'OAPub (ad es. autovetture), la procedura libera o la procedura selettiva vanno eseguite conformemente al GPA. Contro decisioni prese nell'ambito di questo tipo di procedure è possibile presentare ricorso presso il Tribunale amministrativo federale¹⁵;
- se i beni non figurano nelle liste allegare al GPA o in quelle allegare all'OAPub (ad es. abbigliamento, calzature), sono applicabili le disposizioni dell'OAPub dedicate ad «Altri acquisti». Queste prevedono, di norma, l'adozione di una procedura libera o di una procedura selettiva (art. 34 cpv. 1 OAPub). In questo caso non è prevista alcuna tutela giurisdizionale.

Figura 4

Procedura di aggiudicazione applicata da armasuisse per commesse il cui valore supera i 248 950 CHF



Fonte: CPA

¹⁵ Fino al 31.12.2006 le decisioni spettavano alla Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici, integrata ora nel Tribunale amministrativo federale.

Nel contesto che ci occupa, la *procedura mediante invito* assume un'importanza del tutto particolare poiché, in base all'eccezione prevista dalla LAPub, per l'acquisto di armi, munizioni e materiale bellico (in seguito: materiale bellico) è possibile ricorrere alla procedura mediante invito.¹⁶ Per acquisti inferiori al valore soglia di 248 950 franchi la procedura mediante invito è sempre ammessa. Contro decisioni prese nell'ambito di questo tipo di procedura non esiste alcuna possibilità di ricorso.¹⁷

Le *trattative private* sono possibili quando il valore della commessa è inferiore a 50 000 franchi oppure quando ci si trova di fronte a una situazione veramente eccezionale.¹⁸ È il caso di situazioni particolari dal punto di vista tecnico o artistico, oppure di progetti estremamente urgenti. La giurisprudenza è tuttavia severa e stabilisce che le disposizioni d'eccezione siano applicate solo in casi fondati.¹⁹ Nella primavera del 2006 il Consiglio federale ha aggiunto una fattispecie alla lista di eccezioni, specialmente concepita per gli acquisti di materiale bellico. È così che il materiale bellico può essere acquistato in trattativa privata (invece di procedura mediante invito) quando è indispensabile per «preservare imprese indigene importanti per la difesa nazionale» (art. 36 cpv. 2 lett. f OAPub).

Esigenze specifiche per lo svolgimento delle diverse procedure

L'attribuzione di appalti in procedura libera o in procedura selettiva sottostà a disposizioni formali dettagliate (ad es. per quanto concerne l'apertura delle offerte, le condizioni e la messa a verbale delle trattative, la pubblicazione di criteri di idoneità e di criteri di aggiudicazione e così via). Queste disposizioni sono valide anche per appalti attribuiti in procedura libera o in procedura selettiva che non sottostanno alla LAPub, ad esempio l'acquisto già menzionato di abiti o calzature (art. 34 cpv. 2 OAPub).

Mancano invece quasi totalmente disposizioni che disciplinino la procedura mediante invito. L'articolo 35 OAPub esige unicamente che siano raccolte per lo meno tre offerte. Considerato l'ampio margine di manovra che la legislazione lascia all'Amministrazione federale proprio per l'acquisto di armamenti secondo questa modalità, ci si può chiedere quali esigenze giuridiche vadano poste.

¹⁶ La LAPub non si applica, esplicitamente, all'acquisto di armi, munizioni o materiale bellico (art. 3 cpv. 1 lett. e LAPub). La relativa disposizione di applicazione prevede di norma, per questo tipo di acquisto, l'applicazione della procedura mediante invito (art. 35 cpv. 3 lett. a OAPub). La Commissione di ricorso ha definito il concetto di «materiale bellico» ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 lett. e LAPub sulla base di quanto stabilito dalla LF sul materiale bellico (CRM 2003-005, D. 3d). La LF sul materiale bellico (RS 514.51) dà una definizione astratta di ciò che è considerato come eccezione dall'art. 3 cpv. 1 lett. e LAPub e che pertanto può essere acquistato sulla base di una procedura mediante invito; l'Elenco del materiale bellico allegato all'O sul materiale bellico esemplifica concretamente di quale materiale si tratta (RS 514.511).

¹⁷ Contro la scelta del tipo di procedura è possibile interporre ricorso solo se l'appalto in questione sottostà al GPA (lista allegata).

¹⁸ Art. 13 OAPub (condizioni per aggiudicare mediante trattativa privata) e art. 36 OAPub (altri casi in cui è possibile ricorrere alla trattativa privata per acquisti che non sottostanno all'OAPub).

¹⁹ È possibile ad esempio avvalersi di una situazione di urgenza solo quando essa non è imputabile all'Amministrazione.

Nella prassi e nella dottrina si è imposta l'interpretazione secondo la quale i principi sanciti dall'articolo 1 LAPub sono validi anche per la procedura mediante invito, sebbene ciò non sia esplicitamente stabilito né dalla legge, né dall'ordinanza.²⁰ Nei suoi Principi in materia di politica d'armamento del DDPS, inoltre, il Consiglio federale ha espressamente stabilito che l'acquisto di materiale d'armamento sottostà alla legislazione in materia di acquisti pubblici.²¹ Considerata la mancanza di disposizioni specifiche, questo testo assume un'importanza particolare per lo svolgimento delle procedure mediante invito e delle trattative private.

Tutela giurisdizionale

Dalla figura 4 risulta chiaro che in una considerevole parte delle procedure di aggiudicazione applicate per acquistare armamenti non esiste alcuna tutela giurisdizionale. È il caso soprattutto per acquisti di materiale bellico e per altri acquisti che non sottostanno alla LAPub, ma esclusivamente all'OAPub. Quest'ultima, tuttavia, esclude qualsiasi diritto di ricorso.²²

Poiché la legislazione sugli acquisti pubblici non apre vie di ricorso, esiste la possibilità di presentare una denuncia presso il DDPS o il Consiglio federale oppure di indirizzare un'istanza a un'autorità parlamentare di controllo (Commissioni della gestione, Commissioni delle finanze). Ciò non costituisce tuttavia un rimedio giuridico vero e proprio; si tratta piuttosto di uno strumento per richiamare l'attenzione delle autorità su un eventuale abuso. La decisione di entrare in materia o meno, e di intraprendere i passi necessari (ad es. aprire un'inchiesta), spetta però esclusivamente alle autorità interpellate. Nel caso di un'istanza alle autorità parlamentari, inoltre, va precisato che queste non hanno alcun potere di impartire istruzioni e di eliminare gli eventuali abusi.

Il 1° gennaio 2007 è entrato in vigore l'articolo 25a della legge sulla procedura amministrativa (PA)²³ che dà diritto, in merito ad atti materiali, di chiedere una decisione formale impugnabile. L'articolo 25a consente quindi di accedere al ricorso anche contro atti e decisioni che non sottostanno alla LAPub. È tuttavia poco probabile che a questa clausola della legislazione procedurale generale venga riconosciuta la precedenza sull'esclusione delle vie di ricorso sancita nella legislazione specifica (LAPub). Anche per ragioni pratiche questa disposizione appare inade-

²⁰ Ciò vale di norma anche per i principi procedurali sanciti nell'art. 8 LAPub (rispetto delle disposizioni in materia di protezione del lavoro, parità di trattamento tra uomo e donna e così via). A questo proposito si veda anche Kuonen, Dominik: Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht, Berna 2005.

²¹ Nella procedura di aggiudicazione vanno ad ogni modo osservati i principi della buona prassi amministrativa, ossia: rispetto del diritto in vigore, interesse pubblico, proporzionalità, uguaglianza giuridica, divieto d'arbitrio, buona fede.

²² art. 39 OAPub sulla base dell'art. 2 cpv. 3 LAPub.

²³ RS 172.021

guata a garantire una sufficiente protezione giuridica nell'ambito degli acquisti pubblici che non sottostanno alla LAPub.²⁴

Nel dicembre del 2005, di fronte alle scarse possibilità di ricorso previste dalla legislazione in materia di acquisti pubblici, un fornitore che intendeva opporsi all'aggiudicazione di un appalto per elicotteri da trasporto e da istruzione si rivolse, sulla base della legislazione in materia di cartelli, alla Commissione della concorrenza. La segreteria della Commissione aprì un'inchiesta preliminare in merito, che si è conclusa il 7 agosto 2007. La segreteria non ha potuto constatare alcun indizio di comportamento indebito da parte di armasuisse *ai sensi della legge sui cartelli*. La Commissione, inoltre, non poteva ignorare le limitazioni dei rimedi giuridici previste nella legislazione sugli acquisti pubblici e fungere da autorità di ricorso di sostituzione. Per questo motivo non ha potuto *entrare nel merito dell'applicazione, corretta o meno, della legislazione sugli acquisti pubblici*.²⁵ Va constatato che inoltrare un'istanza presso la Commissione della concorrenza non dà diritto all'apertura di una procedura e alla relativa decisione formale. Nel caso di questo acquisto, il fornitore respinto non ha potuto trovare rimedi giuridici contro la conclusione dell'inchiesta preliminare.

3.1.2 Le modalità di acquisto di armasuisse in cifre

La figura 5 illustra l'impatto finanziario delle diverse procedure di aggiudicazione nelle modalità di acquisto di armasuisse.

Trattativa privata (monopolio)

Nel 2006 armasuisse ha versato quasi la metà dei mezzi a sua disposizione, ossia 750 milioni di franchi, per contratti stipulati su trattativa privata. La presenza costante di situazioni di monopolio ha diverse ragioni. Vanno distinti dai veri e propri monopoli tecnici i «semi-monopoli» che si vengono a creare soprattutto sulla scorta della stretta relazione tra un progetto e acquisti precedenti (che, a seconda dei casi, siano stati fatti in un regime di libera concorrenza). Concretamente, occorre distinguere tra le situazioni seguenti:

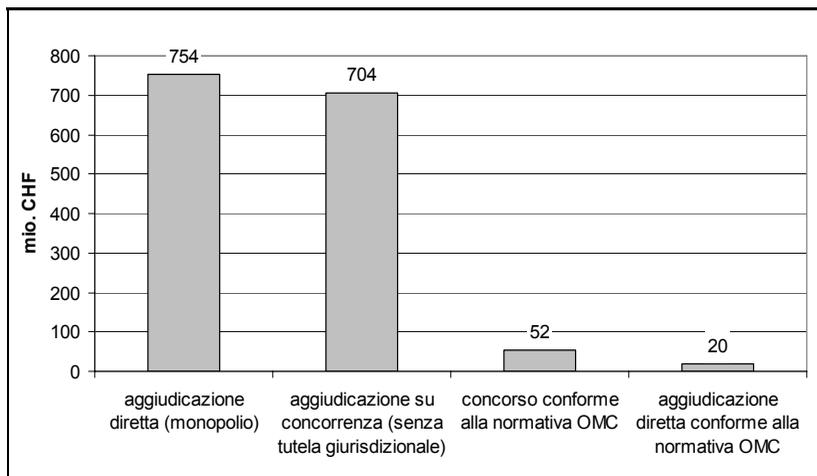
²⁴ Un'aggiudicazione non può essere impugnata: occorre dapprima chiedere una decisione formale ai sensi dell'art. 25a PA, contro la quale interporre poi ricorso. Opporsi a un'aggiudicazione considerata abusiva è pertanto impossibile, anche solo per ragioni di tempo (a questo proposito si veda anche: Riva, Enrico: *Neue bundesrechtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte*. In: *SJZ/RSJ* 103 (2007) pagg. 337–34). L'art. 25a PA può tuttavia sempre fungere da punto di partenza per compiere una verifica giudiziaria del rispetto di diritti garantiti dalla Costituzione nell'ambito degli acquisti che non sottostanno alla LAPub. Questi diritti sono tutelati indipendentemente dalla legislazione sugli acquisti pubblici e, pertanto, non sono toccati dalle limitazioni che essa prevede. Nel contesto che qui ci interessa va senz'altro attribuita la precedenza al diritto all'uguaglianza giuridica, sancito dall'art. 8 Cost. Questa via non permette però di fare ricorso contro eventuali violazioni della legislazione sugli acquisti pubblici.

²⁵ Lo scopo della legislazione sui cartelli è impedire l'abuso di una situazione di forza sul mercato. Nella misura in cui servizi della Confederazione intervengono sul mercato come mandanti (o offerenti) di beni e servizi, anch'essi sono sottoposti a questa legislazione. Sulle relazioni tra legislazione sugli acquisti pubblici e legislazione sui cartelli si veda anche il rapporto della Segreteria della Commissione della concorrenza concernente la revisione della legislazione sugli acquisti pubblici, in: *Diritto e politica della concorrenza* 2006/2, pag. 392 segg.

- contratti consecutivi per lavori di manutenzione che, secondo armasuisse, considerati gli elevati investimenti sarebbero ad ogni modo conclusi su trattativa privata. Secondo armasuisse, nel 2006 la metà del volume di contratti conclusi su trattativa privata è stato di questo tipo;
- monopoli che possono sorgere nell'ambito di acquisti successivi diretti o ricambi (ad es. munire altre parti dell'esercito con SE-240 nel quadro del PA 07);
- i monopoli possono tuttavia sorgere anche allo scopo di mantenere il valore di un determinato equipaggiamento, un aspetto, questo, finanziariamente molto importante. La trasformazione del blindato ruotato Piranha in un veicolo sanitario, che tratteremo più in dettaglio, rientra in questa categoria;
- situazioni di monopolio, o comunque costellazioni di questo genere, possono inoltre sorgere a causa dell'obbligo di integrare i sistemi (in particolare nel settore dei programmi informatici, ma anche nel montaggio su veicoli);
- infine l'origine dei monopoli può essere anche di ordine politico, eventualmente legata a ragioni di sicurezza, quando gli incarichi sono affidati direttamente a fornitori svizzeri allo scopo di mantenere una base industriale nazionale (si veda in merito il cap. 3.2).

Figura 5

Ripartizione delle spese per il 2006, sulla base del tipo di procedura di aggiudicazione



Osservazione: il grafico non tiene in considerazione i progetti confidenziali, che corrispondono a ca. 63 mio. di CHF

Fonte: CPA sulla base dei dati informatici forniti da armasuisse

Pur tenendo conto delle particolarità del settore degli armamenti, la quota di contratti negoziati in base a trattativa privata appare considerevole.²⁶ Secondo quanto dichiarato da rappresentanti di armasuisse, in futuro il numero di monopoli potrebbe persino aumentare. In questo contesto assumono un'importanza decisiva il perseguimento di una strategia di acquisti globale e a lungo termine e il trattamento adeguato delle situazioni di monopolio inevitabili o volute (si veda in merito anche il cap. 4).

Procedure soggette al regime della libera concorrenza senza tutela giurisdizionale

Ogni anno circa 700 milioni di franchi vanno ad appalti aggiudicati in seguito a una procedura fondata sui meccanismi della concorrenza, ma che non riserva alcuna possibilità di ricorso. Sulla base dei dati disponibili non è possibile stabilire quale sia il peso effettivo della pressione differenziata della concorrenza su queste procedure di assegnazione. Considerando il dettato giuridico, ma anche quanto affermato dai collaboratori di armasuisse, si può tuttavia desumere che, tenuto conto del volume finanziario, la maggior parte degli appalti è attribuita sulla base di una procedura mediante invito (acquisto di armi, di munizioni e di materiale bellico). La procedura selettiva o la procedura libera (che non prevedono possibilità di ricorso) sono applicate soprattutto per l'acquisto di beni civili.

Procedura OMC con tutela giurisdizionale

Nel 2006, solo il 3 per cento circa del volume finanziario (52 mio. di fr.) è andato ad appalti aggiudicati sulla base di procedure conformi alla normativa OMC. Anche se si tiene conto che una parte non meglio quantificabile degli acquisti monopolizzati non è che il seguito di aggiudicazioni avvenute conformemente al dettato di questa normativa, presso armasuisse il peso finanziario degli appalti attribuiti secondo principi di concorrenza resta decisamente molto limitato. Ciò emerge anche dal fatto che solo due delle sette sezioni di entrambi gli uffici mandatari applicano in misura significativa procedure conformi alla normativa OMC (si veda in merito la figura 25, in allegato).

In generale, la figura 5 sottolinea chiaramente la situazione giuridica che abbiamo qui tratteggiato, mostrando che solo una parte degli acquisti di beni e servizi effettuati da armasuisse è conforme alla normativa OMC (acquisti di beni civili che figurano nella lista OMC, il cui valore di aggiudicazione supera 248 950 CHF). Nel 2006 il 97 per cento circa dei fondi a disposizione è stato destinato ad acquisti decisi sulla base di procedure non conformi alla normativa OMC e che, inoltre, non prevedono alcuna tutela giurisdizionale. Sulla base di queste considerazioni, assumono particolare importanza gli sforzi messi in atto dal DDPS e da armasuisse per applica-

²⁶ Come dimostra anche un paragone con la situazione in Gran Bretagna (National Audit Office: Non-Competitive Procurement in the Ministry of Defence. Londra, 2001) dove, negli anni 1996/97 e 2000/2001, i fondi stanziati per contratti conclusi su trattativa privata sono ammontati a circa il 25 e il 30 % del volume globale. Va sottolineato che in Gran Bretagna, ancora negli anni Ottanta il 60 % circa degli acquisti avveniva su aggiudicazione diretta. Da queste cifre emerge che la strategia perseguita è stata quella di trovare, nel limite del possibile, una «second source». Questo approccio, secondo armasuisse, non sarebbe possibile in Svizzera, poiché nel nostro Paese il volume degli appalti è inferiore e l'importanza dell'industria nazionale non è neanche lontanamente comparabile. Inoltre, in situazione di concorrenza le industrie (senza partecipazioni statali) non si lascerebbero coinvolgere in contratti di manutenzione a lungo termine.

re la legislazione sugli acquisti pubblici anche al settore che non sottostà alla normativa OMC.

3.1.3 Interventi che consentono di garantire il rispetto del diritto vigente nella prassi di aggiudicazione

Fino all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, di un'ordinanza specifica²⁷ che disciplina l'applicazione della legislazione sugli acquisti pubblici, i Dipartimenti e i servizi della Confederazione si sono riferiti soprattutto alle indicazioni generali fornite dalla LOGA e dalla relativa ordinanza.²⁸ Il DDPS e, precedentemente, il Dipartimento militare federale, avevano sancito già prima dell'entrata in vigore di LAPub e OAPub indicazioni sulle procedure da applicare per gli acquisti pubblici e sulle relative responsabilità, più esattamente nell'ordinanza del 25 aprile 1986²⁹ concernente l'acquisto di materiale dell'esercito. Quest'ordinanza è tuttavia superata e, ad esempio per quanto concerne i servizi responsabili e le loro competenze decisionali, non corrisponde più da lungo tempo alla situazione attuale; d'altra parte, non rispecchia minimamente le modifiche legate alla riforma del DDPS e dell'esercito. Il 1° gennaio 2008 dovrebbe entrare in vigore una sua versione rivista, che tenga conto di questi cambiamenti. L'esempio di questa ordinanza da lungo tempo superata ma ancora in vigore illustra bene la mancanza di trasparenza e la parziale incoerenza della base normativa sulla quale si fonda l'acquisto di armamenti da parte del DDPS.

Tutte le persone a cui ci siamo rivolti sono state unanimi: le modalità di acquisto adottate negli scorsi anni seguono gli schemi sviluppati nei settori del DDPS durante la sua riorganizzazione. In qualità di centro di acquisti del Dipartimento, armasuisse è la principale responsabile dell'applicazione nel settore degli armamenti della legislazione sugli acquisti pubblici. Nei suoi Principi in materia di politica d'armamento, il Consiglio federale chiede che le indicazioni in merito siano integrate nelle prescrizioni interne e, se del caso, siano emanate precise disposizioni d'applicazione.

Nelle pagine che seguono descriveremo l'impegno dimostrato da armasuisse per applicare nell'ambito dell'armamento la legislazione sugli acquisti pubblici.

Prescrizioni e ausili nel Sistema di gestione aziendale di armasuisse

Le prescrizioni giuridiche sono espone nel Sistema di gestione aziendale di armasuisse, segnatamente nelle procedure li riportate e nelle relative liste di controllo, istruzioni di lavoro e indicazioni specifiche. Per armasuisse il Sistema di gestione aziendale è giuridicamente vincolante, alla stregua di una raccomandazione.

In diversi passi viene sottolineata l'importanza di rispettare i principi costituzionali. Colpisce l'attenzione riservata, anche se non in forma esclusiva, all'adattamento delle indicazioni alla normativa OMC. Da questo punto di vista il Sistema di gestione aziendale è conforme alla base giuridica. Nella prassi di aggiudicazione, come vedremo, alla relativa procedura non viene tuttavia riservata la stessa importanza.

La *decisione sul tipo di procedura di aggiudicazione* da adottare, estremamente importante dal punto di vista giuridico, viene presa sulla base di indagini di mercato

²⁷ O del 22 novembre 2006 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione (Org-OAPub) RS **172.056.15**.

²⁸ LOGA, RS **172.010**; OLOGA, RS **172.010.1**

²⁹ RS **510.211.1**

ed è sostanzialmente di competenza di armasuisse. Nel caso di progetti di grandi dimensioni, in particolare quelli che saranno probabilmente integrati nel Programma d'armamento, in merito alla procedura di aggiudicazione si richiede una decisione formale separata, che va approvata dal capo dell'armamento. Diverse indicazioni concernenti procedure e metodi di lavoro mirano esplicitamente a favorire, nella misura del possibile, la libera concorrenza. Si formulano inoltre consigli per analizzare in modo critico presunte situazioni di monopolio.

L'interpretazione delle disposizioni concernenti la *scelta della procedura di aggiudicazione* deve tuttavia essere considerata criticamente per quanto riguarda un aspetto. Vi si sostiene, posizione ribadita d'altra parte anche dal servizio giuridico di armasuisse nelle sue consulenze, che i beni che non figurano nella lista prevista dall'accordo OMC vadano acquistati sulla base di una procedura mediante invito.³⁰ Secondo questa regola, tutti i beni che il DDPS acquista per l'esercito e che non figurano nella lista in questione dovrebbero costituire materiale bellico, armi o munizioni; tuttavia, solo queste ultime soggiacciono alla clausola d'eccezione prevista dall'articolo 3 capoverso 1 lettera e LAPub e possono essere acquistate, conformemente all'articolo 35 capoverso 3 lettera a OAPub, direttamente sulla base di una procedura mediante invito. L'interpretazione che armasuisse dà di questa clausola d'eccezione è quantomeno discutibile. Sarebbe più opportuno interpretare il concetto di «materiale bellico» conformemente a quanto delineato dalla competente commissione di ricorso, ossia sulla scorta del dettato della LMB³¹ e, di conseguenza, acquistare sulla base di una procedura libera o di una procedura selettiva tutti i beni che non rientrano in tale definizione (art. 34 cpv. 1 OAPub). Attribuire appalti di questo genere sistematicamente e senza particolari motivazioni sulla base di una procedura mediante invito entra in chiara contraddizione con la legislazione sugli acquisti pubblici.

Per quanto concerne lo *svolgimento*, le indicazioni in merito a procedura libera e procedura selettiva sono esaurienti e, per quanto ci è dato appurare, ampiamente applicate. Viene inoltre definita una procedura in più tappe da seguire nel caso si intenda aggiudicare mediante invito (si veda quanto detto al cap. 2). Queste indicazioni corrispondono ai principi sanciti nella legislazione sugli acquisti pubblici e ne costituiscono, proprio per quanto concerne la procedura mediante invito, una concretizzazione adeguata.

Anche per quanto concerne la *definizione dei criteri di valutazione e il modo di comunicarli* agli offerenti, il Sistema di gestione aziendale riprende in modo chiaro e comprensibile le indicazioni di legge. Ciò vale anche per lo svolgimento delle eventuali trattative (incl. le trattative sulle offerte). Tuttavia il Sistema di gestione aziendale fornisce queste indicazioni solo in relazione alla procedura libera e alla procedura selettiva; resta invece in sospeso la procedura nei casi di invito o di aggiudicazione diretta. Da un'analisi attenta del Sistema, emerge ad ogni modo chiaramente che esso incita a rispettare i principi sanciti nella legislazione sugli acquisti pubblici

³⁰ Nelle indicazioni concernenti il diritto contrattuale (*Arbeitsanweisung Vertragsrecht*) figura (stato agosto 2006): «l'allegato I dell'accordo OMC definisce in modo esaustivo il materiale civile destinato alla difesa e alla protezione della popolazione, che sottostà alle disposizioni di detto accordo e della LAPub (...). Tessili (uniformi), oggetti in cuoio e calzature non sono riportati nella lista e, pertanto, non sottostanno all'accordo: possono quindi essere acquistati sulla base di una procedura mediante invito.»

³¹ Cfr. nota 16.

(trasparenza, parità di trattamento, promozione della libera concorrenza, impiego oculato dei mezzi pubblici).

Istruzioni

Stando a quanto ci hanno detto alcune delle persone a cui ci siamo rivolti, un ruolo importante nell'applicazione della legislazione sugli acquisti pubblici spetta alle *istruzioni* che il servizio giuridico di armasuisse organizza attualmente a ritmo semestrale. Per lungo tempo questi corsi sono rimasti puramente facoltativi. Dopo che, nel 2002, le commissioni federali competenti accolsero due ricorsi presentati contro decisioni di acquisto prese da armasuisse, la loro offerta si è tuttavia ampliata. Il capo dell'armamento ha inoltre deciso che le istruzioni sarebbero diventate obbligatorie per tutti i direttori di progetto, anche di progetti parziali.

Controlli

La legittimità delle aggiudicazioni viene verificata nell'ambito dei controlli correnti. Il servizio giuridico di armasuisse ha affermato di venir sollecitato regolarmente per valutare le decisioni concernenti procedure che sfociano in acquisizioni politicamente e/o finanziariamente importanti. Le decisioni di questo tipo prese per altri progetti, invece, non sono controllate sistematicamente, non da ultimo a causa della loro quantità.

3.1.4 Analisi della prassi applicata in casi specifici

In questo sottocapitolo verificheremo l'applicazione della legislazione sugli acquisti pubblici nell'ambito dei dossier che abbiamo scelto di seguire più in dettaglio. Quando occorre, faremo riferimento anche a colloqui o a documenti concernenti altri dossier.

La nostra riflessione si limiterà agli aspetti che, sulla base degli studi esistenti, appaiono particolarmente controversi o rispetto ai quali l'interpretazione e l'applicazione della legislazione sugli acquisti pubblici diventa problematica.³² Abbiamo inoltre dovuto limitarci alle circostanze sulle quali, a posteriori, avremmo potuto far luce con un impegno non sproporzionato. Concretamente, per ogni caso abbiamo verificato la qualità della documentazione, la scelta della procedura e la trasparenza di questa, la valutazione dei criteri di aggiudicazione, nonché il modo in cui sono state gestite le trattative e lo scambio di informazioni.

Oltre alle indicazioni della LAPub e dell'OAPub, terremo conto anche della giurisprudenza della Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici (dal 1.1.2007: Tribunale amministrativo federale), anche se questa tratta soltanto gli appalti attribuiti su procedura libera e procedura selettiva ai sensi della normativa OMC (per gli altri tipi di procedura, ricordiamo, manca infatti il diritto di ricorso). Anche se la giurisprudenza che prenderemo in considerazione è applicabile solo alle procedure svolte nel rispetto della normativa OMC (ad es. acquisto del motore

³² Si vedano, ad es.: Galli, Peter; Moser, André; Lang, Elisabeth: *Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003; Moser, André: *Entschiedenes und Unentschiedenes*. In: *Baurecht (Sonderheft Vergaberecht)* 2004; Kuonen, Dominik: *Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht*, Berna 2005; Meyer, Christoph: *Aktuelles zum öffentlichen Beschaffungsrecht*. In: *Der Schweizer Treuhänder*, 8/2003.

fuoribordo), riteniamo tuttavia opportuno applicare la linea da essa sviluppata anche come parametro (stretto) per valutare gli acquisti decisi sulla base di altre procedure, in particolare quella mediante invito.³³ In questi ultimi casi, non si può semplicemente desumere un operato eventualmente illecito di armasuisse nella procedura mediante invito: è piuttosto sintomatico della misura in cui i principi della legislazione sugli acquisti pubblici sono applicati anche in procedure soggette, comparativamente, a una normativa meno severa.

I sottocapitoli che seguono si orientano attorno a determinate problematiche, che ben sottolineano gli aspetti critici delle modalità di acquisto.

Documentazione

Per rispettare il principio della trasparenza, tanto verso l'esterno quanto verso l'interno, è indispensabile documentare in modo completo e comprensibile tutta la procedura di aggiudicazione. Per quanto concerne i dossier che abbiamo analizzato in dettaglio, armasuisse è stata in grado di fornirci, su richiesta, tutte le prove scritte necessarie (rapporti di valutazione, documentazione concernente l'aggiudicazione, verbali di trattative e così via). Le prove scritte consentono di ricostruire nel dettaglio, anche ad anni di distanza, le procedure di valutazione che sono state applicate. Nei tre casi analizzati che hanno adottato un meccanismo di libera concorrenza, è documentata anche la valutazione comparativa delle diverse offerte, in particolare nei rapporti preliminari e in quelli poi previsti a tale scopo. Senza questa base, molti dei nostri accertamenti sarebbero stati impossibili. Per quanto concerne la trasparenza della documentazione, ad armasuisse si può pertanto attribuire una nota di merito.

Scelta della procedura

Poiché la legislazione sugli acquisti pubblici, come già spiegato, si concentra soprattutto sulla procedura di aggiudicazione, nella sua applicazione la scelta delle relative modalità assume un ruolo decisivo.

Nell'ambito dell'acquisizione del *motore fuoribordo*, il veicolo e il supporto furono acquistati sulla base di una procedura separata, su invito. Si trattava di realizzare un piano di costruzione dettagliato, già esistente. Il valore di stima del contratto si aggirava attorno a 0,5 milioni di franchi, la metà dei quali era destinata al supporto e l'altra metà al veicolo. Considerati in sé, pertanto, né il primo né la seconda raggiungevano il valore soglia per aprire una procedura libera/procedura selettiva: fu pertanto decisa una procedura mediante invito. Quattro candidati furono invitati a presentare offerte separate per veicolo e supporto. L'appalto non sarebbe stato attribuito all'offerta singola, bensì all'offerta complessiva più interessante. Motivo: non si riteneva opportuno attribuire a due offerenti diversi l'appalto per due contratti così strettamente legati.

Dal punto di vista giuridico, la procedura adottata in questo caso da armasuisse pone due tipi di problema. Innanzitutto, se due contratti sono annunciati separatamente, essi vanno anche attribuiti separatamente. Ma dal punto di vista giuridico, il problema centrale è ancora un altro: la suddivisione di un appalto è illegale se avviene al solo scopo di aggirare la procedura prevista al di là di una determinata soglia di

³³ Ciò appare opportuno anche perché le indicazioni offerte dalla giurisprudenza non si limitano a formalità concernenti le procedure specifiche, ma si estendono a una realizzazione quanto più ampia possibile dei principi sanciti nella legislazione sugli acquisti pubblici.

stima.³⁴ Tutto sembra indicare che sia proprio quanto è avvenuto in questo caso. Escluso il solo bando di concorso, per il resto armasuisse ha sempre considerato l'acquisto di veicolo e supporto come due parti di un solo progetto, ribadendo questo approccio nelle motivazioni di aggiudicazione.³⁵

Il caso dell'acquisto di componenti per il motore fuoribordo illustra la forte propensione per la procedura mediante invito, confermata poi dalle affermazioni di numerose persone alle quali ci siamo rivolti nell'ambito della presente inchiesta. Soprattutto quando si tratta di rinnovi di ordinazioni, si cerca di invitare offerenti conosciuti, in larga parte svizzeri: in tal modo è possibile limitarsi a una cerchia di fornitori sperimentati e mettersi al riparo da brutte sorprese (acquisti di qualità scadente). Questo atteggiamento è stato anche motivato con considerazioni di ordine socioeconomico: in particolare la possibilità di pilotare aspetti politicamente sensibili, quali la quota di fornitori svizzeri e la ripartizione regionale degli appalti (si veda anche la figura 26 in allegato).

La propensione per la procedura mediante invito si fonda sulla già menzionata, e discutibile, interpretazione data dal servizio giuridico di armasuisse, secondo la quale i beni che non sono elencati nella lista dell'OMC possono generalmente essere acquistati secondo questa modalità. Questa regola è avanzata anche per argomentare la scelta della procedura mediante invito per l'acquisto di un *sistema radio tattico a onde corte SE-240*. Questo apparecchio, tuttavia, non va considerato materiale bellico (ai sensi della LMB)³⁶, e si sarebbe dovuto optare piuttosto per la procedura libera o la procedura selettiva. armasuisse sostiene che sono stati invitati a presentare un'offerta tutti i fornitori più importanti a livello mondiale e che, di fatto, ciò permetteva di creare una situazione di concorrenza paragonabile a quella di una procedura aperta.

³⁴ Cfr. CRM 2002-004.

³⁵ Anche altri due argomenti fatti valere nel quadro dei colloqui, che si rifanno a considerazioni di ordine economico, svelano l'intenzione di aggirare un bando di concorso aperto:

1. Nel rispetto della normativa OMC, armasuisse si era vista costretta ad acquistare materiale in Europa orientale. La qualità si rivelò a tal punto scadente che la fornitura dovette poi essere rielaborata in Svizzera, con costi che, complessivamente, si rivelarono ben maggiori di quelli che avrebbe riservato l'aggiudicazione all'abituale fornitore svizzero. Dal punto di vista giuridico, ad ogni modo, problemi di questo genere vanno affrontati formulando criteri adatti per l'aggiudicazione, e non restringendo preventivamente la cerchia di offerenti.
2. La scelta della procedura mediante invito invece di una procedura conforme alla normativa OMC è stata motivata anche adducendo il rapporto sproporzionato tra spese procedurali rispetto ai possibili miglioramenti del rapporto qualità-prezzo (principio di convenienza). Giuridicamente questo argomento non è sostenibile. I valori soglia sono formalmente vincolanti. Il loro scopo principale è proprio quello di attribuire in base a procedura libera o procedura selettiva gli appalti per i quali, in considerazione del loro volume, le spese procedurali sono poi largamente compensate dai vantaggi legati all'adozione di un meccanismo di libera concorrenza. Il servizio che mette l'appalto a concorso non può porre un suo giudizio di valore al di sopra di quello stabilito dalla legge. Se del caso, occorre piuttosto cambiare il dettato legislativo ossia, concretamente, abrogare i valori soglia.

³⁶ Che l'apparecchio SE-240 e gli armamenti menzionati in seguito non possano essere considerati materiale bellico ai sensi della LMB è quanto affermato, durante i colloqui che abbiamo intrattenuto con loro, dai servizi responsabili dell'applicazione della stessa della LBDI presso la Segreteria di Stato dell'economia.

La scelta giuridicamente problematica effettuata nel caso dell'apparecchio SE-240 non sembra essere un caso isolato. Possiamo infatti menzionare altri esempi di prodotti che non costituiscono in sé materiale bellico, ma che sono stati acquistati sulla base di una procedura mediante invito, ad esempio: simulatori di allenamento alla guida (FATRAN), un sistema di diagnostica per automeccanici, un sistema di sorveglianza per la difesa delle costruzioni, un impianto elettronico di istruzione al tiro per i carri armati granatieri 2000 e Leopard II, un elicottero da trasporto e da istruzione e il sistema radio SE-239 (si vedano anche le osservazioni in merito all'acquisto di PC-21, cap. 3.2).³⁷

Anche di fronte alla considerevole quantità di *appalti monopolizzati*, attribuiti cioè su trattativa privata, ci si può chiedere se non si ricorra un po' avventatamente a pretesti per aggirare una procedura di livello più elevato. Nel caso della modificazione di un blindato ruotato in veicolo sanitario, che abbiamo verificato in dettaglio, la situazione di monopolio è stata fatta valere in modo plausibile (perdita della garanzia nel caso di installazioni effettuate da altre ditte; in parte savoir-faire confidenziale). Non ha invece potuto essere chiarito se l'alternativa di acquistare un nuovo veicolo, per la quale fosse stato possibile instaurare un meccanismo di libera concorrenza, sia stata presa seriamente in considerazione.

Sono stati motivati in modo plausibile anche gli appalti monopolizzati di determinati interventi di modifica su blindati (ad es. carro armato Leopard). armasuisse ha affermato che anche i ricambi sono acquistati, nella misura del possibile, in un regime di libera concorrenza (ad es. ricambi per veicoli standard), esattamente come l'acquisto di programmi informatici standard.

Alcuni rappresentanti di armasuisse ci hanno tuttavia rivelato che il monopolio su determinati appalti è dovuto alle esigenze formulate dal settore Difesa. Queste sono in parte così strette da poter essere esaudite con un solo e specifico prodotto. È stato il caso, ad esempio, dell'acquisto del *sistema radio tattico a onde corte SE-240*. I rappresentanti del settore Difesa hanno espresso una forte propensione per l'acquisto rapido di un prodotto dello stesso fabbricante di quelli già in dotazione, ciò che significava, in altre parole, l'attribuzione diretta a un fornitore già noto. Per ragioni giuridiche ed economiche armasuisse ha tuttavia optato per una procedura improntata ai principi di libera concorrenza (invito), definendo (o dovendo definire) però esigenze e criteri che favorivano nettamente il fornitore di uno dei prodotti già adottati dall'esercito.

armasuisse si è nettamente pronunciata a favore di una procedura concorrenziale anche nel caso dell'acquisto di un sistema di istruzione per piloti di aviogetti, non riuscendo tuttavia a spuntarla poiché l'appalto è stato aggiudicato sulla base di trattativa privata (cfr. cap. 3.2).

Riassumendo punto per punto e criticamente quanto emerso a proposito della scelta della procedura, siamo giunti alla seguente conclusione: armasuisse di norma si impegna per istituire un regime di libera concorrenza, preferendo tuttavia, in parte

³⁷ Nei casi appena menzionati non è stato possibile verificare in dettaglio le ragioni che si celano dietro la scelta della procedura. Una parte di questi oggetti può essere considerata materiale bellico (ai sensi della LMB) se è montata su un'arma, o un complesso di armi, oppure se lo pilota direttamente. Attribuirne l'appalto in base a una procedura mediante invito sarebbe d'altra parte possibile se, di volta in volta, ci si trovasse di fronte a una situazione eccezionale. Nella lista che armasuisse ha redatto nel 2006 su domanda della Commissione delle finanze e dalla quale abbiamo tratto gli esempi, non è fatta valere alcuna clausola di questo tipo.

anche in termini giuridicamente problematici, la procedura mediante invito, meno aperta rispetto alla procedura libera o alla procedura selettiva. Quanto al settore Difesa, di norma rappresentato dallo Stato maggiore di pianificazione, esso dà al rispetto dei principi della libera concorrenza molto meno importanza. Ai suoi occhi sono prioritari acquisti rapidi e in larga parte compatibili con il sistema già adottato, che presentino rischi limitati, anche se ciò viene a creare situazioni di monopolio.

Trasparenza nello svolgimento della procedura

Il principio della trasparenza vuole che le varie tappe della procedura siano descritte apertamente sin dall'inizio. Così come previsto per procedure in più tempi (ad es. quella di armasuisse articolata tra «lista lunga» e «lista corta»), occorre anche chiarire le condizioni alle quali i principi della libera concorrenza possono venire infranti anticipatamente allo scopo di trattare con un solo offerente.

Sotto questo aspetto, il dossier *SIC FT* ha lasciato molto a desiderare. armasuisse comunicò agli offerenti che, sulla base di una prima valutazione della sola documentazione, sarebbero stati invitati due soli fornitori alla prima fase di test (banco di prova 1). Tenuto conto di questi primi risultati, si sarebbe selezionato un sistema da sottoporre a ulteriori verifiche.

Il gruppo che valutò le offerte inoltrate propose di invitare a partecipare alla fase successiva tre candidati. Su domanda del nuovo direttore (*in pectore*) del servizio, venne invece invitato un solo candidato. Dal verbale delle sedute emerge che questa decisione fu argomentata così:³⁸

- regnava eccessiva insicurezza in merito alle esigenze che il sistema avrebbe dovuto rispettare;³⁹
- i costi per la valutazione sarebbero stati sproporzionati rispetto a quanto si intendeva stanziare per l'acquisto in sé.⁴⁰

Queste argomentazioni non persuadono, poiché al momento del bando di concorso tali contingenze erano già note, o per lo meno avrebbero dovuto esserlo. E non si può nemmeno dire che i prezzi delle offerte superassero di gran lunga le previsioni.

Il principio della trasparenza impone che le regole del gioco siano chiare sin dall'inizio, così che gli offerenti possano decidere a ragion veduta di prendere parte al concorso. Per almeno uno dei candidati da noi interpellati, la procedura in due tappe prospettata (ma poi non realizzata) è stata il motivo decisivo per mettersi in lizza. In generale, i fornitori con cui abbiamo discusso hanno ammesso di aver investito molto nelle loro offerte, poiché si trattava di un progetto dalla considerevole importanza strategica e finanziaria (sono state menzionate cifre fino a 1 mio. di fr.).

³⁸ Nello stringato verbale della seduta e nei documenti allegati non si riesce a distinguere chiaramente tra la decisione di continuare con un solo offerente e la scelta vera e propria del sistema da egli proposto.

³⁹ Si tratta qui, soprattutto, del rischio di veder aumentare le esigenze e le pretese che si può correre quando, eseguendo test paralleli di due sistemi, improvvisamente si vogliono riunire i migliori elementi di entrambi in uno solo (si veda in merito anche il cap. 4.2.4).

⁴⁰ Accanto ai costi esterni per lo svolgimento delle verifiche (ca. 2–4 mio. di fr. per offerente), non bisogna dimenticare le relative spese per armasuisse e l'esercito. Secondo la direzione del servizio, i fondi necessari per un equo svolgimento dell'esame di due offerte non avrebbero potuto essere stanziati né dall'una né dall'altro.

Analogamente, ma non proprio nello stesso modo rispetto al dossier SIC FT, si è svolta la procedura per l'appalto del *sistema radio a onde corte SE 240*. Secondo la documentazione interna, sulla base dei risultati della fase preliminare armasuisse intendeva svolgere una valutazione vera e propria limitata a due offerenti oppure a uno solo. L'invito parla chiaramente di una fase preliminare. Tenuto conto della prassi corrente di armasuisse era implicito che in una seconda tornata sarebbe stata svolta una valutazione a condizioni concorrenziali (per lo meno due offerte). Da noi contattati, dei collaboratori di armasuisse hanno ammesso che questa supposizione era più che giustificata. Almeno uno degli offerenti a cui ci siamo rivolti ci ha detto di aver dato per scontato che sarebbe stata svolta una seconda fase di valutazione, con veri test sul terreno.

La decisione di continuare nella valutazione vera e propria con un solo offerente è stata presa sulla base dei risultati della fase preliminare, dalla quale emergeva chiaramente l'impossibilità di innescare un meccanismo di concorrenza.

Va detto che in nessuno dei casi presi in considerazione armasuisse ha annunciato per iscritto che sarebbe stata condotta una procedura concorrenziale in due tappe. È vero che la documentazione del bando di concorso accenna a questa opzione, ma non esclude nemmeno l'adozione di altre procedure. armasuisse non ha inoltre precisato sulla base di quali criteri si sarebbe deciso per un'altra procedura (meno concorrenziale). Occorre tuttavia stigmatizzare il fatto che questi dettagli estremamente importanti non siano stati chiariti sin dall'inizio. Nel caso SIC FT questa lacuna va guardata con occhio ancora più critico, poiché le decisioni prese in merito allo svolgimento ulteriore della procedura sono state prese sulla base di contingenze già note in partenza e che non avevano subito alcuna modifica nel frattempo.

Quanto all'appalto per *il motore fuoribordo*, esso è stato assegnato conformemente alla normativa OMC e annunciato correttamente nel bando di concorso.⁴¹

Criteri di valutazione

Per rispettare i principi di trasparenza e di parità di trattamento, i criteri di idoneità e di aggiudicazione⁴² assumono un ruolo estremamente importante. Dal punto di vista giuridico è necessario che tali criteri, così come le modalità della loro valutazione, siano definiti prima del bando di concorso e debitamente comunicati agli offerenti.⁴³

Modificare, nel corso della procedura, i criteri di idoneità e di aggiudicazione o il peso loro attribuito è possibile, ma solo a determinate condizioni relativamente rigide, e comunque sempre nel rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento. In tal caso vanno informati tutti gli offerenti. Se le modifiche sono sostanziali, la procedura va interrotta e rilanciata da capo.⁴⁴

⁴¹ Ci riferiamo qui al secondo bando; la prima procedura, che è stata interrotta, non è stata analizzata dettagliatamente (rimandiamo anche alla breve descrizione in allegato).

⁴² I criteri di idoneità si riferiscono all'offerente, i criteri di aggiudicazione alla sua offerta.

⁴³ In merito si vedano, ad es.: Moser, André: *Entschiedenes und Unentschiedenes*. In: Baurecht (Sonderheft Vergaberecht) 2004; Galli, Peter; Moser, André; Lang, Elisabeth: *Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003, in particolare n. 399.

⁴⁴ CRM 2002-004; CRM 2001-003; CRM 2000-13; CRM 2000-009

Il bando di concorso per il SIC FT definì i criteri in modo trasparente, così come l'importanza loro attribuita, e segnalò bene anche i criteri d'eliminazione (*criteri no go*).⁴⁵ Una prima valutazione scartò le offerte che non corrispondevano. Per le tre restanti, il nuovo direttore del servizio volle si chiedessero – in prospettiva dell'acquisto in serie – informazioni supplementari in merito a supporto tecnico e istruzione, hardware e software, licenze e strumenti (incl. accessibilità del codice sorgente). Il bando di concorso originale aveva chiesto solo indicazioni sui costi di una prima fase di valutazione e tralasciato pertanto di esigere dati concernenti un acquisto in serie. armasuisse, d'altra parte, non spiegò che ruolo questi dettagli avrebbero svolto nella sua decisione.

Il 22 dicembre 2003, durante la seduta già menzionata del gruppo di responsabili del progetto, fu selezionato il sistema per la prima fase (banco di prova 1). *Non* ci si decise tuttavia per la soluzione che meglio si era classificata al termine dell'analisi costi/benefici, condotta in base ai criteri espressi nel bando di concorso. Quasi tutto fa credere che le due considerazioni che hanno fatto pendere l'ago della bilancia siano state da un lato l'intenzione di prendere rischi quanto più limitati integrando un sistema di condotta già esistente a un livello (tattico) meno elevato e, dall'altro, il fatto che il codice sorgente non fosse stato reso noto.⁴⁶ Sta di fatto che per l'aggiudicazione sono stati decisivi criteri diversi, o diversamente interpretati, di quelli espressi nel bando di concorso. Secondo il verbale di quella seduta dei responsabili del progetto, uno di loro biasimò questa lacuna (parlando di una «modifica delle regole del gioco quando il gioco è già iniziato»). Riteniamo che la decisione presa in tale occasione costituisca una violazione chiara del principio di trasparenza.

Analogamente a quanto accaduto per il SIC FT, anche nel caso dell'*SE-240* i criteri di valutazione e la loro importanza furono stabiliti già prima del bando di concorso. Essi furono elencati in un forma particolarmente succinta, alla quale si accompagnò l'osservazione che, se del caso, sarebbero stati presi in considerazione anche altri aspetti importanti. I criteri di eliminazione non furono resi noti.

La rinuncia alla pubblicazione di questi ultimi viene giustificata adducendo che solo in questo modo si poteva garantire a colpo sicuro una situazione di effettiva concorrenza. L'esercito aveva infatti già in dotazione apparecchi di uno degli offerenti che, grazie a considerazioni sull'affinità dei nuovi apparecchi con i vecchi e a conoscenze della crittologia esistente, godeva di una posizione chiaramente privilegiata. Scegliendo questa procedura, armasuisse intendeva da un lato mettere sotto pressione questo «gran favorito» e, dall'altro, aprire eventualmente il campo a soluzioni innovative, alle quali non si era dapprima pensato.

⁴⁵ Questa procedura, da accogliere positivamente se considerata alla luce del principio di trasparenza, è criticata aspramente nel capitolo del rapporto di valutazione che analizza i criteri tecnici. «Annunciare in anticipo agli offerenti i vari criteri di giudizio ha notevolmente appesantito la procedura di valutazione: tutti i fabbricanti, quasi senza eccezione, sulla carta soddisfacevano i criteri necessari e in seguito è toccato al settore «Tecnica» cercare di rintracciare eventuali passi illogici o contraddizioni.»

⁴⁶ Secondo armasuisse, si rinunciò ad una fase di prova con il sistema che aveva raccolto maggiori preferenze, poiché il suo fornitore non aveva reso accessibile il codice sorgente (che però era stato richiesto solo in un secondo tempo). Inoltre, con questo sistema si erano potuti raccogliere dati e fare esperienze già durante test precedenti, e i risultati erano ora in larga parte disponibili. Questo sistema avrebbe pertanto rappresentato una soluzione alternativa nel caso in cui l'altro non si sarebbe dimostrato all'altezza durante la prima fase (banco di prova 1).

La valutazione delle offerte avvenne in base ai criteri annunciati, e l'analisi costi/benefici indicò un chiaro vincitore che, oltretutto, offriva anche la soluzione economicamente più conveniente.

È interessante osservare che, secondo il rapporto di valutazione, un solo apparecchio fallì già di fronte ai criteri di eliminazione: gli ostacoli posti sin da subito a un apparecchio di un altro fabbricante rispetto a quelli già in dotazione erano considerevoli. Tra il gruppo di testa, tutta la differenza nella valutazione va cercata al punto «Formazione». È chiaro che l'apparecchio di uno stesso fabbricante rispetto a quelli in dotazione godeva qui di grandi vantaggi. Con una punta di malignità, si potrebbe insinuare che i criteri di aggiudicazione siano stati definiti su misura per un determinato prodotto e che, in tal modo, non abbia potuto aver luogo nessuna competizione vera e propria. A questa argomentazione si può obiettare che gli offerenti da noi contattati hanno dichiarato che, pur essendo consapevoli che un concorrente aveva chiari vantaggi, non hanno ritenuto che il successo della loro candidatura potesse essere escluso sin dall'inizio. Resta una domanda: gli offerenti avrebbero valutato nello stesso modo la situazione sulla scorta di criteri più dettagliati? armasuisse riconosce che se il bando di concorso avesse presentato i criteri in tutti i loro particolari (inclusi i criteri di eliminazione), sarebbe probabilmente stata presentata una sola offerta.

Sta di fatto che esiste un conflitto tra la scelta di una procedura concorrenziale e la formulazione di criteri restrittivi, che favoriscono un prodotto in particolare. Questo conflitto tuttavia è la conseguenza non tanto della volontà di trattare favorevolmente un determinato fornitore, quanto piuttosto di acquisti decisi ed effettuati in precedenza. Sembra pertanto che armasuisse abbia dovuto pagare la scelta di avviare una procedura concorrenziale, presa in opposizione al volere del settore Difesa, attribuendo un peso probabilmente eccessivo a considerazioni sull'affinità del nuovo prodotto con quelli già in dotazione al momento della valutazione. La situazione non può essere che contraddittoria (procedura concorrenziale vs. esigenze restrittive), e ciò a scapito del principio di trasparenza.

L'acquisto del *motore fuoribordo* si è invece rivelato esemplare per quanto riguarda l'applicazione coerente e trasparente dei criteri di aggiudicazione. La decisione è stata presa rigorosamente sulla base dei criteri su costi e benefici predefiniti. Sebbene il risultato sia stato incerto fino alla fine e, oltretutto, andasse contro le preferenze espresse dall'utente, i punti di riferimento per la valutazione non sono stati modificati cammin facendo e il risultato stravolto sulla base di regole introdotte solo in un secondo tempo.

Durante i colloqui che abbiamo avuto, ci è sembrato di capire più volte che, al momento di decidere tra offerte molto ravvicinate, entrino in gioco anche *criteri estranei all'aggiudicazione in sé*. Se le differenze tra due prodotti sono minime, «allora i piccoli criteri supplementari sono quelli che fanno pendere l'ago della bilancia. Vi sono casi in cui è messa avanti la politica occupazionale del Paese, e si è pertanto pronti a pagare un prezzo più elevato.» Dal punto di vista strettamente giuridico, tuttavia, questo genere di argomentazioni non regge.

Trattative e scambio di informazioni durante la procedura di aggiudicazione

L'OMC disciplina in modo restrittivo lo scambio di informazioni e le trattative⁴⁷, poiché sono due punti in cui il pericolo di disparità di trattamento è grande. In questo ambito i principi faro sono: registrare tutto per iscritto (ad es. obbligo di mettere a verbale) e informare senza distinzione ogni offerente su oggetti in trattativa o risposte a domande che sono state presentate. Per le procedure conformi alla normativa OMC, inoltre, la giurisprudenza impone che, sempre nel rispetto della parità di trattamento, le trattative (comprese quelle sulle offerte) vadano condotte con tutti gli offerenti che rispondono ai criteri di aggiudicazione, ossia alle esigenze minime.⁴⁸ In questo contesto è molto importante il divieto, sancito dalla legislazione sugli acquisti pubblici e cui sottostà il committente, di comunicare ad offerenti interessati informazioni concernenti i loro concorrenti (art. 8 cpv. 1 lett. d LAPub; art. 26 cpv. 5 OAPub).

I dossier che abbiamo analizzato nel dettaglio mostrano, così come d'altra parte confermato dai colloqui che abbiamo avuto nel corso della nostra indagine, che armasuisse ricorre allo strumento delle trattative con gli offerenti.

Tutti gli offerenti a cui ci siamo rivolti ci hanno detto di aver sempre avuto l'impressione che, durante la fase di valutazione, i responsabili tecnici e commerciali di armasuisse li abbiano informati con imparzialità e tanto quanto i loro concorrenti. Rispetto a loro esperienze precedenti, con la Confederazione o con altri committenti, hanno persino trovato che armasuisse fosse particolarmente rigorosa in merito. Accolto molto positivamente è inoltre il fatto che essa abbia sempre evitato con molta abilità di fornire informazioni sulle altre offerte pendenti.

Molti offerenti ai quali ci siamo rivolti hanno tuttavia ammesso di aver potuto accedere a informazioni importanti per la fase di valutazione attraverso canali diversi da quelli ufficiali. Uno di loro ci ha descritto in grandi linee in che modo egli curi direttamente i contatti di questo genere con le persone interessate all'acquisto, così da ottenere le informazioni necessarie. Nell'ambito della nostra indagine non abbiamo potuto verificare queste ipotesi; le dichiarazioni unanimesi di diversi nostri interlocutori fanno tuttavia temere che nelle procedure di aggiudicazione non sia sempre possibile contenere la comunicazione verso l'esterno ai soli canali ufficiali.

L'unico dossier che ha sollevato osservazioni critiche è stato quello del *motore fuoribordo* (appalto attribuito in base a una procedura OMC). In quella occasione armasuisse ha intavolato trattative sul prezzo con l'offerente poi uscito vittorioso.⁴⁹ Il problema è che egli è stato l'unico offerente contattato, e ciò prima dell'aggiudicazione ufficiale. Considerato il forte pericolo di abuso, la legislazione è estremamente severa in merito: le trattative vanno svolte sempre con tutti gli offerenti in lizza (cfr. nota 48).

Dal punto di vista di armasuisse va osservato che, de facto, la decisione in merito all'aggiudicazione è stata presa una volta scelto il tipo di motore. Dopo era impossibile rimetterla in discussione, così che si è rinunciato a condurre trattative con gli

⁴⁷ La Confederazione può condurre trattative ai sensi della procedura OMC, purché ciò sia esplicitamente annunciato nel bando di concorso (è stato il caso per l'acquisto del motore fuoribordo) o si prefiguri come il solo modo per identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

⁴⁸ Si veda ad es. CRM 1998-012, CRM 1999-013, CRM 2003-016.

⁴⁹ Nel bando di concorso armasuisse si era esplicitamente (come richiesto dalla legge) riservato il diritto di svolgere trattative.

altri offerenti che sarebbero comunque risultate inutili. La sospensione della decisione di aggiudicazione formale è stata unicamente utilizzata per far pressione sul prezzo proposto dall'offerente per il quale si era ad ogni modo già optato. Il fornitore prescelto l'avrebbe spuntata anche senza concessioni sul prezzo o di altro tipo. Non si è mai trattato, pertanto, di offrire la possibilità a un fornitore di ritoccare la sua offerta per meglio far fronte a quella di un concorrente. Riteniamo pertanto che, rispetto alla ratio legis, non si sia incorso in alcuna disparità di trattamento da giudicare problematica. Dal punto di vista formale, tuttavia, le trattative avrebbero dovuto essere condotte con entrambi gli offerenti prima di decidere per un tipo di motore. L'appalto avrebbe dovuto essere aggiudicato solo in seguito.

3.1.5 Conclusioni intermedie

Nella misura del possibile va lasciato libero corso ai meccanismi della concorrenza, così da garantire procedure di aggiudicazione quanto più trasparenti: questo principio, alle fondamenta stesse della legislazione sugli acquisti pubblici, è pienamente condiviso dagli autori delle istruzioni interne e anche dai collaboratori di armasuisse. Con ogni probabilità, questo atteggiamento è legato al maggiore impegno che, in tempi recenti, è stato dedicato alla formazione in questo ambito.

Tuttavia la nostra analisi non lascia dubbi: nella realtà dei fatti, la metà circa dei fondi è stanziata sulla base di procedure non concorrenziali e solo una parte insignificante della totalità degli appalti è aggiudicata nel rispetto della normativa OMC. Di solito, nel settore si tende a imputare a situazioni di monopolio la quota elevata di aggiudicazioni sulla base di trattative private.

Quando si tratta di promuovere la concorrenza, armasuisse mostra in generale una spiccata propensione per la procedura mediante invito e per tutte le sue conseguenze: forte limitazione della competizione tra gli offerenti, elusione di disposizioni legali e riduzione dei costi che caratterizzano la preparazione degli altri tipi di procedure. Tutto ciò si risolve in un'interpretazione alquanto discutibile della legislazione sugli acquisti pubblici, al punto che la decisione di aggiudicare determinati appalti su invito, e pertanto di rinunciare a procedure più concorrenziali, non trova motivazioni sufficientemente solide (SE-240).

D'altra parte armasuisse difende a spada tratta il ricorso alla procedura mediante invito, che garantisce, seppure in maniera limitata, condizioni di libera concorrenza, anche là dove membri del settore Difesa preferirebbero aggiudicare direttamente, definendo le esigenze dell'appalto in modo da lasciare spazio solo alla trattativa privata. Questa situazione porta in parte ad optare per una procedura improntata ai principi della libera concorrenza, ma i criteri di valutazione che derivano dalle richieste formulate sono troppo intricati per poter essere veramente esplicitati integralmente, così che la mancanza di trasparenza si ripercuote inevitabilmente anche sul grado di concorrenzialità della procedura.

In uno dei dossier che abbiamo analizzato più da vicino, inoltre, abbiamo constatato che l'appalto è stato di proposito scisso in due parti allo scopo di aggirare un'aggiudicazione aperta oppure selettiva e di seguire, al suo posto, una procedura mediante invito. Si è trattato, chiaramente, di una violazione delle norme in vigore.

È vero che in tutti gli appalti aggiudicati in base a una procedura (limitatamente) concorrenziale e che abbiamo potuto studiare in dettaglio, armasuisse ha applicato criteri obiettivi e strumenti di valutazione strutturati con chiarezza. Se consideriamo tuttavia il rispetto dei principi di trasparenza, tanto della procedura quanto della valutazione, il quadro appare più sfumato: metodi esemplari convivono con metodi che, invece, lasciano piuttosto a desiderare. Due riscontri, soprattutto, si presentano sotto una luce estremamente problematica:

- *la pubblicazione dei bandi di concorso presenta delle lacune*: all’inizio della procedura, armasuisse non espone con sufficiente trasparenza le sue intenzioni (svolgimento, criteri di valutazione);
- *i criteri di valutazione sono modificati nel corso della procedura*: in almeno un caso sono stati decisivi dei criteri che, rispettivamente, non figuravano o figuravano solo come aspetti secondari nel bando di concorso.

Dai colloqui che abbiamo avuto, sembra inoltre che nel caso di decisioni di stretta misura siano posti sulla bilancia anche criteri (di politica economica e regionale) estranei all’aggiudicazione in sé.

Una valutazione globale delle attuali modalità di acquisto del DDPS che vada al di là di mere considerazioni di ordine giuridico non può ignorare il fatto che in altri Paesi l’aggiudicazione su discussione privata e il trattamento di favore riservato all’industria nazionale sono la regola, più che l’eccezione, e che la legislazione svizzera, promuovendo l’applicazione della procedura mediante invito per l’acquisto di armamenti, supera ampiamente i requisiti minimi posti dal GPA. L’articolo 296 del Trattato sull’UE consente, ad esempio, di ignorare le direttive comunitarie in materia di acquisti pubblici nel caso in cui entrino in gioco importanti interessi di politica di sicurezza. In un Libro verde dell’UE, inoltre, si può leggere: «in pratica, al momento di acquistare armamenti i Paesi membri applicano più o meno sistematicamente la deroga prevista dall’articolo 296, sovente senza tenere conto delle condizioni poste dal Trattato stesso e dalla Corte europea di giustizia.»⁵⁰ Per porre un freno a un’applicazione troppo disinvolta di questa clausola d’eccezione, che contravviene la giurisprudenza della Corte europea, la Commissione dell’UE ha presentato delle direttive sotto forma di «comunicazione interpretativa».⁵¹ Ha inoltre preso in considerazione la possibilità di emanare una nuova direttiva, che preveda una normativa più flessibile, in grado di tenere conto delle particolarità dell’acquisto di armamenti.⁵²

Ciò mostra, d’altra parte, che tanto in Svizzera quanto altrove non si tratta di rendere più severa la normativa già in vigore, quanto piuttosto di chiarirla e applicarla meglio. Si dovrebbe semmai verificare se determinate prescrizioni concernenti la forma della procedura libera o della procedura selettiva potrebbero essere formulate in modo meno restrittivo, così da permettere un’applicazione più flessibile, senza tuttavia pregiudicare il rispetto dei principi di base della legislazione sugli acquisti

⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai risultati della consultazione avviata dal Libro verde sugli appalti pubblici della difesa e alle future iniziative della Commissione, Bruxelles, 6 dicembre 2005 (in inglese, tedesco e francese).

⁵¹ Commissione delle Comunità europee: Comunicazione interpretativa sull’applicazione dell’articolo 296 del trattato CE agli appalti pubblici della difesa, COM(2006) 779 del 7 dicembre 2006.

⁵² Comunicato stampa IP/06/1703, Bruxelles, 7 dicembre 2006.

pubblici. Un'impostazione di questo genere è discussa nell'ambito della revisione di quest'ultima, attualmente in corso (ad es. dialogo competitivo).

Per più del 95 per cento degli appalti aggiudicati da armasuisse non esiste alcun diritto di ricorso. Ciò significa che la Confederazione versa miliardi nell'armamento, senza tuttavia garantire agli offerenti il diritto di verificare materialmente il rispetto della legge. Considerato l'impatto finanziario degli appalti statali in questo settore e nell'interesse di una concorrenza corretta, nell'ambito della revisione della legislazione sugli acquisti pubblici si impone una verifica della tutela giurisdizionale da essa garantita.

3.2 Legislazione sugli acquisti pubblici contro politica di sicurezza

Affinché l'esercito sia sufficientemente rifornito anche in tempi di crisi, è indispensabile una base industriale nazionale in grado di garantire la necessaria produzione, così come la manutenzione, di armamenti strategicamente importanti: si tratta di un principio di fondo della politica di sicurezza. Esso entra tuttavia in conflitto con i meccanismi di libero mercato tutelati dalla legislazione sugli acquisti pubblici, ossia concorrenza e redditività. Se questi vengono rispettati, la base industriale nazionale può essere garantita solo se i fornitori svizzeri sono in grado di proporre offerte più convenienti rispetto a fornitori di altri Paesi. In caso contrario, sorge un inevitabile conflitto di interessi tra la politica di sicurezza e la legislazione sugli acquisti pubblici. Ci muoviamo qui su un terreno particolarmente delicato e facile teatro di tensioni, come ben dimostrano numerosi atti parlamentari di diversi orientamenti. Le critiche piovono da ogni lato: da coloro che ritengono che alla concorrenza si dia troppa importanza (importazioni al ribasso, qualitativamente insufficienti, a scapito di offerenti svizzeri; eccessiva dipendenza dall'estero), a coloro che considerano non sia sufficientemente rispettata (la politica di sicurezza sarebbe solo un pretesto per fare del campanilismo economico).

A questo proposito, il Consiglio federale ha preso chiaramente posizione nei suoi Principi in materia di politica d'armamento:

- l'acquisto di armamenti deve rispettare i principi sanciti dalla legislazione sugli appalti pubblici;
- l'industria e l'artigianato svizzero sono chiamati a garantire servizi di importanza fondamentale per l'esercito;
- la politica strutturale entra in considerazione solo se sostenuta da argomentazioni di politica di sicurezza;
- armasuisse decide in quali settori e secondo quali modalità vada coinvolta l'industria svizzera, fondandosi sui criteri formulati nel documento stesso (quindi, ad es., concorrenzialità, primato della politica di sicurezza sulla politica strutturale) e sulle capacità strategiche di base di cui il settore Difesa, in qualità di committente, ha bisogno.

Il testo in questione, tuttavia, non chiarisce quando e come sia data una situazione di necessità dal punto di vista della difesa del Paese, in che misura ciò dia spazio a una politica strutturale e nemmeno quando consenta di derogare al principio della libera

concorrenza. Al fine di una maggiore concretizzazione, è possibile identificare tre tipi di approccio:

- l'analisi del potenziale «Industria e ricerca svizzere nel campo dell'armamento»⁵³,
- la «Strategia del Consiglio federale basata sul rapporto di proprietà per le imprese d'armamento della Confederazione» (in seguito: Strategia RUAG),
- la clausola d'eccezione costituita dall'articolo 36 capoverso 2 lettera f OA-Pub, entrato in vigore recentemente.

Analisi del potenziale

L'analisi del potenziale, commissionata all'esterno dell'Amministrazione dallo Stato maggiore di pianificazione, si prefiggeva di individuare il fabbisogno dell'esercito a livello tecnologico e di proporre obiettivi e soluzioni in merito. La definizione delle esigenze tecnologiche dell'esercito a un livello macroscopico intendeva fungere da punto di riferimento per formulare richieste alla base industriale. Il rapporto, che si trova attualmente tra le nostre mani, definisce a malapena le future necessità a livello di competenze e i campi tecnologici che, in funzione di esse, assumono un'importanza particolare. Nelle sue pagine non emergono d'altra parte, in alcun modo, considerazioni di politica di sicurezza. Ciò che manca soprattutto, finora, è una decisione chiara che definisca, sulla base di una valutazione improntata a considerazioni di politica di sicurezza, i settori che la base industriale nazionale è tenuta ad assicurare.

Strategia RUAG

In base alla legge federale del 10 ottobre 1997⁵⁴ concernente le imprese d'armamento della Confederazione (LIAC), che fu coniata su misura per la RUAG al momento in cui divenne indipendente, lo Stato è autorizzato a gestire imprese d'armamento per garantire l'equipaggiamento dell'esercito (art. 1 LIAC). Queste possono eseguire ordinazioni del DDPS, nel rispetto dei principi dell'economia di mercato (art. 2 LIAC). La LIAC dà alla RUAG lo statuto di «società di partecipazione», di cui la Confederazione è azionista principale; essa può pertanto, in qualità di proprietario, orientare le attività della RUAG in funzione del fabbisogno dell'esercito. A tale scopo il Consiglio federale ha emanato la «Strategia basata sul rapporto di proprietà per le imprese d'armamento della Confederazione» (in seguito: Strategia RUAG). Nella sua versione più attuale (2007), il capitolo 3 di questo documento elenca una serie di obiettivi strategici (ad es. manutenzione, produzione di munizioni oppure supporto nel settore dei sistemi di informazione e di condotta).⁵⁵ Molti dei nostri interlocutori considerano questi obiettivi una definizione implicita delle prestazioni che la base industriale nazionale è tenuta a fornire in ossequio alla linea seguita dalla politica di difesa.

⁵³ Rapporto confidenziale (su trasparenti) del gennaio 2006, redatto da Booz, Allen, Hamilton (disponibile solo in tedesco).

⁵⁴ RS 934.21

⁵⁵ La Strategia RUAG, la cui validità è limitata di volta in volta a un quadriennio, non costituisce una base giuridica; essa vincola esclusivamente i servizi incaricati della sua applicazione.

Come emerso dalle discussioni che le competenti commissioni parlamentari hanno dedicato al rapporto di gestione della RUAG, questi principi sono finora stati formulati dall'azienda stessa, secondo uno schema *bottom-up*. Per il periodo 2007–2010 le prestazioni che la base industriale nazionale deve garantire sono state invece definite per la prima volta secondo lo schema inverso (*top-down*), ossia da parte della Confederazione. Solo dopo un anno di negoziati e di trattative gli organi dello Stato si sono potuti accordare con la direzione dell'azienda sui suoi obiettivi strategici. Occorrerebbe approfondire in che misura sono prevalsi gli interessi finanziari e militari della Confederazione e gli interessi imprenditoriali della RUAG; ad ogni modo sembra che, in gran parte, gli obiettivi strategici siano dettati ancora largamente dalle attuali competenze della RUAG e dagli obblighi contratti dallo Stato nel quadro di singoli progetti d'armamento, piuttosto che da un più vasto e chiaro approccio di politica di sicurezza.

Occorre sottolineare che la lista di obiettivi elaborata nell'ambito della Strategia RUAG non può servire come definizione (parziale) dei settori di competenze da garantire ad ogni costo all'interno del Paese. La Strategia RUAG dovrebbe emanare direttamente da una linea di politica di sicurezza ad essa sovraordinata e in nessun caso sostituirsi a quest'ultima. Altrimenti si mette il carro davanti ai buoi.

Si noti, di passata, che la Strategia RUAG formula i suoi obiettivi principali all'insegna della competitività e della redditività, in altre parole: gli acquisti vanno fatti presso l'offerente più conveniente. Si può pertanto pretendere che anche la RUAG fornisca i suoi servizi nel rispetto delle condizioni di concorrenza.⁵⁶ Non è tuttavia il caso, come dimostra tra l'altro il fatto che nella versione più aggiornata della Strategia la Confederazione chieda una riduzione sostanziale dei costi per i lavori di manutenzione. È possibile derogare al criterio della redditività solo quando, conformemente ai Principi del Consiglio federale in materia di politica di armamento, la politica di sicurezza lo richieda. La base giuridica per questa eccezione alla regola è stata sancita dall'Esecutivo nell'aprile del 2007, con la revisione dell'OAPub.

Una clausola d'eccezione: l'articolo 36 capoverso 2 lettera f OAPub

L'articolo 36 capoverso 2 lettera f OAPub autorizza i committenti ad aggiudicare una commessa direttamente e senza bando di concorso se ciò è indispensabile per preservare società svizzere importanti ai fini della difesa nazionale.

Rispondendo ad alcuni atti parlamentari⁵⁷, il Consiglio federale ha ribadito che questa disposizione è formulata in modo sufficientemente restrittivo. In una lettera indirizzata al capo dell'armamento il 6 luglio 2006, il capo del DDPS ha inoltre stabilito che le decisioni concernenti l'applicazione di questa clausola d'eccezione vanno prese dal capo del Dipartimento su proposta del capo dell'armamento. Egli ha inoltre incaricato armasuisse di elaborare disposizioni per l'applicazione dell'arti-

⁵⁶ Ovverosia nel rispetto della legislazione sugli acquisti pubblici, dei Principi del Consiglio federale in materia di politica di armamento e dell'art. 2 LIAC. Inoltre il Consiglio federale ha anche stabilito in termini inequivocabili che né la Politica d'armamento né la Strategia RUAG prevedono sovvenzioni all'industria svizzera degli armamenti (si veda in merito 02.3782 Ip Contratti di sovvenzione a sostegno dell'industria svizzera degli armamenti [N 13.12.2002, Baumann]).

⁵⁷ 06.3384 Mo. Aggiudicazione diretta dei mandati di armamento. Ristabilire la concorrenza (N 23.06.2006, Kiener-Nellen).
06.3390 Ip. Revisione parziale dell'articolo 36 dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (N 23.06.2006, Baumann).

colo in questione e di inserirle nel Sistema di gestione aziendale. Nel maggio del 2007 questo incarico non era ancora stato portato a termine; in base a indicazioni del servizio giuridico di armasuisse, lo sarebbe stato entro l'estate del 2007. Secondo quanto affermato da armasuisse, finora la clausola d'eccezione è stata applicata in un caso (PC 21) e vagliata in un altro (Duro). Sempre secondo le informazioni che abbiamo raccolto, ogni qualvolta si profila la possibilità di applicare l'articolo in questione, il servizio giuridico di armasuisse valuta la situazione e presenta un rapporto al capo del DDPS. Esso dà alla formulazione «indispensabile per preservare imprese indigene importanti» l'interpretazione seguente:

«l'acquisto preso in considerazione deve essere importante tanto dal punto di vista dell'armamento quanto da quello della sicurezza del Paese. Non solo: esso deve anche garantire all'impresa fornitrice la possibilità di proseguire, a medio e lungo termine, la sua produzione. Ciò, ad esempio, può essere il caso quando la Confederazione risulta essere il primo acquirente di un determinato armamento, contribuendo così in modo decisivo al suo successo, ma anche all'ammortamento dei suoi costi di progettazione. Non sarebbe invece sensato applicare questa disposizione per salvare di proposito un fornitore dal fallimento oppure per mantenere in vita artificialmente imprese sull'orlo del fallimento che, altrimenti, sarebbero incapaci di sopravvivere da sole.»

In tutto il testo non vi è però un solo accenno al fatto che preservare un'azienda svizzera debba essere una questione da valutare alla luce della sua «importanza per la difesa nazionale»: pur sempre una delle condizioni *sine qua non* poste dall'articolo. Il fatto che un acquisto debba essere «importante tanto dal punto di vista dell'armamento quanto da quello della sicurezza del Paese» non è la stessa cosa; è anzi una condizione più vaga e meno vincolante della precedente. Di entrambe queste condizioni, d'altra parte, continua a non essere chiara l'esegesi. In generale, è senz'altro possibile affermare che, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio federale, le interpretazioni lasciate aperte dall'articolo 36 capoverso 2 lettera f OAPub sono troppe.

Tenuto conto di queste considerazioni, ci si può chiedere in che modo, nella prassi corrente, si scenda a patti con questa disposizione. Rifletteremo su questo problema aiutandoci con l'esempio dell'acquisto di un sistema d'istruzione per piloti di aviogetti avvenuto nel quadro del Programma d'armamento 2006. A questo scopo, ci fonderemo sui risultati della revisione che l'ispettorato delle finanze di armasuisse ha svolto in merito⁵⁸, che mettono bene in luce non solo l'interpretazione corrente data all'articolo in questione, ma anche la sua genesi.

Nel quadro del Programma d'armamento 2006 la pianificazione prevedeva l'acquisto di un sistema d'istruzione per piloti di aviogetti.⁵⁹ Durante la tappa di preparazione del progetto, furono presi in considerazione sostanzialmente tre velivoli proposti da altrettanti concorrenti. Il committente, tuttavia, espresse il desiderio di acquistare un PC-21, per via diretta. Il 23 agosto 2005 il competente organo di vigilanza stabili, d'accordo con la commissione incaricata di occuparsi del progetto, che gli argomenti per limitare il numero di offerenti al solo PC-21 erano insufficienti e che, pertanto, avrebbe dovuto essere inderogabilmente applicata una procedura mediante invito. Ciò avrebbe tuttavia fatto slittare il dossier al Programma d'arma-

⁵⁸ Rapporto della revisione interna n. 2006/12 del 5.7.2006 (confidenziale).

⁵⁹ È stata presa in considerazione, ma poi scartata, la possibilità di affittare questo tipo di apparecchio.

mento 2007. Il 4 novembre 2005 il capo del DDPS decise da parte sua che l'acquisto del PC-21 avrebbe continuato a essere considerato nell'ambito del Programma d'armamento 2006. Commissionò in merito due perizie, ossia:

- un *esame degli aspetti giuridici* secondo il quale, tenuto conto della legislazione in vigore, avrebbe dovuto essere previsto un concorso che rispettasse i principi della libera concorrenza; e
- un *paragone tra le prestazioni del PC-21 e i velivoli concorrenti*. Questo rapporto, presentato il 13 gennaio 2006, non si pronunciò a favore di alcun velivolo, dichiarando che tutti e tre andavano considerati come candidati potenziali, sebbene nessuno fosse in grado di soddisfare al cento per cento le esigenze di ordine militare.

Sulla base di questi due rapporti, il capo dello Stato maggiore di pianificazione decise di togliere il dossier PC-21 dalla lista di progetti posti in procedura di consultazione presso gli uffici in vista del messaggio per il Programma d'armamento 2006. Il 26 aprile 2006, su invito del DDPS, il Consiglio federale emanò l'articolo 36 capoverso 2 lettera f OAPub, sulla base del quale la commessa fu poi affidata in procedura libera alla Pilatus e approvata definitivamente dalle Camere nel quadro del Programma d'armamento. In altre parole: la disposizione in questione è stata emanata dal Consiglio federale allo scopo di acquistare un PC-21 senza aprire un bando di concorso.

È lecito chiedersi se, in questo caso, l'applicazione della clausola d'eccezione sia stata corretta.

La LAPub è esplicita: la sua sfera di applicabilità non comprende «l'acquisto di armi, munizioni o materiale bellico». I servizi del Seco responsabili per le perizie in questo settore sono concordi: il PC-21 non può essere considerato «materiale bellico» ai sensi dell'articolo 5 LMB (e dell'allegato OMB).⁶⁰ Se si condivide questa valutazione, per altro solidamente motivata, l'eccezione prevista dall'articolo 36 capoverso 2 lettera f OAPub non è assolutamente applicabile e l'aggiudicazione su procedura libera, di conseguenza, deve essere ritenuta illegale.

Anche accantonando il problema dell'applicabilità della disposizione dell'OAPub, resta aperta la questione della sua interpretazione. Va infatti chiarito se aggiudicare su procedura libera a un'impresa svizzera fosse, nel caso che qui ci occupa, indispensabile per la difesa del Paese. A questo proposito, l'ispettorato finanziario di armasuisse osserva:

«che la Pilatus sia un'impresa importante per la difesa nazionale e che l'acquisto del PC-21 rientri nel campo d'applicazione dell'ordinanza è a nostro avviso una questione puramente discrezionale, poiché i criteri a cui fare riferimento non sono definiti.»

Accanto all'importanza per la difesa nazionale, tutta da provare, non va dimenticato un altro aspetto: l'acquisto del PC-21 era veramente necessario per mantenere in Svizzera il know how del suo fabbricante? Nel frattempo, con questo apparecchio la

⁶⁰ Si veda inoltre quanto detto ai cap. 3.1.1, 3.1.3 e 3.1.4 (scelta della procedura) come pure il verbale dei dibattiti avvenuti il 6.3.1996 in Consiglio nazionale in merito alla revisione della LMB (velivoli Pilatus e possibilità di considerarli materiale bellico).

Pilatus ha ottenuto un notevole successo sul mercato mondiale.⁶¹ Fino a che punto l'acquisto del primo esemplare da parte dello Stato svizzero abbia avuto un'importanza fondamentale per l'esistenza stessa dell'azienda è una questione che qui lasceremo aperta.

Tenuto conto di tutto questo intreccio, non si può scartare il dubbio che la transazione sia stata dettata più da motivi di politica economica o industriale che da motivi di politica di sicurezza, e che la Confederazione, per il PC-21, abbia svolto piuttosto un ruolo di *launch customer*, come si direbbe nel gergo della finanza internazionale. In tale direzione sembra andare anche l'argomentazione avanzata dal Consiglio federale nel messaggio sul Programma d'armamento 2006: «per quanto riguarda il PC-21, a favore di una procedura mediante trattativa privata depongono anche motivi di politica d'armamento e di politica occupazionale. Il sostegno a un'impresa di alta tecnologia nella Svizzera centrale è di interesse politico regionale, se non addirittura di interesse economico nazionale.»⁶² Per quanto delle ricadute positive a livello di politica economica siano certo auspicabili, dal punto di vista giuridico non possono in nessun modo costituire dei motivi per ricorrere alla clausola d'eccezione.

Più della clausola d'eccezione in sé, ciò che urta è che nell'applicarla, contrariamente a quanto affermato dal Consiglio federale (v. sopra), ci si conceda un margine d'interpretazione troppo ampio. A nostro modo di vedere, il caso PC-21 è esemplare per mostrare come sia praticamente sempre possibile appellarsi alla disposizione in questione per aggiudicare a offerenti svizzeri sulla base di trattative private. Le formulazioni e le basi utilizzate finora non sono sufficienti a chiarire e concretizzare in tutti i punti la clausola d'eccezione.

Conclusioni intermedie

Complessivamente si può affermare che, dal punto di vista dei principi fondamentali di uno Stato di diritto, la situazione attuale lasci a desiderare. Sulla necessità di agevolare l'industria svizzera, e ciò per motivi di politica di sicurezza, viene deliberato solo di volta in volta, a seconda dei casi che si presentano. Non esiste alcuna strategia in base alla quale queste singole decisioni possano orientarsi. È così messa a repentaglio la base stessa dello Stato di diritto, ossia un'amministrazione pubblica che agisce attenendosi a regole chiare. I dossier di natura simile vanno trattati tutti nella stessa maniera: è una questione di obiettività. Gli agenti dello Stato non possono in alcun modo considerarsi al di sopra di questo obbligo, anche se la normativa alla quale sono vincolati è formulata in maniera aperta.

La Strategia RUAG costituisce, per alcuni sottosettori, una base sufficiente, che va al di là di un approccio puntuale. Le mancano tuttavia una sufficiente giustificazione sul piano della politica di sicurezza e l'inserimento in una strategia più vasta.

⁶¹ Secondo la *Neue Luzerner Zeitung* del 13.4.2007, oltre all'ordine di 6 sistemi d'istruzione PC 21 da parte dell'esercito svizzero, la Pilatus ha ricevuto anche un importante incarico da Singapore, a cui avrebbe venduto 19 modelli dello stesso tipo (inclusa assistenza logistica per 20 anni).

⁶² FF 2006 4945

L'acquisto, nel quadro del Programma d'armamento 2006, ha anche permesso di esaurire crediti di pagamento ancora disponibili. Con una procedura mediante invito ciò sarebbe stato impossibile, per ragioni di tempo.

Su di una strategia globale di politica di sicurezza potrebbero fondarsi, applicando a determinate condizioni l'eccezione prevista dall'articolo 36 capoverso 2 lettera f OAPub, anche le aggiudicazioni dirette alle imprese di armamento della Confederazione. Per garantire un fondamento legale a queste ultime, infatti, non basta la definizione di priorità data dalla Strategia RUAG.

La mancanza di indicazioni precise in questo ambito fa sì che le aggiudicazioni senza bando di concorso che invocano considerazioni di difesa nazionale, ricorrendo quindi alla clausola d'eccezione offerta dall'OAPub, riservino un margine di interpretazione troppo vasto. Poiché non esiste alcun diritto di ricorso, i tribunali da parte loro non hanno potuto sviluppare alcuna giurisprudenza e fare la necessaria chiarezza in merito. Anche la necessità di ricorrere, per applicare questa disposizione dell'OAPub, a una decisione del capo del Dipartimento, non risolve una situazione che, di fronte ai principi dello Stato di diritto, si rivela altamente problematica. Uno Stato di diritto, infatti, esige trasparenza sui criteri di scelta anche e soprattutto ai livelli più alti.

3.3 **Acquisto di armamenti e politica estera**

Il livello tecnologico degli armamenti è sempre più elevato; il loro mercato diventa sempre più internazionale e specializzato; i loro costi di sviluppo non cessano di aumentare (mentre il bilancio per la difesa ristagna o persino diminuisce). Risultato: le importazioni di armamenti aumentano e la cooperazione internazionale in questo settore diventa cruciale. Nel quadro della nostra indagine non abbiamo potuto approfondire in modo esauriente i legami che intercorrono tra cooperazione internazionale e politica estera.⁶³ Su esplicito invito della sottocommissione della CdG-N ci limiteremo pertanto a esaminare le modalità di acquisti concreti presso fornitori provenienti da Paesi che, rispetto ai principi della politica estera svizzera, si trovano in

⁶³ La cooperazione internazionale nel settore degli armamenti cerca di condividere ricerca, sviluppo, esperienze, acquisti e operazioni di manutenzione. In quest'ambito la Svizzera si orienta in base ai Memorandum of Understanding (MoU) conclusi con numerosi altri Paesi: ad es. con tutti i Paesi confinanti, ma anche con Finlandia, Gran Bretagna, Norvegia, Spagna e Stati Uniti. I MoU sono proposti dal capo dell'armamento, e devono essere approvati dal Consiglio federale. armasuisse o il capo dell'armamento decidono in seguito, entro il quadro stabilito da questi accordi, della realizzazione di singoli progetti. Questo è l'iter seguito anche dalla cooperazione multilaterale. Secondo il servizio giuridico di armasuisse, la LOGA e la relativa ordinanza costituiscono una base legale sufficientemente solida per giustificare questa prassi, poiché i MoU possono essere considerati come «trattati internazionali di portata limitata» (si veda a questo proposito anche la risposta del Consiglio federale alla mozione 03.3585 Trattati internazionali – Procedura ordinaria; N 11.11.2003, Commissione della politica estera Minoranza Banga). All'interno dell'Amministrazione, tuttavia, questa interpretazione è controversa, poiché altri dipartimenti criticano la (presunta) mancanza di una base legale. Questa è una delle ragioni per le quali l'attuale prassi andrebbe sancita, in occasione della revisione della legge militare, anche a livello di legislazione specifica. Va infatti sottolineato che, finora, la cooperazione bilaterale e multilaterale nel settore degli armamenti non vi ha trovato un aggancio di alcun genere.

Il Consiglio federale ritiene (si veda la sua risposta alla mozione 03.3585) che il Parlamento abbia ampiamente la possibilità di esercitare il suo controllo attraverso i rapporti presentati sulla conclusione dei MoU e approvando o respingendo progetti concreti di armamento. Se è vero che nei vari messaggi sui Programmi d'armamento sono fatti i nomi dei fornitori e dei Paesi in cui hanno sede, è anche vero che questa trasparenza non regna per progetti finanziati attraverso altri crediti (ad es. crediti PC&PA per progetti di sviluppo).

una posizione delicata. Si tratta in particolare di analizzare le importazioni da Paesi in guerra o che violano sistematicamente i diritti umani.

La legge sul materiale bellico (LMB) e la legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)⁶⁴ prevedono disposizioni concernenti l'importazione di armamenti. Entrambe sanciscono misure di controllo, nonché obblighi di notifica e di autorizzazione. Tutto questo strumentario non ha tuttavia alcuna rilevanza per gli acquisti di armasuisse all'estero, o ne ha pochissima, poiché:

- la LMB esclude esplicitamente dal suo campo di applicazione l'importazione di materiale bellico destinato all'esercito svizzero;
- la LBDI si occupa invece di beni militari che non costituiscono materiale bellico, ma che tecnicamente possono rientrare sotto la definizione di «beni a duplice impiego» o «beni militari speciali».⁶⁵ Le relative autorizzazioni e i relativi controlli presuppongono tuttavia, per le *importazioni*, l'esistenza di un vincolo specifico in altri atti normativi.⁶⁶ Secondo quanto segnalato da armasuisse, per l'importazione di materiale destinato all'esercito, durante gli ultimi 10 anni non è mai stata sollecitata alcuna autorizzazione ai sensi della LBDI.

La legge in vigore lascia pertanto grande margine di manovra all'Esecutivo sul modo di sintonizzare gli interessi di politica estera e gli acquisti di armamenti. Quanto ai Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento, essi si limitano a precisare che la cooperazione internazionale in questo ambito deve tenere conto anche di considerazioni di politica estera e di politica di sicurezza e rispettare la neutralità del Paese.

A questo punto ci si può chiedere in che modo venga verificata la compatibilità di un determinato fornitore, o del Paese da cui proviene, con i principi della politica estera. Secondo quanto affermato dal capo dell'armamento, una volta al mese si tiene presso il DFAE un incontro con il segretario di Stato responsabile, durante il quale vengono evocate le questioni di questo genere. Il capo dell'armamento, d'altra parte, tiene a sottolineare che in quest'ambito è necessario garantire un certo margine di manovra, così da poter rispettare al meglio tanto gli interessi della politica di sicurezza, quanto quelli della politica estera.

Non esiste tuttavia alcuna direttiva concreta sulla quale fondare l'esame dell'eventuale conflitto di interessi e neppure una semplice lista di Paesi che potrebbe essere utilizzata già al momento della redazione delle *«liste lunghe»* in vista di procedure di acquisto.⁶⁷ Fa eccezione un'istruzione di lavoro interna, in base alla quale occorre

⁶⁴ RS 946.202

⁶⁵ Definizioni in base all'art. 3 LBDI:

- *beni a duplice impiego*: beni utilizzabili a fini civili e militari;
- *beni militari speciali*: beni concepiti o modificati a fini militari, pur non essendo armi, munizioni, esplosivi, oggetti da combattimento o per l'istruzione al combattimento, come pure velivoli d'esercitazione con punti d'aggancio.

⁶⁶ Conformemente alla LBDI, il Consiglio federale può prevedere autorizzazioni e controlli per l'importazione di beni a duplice impiego e di altri beni militari, quando ciò occorra per rispettare accordi internazionali, sostenere altre misure non vincolanti previste dal diritto internazionale e realizzare le misure previste dalla legge sugli embarghi.

⁶⁷ Contrariamente a quanto avviene, ad es., per le esportazioni di armamenti; in questo settore la Segreteria di Stato dell'economia tiene una lista dei Paesi e delle relative esigenze che vanno osservate per superare i controlli previsti.

ottenere l'autorizzazione del Comitato per l'armamento⁶⁸ prima di aprire qualsiasi negoziato di ordine commerciale con fornitori o servizi governativi israeliani.

Nel caso di armamenti fabbricati in Israele, il cui acquisto analizzeremo ora più in dettaglio, emerge con chiarezza l'abitudine di adottare un approccio specifico, diverso di caso in caso.

Nel 2002, rispondendo a un postulato,⁶⁹ il Consiglio federale scrisse di non poter interrompere, a causa di interessi superiori, i progetti di acquisto di armamenti da fornitori israeliani. Dichiarò però anche che, considerata la situazione in Vicino Oriente, era sua intenzione fare uso della massima cautela nei suoi contatti militari con Israele. In tale occasione affermò inoltre:

«il 10 aprile 2002 abbiamo d'altra parte deciso che nel pianificare gli acquisti di armamenti verrà verificata la possibilità di introdurre delle limitazioni. Questa verifica sarà permanente: non sarà oggetto di un rapporto specifico, bensì parte integrante della pianificazione generale, in particolare dell'elaborazione dei programmi annuali d'armamento. Si terrà conto in particolare, quali criteri fondamentali, dei bisogni dell'esercito, della situazione internazionale e delle condizioni quadro politiche.»

Questa verifica, alla fine, non ha condotto all'esclusione di Israele come fornitore. Nel caso di due degli acquisti che abbiamo analizzato in dettaglio (SIC FT e sistema radio a onde corte SE-240), nel febbraio e nel giugno del 2003 fabbricanti israeliani furono invitati a presentare un'offerta. Da affermazioni raccolte durante la nostra inchiesta, abbiamo constatato che si è instaurata la prassi seguente: le ditte israeliane sono sollecitate a presentare un'offerta non come fornitori generali o fornitori principali, bensì all'interno di un consorzio di fabbricanti provenienti anche da altri Paesi.

La verifica della compatibilità di un determinato fornitore di armamenti con i principi di politica estera della Confederazione avviene solo molto tardi, ossia solo al momento di discutere il relativo credito nel quadro dei programmi d'armamento. Lo si può dedurre anche dalla risposta del Presidente della Confederazione a un atto parlamentare che chiedeva lumi sull'acquisto di armamenti da fornitori israeliani:

«conformemente al suo scadenziario annuale, il DDPS sta lavorando al prossimo Programma d'armamento. Una delle opzioni prese in considerazione è effettivamente l'acquisto di componenti di fabbricazione israeliana destinati a un sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio. Se il DDPS sottoporà al Consiglio federale una proposta concreta in tal senso nell'ambito del Programma d'armamento 2005, non mancheremo di evocare tutti gli aspetti rilevanti di questo dossier (bisogni dell'esercito, situazione dell'offerta sul piano internazionale e condizioni quadro politiche).»⁷⁰

Durante la nostra indagine non abbiamo potuto stabilire come esattamente sia avvenuta tale verifica. Si tratta tuttavia di capire se, in una fase già così avanzata del dossier, sia realisticamente concepibile tornare sui propri passi. È certo che per una decisione di questo genere devono entrare in gioco argomentazioni di politica estera di rilievo. Non ci è tuttavia nota alcuna presa di posizione in merito.

⁶⁸ Sia detto per inciso che tale organo non esiste più.

⁶⁹ 02.3179 Po La Svizzera e il conflitto in Vicino Oriente (N 15.04.2002, Gruppo socialista).

⁷⁰ 05.5059 Dom. Acquisti di armi in Israele (N 14.03.2005, Hollenstein).

Quando la decisione di acquistare il sistema d'esplorazione radio in questione fu sottoposta alle Camere, il Consiglio federale non la corresse, ma sfumò il suo atteggiamento nei confronti di fornitori israeliani, affermando, nel giugno del 2005:

«sulla base degli sviluppi positivi di questi ultimi mesi nella regione e soprattutto considerato il cessate il fuoco sottoscritto dalle parti in conflitto in occasione del vertice di Sharm el-Sheikh, l'11 marzo 2005 abbiamo deciso di riconsiderare la posizione assunta rispetto ad acquisti in Israele in funzione degli effettivi bisogni militari del nostro Paese. Nel quadro del Programma d'armamento 2005, il 25 maggio ci siamo pertanto risolti ad acquistare un sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio, i cui componenti sono messi a disposizione, in parte, da una ditta israeliana. Questa decisione è stata presa dopo aver ponderato gli interessi in gioco e alla luce degli sviluppi cui abbiamo accennato.»⁷¹

Conclusioni intermedie

Verificare se l'importazione di armamenti da un determinato Paese sia compatibile con i principi in base ai quali si orienta la politica estera è un'operazione che dipende molto dalle singole situazioni, che deve prendere in considerazione le particolarità di ogni caso e che interviene solo molto tardi nell'arco del processo di pianificazione e di acquisto. Diversamente da quanto avviene per il controllo dell'esportazione di armamenti, non esiste alcuna direttiva chiara a cui fare riferimento. Restano qui diverse questioni aperte: una prassi che avanza di caso in caso è in grado di garantire, in casi simili, decisioni paragonabili? Le risposte fornite dal Consiglio federale ai vari atti parlamentari lasciano presupporre una linea coerente nella ponderazione dei vari interessi in gioco?

Va ad ogni modo rilevato che compiere verifiche solo molto tardi nello svolgimento del processo di pianificazione e di acquisto corrisponde, de facto, a privilegiare i bisogni dell'esercito rispetto a considerazioni di politica estera.

3.4 Strumenti di gestione parlamentare

In questo capitolo tratteremo la domanda seguente: il Parlamento dispone di un'effettiva possibilità di controllo nel settore dell'acquisto di armamenti?

Sulla pianificazione, ossia sulla definizione, nel quadro della «pianificazione direttrice», delle eventuali lacune a livello di armamento e del relativo fabbisogno, il Parlamento non ha alcun influsso diretto. Recentemente le Commissioni di politica di sicurezza (CPS) sono state informate in merito, nel corso di un seminario dedicato alla pianificazione a medio e lungo termine dell'esercito. Si è trattato, tuttavia, di un'occasione non ufficiale, assolutamente svincolata da qualsiasi decisione o presa di posizione formale delle Camere.

L'autorità del Parlamento si esercita invece sulla fase dell'acquisto di armamenti; concretamente ciò avviene attraverso l'approvazione o meno dei relativi crediti. Tuttavia occorre constatare considerevoli differenze, che dipendono dai diversi tipi di acquisto sottoposti alle Camere.

⁷¹ 05.1024 I Nuovi acquisti di armamenti in Israele (17.03.05, Vermot-Mangold).

I mezzi per *preparare gli acquisti* sono stanziati attraverso l'apposito credito «Progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto» (PC&PA) (ca. 120 mio. di CHF all'anno). I dossier più estesi sono descritti brevemente nel documento «Stato di preparazione materiale dell'esercito» e le uscite relative attribuite alle varie posizioni PC&PA. Qui il Parlamento ha la possibilità di influire con relativo anticipo sulla concretizzazione di acquisti di armamenti e di impedire che, per l'esame dei nuovi equipaggiamenti, si prevedano spese considerevoli, politicamente controverse. La possibilità di controllo delle Camere va, tuttavia, relativizzata:

- ai parlamentari vengono fornite informazioni limitate, rese per di più oscure dall'uso di abbreviazioni e dal ricorso al gergo tipico della pianificazione militare. Malgrado un certo miglioramento nel 2007, le domande di stanziamenti restano, per i non addetti ai lavori, difficilmente comprensibili. In particolare non viene sufficientemente chiarito il rapporto tra le singole richieste di acquisto e la strategia globale di politica di difesa;
- i crediti sono esaminati, nell'ambito della consueta procedura di approvazione del preventivo, dalle Commissioni delle finanze (o dalle loro sotto-commissioni). Non sono invece sottoposti alle Commissioni di politica di sicurezza;
- la preparazione di molti acquisti è finanziata con crediti generali PC&PA. Il Parlamento, pertanto, non ne viene a conoscenza con sufficiente anticipo.

I mezzi necessari per *acquistare materiale di armamento finanziariamente e/o politicamente meno importante* sono stanziati attraverso i crediti EFR, MR&M, MI&GM. Complessivamente, quasi la metà delle spese annuali nel settore dell'armamento è di questo tipo (si veda in merito la figura 3, pag. 34). Prima di essere sottoposti alle Camere nell'ambito della consueta procedura di approvazione del preventivo, questi crediti sono esaminati dalle Commissioni delle finanze, ma non dalle CPS. Il capo dell'armamento decide poi, d'accordo con il capo dell'esercito, l'assegnazione dei relativi appalti.

Il documento al quale il Parlamento dovrebbe fare riferimento per decidere i crediti è, di nuovo, lo «Stato di preparazione materiale dell'esercito». Per un non addetto ai lavori è, così come per i progetti PC&PA, molto difficile farsi un quadro chiaro degli acquisti previsti, per non parlare dei loro scopi militari e dei vari nessi che li legano.

I dossier più densi e politicamente più delicati devono essere presentati al Parlamento separatamente, nell'ambito del messaggio sul Programma d'armamento. Sommarariamente, si può dire che ciò concerna gli acquisti superiori ai 20 milioni di franchi e/o i progetti che fanno parte di una nuova impostazione, di una nuova linea. La metà circa dei crediti stanziati per l'armamento segue questo iter (si veda in merito la figura 3, pag. 34).

Di norma, alla base del messaggio sul Programma d'armamento vi è un contratto d'acquisto pronto da firmare. La scelta concreta del tipo di armamento e del fornitore è pertanto stata presa prima che il Parlamento approvi i relativi crediti. Solo dopo che le Camere hanno votato il credito d'impegno nell'ambito del messaggio sul Programma d'armamento, infatti, armasuisse è autorizzata a firmare il contratto d'acquisto e a concludere la transazione. Il messaggio sul Programma d'armamento è trattato dalle CPS di entrambe le Camere, mentre le Commissioni delle finanze

redigono un corapporto.⁷² Rispetto alle indicazioni fornite dallo «Stato di preparazione materiale dell'esercito», nei messaggi sui Programmi d'armamento generalmente i dossier sono presentati accuratamente e in modo comprensibile. Va accolto positivamente il fatto che, ad esempio, il messaggio concernente il Programma d'armamento 2006 indichi i nessi con altri dossier e le cifre spese per preparare un determinato acquisto. In parte, tuttavia, le indicazioni che esso fornisce sono «incomplete e incuranti dei destinatari», come stabilisce l'ispettorato finanziario di armasuisse nel suo rapporto di revisione. Per quanto riguarda il SIC FT, mancavano cenni allo sviluppo ulteriore del progetto. Sorgono inoltre dubbi legittimi sui pericoli a esso legati. Da un lato, anche dopo l'approvazione del messaggio, persistono obiettivamente considerevoli rischi (trasmissione radio di dati); dall'altro la relativa valutazione assume, nel messaggio, toni molto più ottimistici rispetto a documenti interni, solo trascurabilmente più datati.

Conclusioni intermedie

Il Parlamento riesce a influire significativamente su questi dossier solo durante la fase dell'acquisto di armamenti, mentre rimane in una posizione marginale quando si tratta di pianificare. Colpisce in particolare il fatto che le Commissioni di politica di sicurezza siano coinvolte nel processo decisionale solo molto tardi, e solo in merito ad acquisti di rilevanza politica; quanto al Parlamento, esso entra in gioco ancora più tardi, così che può ritrovarsi a dover interrompere procedure di acquisto la cui preparazione ha già comportato degli investimenti notevoli. Sulla base di queste considerazioni, molti degli interlocutori della nostra inchiesta hanno espresso il desiderio che l'acquisto di armamenti sia strutturato, così come già altri settori (si pensi alla cooperazione allo sviluppo), sulla base di crediti quadro; un'idea che, d'altra parte, ha incontrato un'eco positiva anche nel mondo politico.⁷³ È ovvio che il ricorso a crediti quadro offrirebbe maggiore flessibilità e maggior sicurezza a livello di pianificazione, permettendo nel contempo di intervenire tempestivamente dal punto di vista politico. Si eviterebbe inoltre al Parlamento di discutere di questioni tecniche di dettaglio, che trascendono le sue competenze. Va ricordato che la decisione di acquistare un materiale di armamento da un determinato fornitore non è mai dettata da ragioni esclusivamente tecniche o commerciali, ma anche da considerazioni prettamente politiche (è il caso, ad es., di acquisti in Paesi che vanno considerati sensibili nel quadro della politica estera). Controllare il tutto mediante crediti quadro consentirebbe di delegare ampiamente queste decisioni al Governo e all'Amministrazione. Come indicato nei due capitoli precedenti, il DDPS non ha finora formulato alcun criterio o direttiva vincolante al quale fare riferimento in sede decisionale.

D'altra parte, la documentazione che il DDPS mette a disposizione del Parlamento quando si tratta di decidere dell'acquisto di armamenti manca di trasparenza, soprattutto per i non addetti ai lavori. Malgrado negli scorsi anni siano stati fatti notevoli passi avanti, possiamo affermare che in questo ambito esiste ancora un ampio margine di miglioramento.

⁷² Con un programma d'armamento viene chiesto un credito d'impegno, che è poi versato sull'arco di diversi anni. I relativi crediti di pagamento vanno richiesti mediante la consueta procedura di bilancio, e sono discussi dalle Commissioni delle finanze come parte del preventivo.

⁷³ Si veda, ad es., 04.3636 Ip Investimenti per l'esercito. Crediti-quadro pluriennali (N 1.12.2004, Burkhalter).

4

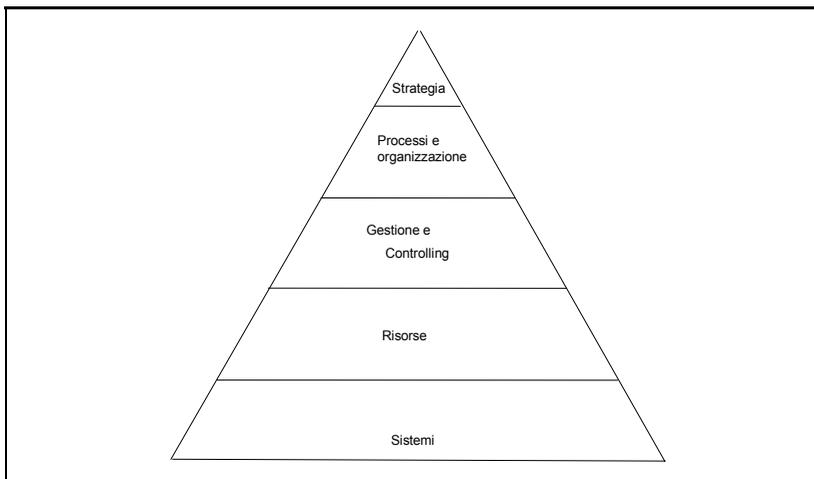
Valutazione dal punto di vista economico-aziendale

Questo capitolo è dedicato alla valutazione dell'adeguatezza e dell'efficienza della prassi in materia di acquisti adottata da armasuisse e dai suoi partner in seno al DDPS.⁷⁴

L'analisi è fondata su un modello a struttura discendente applicato, in forma analogica, anche in campo teorico e che ha dato buoni risultati in numerose imprese.

Figura 6

Modello d'analisi



Fonte: Zellweger Management Consulting AG

Il modello è fondato su una strategia determinata, nel nostro caso la strategia di acquisto, derivata da obiettivi e direttive superiori. Da questa strategia che, in generale, comporta diversi livelli (strategia globale, strategia in funzione dei gruppi di prodotti o dei fornitori, strategia geografica) sono derivati i processi e l'organizzazione i quali costituiscono il fondamento per l'impostazione della gestione e del controlling e la definizione delle esigenze relative alle risorse (personale, finanze ecc.) e ai sistemi informatici.

La perizia e l'esperienza gerarchica in materia di gestione imprenditoriale degli esperti incaricati, nonché il confronto con imprese industriali e tecnologiche di punta simili nei settori della costruzione di impianti, dell'elettrotecnica, della costruzione di macchine, d'infrastrutture (trasporti, petrolio, gas ecc.), costituiscono il modello di riferimento per la valutazione della prassi attuale di armasuisse. Queste imprese evolvono in un contesto progettuale molto complesso dal punto di vista degli acquisti.

⁷⁴ Il quarto capitolo è stato interamente elaborato in collaborazione con la ditta Zellweger Management Consulting AG (Pfäffikon SZ)

È importante sottolineare che il confronto con preminenti imprese industriali in termini di best practices rappresenta un criterio rigoroso che nessuna impresa può adempiere nella sua totalità. Riteniamo tuttavia che il confronto di armasuisse con imprese del settore privato non solleva nessuna obiezione di principio. Gli acquisti di armamento da parte dello Stato sono vincolati a obblighi legali e la prassi di acquisto non può pertanto essere paragonata sotto tutti gli aspetti a quella delle imprese private (diritto del personale, legislazione finanziaria, diritto sugli appalti). Ciò nonostante, l'Amministrazione dispone all'interno del quadro legale di un certo margine di manovra per ottimizzazioni che il confronto con la prassi delle imprese private consente di evidenziare.

Il diritto sugli appalti pubblici sembra essere lo sfondo ideale per un confronto siffatto in quanto gli enti pubblici incaricati degli acquisti, come ad esempio armasuisse, evolvono necessariamente nel contesto dell'economia di mercato in quanto operatori (equiparati) del mercato, e non in qualità di regolatori o di responsabili statali dell'esecuzione. Rileviamo, infine, che nella Repubblica federale di Germania, ad esempio, l'acquisto pubblico di armamenti è basato sempre più, in questi ultimi anni, su principi mutuati dal settore privato. Analogamente, nell'ambito dell'attuale riforma dell'Amministrazione, la concentrazione degli acquisti della Confederazione su due entità rispetto alle oltre quaranta del passato, è nettamente ispirata alla prassi del settore privato.

È comunque incontestabile che armasuisse e i suoi partner in seno al DDPS si muovono in un contesto molto difficile. La politica in materia di sicurezza e di difesa sta mutando radicalmente. Ciò si manifesta nella successione rapida di riforme dell'organizzazione e nel loro corollario, ossia nella soppressione di posti di lavoro. Prestazioni equivalenti, se non addirittura maggiorate, devono essere fornite da un effettivo ridimensionato. In effetti, la diminuzione degli acquisti, quale conseguenza di un esercizio ridotto (calo delle commesse) non è proporzionale alla riduzione delle spese d'acquisto, ma, al contrario, la valorizzazione dell'esercizio sul piano tecnologico si traduce in progetti d'acquisto viepiù esigenti.

D'altronde, l'acquisto di armamenti evolve in un contesto politico sempre più imprevedibile. Anche in passato, i progetti d'armamento erano subordinati alle decisioni politiche ma, fino a pochi anni fa, era inimmaginabile che programmi d'armamento venissero respinti in blocco. Le incertezze che caratterizzano l'ambiente politico si ripercuotono sulla sicurezza della pianificazione a medio termine invalidandola quasi totalmente e costringono il mandatario armasuisse ad assumere un atteggiamento molto più sollecito e flessibile in materia di «preparazione degli acquisti». Occorre inoltre che il portafoglio sia adeguato in termini di tempo molto stretti agli imperativi politici. Oltre a ciò, la pressione politica esercitata direttamente sull'attività di armasuisse è decisamente aumentata. Alcuni collaboratori sostengono di essere ormai costretti a muoversi in un clima caratterizzato dalla volontà di sfruttare il minimo errore per attaccare a livello politico i progetti d'armamento, accrescendo in tal modo il timore di commettere errori e di ritrovarsi sulla linea di fuoco dei responsabili politici e dei media. È in tale contesto che va inserita l'osservazione di un collaboratore di armasuisse: «Lavoriamo secondo il principio 80/20, ma forniamo il 100 per cento».

Possiamo pertanto affermare che, globalmente, l'acquisto di armamenti sta attraversando un difficile processo di adeguamento e di trasformazione. Proprio in tale ambito, la situazione attuale non appare differenziata da quella di numerose imprese industriali svizzere, in passato molto performanti, le quali a causa della globalizza-

zione degli inizi anni Novanta, hanno subito un forte pressione e hanno dovuto effettuare sforzi enormi di aggiornamento soprattutto nel settore degli acquisti. Nei capitoli seguenti analizzeremo perciò la situazione di armasuisse all'interno di questo processo di trasformazione.

4.1 Strategia in materia di acquisti

Le imprese di punta definiscono la loro strategia in materia di acquisti sulla quale sono fondati i processi e l'organizzazione in tale ambito. Questa strategia è accompagnata da piani di misure dettagliati per l'attuazione e da un controlling dell'attuazione. Procederemo in seguito a un confronto tra la prassi delle imprese di punta e quella di armasuisse. Nella misura in cui gli indicatori pertinenti sono di facile individuazione, cercheremo di definire la posizione di armasuisse da diverse angolazioni strategiche.

4.1.1 Strategia globale

La strategia globale definisce per iscritto gli obiettivi e l'orientamento a medio termine degli acquisti nonché le esigenze e gli elementi concernenti la loro attuazione (vedi la figura 27 nell'allegato).

armasuisse dispone certamente di una strategia aziendale, ma, in materia di acquisti, le manca una strategia globale da essa derivata. Finora (stato: fine 2006), esiste soltanto un indice (sommario) per un documento siffatto. Alcuni elementi di una strategia globale in materia di acquisti sono accennati nei principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento. Da essi si evince che un'importanza particolare viene accordata agli acquisti economicamente vantaggiosi e centrati nella misura del possibile sui prodotti finiti. Parallelamente, devono essere garantiti la base industriale indigena e un partenariato per il plus-valore con l'industria svizzera degli armamenti (cfr. cap. 3.2). La strategia globale dovrebbe essere desunta dagli obiettivi del Consiglio federale e dalle esigenze dei clienti (settore Difesa). Le imprese di punta definiscono i dettagli dello loro strategia globale in materia di acquisti a partire dalle seguenti angolazioni.

- strategia per gruppo di prodotti e per fornitore
- strategia geografica,
- strategie specifiche per ogni progetto.

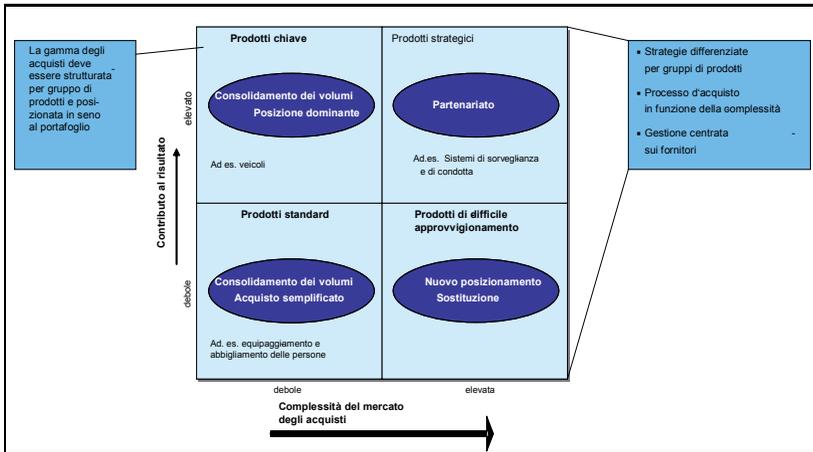
Passiamo ora all'analisi dello stato d'avanzamento della definizione della strategia di armasuisse nelle diverse angolazioni.

4.1.2 Strategia per gruppo di prodotti e di fornitori

In funzione dell'effetto leva sui risultati (costi, prestazioni), da un lato, e della complessità del mercato degli acquisti (disponibilità, dipendenze, rischi), dall'altro, le imprese di punta definiscono diverse strategie e processi in materia di acquisti per gruppi di prodotti e di fornitori (ad es., autovetture)⁷⁵. Le diverse strategie di base normative sono definite in base alla loro posizione in seno al portafoglio degli acquisti e devono essere adeguate e puntualizzate a seconda delle circostanze (ad es., stabilire fino a che punto sia opportuno procedere al consolidamento dei volumi). La figura 7 illustra questo approccio mediante esempi tratti dal ventaglio di acquisti di armasuisse.

Figura 7

Portafoglio degli acquisti

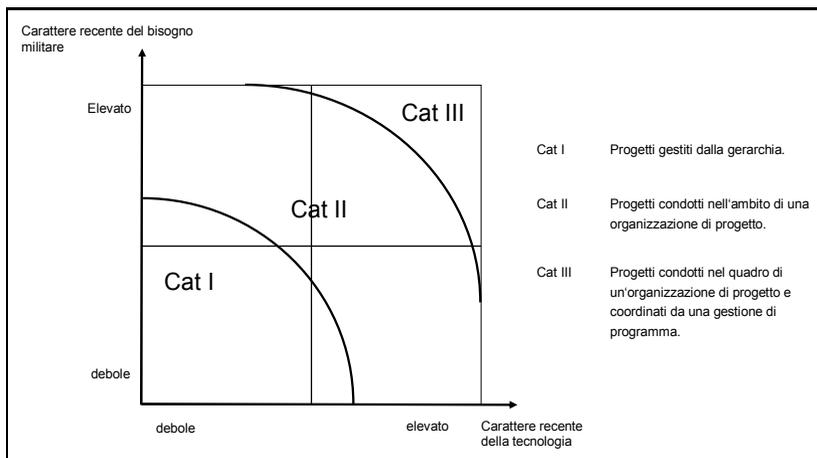


Fonte: Zellweger Management Consulting AG

armasuisse struttura i suoi progetti d'acquisto secondo altri criteri: nuova tipologia di bisogni e nuova tecnologia (cfr. la figure 8). L'organizzazione, lo svolgimento dell'acquisto e il controlling di progetto sono definiti in funzione di queste categorie di progetto.

⁷⁵ Esistono nella teoria e nella prassi altri approcci in parte ancora più differenziati concernenti la definizione di gruppi di prodotti.

Definizione delle categorie di progetto per gli acquisti da parte di armasuisse⁷⁶



Fonte: armasuisse

Questa classificazione in categorie non tiene sufficientemente conto degli aspetti strategici dell'acquisto (ad es., strategia in materia di gruppi di prodotti e di fornitori) e non è sufficientemente differenziata.

Il sistema di gestione di armasuisse contiene qua e là indicazioni relative a una definizione di gruppi di prodotti più differenziata e soprattutto più centrata sugli acquisti (le indicazioni più chiare si trovano nella direttiva di lavoro relativa ai criteri di selezione dei fornitori). Ma queste indicazioni non vengono integrate sistematicamente nel processo (nella trafila), non sono vincolanti e il loro grado di concretizzazione è debole. Inoltre, non è stata elaborata nessuna strategia in materia di gruppi di prodotti.

Ciò è palesato anche dall'assenza di indicatori. Secondo valutazioni sommarie espresse durante i colloqui, la quota di prodotti standard dovrebbe rappresentare pressappoco il 15 per cento del valore totale degli acquisti, ossia un importo compreso tra 200 a 300 milioni di franchi all'anno.⁷⁷

⁷⁶ Rappresentazione conforme alle direttive in vigore fino al 1° maggio 2007 (TUNE). In TUNE+, la versione rielaborata del 2 maggio 2007 dell'accordo TUNE, i progetti della categoria III sono ridefiniti sostanzialmente come segue: diversi progetti complessi e collegati tra loro, coordinati mediante una sorveglianza e una gestione di programma.

⁷⁷ Secondo un'analisi del sistema di categorie utilizzato da armasuisse, quasi il 90 % dei progetti d'acquisto, che rappresentava circa il 60% dei mezzi finanziari complessivi, era costituito, nel 2006, da progetti della categoria I, il rimanente, da progetti della categoria II.

L'analisi mostra inoltre un forte concentrazione dei fornitori: quasi il 40 per cento del volume totale degli acquisti fa capo ai 10 fornitori principali. Questa concentrazione è particolarmente elevata nel settore della manutenzione, caratterizzato dalla posizione dominante della RUAG.

4.1.3 Strategia geografica

Le imprese di punta definiscono la loro strategia anche da un'angolazione geografica (in generale, in funzione del gruppo di prodotti). Sono definiti i mercati interessanti, sui quali è possibile procedere a una ricerca di mercato attiva in materia di acquisti, dove i rischi svolgono un ruolo decisivo (conflitti, guerre). Armasuisse non dispone di una vera e propria strategia geografica. Esistono tuttavia esigenze che possono essere interpretate come basi in tal senso.

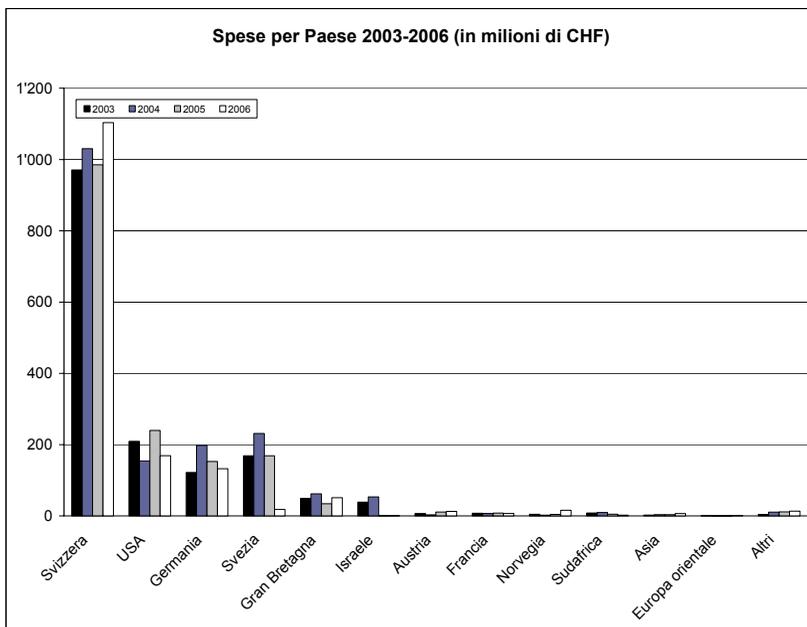
Ciò riguarda in particolare la distinzione tra acquisti in Svizzera e acquisti all'estero. I principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento esigono il mantenimento di una base industriale indigena e una cooperazione internazionale in materia d'armamenti. Essi evocano in maniera poco chiara un «partenariato per il plus-valore tra l'esercito e l'economia» e un «integrazione ottimizzata sul piano degli interessi e dei costi della base industriale svizzera». A prescindere dagli obblighi previsti dalla strategia applicata alla RUAG fondata sul rapporto di proprietà, la concretizzazione di quelle definizioni è del tutto assente. Mancano direttive trasparenti concernenti la procedura decisionale; ciò provoca regolarmente discussioni interne ed esterne ed accresce le incertezze per quanto attiene alla scelta dei fornitori (cfr. il cap. 3.2).

In questi ultimi anni, è stata stipulata una serie di protocolli d'intesa (cosiddetti Memorandums of Understanding) riguardanti la cooperazione in materia d'armamento con diversi Paesi (cfr. cap. 3.3.) che possono essere considerati elementi o emanazioni di una strategia geografica. Tuttavia, essi non possono essere iscritti in una strategia globale e non coprono tutti i mercati interessanti. Per riprendere il concetto chiave esposto al capitolo 3.3, aggiungiamo che non esiste nessuna direttiva strategica riguardante la procedura decisionale relativa agli acquisti di armamenti presso Paesi delicati sul piano della politica estera.⁷⁸

L'analisi della situazione mostra che gli acquisti non sono particolarmente globalizzati (cfr. la figura 9). I principali mercati sono quelli della Svizzera, degli Stati Uniti, della Germania e della Svezia. In questi ultimi anni, la quota della Svizzera ha registrato una leggera progressione. Se escludiamo il settore della manutenzione, la quota della Svizzera diminuisce leggermente, ma si mantiene comunque a un livello elevato.

⁷⁸ Inoltre, nei settori interessati dall'accordo OMC, la definizione di assi geografici si scontra con i limiti legali. Ma, come abbiamo già detto, l'entità finanziaria degli acquisti retti dal diritto dell'OMC è di debole portata.

Ripartizione geografica degli acquisti



Fonte: CPA in base alle indicazioni di armasuisse

Le cifre non tengono conto della quota che i fornitori svizzeri acquistano presso subappaltatori sui mercati mondiali.

La concentrazione dei mezzi finanziari sul mercato svizzero è particolarmente marcata in due unità aziendali «equipaggiamento e materiale di protezione ABC» e «veicoli da trasporto, materiale del genio e di salvataggio» (cfr. la figura 26 nell'allegato).

Dalle dichiarazioni di diversi interlocutori si evince che per numerosi acquisti effettuati nel quadro di una procedura mediante invito, sono stati invitati soltanto offerenti svizzeri (esempio tipico: l'acquisto di equipaggiamento opzionale per motori fuoribordo). La scelta degli offerenti è fondata su una prassi convalidata e non su una strategia definita. A giudizio di numerose persone interpellate, questa prassi si è dimostrata valida per quanto attiene alla qualità, ma anche per la sua componente indigena auspicata dai politici. Si può parlare di un'implicita «strategia degli acquisti indigeni», che guida le operazioni (per la sua valutazione sul piano legale si vedano le considerazioni al cap. 3.1.5).

4.1.4 Strategia specifica di ogni progetto

Le imprese industriali di punta definiscono a livello strategico più basso una strategia specifica per i grandi progetti d'acquisto e adeguata alla strategia globale in materia di acquisti.

In seno ad armasuisse, le strategie in materia di acquisti vengono attualmente elaborate e attuate principalmente a questo livello (solitamente nel quadro della definizione del mandato di progetto e del piano d'azione). Le strategie in materia di acquisti sono dunque definite caso per caso. L'assenza di strategie a livelli superiori (segnatamente a livello di gruppi di prodotti) genera spesso situazioni di monopolio alle quali non si è ben preparati (cfr. la figura 5, cap. 3.1.2). Ciò emerge chiaramente in due dei progetti d'acquisto esaminati:

- per la trasformazione di blindati ruotati superflui in *veicoli sanitari*, armasuisse spiega che, per ragioni di garanzia e di diritti relativi alla proprietà intellettuale, poteva entrare in linea di conto come possibile fornitore soltanto la società MOWAG. In occasione del primo acquisto di blindati ruotati, il contratto non menzionava l'eventualità di un trasformazione in tal senso o di misure ulteriori di mantenimento del valore o di direzione dei combattimenti;
- in occasione dell'acquisto del *SIC FT e del sistema radio tattico a onde corte SE-240*, la compatibilità necessaria con i sistemi esistenti ha contribuito in maniera decisiva alla scelta tempestiva del fornitore e al fatto di non poter più creare una situazione di concorrenza nel quadro della valutazione propriamente detta.

Le dipendenze e le interconnessioni crescenti tra sistemi diversi fanno supporre che in futuro questa problematica diventerà viepiù importante (installazioni sui veicoli, integrazione di software ecc.).

Per compensare almeno in parte il suo esiguo margine di negoziazione in situazioni di monopolio, armasuisse utilizza lo strumento della verifica dei prezzi, obbligo sancito dall'OAPub per gli acquisti di beni di valore superiore a un milione di franchi. Questo strumento è utilizzato scientemente per i fornitori in situazione di monopolio, come è stato confermato da interlocutori esterni. Lo attestano anche diverse domande di rimborso, andate a buon fine, che rispetto all'ammontare dell'acquisto sono tuttavia relativamente esigue.

Ciò nonostante, le verifiche dei prezzi costituiscono un approccio reattivo, dato che la trasparenza ottenuta è solo apparente. Una verifica integrale dei prezzi richiede, oltre all'esperienza commerciale, un cospicuo know how tecnico (prodotto, produzione, acquisti). L'ispettorato finanziario di armasuisse, incaricato di queste verifiche, non padroneggia questo know how in misura soddisfacente. Durante i colloqui, alcuni interlocutori che conoscono il mondo industriale hanno avanzato l'ipotesi, plausibile, secondo la quale taluni fornitori approfittano della situazione.

Per evitare questo problema, alcune imprese industriali di punta cercano la massima trasparenza mediante calcoli dettagliati e chiari nella prima fase del processo d'acquisto, o, se possibile, già nella fase dell'offerta. L'analisi di questi calcoli dettagliati permette di verificare i costi, le tariffe orarie, i tempi di elaborazione, i costi del materiale, i supplementi, i margini ecc. dell'offerta. Il grado di dettaglio dipende dal progetto d'acquisto. Questo metodo permette di valutare efficacemente

un'offerta, anche in assenza di concorrenza, a patto che internamente si disponga del know how necessario.

armasuisse non ricorre a questo metodo, e motiva il proprio atteggiamento adducendo il fatto che i fornitori in situazione di monopolio si oppongono alla divulgazione delle necessarie informazioni. Questo argomento può valere eventualmente per fornitori in situazione di monopolio particolarmente potenti, ma, nel complesso, non convince:

- questi metodi sono correnti nell'industria e dovrebbero dunque essere praticabili anche nel settore dell'armamento;
- in seno ad armasuisse, numerosi monopoli sono il risultato di acquisti successivi dovuti all'integrazione di sistemi, alle compatibilità tra prodotti ecc. Questi monopoli non sono perciò assoluti. Nella misura in cui, in occasione del primo acquisto, la valutazione viene effettuata nell'ottica dell'acquisto di tutta la famiglia di prodotti, e che bandi e contratti siano concepiti in tal senso, dovrebbe essere possibile obbligare i fornitori a una maggiore trasparenza. La condizione sarebbe tuttavia di disporre di una strategia in materia di acquisti che non sia definita unicamente in un progetto preciso.

Questo metodo è utilizzato sistematicamente da imprese industriali di punta, anche in una situazione di concorrenza. L'analisi sistematica dei valori permette di abbassare i costi, in particolare nel settore delle installazioni degli impianti, una volta chiuso il bando di concorso, o addirittura assegnato l'appalto. Con alcuni fornitori vengono stipulati modelli d'incentivazione che permettono loro di profittare a loro volta della diminuzione dei costi. A questo livello, il diritto degli appalti pubblici è certamente un po' restrittivo (parità di trattamento dei subappaltatori e trasparenza delle trattative), ma non impedisce l'elaborazione di una strategia, soprattutto se essa viene definita dopo un'assegnazione valida. Modelli d'incentivazione sono probabilmente necessari al fine di convincere in tal senso i fornitori che hanno vinto un appalto nel quadro di una procedura concorrenziale.

Un'altra soluzione per limitare le situazioni di monopolio consiste nella modularizzazione dei sistemi, in particolare nel settore informatico, sempre più importante. La definizione trasparente di interfacce standard, e l'invito a prevederne possono permettere la libera concorrenza nell'evoluzione futura e nell'integrazione di sistemi. Alcuni servizi di armasuisse orientano i loro sforzi in tal senso – ma si può dire che costituiscono l'eccezione alla regola. Diversi subappaltatori interpellati deplorano il fatto che armasuisse non ricorra sistematicamente e soprattutto integralmente alla modularizzazione e si trovi così coinvolta in inutili situazioni di quasi monopolio.

Nel confronto con le imprese industriali di punta, anche gli aspetti seguenti della prassi di armasuisse hanno attratto la nostra attenzione:

- *debole priorità accordata agli acquisti raggruppati*: spesso, armasuisse acquista e mette a disposizione materiale complementare o equipaggiamento. Questo modo di procedere è motivato con il fatto che il fornitore conteggia costi più elevati di quelli che armasuisse ottiene mediante un acquisto diretto. I sovraccosti per il processo interno così generati non sono presi in considerazione. Quando si tratta di pezzi e di prodotti standard in grande quantità, la procedura di armasuisse è probabilmente economica (ad es., acquisto raggruppatto di materiale informatico nel quadro di diversi progetti d'acquisto). Per quanto attiene ai costi del processo, la soluzione rappresentata

dall'acquisto raggruppato sarebbe probabilmente ottimale nel caso di acquisto di equipaggiamento interno per i veicoli sanitari e di acquisto complementare dei veicoli da trasporto e dei telai di supporto per i motori fuoribordo;

- *debole priorità accordata ai costi*: le strategie in materia di acquisti sono fondate prioritariamente sulla qualità elevata, sulla disponibilità di prodotti e sulla sicurezza di approvvigionamento. I costi sono secondari. Nelle imprese industriali di punta, per contro, la regola consiste nel scegliere sistematicamente la soluzione che assicura esigenze pratiche minime al costo più basso (idealmente, Total Cost of Ownership) (cfr. i cap. 4.2.4, 4.2.5);
- l'esigenza formulata in parte dei mandati di progetto, secondo la quale l'acquisto deve essere concentrato sui *prodotti finiti* (sistema radio tattico a onde corte SA-240, motori fuoribordo), corrisponde a una tendenza osservata nell'industria (cfr. il cap. 4.2.4, concernente l'attuazione effettiva di questa esigenza).

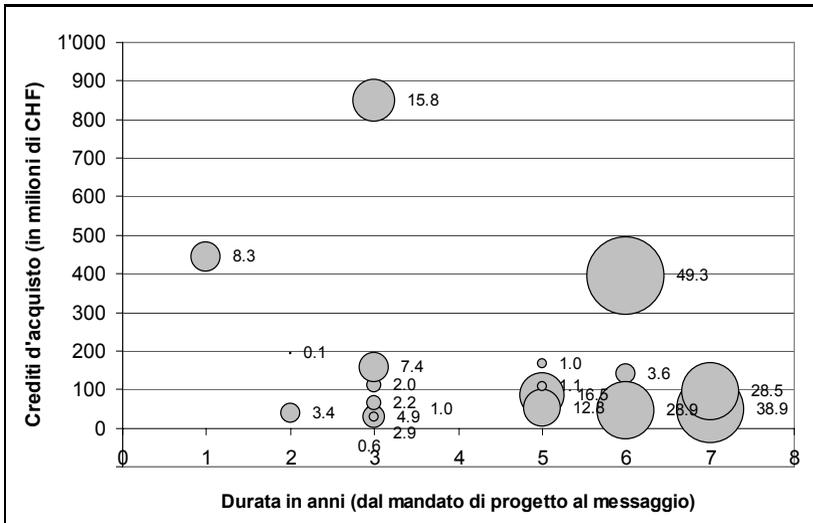
4.1.5 Conclusioni intermedie

Gli acquisti di armasuisse sono caratterizzati da aggiudicazioni mediante trattativa privata, una forte concentrazione su un numero limitato di fornitori e una quota elevata di acquisti in Svizzera. Dal punto di vista della gestione strategica degli acquisti, una situazione siffatta necessita di un controlling rigoroso dei fornitori (prestazione, affidabilità, costi ecc.), di una gestione dei rischi istituzionalizzata, che analizzi in particolare e periodicamente i rischi in materia di dipendenza e di approvvigionamento e, in situazione di monopolio, della massima trasparenza in occasione della presentazione dell'offerta da parte dei fornitori. In armasuisse, rispetto alle imprese industriali di punta, questi elementi non sono sufficientemente sanciti.

La concentrazione su alcuni fornitori può essere pertinente quando è il risultato di una strategia chiara e non quello di decisioni isolate. Armasuisse non dispone ancora delle basi strategiche essenziali per un procedura d'acquisto economica. Strategie esplicite in materia di acquisti a livello di armasuisse e dei gruppi di prodotti e di fornitori, come pure a livello geografico non esistono affatto, o quando esistono, non sono sufficientemente concrete. Gli elementi che vanno in tal senso sono ben lungi dal costituire una strategia coerente. Il sistema di classificazione dei progetti non è sufficientemente centrato sugli acquisti.

Questi deficit si spiegano soprattutto con il fatto che armasuisse non può definire né adottare in proprio una strategia globale in materia di acquisti. È evidente che tali strategie non possono essere stabilite senza previa considerazione delle direttive derivate dalla pianificazione dell'armamento e dalla politica di sicurezza a un livello superiore. Il fatto che una strategia globale e strategie in materia di gruppi di prodotti non siano ancora state elaborate è indice di una carente integrazione di riflessioni strategiche in materia di acquisti nella pianificazione dell'armamento. armasuisse, quale centro designato per gli acquisti, deve esigere dai suoi partner in seno al DDPS, i contributi corrispondenti e avviare la formulazione di strategie in materia.

Durata della realizzazione di progetti selezionati



Fonte: CPA in base alle indicazioni di armasuisse

Asse delle ascisse: durata del budget «Progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto» (PC&PA) fino alla sua adozione nel programma d'armamento (arrotondato in anni interi).

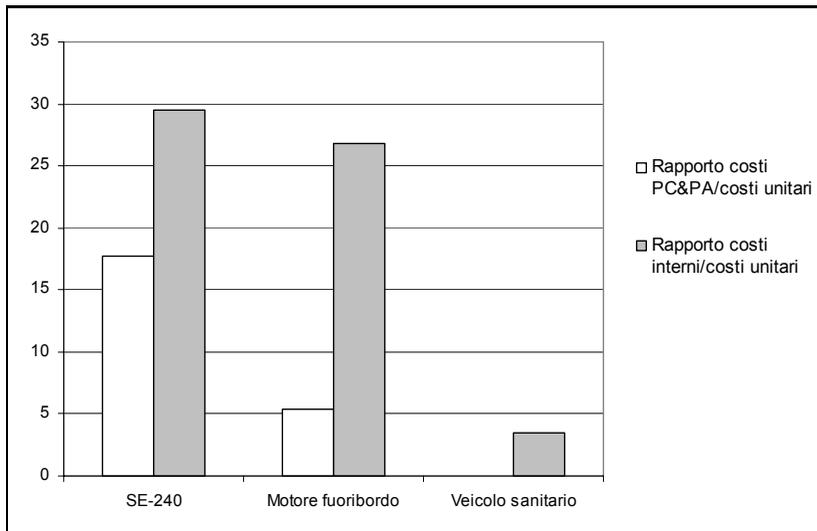
Dimensione delle bolle: pagamenti con budget PC&PA fino all'adozione nel programma d'armamento; in milioni di franchi.

Il breve termine per i preparativi d'acquisto concernenti il sistema radio tattico a onde corte SE-240 e il motore fuoribordo mostra che una realizzazione più rapida è possibile. Le persone interessate ritengono che la realizzazione rapida di questi progetti sia un'opportunità da sfruttare. Anche dall'esterno, si ritiene possibile una realizzazione ancora più rapida di questi progetti (cfr. il cap. 4.2.4).

La figura 11 presenta i costi interni ed esterni dei preparativi d'acquisto in rapporto al valore dei beni acquistati. Questi rapporti non devono essere interpretati in maniera troppo rigida, ma considerati alla stregua di semplici indicatori che rispecchiano ordini di grandezza.

Rispetto alle imprese industriali, i costi di processo sono elevati, anche tenendo conto dei diversi gradi di complessità dei progetti d'acquisto. Questa constatazione è tanto più significativa se si tiene presente che le valutazioni prendono in considerazione i costi interni d'armasuisse ma non quelli dei partner del settore Difesa.

Rapporto tra i costi di processo e i costi unitari di progetto d'acquisto selezionati



Fonte: CPA in base al MIS d'armasuisse

I costi unitari includono eventuali spese per l'equipaggiamento aggiunto, i montaggi sui veicoli ecc. Affinché non vengano penalizzate le economie di costo realizzate, abbiamo utilizzato come base per il calcolo dei costi unitari il credito d'acquisto corrispondente e non i costi effettivi d'acquisto.

I costi interni occasionati dall'acquisto dei motori fuoribordo standard sono molto ingenti in quanto 25 volte più elevati del prezzo d'acquisto di un motore siffatto⁷⁹. I costi interni generati da preparativi d'acquisto del SE-240 corrispondono a 30 volte il prezzo di un'unità (installazione inclusa). Questo valore deve essere considerato elevato sapendo che si tratta di un prodotto militare standard utilizzato da oltre venti eserciti.

I costi si collocano in una forchetta accettabile unicamente per quanto riguarda la trasformazione del carro sanitario. Notiamo tuttavia che la fase preparatoria non ha comportato nessun costo esterno in quanto il fornitore ha preso a suo carico i costi dello sviluppo. Dato che nessun credito PC&PA corrispondente era stato liberato, si era convenuto con il fornitore di finanziare questi costi mediante un aumento degli acquisti di serie.

⁷⁹ I costi interni di armasuisse comportati dall'acquisto del motore fuoribordo corrispondono approssimativamente al prezzo totale dei 90 motori acquistati nel quadro delle necessità dell'esercito (i 135 motori rimanenti sono finalizzati ad attività premitari e attività militari fuori servizio).

Dietro questi costi elevati si cela, sia per quanto concerne il motore fuoribordo sia per l'SE-240, test onerosi di verifica effettuati nel quadro della valutazione. armasuisse giustifica questi test con l'utilizzazione particolare che ne fa l'esercito svizzero (ad es., altra utilizzazione e sollecitazione più elevata dei motori fuoribordo nell'esercito che non nel civile, contesto topografico o ancora condizioni complesse concernenti la compatibilità elettromagnetica in occasione dell'installazione sui veicoli). Altro motivo importante: l'equipaggiamento aggiunto specifico dell'esercito, talvolta molto costoso (ad es. veicolo per il trasporto del motore fuoribordo).

Per le persone coinvolte nel processo d'acquisto, detti oneri sono giustificati, anzi sono persino necessari. Da un punto di vista esterno, oneri d'acquisto elevati sono giustificati in certi casi. Ma la loro motivazione dovrebbe essere sancita in una strategia in materia di acquisti. Resta comunque il fatto che, dal punto di vista di una gestione moderna degli acquisti, è problematico che valutazioni le quali implicano oneri elevati siano effettuate senza tenere presenti considerazioni di ordine strategico.

4.2.2 Processo, organizzazione e gestione di progetti

Il sistema di gestione costituisce la base centrale per la realizzazione di progetti d'acquisto da parte di armasuisse. Esso è accessibile online e documentato; il sistema di gestione comprende tutti i processi, direttive di lavoro, direttive (ivi incluse le basi legali) e strumenti ausiliari.

Il modello di base è concepito in maniera professionale e logica in ampia misura. Esso costituisce la base per la certificazione, già effettuata con successo a diverse riprese. Gli utenti deplorano tuttavia la mancanza di trasparenza e la complessità del sistema. Diverse persone interpellate lamentano difficoltà di orientamento. Il sistema semplifica la ricerca di documenti conosciuti, ma le cose si complicano quando si tratta di sapere quale direttiva di lavoro applicare in un caso concreto. Più da vicino, ci si rende conto che non tutti i documenti sono aggiornati e che le diverse direttive di lavoro non sono sempre coerenti. Per quanto riguarda l'organizzazione di progetto, ad esempio, le direttive non sono omogenee e alcune responsabilità vengono delegate a organismi che non esistono più (ad es., la commissione d'armamento).

Da diversi colloqui e dalla consultazione dei laboratori emerge che la classificazione prevista dal modello di processo non è sempre applicata sistematicamente e che, spesso, i processi definiti non sono rispettati o non possono esserlo. Si constatano deviazioni dai processi definiti e le tappe chiave non sono sempre rispettate. L'ispettorato finanziario di armasuisse, che verifica il rispetto delle direttive nell'ambito di revisioni interne, ha rilevato che in ogni revisione effettuata – oltre una trentina – sono emerse deviazioni non giustificate o giustificate solo in parte. Per i progetti d'acquisto di un SIC FT e di un veicolo sanitario, analizzati nel quadro del nostro studio, i processi sono stati applicati soltanto in maniera molto selettiva. Il problema è costituito soprattutto dal fatto che, per diversi progetti, documenti importanti e tappe chiave (piano d'azione, concetti relativi alla manutenzione, talvolta i capitoli d'oneri) non sono stati elaborati in tempo utile o non elaborati del tutto.⁸⁰

⁸⁰ Per contro, i documenti essenziali per la ricostituzione della procedura d'aggiudicazione (rapporti di valutazione, documentazione del bando) sono disponibili, almeno per i casi esaminati.

Globalmente la prassi diverge fortemente dalle direttive riguardanti il processo contenute nel sistema di gestione. Essa è più semplice (tutte le tappe del processo non vengono realizzate) e, nel contempo, più differenziata (ogni progetto adotta un approccio diverso) di quanto previsto nella classificazione dei progetti e dei processi che ne derivano. Dato che, spesso, i processi non vengono rispettati (o non possono esserlo), ci si chiede se il sistema di gestione sia opportuno. Armasuisse possiede soltanto pochi processi che devono tenere conto di un numero importante di progetti molto differenziati tra loro in termini di strategia d'acquisto. Le imprese industriali di punta possiedono un maggior numero di processi variati che, al tempo stesso, sono più semplici e meglio adeguati alle situazioni prevedibili in termini di strategia d'acquisto. La loro esperienza mostra che processi differenziati e snelliti permettono una realizzazione semplificata e migliore.

In seno ad armasuisse mancano soprattutto processi più semplici per l'acquisto di prodotti standard. Nelle imprese industriali di punta, questi processi sono limitati allo stretto necessario, standardizzati e in parte automatizzati. Essi sono talvolta affidati a operatori esterni.

Le direttive prevedono un'organizzazione di progetto in funzione della classificazione del progetto:⁸¹

- i progetti della categoria I sono gestiti in seno all'organizzazione gerarchica d'armasuisse dopo il conferimento del mandato d'acquisto corrispondente. In generale, le responsabilità globale del progetto (sorveglianza) spetta ai responsabili dei servizi specializzati competenti e non alle persone incaricate dell'acquisto dal punto di vista tecnico e commerciale;
- i progetti della categoria II vengono sviluppati e realizzati, nell'ambito di un'organizzazione di progetto, dalla commissione dei progetti (o dalla squadra di progetto integrata, SPI). Le squadre di progetto integrate sono formate dallo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito nella fase di pianificazione del progetto. In generale, la direzione di progetto è assicurata da un rappresentante dello Stato maggiore di pianificazione durante la fase di pianificazione e da un rappresentante di armasuisse durante la fase della valutazione preliminare e della valutazione (nonché della realizzazione dell'acquisto fino all'introduzione).⁸² La responsabilità in termini di risultati spetta tuttavia alla sorveglianza del progetto: mandante, mandatario e beneficiari dell'acquisto vi sono rappresentati; la presidenza viene attribuita caso per caso.

⁸¹ Dato che i progetti della categoria III sono tutto sommato progetti della categoria II coordinati a un livello superiore, si applica, a livello operativo, la stessa organizzazione di progetto applicata per i progetti della categoria II.

⁸² Nella configurazione di base, armasuisse prevede un responsabile di progetto in ogni settore: tecnica, commercio e garanzia della qualità. Lo Stato maggiore di pianificazione prevede, a sua volta, il responsabile di progetto da parte del mandatario. Il servizio che ne beneficia nomina i responsabili di progetto nei settori delle operazioni, dell'esercizio, dell'istruzione ed eventualmente della sicurezza. La Base logistica prevede il responsabile di progetto in materia di gestione del ciclo di vita. Conformemente al nuovo accordo TUNE+, un responsabile di progetto dell'unità centrale di prestazioni TIC DDPS è associato ai progetti della Base d'aiuto alla condotta e progetti TIC.

Se si confrontano le direttive attuali e la prassi relativa all'organizzazione di progetto con le imprese industriali di punta, i punti seguenti attirano l'attenzione:

- *organizzazione di progetto dettagliata e in parte complessa*: i progetti di una certa portata coinvolgono un numero molto elevato di persone direttamente subordinate, ma anche per gli acquisti di minore ampiezza il numero delle persone implicate è comunque elevato. L'organizzazione di progetti come il SIC FT è molto complessa. La gestione di questo tipo di progetti è altresì onerosa. Alcuni interlocutori hanno segnalato che non tutte le persone (numerosa) che assistono alle riunioni di coordinamento possono fornire un contributo importante, e questo per due motivi:
 - sembra che non tutti i partner (segnatamente la BLEs e la BAC) possono mettere a disposizione le risorse necessarie, talvolta per mancanza di qualificazione, talaltra per mancanza di disponibilità. Diverse persone deplorano di dover lavorare contemporaneamente su un numero troppo elevato di progetti, e aggiungono di avere solo il tempo di preparare le riunioni per i progetti molto esigenti;
 - ci si chiede se il numero delle persone invitate sia limitato allo stretto necessario.
- *Forte gerarchizzazione delle competenze decisionali*: a differenza delle imprese industriali di punta, armasuisse non affida la responsabilità globale (prodotto/costi/qualità/termini) al responsabile di progetto (categoria II) o agli specialisti tecnici o commerciali (categoria I), i quali gestiscono i progetti a livello operativo. Un numero ingente di piccoli progetti e di progetti che riguardano affari correnti sono gestiti dalla gerarchia. Oltre agli inconvenienti in termini d'efficacia (procedure decisionali più lunghe, tendenza al coinvolgimento eccessivo delle capacità in termini di tempo e di capacità specializzate dei livelli superiori), sembra che ciò contribuisca a far sì che, in seno ad armasuisse, la responsabilità venga spostata verso l'alto, mentre in caso di errore, i superiori gerarchici cercano i colpevoli nella parte gerarchica inferiore. Ciò instaura ai livelli inferiori una cultura che non ammette errori e un'eccessiva preoccupazione per la sicurezza.
- *Separazione delle funzioni commerciali e tecniche*: questa separazione non convince, in particolare per i progetti di piccola portata, perché esistono forti interazioni tra le due funzioni ed essa comporta costi di transazione elevati.
- *Collocazione della garanzia della qualità*: la garanzia della qualità non è collocata negli uffici incaricati degli acquisti ma nel settore di competenze Scienza e tecnologia (corrisponde più o meno alla Divisione Ricerca e Sviluppo R+S di un'impresa); essa è dunque geograficamente separata dalle attività d'acquisto.

Alcuni interlocutori esterni ritengono che per quanto attiene alla documentazione, l'affidabilità e le competenze tecniche, la *gestione di progetti* d'armasuisse è paragonabile a quelle delle imprese industriali o persino migliore. I laboratori, come pure le informazioni comunicate a monte e a valle di questi laboratori, danno, a loro volta, questa impressione.

Da un angolo esterno retto dai criteri del settore privato, si deplora tuttavia l'assenza di una concezione che lasci ampio spazio alla dimensione della gestione aziendale. La gestione di progetti è prima di tutto centrata sulla garanzia di una soluzione

tecnica convincente: l'obiettivo è di attuare, nel quadro del credito disponibile, la soluzione migliore e non di soddisfare, ai costi più bassi, le esigenze poste dal progetto (cfr. il cap. 4.3.1). I costi di processo (oneri interni) svolgono soltanto un ruolo minimo in seno alla gestione di progetti; ciò è dovuto in particolare alla mancanza di direttive corrispondenti e al fatto che il responsabile di progetto non si assume la responsabilità dei costi.

Il controlling di progetto corrispondente con l'aiuto del sistema d'informazione gestionale non è effettuato in maniera sistematica, anzi non viene applicato per niente. La gestione di progetti non include criteri trasparenti d'interruzione del progetto né una gestione dei rischi oggettiva (tecnica, commerciale, relativa ai termini ecc.). Nel momento dell'analisi del progetto SIC FT, abbiamo avuto l'impressione che i rischi legati a certe decisioni relative alle tappe chiave siano stati sottovalutati (ad es., la questione tecnica della trasmissione radio non è stata regolamentata).

4.2.3 Collaborazione con i partner in seno al DDPS e interfacce con i fornitori

L'accordo TUNE, in vigore dal 2003, definisce la collaborazione tra armasuisse e i suoi partner in seno al DDPS.⁸³ Rispetto alla vecchia procedura, TUNE deve garantire una realizzazione più rapida della pianificazione dei progetti d'acquisto d'armamento e soddisfare i bisogni specifici in maniera più flessibile che in passato.

Dopo la sua entrata in vigore, si è rapidamente costatatato che questo accordo pone dei problemi per quanto riguarda l'attuazione, in quanto certi ruoli non sono stati definiti chiaramente e quelli della Base logistica e della Base d'aiuto alla condotta, in particolare, non sono stati presi in considerazione in modo appropriato. Queste lacune dovevano essere colmate nella versione rielaborata di TUNE («TUNE+»), firmata il 2 maggio 2007, dopo lunghe trattative.⁸⁴

Per tutti i progetti d'acquisto da noi esaminati, le persone direttamente implicate ritengono che la collaborazione in generale è buona, se non eccellente. Tutti sono unanimi nel ritenere che, dopo alcune difficoltà incontrate in occasione dell'introduzione del nuovo regolamento (TUNE), la collaborazione è sensibilmente migliorata, specialmente tra armasuisse e lo Stato maggiore di pianificazione. Per quanto concerne questi due enti, essa è migliore a livello operativo che non a livello di direzione. Tuttavia, la segmentazione tradizionale rimane forte: ognuno difende il proprio dominio e cerca di raggiungere un risultato ottimale. Tratteremo qui di seguito alcuni aspetti critici della collaborazione nella fase di pianificazione di progetto (valutazione preliminare e valutazione).

⁸³ TUNE svolge altresì un ruolo di collegamento tra le specificazioni interne del processo dei due settori del dipartimento. Il settore Difesa si fonda soprattutto sul manuale di pianificazione della difesa (versione non definitiva), mentre i lavori di armasuisse sono basati sulle specificazioni di un sistema di gestione certificato.

⁸⁴ Le difficoltà risiedono, tuttora, nella definizione delle competenze di armasuisse e della BLEs per la manutenzione (acquisti di pezzi di ricambio). Da ora in poi, spetterà ad armasuisse stipulare i contratti quadro e alla BLEs effettuare le ordinazioni fondandosi su questa base.

Conformemente a TUNE, lo Stato maggiore di pianificazione è responsabile della *pianificazione dei progetti*. Armasuisse, quale organo incaricato degli acquisti, gli si associa in prima fase affinché le questioni di fattibilità tecnica e di costi di alcuni bisogni materiali siano regolamentate. Le persone interpellate sono unanimi nell'affermare che a questo livello sono stati apportati miglioramenti sensibili.⁸⁵

Nel settore degli acquisti, la sfida alla quale è confrontata la collaborazione consiste nel comunicare strettamente e molto a monte con i fornitori eventuali (questioni concernenti il mercato e la fattibilità). Affinché questa collaborazione sia migliorata e accelerata, due processi sono stati raggruppati nel quadro dell'accordo TUNE. In precedenza, essi venivano attuati separatamente e in maniera sequenziale dallo Stato maggiore di pianificazione e, in seguito, da armasuisse. Conformemente all'accordo TUNE, i contatti con i fornitori spettano ad armasuisse. I fornitori promuovono le loro soluzioni presso l'utente, il quale trasmette i suoi bisogni allo Stato maggiore di pianificazione. Secondo diverse persone interpellate, gli ambienti industriali puntano attivamente sull'SMP, meno esperto tecnicamente, e tentano di influenzare la sua pianificazione mediante nuove soluzioni tecniche. Questa strategia s'impone ancora di più, dal punto di vista dei fornitori, dopo che la responsabilità del budget dell'armamento è stato affidato al settore Difesa (e non più ad armasuisse). Secondo le dichiarazioni di rappresentanti d'armasuisse, i contatti con gli ambienti industriali fanno sì che, in generale, le esigenze militari siano fortemente adeguate a un prodotto determinato; spetta allora ad armasuisse contrastare ciò nel quadro dei negoziati relativi al mandato di progetto e, in casi estremi, rifiutarsi di sottoscriverlo. Notiamo tuttavia che il capo dell'armamento non dispone in questi casi di una libertà totale perché, in quanto mandatario, è interessato all'ottenimento di progetti d'acquisto (sulle conseguenze possibili si veda il cap. 3.1.4).

La responsabilità dei preparativi d'acquisto veri e propri (valutazione ed, eventualmente, valutazione preliminare) spetta ad armasuisse. I beneficiari le sono strettamente associati, partecipano alla selezione e alla definizione dei criteri di valutazione. Con la dichiarazione dell'idoneità per la truppa, essi possono ancora esercitare un'influenza decisiva a uno stadio molto avanzato del processo di valutazione e comunicare ulteriori auspici (cfr. il cap. 4.2.4).

Altri eserciti (ad es., tedesco e svedese) effettuano una distinzione più netta. Ciò ha il vantaggio di semplificare e accelerare il processo permettendo nel contempo di evitare che i capitolati d'onori siano troppo consistenti. Ma ciò comporta anche il rischio di effettuare acquisti inadatti ai bisogni dell'utente e di non scorgere i difetti ai quali potrebbe rimediare senza costi supplementari. È per questo motivo che l'utente deve essere associato al processo in maniera appropriata. Le imprese di punta lo fanno, definendo tuttavia il suo ruolo e i mezzi d'influenza per ogni fase dell'acquisto e in funzione del peso strategico del bene da acquistare. Conseguenza possibile può essere una forte riduzione dell'influenza degli utenti in certi settori e soprattutto che questa influenza venga esercitata in una fase precoce.

Alcuni fornitori (offerenti) ci hanno comunicato che, durante la fase del bando di concorso e della valutazione, vi sono stati contatti tra offerenti (selezionati) e lo Stato maggiore di pianificazione o i beneficiari (cfr. il cap. 3.1.3). Questo non è

⁸⁵ Alcuni rappresentanti di armasuisse, in particolare, vorrebbero essere associati ancor prima alla pianificazione, e soprattutto all'elaborazione della pianificazione direttiva. Questa richiesta concerne il processo di pianificazione e, non essendo oggetto del presente studio, non è stata approfondita.

auspicabile dal punto di vista legale e commerciale. Se, ad esempio, un fornitore viene a sapere che il suo prodotto figura in «pole position», ciò si ripercuoterà sui prezzi in ogni fase della procedura di appalto. Le imprese industriali di punta definiscono chiaramente i flussi d'informazioni tra i fornitori e i servizi interni e vegliano affinché siano rispettati. Inoltre, il coinvolgimento molto precoce dei responsabili dell'acquisto garantisce che le informazioni saranno meglio canalizzate.

4.2.4 Specificazione e capitolato d'oneri

Le specificazioni e il capitolato d'oneri incidono in maniera decisiva sui costi d'acquisto. Esperienze tratte dall'industria mostrano che l'80 per cento dei costi viene stabilito dopo l'emissione della specificazione del prodotto o del sistema.

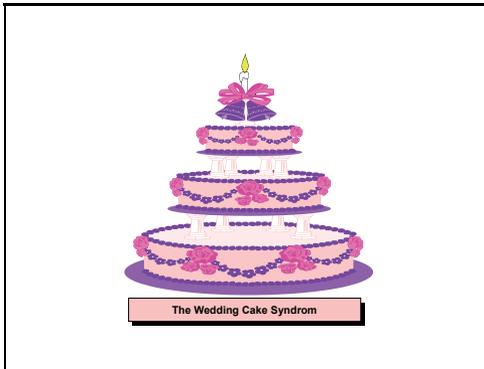
Il livello delle specificazioni nel capitolato d'oneri è generalmente elevato.⁸⁶ Anche nei casi in cui si prospetta l'acquisto di prodotti finiti, i compromessi sul piano delle esigenze funzionali sono minimi. L'argomento che viene fatto sempre valere è quello delle esigenze proprie dell'esercito svizzero: esercito di milizia, plurilinguismo, speciale tattica d'impiego, integrazione nel sistema globale. Questi argomenti sono certamente convincenti in certi casi; in generale, abbiamo tuttavia l'impressione che essi siano mirati a legittimare specificazioni esigenti e a mascherare un perfezionismo eccessivo.

Numerosi interlocutori riconoscono che le esigenze qualitative dell'esercito svizzero sono leggermente superiori a quelle di altri eserciti. Parte dei nostri interlocutori esprimono dubbi circa la necessità di alcune tra queste esigenze (ad es. protezione contro i fulmini per la radio a onde corte).

L'esperienza delle imprese industriali mostra che il livello di specificazione è pure in funzione del tempo e del numero di attori. Ogni collaboratore supplementare che partecipa alle specificazioni intende offrire il suo contributo e adempiere il suo compito in maniera ottimale. Ciò instaura una cosiddetta «wedding cake syndrom»: il livello di esigenza aumenta con il tempo, le specificazioni si approfondiscono e il ventaglio di prodotti conformi diminuisce di conseguenza.

⁸⁶ In generale, i capitolati d'oneri sono redatti dalle squadre di progetto integrate (SPI) e approvati dal capo dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito (quest'ultimo prende la decisione relativa al capitolato d'oneri per i progetti realizzati senza SPI). armasuisse stabilisce le specificazioni tecniche sulla base delle esigenze militari o del capitolato d'oneri militare.

Wedding cake syndrom



Fonte: Zellweger Management Consulting AG

Le imprese industriali di punta applicano sistematicamente, sin dalla definizione dell'elenco degli obblighi, elementi di ottimizzazione come l'analisi del valore per ridurre la specificazione all'essenziale (cfr. anche il cap. 4.2.5). Nel migliore dei casi, queste analisi del valore vengono effettuate da persone non direttamente implicate nel progetto. armasuisse non ricorre quasi mai a detti elementi di ottimizzazione nelle prime, decisive fasi dell'acquisto.

I progetti d'acquisto analizzati nel quadro del presente studio mostrano che le specificazioni e i capitoli d'oneri corrispondenti restano a lungo allo stadio di abbozzo. Il capitolato d'oneri definitivo viene definito in uno stadio molto avanzato del processo. Ne consegue la possibilità di integrarvi, a più riprese, esigenze nuove e modificate (funzionalità, quantità ecc.). L'esperienza mostra che ciò fa aumentare i costi di gestione e di realizzazione.

Istruttivo, in tale contesto, è il primo tentativo, abortito, di acquisto del motore fuoribordo. Anche se i modelli proposti avevano adempiuto le esigenze in materia di prestazioni definite nel capitolato d'oneri, nessuno di essi era stato dichiarato conforme alle truppe, in quanto la truppa riteneva che le riserve di potenza fossero insufficienti. Il capitolato d'oneri è stato in seguito adeguato ed emanato un nuovo bando di concorso per l'acquisto (con nuove spese di valutazione).

Per quanto concerne il sistema radio tattico a onde corte SE-240, sono state proposte alcune richieste di modifica del costo di 6,7 milioni di franchi, fondate su test effettuate dalla truppa. Dopo esami approfonditi e negoziati tra armasuisse e i rappresentanti degli utenti, sono state attuate modifiche per un totale di 4,6 milioni di franchi. I costi di adeguamento rappresentano pertanto quasi il 7 per cento del costo globale dell'acquisto. Modifiche ulteriori apportate al motore fuoribordo sono dello stesso ordine di grandezza. In percentuale, ciò non sembra molto, ma in cifre assolute, nel contesto di una gestione aziendale, si tratta di importi supplementari considerevoli.

Il SIC FT costituisce un caso particolare: nella fase di sperimentazione, un sistema esistente è stato notevolmente modificato, per non dire sviluppato, al fine di poter essere utilizzato dall'esercito svizzero. I costi per lo sviluppo di queste modifiche –

almeno 50 milioni di franchi – sono molto elevati per un sistema esistente, anche rispetto ai costi di licenza.

Se la realizzazione del progetto è molto lunga, esiste il rischio che le esigenze militari, da un lato, e la tecnologia presso i fornitori, dall'altro, si modifichino durante il processo. Ciò si è verificato per quanto concerne il veicolo sanitario, per il quale l'integrazione di componenti del SIC FT (e le spese supplementari da essa generate) è dovuta essere introdotta nel capitolato d'oneri a uno stadio avanzato del processo. Probabilmente, vista la lunga durata di realizzazione dei progetti, questo fenomeno ricorre spesso nella prassi di armasuisse (cfr. la figura 10).

Nel settore privato, le imprese di punta (ad es., costruzione d'impianti o d'infrastrutture) definiscono, al varo di un progetto, una scadenza chiave di «design-freeze» con direttive molto strette in materia di termini. Se si intende apportare modifiche dopo questa tappa chiave (previo nulla osta del servizio superiore), gli ostacoli che si presentano sono difficili da superare. Diversamente dalla prassi attuale del DDPS, si tratta di applicare il principio riassumibile nell'espressione «meglio definire che sperimentare». Alcuni interlocutori esterni ammettono che armasuisse adotta attualmente un approccio molto più restrittivo che non in passato (quasi ogni desiderio supplementare dell'utente veniva allora esaudito), senza dubbio dovuto, in gran parte, alle restrizioni budgetarie. Tuttavia, rispetto alle imprese del settore privato, i margini di manovra concernenti modifiche a posteriori sono ancora ampi.

Oltre alle modifiche tecniche, la definizione a sua volta molto tardiva delle griglie quantitative (da parte del mandante, ossia lo Stato maggiore di pianificazione) è problematica e tende ad accrescere i costi. Nel caso del SE-240, la griglia quantitativa ha determinato soltanto una volta la scelta del modello e dell'impresa. È stato necessario rinegoziare con i fornitori i prezzi per un numero minimo di pezzi. Benché armasuisse abbia adottato una procedura convincente per il bando di concorso successivo concernente diverse quantità di pezzi e per il confronto delle offerte inoltrate, la sua posizione nel quadro della negoziazione era sensibilmente più debole che in una situazione di concorrenza, quando il bando riguardava un numero di pezzi fisso.

La prassi attuale rimette in questione l'obiettivo d'acquisto di prodotti finiti al quale mira la politica d'armamento, che è in effetti un obiettivo frequentemente perseguito (SE-240, motore fuoribordo e numerosi altri casi). Ma i vantaggi di questa procedura in termini di concorrenza e di costi si riducono quasi a niente, se nel quadro della specificazione (e della specificazione a posteriori) le esigenze crescono, gli adattamenti s'impongono e a monte si crea un situazione di monopolio.

4.2.5 Criteri di valutazione

Le direttive concernenti la procedura e il lavoro accordano un'importanza sempre maggiore alla definizione e alla documentazione dei criteri di valutazione. Gli strumenti di valutazione previsti non sono troppo complessi e permettono una valutazione trasparente e sistematica delle offerte. Nella prassi, armasuisse ricorre ai due approcci seguenti:

- *scelta dell'offerta che presenta il migliore rapporto costi/benefici*: questo approccio è fondato su un'analisi dettagliata dell'utilità in funzione dei criteri più variati (tecnica, esercizio, commercio ecc.). Le diverse dimensioni

dell'utilità sono valutate separatamente (sistema a punti) ed espresse in un tasso di utilità ottenuto in funzione di una ponderazione predefinita. In seguito, viene stabilito un rapporto tra l'utilità (espressa in punti) e i costi. L'offerta scelta è quella che assegna più punti per ogni franco speso.

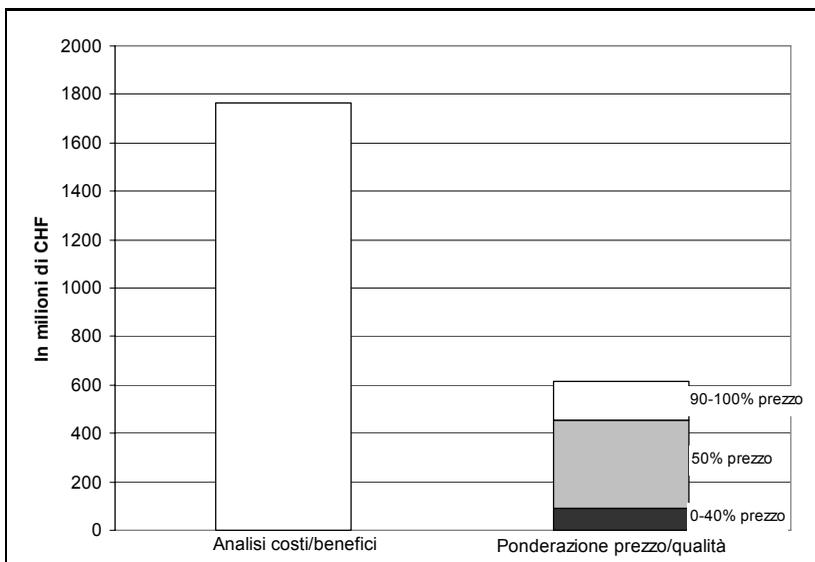
- *Scelta con ponderazione specifica della qualità e del prezzo*: si tratta prima di tutto di procedere alla ponderazione della qualità e del prezzo. Anche in questo caso, per valutare la qualità, il tasso di utilità viene calcolato ed espresso in punti. Il prezzo è a sua volta espresso in punti. L'offerta che presenta il prezzo più vantaggioso ottiene il numero massimo di punti. Le altre offerte ottengono un numero di punti inferiore, determinato percentualmente dalla divergenza di prezzo rispetto all'offerta più economica. La rappresentazione più sotto illustra questo approccio per una ponderazione della qualità del 60 per cento e del prezzo del 40 per cento (l'appalto va all'offerta 1).

	Tassi d'utilità (60 punti al massimo)	Prezzo (40 punti al massimo)		Totale
		Valore assoluto	punti	
Offerta 1	55	120 mio. CHF	32	87
Offerta 2	45	100 mio. CHF	40	85

Una «statistica degli acquisti»⁸⁷, stabilita da armasuisse nell'agosto del 2006 e destinata alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (cfr. la figura 13), dà un'idea dell'importanza degli approcci summenzionati e della ponderazione della qualità e del prezzo quali criteri di valutazione.

⁸⁷ Contrariamente a quanto può suggerire il titolo, questa statistica non offre un'immagine completa né rappresenta una selezione aleatoria dei progetti d'acquisto di armasuisse. Date le sue dimensioni (e il volume finanziario degli acquisti considerati), essa fornisce tuttavia indizi interessanti circa le proporzioni nella prassi di acquisto.

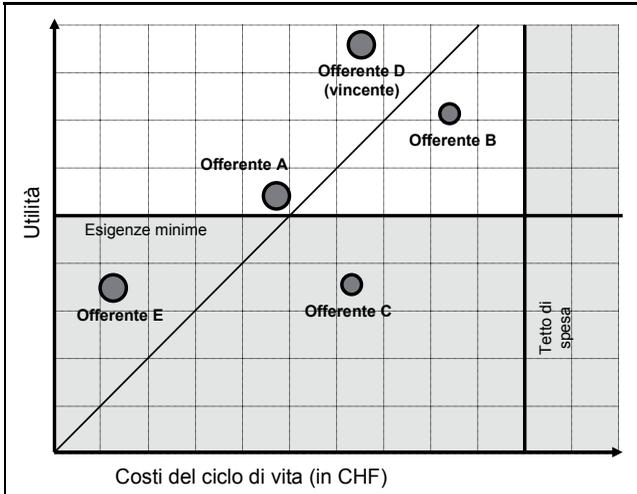
Ponderazione dei costi quale criterio di valutazione



Fonte: CPA sulla base di una «statistica degli acquisti» stabilita da armasuisse nell'agosto del 2006 e destinata alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale. Sono rappresentati soltanto gli acquisti (senza le liquidazioni) appaltati nel quadro di una procedura concorrenziale.

Le decisioni di aggiudicazione fondate sull'analisi del rapporto costi/benefici sono di gran lunga le più importanti. Ecco perché non si deve perdere di vista l'impatto dell'approccio che tende a essere oneroso: ogni bene la cui utilità è superiore alle esigenze minime viene acquistato se il suo prezzo non è sproporzionato (il costo del punto di utilità non deve essere superiore a quello dell'offerta meno cara che adempie le esigenze minime). La figura 14 illustra questo approccio: mentre nel caso di una decisione sulla base delle esigenze minime (funzionalità, esigenze tecniche, qualifiche del fornitore) adempiute e del costo, viene scelto l'offerente A, la scelta si porta sull'offerente D nel caso di una decisione basata sull'analisi del rapporto costi/benefici. Questo metodo tende a favorire la qualità migliore e la funzionalità maggiore. Gli auspici vengono in tal modo presi in considerazione, incidendo negativamente sui costi d'acquisto.

Rappresentazione grafica dell'analisi costi/benefici



Fonte: direttiva interna di lavoro d'armasuisse, completata dal CPA

Una ponderazione specifica della qualità e del prezzo si applica soltanto per una piccola parte del volume di aggiudicazioni. Si tratta quasi esclusivamente dell'acquisto di beni di consumo (ad es., abbigliamento). Si constata che, visti i beni acquistati, la qualità è spesso ponderata in maniera relativamente elevata, mentre le decisioni d'acquisto sono piuttosto rare. Esempi nei quali la ponderazione relativamente debole del prezzo suscita problemi sono presentati nella tabella 2 più sotto.

Gli argomenti a favore di una ponderazione più forte della qualità sono fondati spesso sulla situazione specifica dell'esercito svizzero, in particolare sullo statuto di soldato di milizia, più esigente. Si sostiene inoltre che i beni in questione sono utilizzati più a lungo in seno all'esercito che non nella vita civile e che, per quanto concerne i beni di consumo (ad es. scarpe), il soldato di milizia deve assumersi in proprio certe riparazioni.

Tabella 2

Esempio di ponderazione del prezzo

Oggetto d'acquisto	Ponderazione del prezzo	Costi d'acquisto CHF
65 000 paia di stivali da combattimento	25 %	5 552 000
220 000 magliette (Gnägi)	40 %	1 273 000
270 000 t-shirts	40 %	1 009 000
36 000 set di bagagli 04	40 %	14 472 000
4576 protezioni contro le intemperie	40 %	967 000
60 cucine mobili	50 %	18 740 390
83 carri per il trasporto di bottiglie d'aria compressa	50 %	510 000

Le decisioni delle imprese industriali di punta dipendono dai costi (del ciclo di vita) e da criteri commerciali⁸⁸. Se le esigenze minime (funzionalità, esigenze tecniche, qualifiche dei fornitori) sono adempiute, l'appalto è aggiudicato sulla sola base dei costi del ciclo di vita. Ai criteri di qualità è attribuita un'importanza maggiore solamente in casi isolati e soltanto a seguito di un'accorta valutazione.

Secondo una stima dello SMP, la parte di prodotti standard rappresenta circa il 15 per cento del volume totale degli acquisti, ossia da 200 a 300 milioni di franchi all'anno. Alcuni interlocutori fanno capire che la categoria dei prodotti standard potrebbe includere altri prodotti. Un numero maggiore di questi prodotti potrebbe essere acquistato in base a criteri di gestione aziendale (ponderazione più importante dei costi), segnatamente sui mercati internazionali (approvvigionamento mondiale).

Globalmente, il fattore qualità sembra ancora molto più ponderato rispetto al fattore costo. Ciò è favorito dall'attuale prassi dell'analisi del rapporto costi/benefici e dalla ponderazione del prezzo e della qualità applicata caso per caso per i beni di consumo. Mancano, rispetto alle imprese industriali, direttive più chiare e severe. Esse dovrebbero fare capo a strategie in materia di gruppi di prodotti che armasuisse non ha ancora elaborato (cfr. i cap. 4.1.2 e 4.1.4).

Non possiamo che felicitarci espressamente del fatto che, secondo le dichiarazioni di diversi interlocutori interni ed esterni, la prassi attuale di armasuisse ponga un freno alla scelta del criterio della qualità quale unico fattore decisivo, criterio ritenuto tale fino agli anni Novanta («solo la qualità migliore è soddisfacente, a qualsiasi prezzo»). Citiamo, ad esempio, l'acquisto del motore fuoribordo, dove un prodotto ha saputo compensare i suoi inconvenienti in termini di utilità mediante un prezzo nettamente più vantaggioso dei suoi concorrenti. Esso è risultato primo di misura nell'analisi del rapporto costi/benefici, potendo così aggiudicarsi l'appalto.

4.2.6 Conclusioni intermedie

La mancanza di strategie in materia di acquisti fa sì che armasuisse tratti i diversi progetti in maniera troppo poco differenziata. Troppi progetti, strategicamente differenziati, vengono realizzati secondo lo stesso metodo e con gli stessi costi elevati. Molte risorse vengono utilizzate per progetti più semplici e strategicamente meno importanti, venendo in tal modo a mancare per la realizzazione di progetti strategicamente essenziali.

Rispetto alle imprese di punta del settore privato, i processi d'acquisti di armasuisse durano troppo a lungo. Esperienze tratte dall'industria mostrano che le due grandezze sono correlate: una riduzione della durata di un processo d'acquisto permette di ridurre i costi del processo fino al 25 per cento.

⁸⁸ Nella valutazione del tasso di utilità, sono presi in considerazione, oltre agli aspetti tecnici, aspetti commerciali che non vertono sul prezzo (ad es., valutazione dei fornitori per quanto concerne la garanzia della qualità, la garanzia, la capacità finanziaria, i rapporti di partecipazione). Ciò è pertinente e importante. Va rilevata peraltro la minore importanza degli aspetti commerciali rispetto a quelli tecnici. Nella maggior parte dei casi, l'aspetto commerciale è inferiore al 20 %. Negli esempi seguenti, l'incidenza dei criteri commerciali era soltanto del 10 % nell'analisi costi/benefici:

- sistema d'allarme Stinger (valore dell'acquisto: 44 milioni di franchi);
- sistemi di esplorazione elettronici (valore dell'acquisto: 110,5 milioni di franchi).

Sempre in relazione a queste imprese del settore privato, i progetti di armasuisse analizzati presentano un'organizzazione dettagliata e talvolta complessa. La direzione di progetto è maggiormente gerarchizzata e la responsabilità globale (prodotti/costi/termini) non spetta al responsabile del progetto. Oltre agli inconvenienti in termini d'efficacia (procedure decisionali più lunghe, tendenza al coinvolgimento eccessivo delle capacità in termini di tempo e di capacità specializzate dei livelli superiori), sembra che ciò contribuisca a far sì che, in seno ad armasuisse, la responsabilità venga spostata verso l'alto, mentre in caso di errore, i superiori gerarchici cercano i colpevoli nella parte gerarchica inferiore. Ciò instaura ai livelli inferiori una cultura che non ammette errori e che attribuisce eccessiva importanza alla sicurezza.

Il capitolato d'oneri tende ad essere troppo specifico. Le imprese di punta del settore privato, conscie del fatto che le specificazioni e il capitolato d'oneri incidono in ampia misura sui costi d'acquisto, rimettono in questione le specifiche in maniera molto più sistematica; esse snelliscono di conseguenza il capitolato d'oneri e lo congelano a uno stadio precoce del processo. Esigenze nuove e modificate (funzionalità, quantità ecc.) possono esservi integrate. Il forte coinvolgimento degli utenti in una fase molto avanzata del processo (constatazione di conformità alle truppe) consolida questa tendenza. Ne consegue che i progetti non possono essere trattati in maniera sufficientemente mirata. D'altronde, il ventaglio di soluzioni disponibili sul mercato che soddisfino le esigenze è molto ristretto. Infine, la durata dei progetti è maggiore e i costi aumentano. Benché le ristrettezze budgetarie non permettano di considerare i desideri degli utenti nella misura acritica in cui ciò avveniva in passato, la definizione dei capitolati d'oneri presenta ancora un potenziale notevole di ottimizzazione.

Nella valutazione dell'offerta propriamente detta, armasuisse accorda ancora grande importanza ai criteri di qualità. Tuttavia, a causa di un quadro finanziario più ridotto e degli strumenti utilizzati, la valutazione non viene più effettuata da un'angolazione soltanto qualitativa come in passato. Per contro, nelle imprese di punta del settore privato le decisioni riguardanti gli acquisti dipendono chiaramente dai costi e dai criteri commerciali, dopo l'adempimento delle esigenze minime (funzionalità, esigenze tecniche, qualifiche dei fornitori). In tale caso, l'aggiudicazione avviene sulla sola base del prezzo. Da parte sua, armasuisse tiene conto, nella maggior parte delle decisioni, di criteri qualitativi che vanno oltre le esigenze minime. Questo sorpasso viene ricompensato con costi più proporzionati ed evita l'esaurimento del budget disponibile. La ponderazione importante del fattore qualità emerge anche dalle valutazioni molto onerose (test di verifica); essa serve però a colmare ogni lacuna e ad adeguare un prodotto in misura ottimale alla sua utilizzazione nella truppa.

4.3 Gestione e controlling

4.3.1 Gestione

Globalmente, la cultura della gestione è fortemente improntata a fattori militari e statali. Rispetto al settore privato, la prassi è ancora troppo poco fondata sulla gestione aziendale (insufficiente considerazione dei costi).

Una grave mancanza, dal punto di vista della gestione aziendale, risiede nel fatto che la gestione dei costi del processo d'acquisto d'armamento non è fondata su nessun criterio di gestione aziendale. Questi costi non vengono quasi mai presi in conside-

razione. Ciò si spiega in particolare con il fatto che essi sono generati da diverse unità; è pertanto impossibile decifrare i costi interni dell'acquisto d'armamento; sono disponibili soltanto informazioni sulle spese d'armasuisse.

Conformemente al sistema d'informazione gestionale, i responsabili di progetto devono stabilire una pianificazione annuale delle risorse. Diversi interlocutori ci hanno comunicato che questa pianificazione è fondata sulle risorse disponibili, che essa ripartisce tra i compiti da effettuare. L'approccio inverso – appropriato dal punto di vista della gestione aziendale – ossia un approccio che identifichi, sulla base di un'analisi dei progetti (fondata su una strategia in materia d'acquisti), i bisogni finanziari di ogni progetto e gli assegni le risorse necessarie (approccio effettuato dalla direzione), non è adottato. Alcuni interlocutori hanno persino affermato che armasuisse non solo valuta i budget PC&PA e la pianificazione dei progetti tenendo conto dell'aspetto tecnico e della situazione del mercato, ma che essa tenta di influenzare la pianificazione in modo tale da poter utilizzare al massimo le proprie risorse.

La gestione e la direzione non dispongono, rispetto alle imprese di punta del settore privato, di obiettivi trasparenti adeguati a ciascun progetto e volti ad accelerare la loro realizzazione e la riduzione dei costi interni ed esterni. Nel settore degli acquisti, i costi di processo interni ed esterni sono in funzione della durata. L'industria è riuscita a ridurli considerevolmente fissando obiettivi di forte riduzione del tempo di realizzazione dei progetti (test e valutazione), senza incidenze sulla qualità finale. Lo slogan coniato all'origine dalla stessa armasuisse «più in fretta, meglio, meno caro», considerato oggi irrealistico dai responsabili, non è un obiettivo impossibile anche se ambizioso. Una riduzione dei costi è stata realizzata anche nell'industria, benché le persone direttamente interessate l'avessero ritenuta a priori impossibile.

In un contesto segnato dalle riduzioni di personale⁸⁹ e di fronte a meccanismi di pilotaggio finanziario predominanti, la situazione è in parte comprensibile. Nel caso di sottoutilizzazione del budget e delle risorse di personale, si rischia, per la pianificazione successiva, che le riduzioni siano decise a un livello superiore (fino a quello politico). Occorre attendere la trasformazione d'armasuisse in un'entità GEMAP per vedere fino a che punto potranno essere apportati miglioramenti alla struttura d'incentivazione. Uno dei compiti della gestione di armasuisse consisterà nello sfruttare i margini di manovra leggermente maggiori nel contesto della GEMAP, in modo tale da ricompensare una riduzione dei costi d'acquisto.

4.3.2 Sistema di controlling

armasuisse ha istituito un sistema di controlling a diversi livelli, che comprende la gestione strategica, il coordinamento delle risorse destinate ai diversi progetti e il controlling operativo delle realizzazioni dei processi. Il sistema non è ancora stato applicato integralmente e, pertanto, è stato possibile utilizzarlo solo parzialmente per i progetti che abbiamo esaminati.⁹⁰

⁸⁹ Cfr. anche il cap. 4.4.

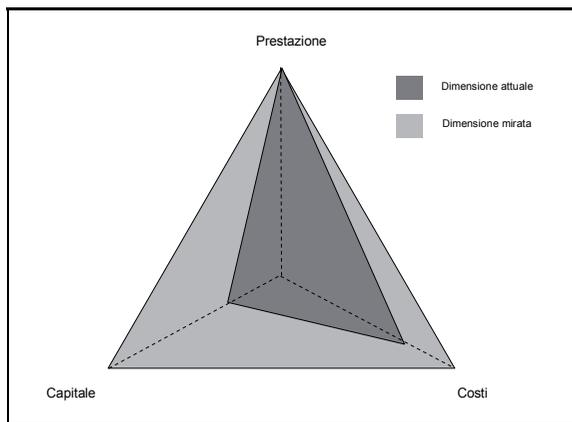
⁹⁰ Secondo le indicazioni di armasuisse, un sistema di gestione dei contratti e dei fornitori sarà operativo a partire dal gennaio 2008. Esso coprirà le esigenze essenziali qui presentate relative al controlling.

La concezione del sistema di controlling in SAP è convincente e il suo fondamento corrisponde ai modelli delle imprese industriali di punta. Ma questa concezione rivela anche qualche lacuna:

- oltre alle dimensioni della prestazione (qualità, dati relativi alla prestazione, durata di vita ecc.) e dei costi (costi d’acquisto, costi d’esercizio), un controlling globale gestisce anche la dimensione del capitale immobilizzato (stock di materiale, merce in lavorazione ecc.). Ma il controlling di armasuisse non include questa dimensione. Del resto, nessuna cifra corrispondente è stata fornita. In alcune decisioni d’acquisto si rilevano almeno tentativi d’integrazione di questi costi attraverso gli sforzi profusi, durante la fase d’acquisto, per stimare i costi del ciclo di vita. Ma i costi del capitale non sono presi in considerazione.⁹¹.
- Una ragione importante può essere dovuta al fatto che armasuisse non è responsabile né della gestione dei mezzi finanziari (SMP), né della gestione dello stock di capitale fisico (BLE). Per il controlling di progetto manca un riepilogo di tutte le unità interessate. È la ragione per la quale non è possibile ottenere una prospettiva fondata sui costi del ciclo di vita. La figura 15 presenta una prospettiva siffatta fondata su una stima meramente qualitativa di un punto di vista esterno.

Figura 15

Ponderazione delle dimensioni del capitale, dei costi e delle prestazioni (stima qualitativa fondata sui colloqui)



Fonte: Zellweger Management Consulting AG

Dalla concezione del controlling passiamo all’attuazione. Constatiamo che il sistema di controlling non viene utilizzato sistematicamente né per la gestione aziendale né nell’ambito del controlling di progetti.

⁹¹ Dal confronto tra la situazione attuale e le constatazioni rilevate in vecchi rapporti di revisione emerge che il capitale vincolato è viepiù oggetto di attenzione e che gli accantonamenti e le riserve vengono ridotti.

Il *cockpit d'armasuisse* (livello strategico) non è ancora stato attuato. A prescindere dagli obiettivi di riduzione del personale, direttive e obiettivi sono assenti in ampia misura. Mancano inoltre, dall'angolazione degli acquisti, elementi importanti come una statistica degli acquisti strutturata e indicatori chiave di prestazione che permettano di misurare in seno a un'organizzazione lo stato d'avanzamento o il grado di realizzazione degli obiettivi importanti o dei fattori critici di successo. Alcuni interlocutori hanno sostenuto che il sistema è senza dubbio performante ma che la definizione degli indicatori pertinenti è problematica.

Il *sistema d'informazione gestionale* (livello medio del sistema di controlling) sembra a sua volta non rivestire alcuna importanza pratica per il controlling di progetto. Ciò si manifesta attraverso le dichiarazioni dei responsabili di progetto ma anche dal fatto che numerosi collaboratori, dopo aver registrato per anni il tempo di lavoro, non hanno mai ricevuto informazioni circa l'analisi, l'interpretazione e le conclusioni tratte da questo «esercizio». Un altro indizio è fornito dal livello di qualità insoddisfacente dei dati. Costi sono imputati a un progetto al quale non possono essere assegnati (errori di contabilizzazione, contabilizzazione dell'introduzione di collaboratori fatti valere come costi di progetto ecc.). Tutti i progetti d'acquisto analizzati richiedono spiegazioni in materia; in alcuni casi, i responsabili di progetto competenti non hanno potuto utilizzare determinate cifre per la direzione di progetto. La situazione attuale fa sì che il sistema nel suo complesso, ma in particolare la registrazione del tempo di lavoro, sia messo apertamente in questione.

Oggi, il sistema di controlling è utilizzato soprattutto a livello operativo. Si tratta di rapporti SAP, che forniscono informazioni aggiornate sullo stato dei crediti, dei pagamenti e delle ordinazioni. Sono utilizzati per sorvegliare l'utilizzazione massima dei crediti, per procedere a compensazioni tra crediti tra i quali alcuni sono utilizzati al massimo e altri non, oppure per evitare sorpassi di credito.

armasuisse, attraverso la sua attività d'acquisto d'armamento, deve affrontare rischi di diversa natura:

- rischi politici (politica interna ed estera),
- rischi legati agli acquisti (dipendenza, sicurezza d'approvvigionamento ecc.),
- rischi legati al progetto (rischi tecnici e commerciali, termini),
- rischi in termini di personale.

Per i progetti di una certa portata, i documenti che servono da base alle decisioni (in particolare i rapporti di valutazione) contengono una succinta valutazione dei rischi. In un caso (SIC FT), le differenze notevoli osservate per quanto concerne la valutazione dei rischi per diversi organi e l'assenza di criteri d'interruzione del progetto suscitano perplessità. Oltre a ciò, il contesto differenziato dei rischi nel quale si articola l'acquisto d'armamento richiede una gestione dei rischi istituzionalizzata, che vada oltre l'attuale valutazione dei rischi nei progetti. Attualmente, progetti d'armamento di portata molto ampia non vengono analizzati mediante il controlling dei rischi del dipartimento.

4.3.3 Revisione interna

La revisione interna dell'ispettorato delle finanze di armasuisse è uno strumento di controllo dotato di un certo potenziale. Mentre le revisioni più vecchie danno la priorità alla regolarità (rispetto degli obblighi), le revisioni più recenti s'inscrivono in una logica più centrata sulla gestione aziendale e più completa.

I rapporti di controllo sono improntati alla correttezza e a uno spirito critico. Tuttavia, i giudizi conclusivi e la necessità d'intervento non vengono espressi con il necessario vigore. Infine, l'attuazione delle raccomandazioni (di debole portata) non è abbastanza vincolante.

4.3.4 Conclusioni intermedie

Dal punto di vista della gestione aziendale, si nota che non viene effettuata nessuna analisi dei progetti (fondata su una strategia in materia di acquisti) volta all'identificazione dei bisogni in termini di risorse per ogni progetto e all'assegnazione di queste risorse, ma, al contrario, si parte dalle risorse esistenti (personale e crediti) per ripartirli tra i progetti. Inoltre, la gestione (direzione) non dispone di obiettivi trasparenti specifici di ogni progetto che riguardino la durata e i costi. Di conseguenza, l'utilizzazione massima delle risorse e il rispetto dei crediti continuano ad essere i pilastri principali della gestione, in particolare nel contesto della struttura d'incentivazione: i meccanismi di gestione finanziaria che predominano premiano il massimo sfruttamento dei crediti stanziati e la pressione esercitata a favore della soppressione di posti di lavoro determina la volontà di affidare il massimo di compiti al personale. Dal punto di vista della gestione aziendale, questa situazione non può essere soddisfacente. È innegabile che la direzione e la gestione detengono ancora un certo potenziale.

Si sta già elaborando, e in parte attuando, un sistema di controlling efficace. Ma esso non contiene indicatori significativi per quanto concerne gli acquisti, che permettano di misurare lo stato di avanzamento o il grado di realizzazione di obiettivi importanti. Si deplora inoltre l'assenza di una prospettiva globale di tutto il processo degli acquisti d'armamento che tenga in considerazione i costi del capitale. L'utilizzazione degli elementi esistenti e dei risultati corrispondenti del sistema di controlling è insoddisfacente. Anziché servire alla gestione strategica, dal punto di vista dell'economia aziendale, il sistema viene utilizzato, come abbiamo detto più sopra, per ottimizzare il budget e le risorse di personale. Pertanto, la prassi attuale non sfrutta l'importante potenziale del sistema e rimette in questione gli oneri considerevoli comportati dal rilevamento dei dati.

Infine, il contesto differenziato dei rischi richiede una gestione dei rischi istituzionalizzata che vada oltre l'attuale valutazione dei rischi nei progetti.

4.4 Personale

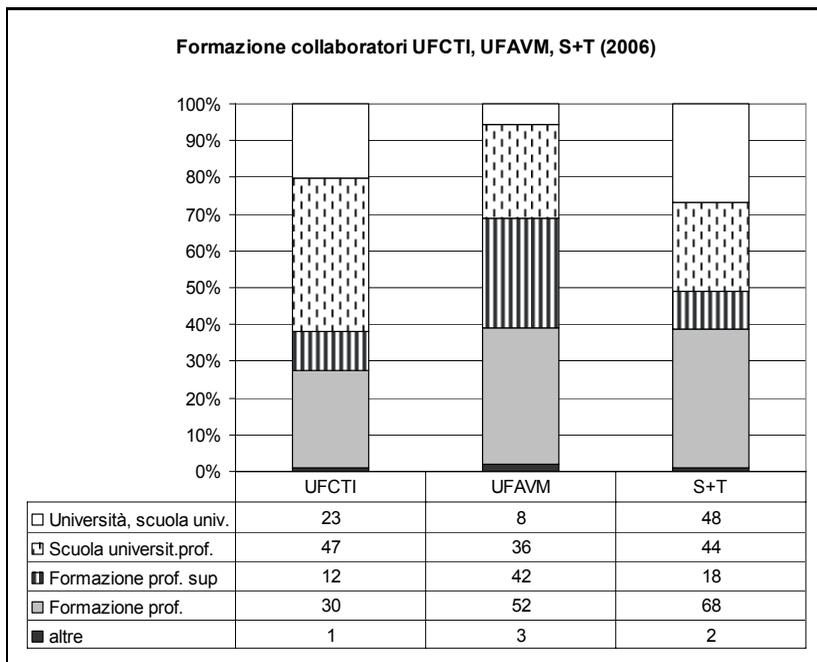
Secondo i dati forniti da armasuisse, dal 15 al 20 per cento degli effettivi è stato licenziato a partire dal 1990 nel settore degli acquisti (armasuisse precisa che a causa di riorganizzazioni successive, il calcolo esatto richiederebbe un onere di lavoro eccessivo). Non si sa ancora quale dovrà essere il contributo supplementare che gli

uffici incaricati degli acquisti dovranno fornire dopo l'ulteriore diminuzione dei posti di lavoro del 10 per cento fissata dal dipartimento.

I collaboratori di armasuisse sono tecnicamente molto qualificati (cfr. la figura 16). L'esperienza tecnica nel settore dell'armamento è notevole. Gli acquirenti operativi costituiscono la maggioranza, mentre mancano acquirenti strategici e *supply chain manager* (manager della catena logistica) con conoscenze tecniche e di gestione aziendale, nonché esperienza nel settore industriale internazionale.

Figura 16

Qualifica dei collaboratori d'armasuisse (settore acquisti)



Fonte: rappresentazione del CPA in base ai dati forniti da armasuisse

A ciò si aggiunga il fatto che le diverse qualifiche tecnologiche non coincidono con il portafoglio degli acquisti, in piena evoluzione. Tendenzialmente, i collaboratori qualificati nei settori tradizionali sono troppi e troppo pochi nei settori nuovi. Per compensare la mancanza di personale nel settore dei sistemi di gestione, armasuisse finanzia lo sviluppo e l'esercizio di un centro di competenze in seno a RUAG.

Altre dichiarazioni vanno in senso inverso: alcuni settori in seno ad armasuisse sarebbero molto dotati. Secondo affermazioni plausibili di alcuni interlocutori, ciò comporterebbe da parte di armasuisse una pressione al varo di progetti d'acquisto che, dal punto di vista dell'esercito, non sono urgenti, ma che per il trattamento dei quali sono disponibili risorse di personale in seno ad armasuisse (cfr. il cap. 4.3.1).

E evidente che a causa delle specializzazioni esistenti o richieste, le risorse di personale non possono essere facilmente trasferite da un settore all'altro. La riorganizzazione del personale nel settore degli acquisti sembra pertanto essere una sfida più grande che non un'eventuale riduzione supplementare degli effettivi.

In seno ai due uffici incaricati degli acquisti, l'età media del personale è sensibilmente superiore ai 50 anni e la durata media degli impieghi di 16 anni. In futuro, la struttura d'età rappresenterà una sfida di grande portata. Le esigenze aumentano mentre l'attrattiva di armasuisse sul mercato del lavoro scema nella misura in cui l'economia e in netta crescita. Nel settore degli acquisti, l'industria attiva in campo internazionale, che remunererà bene il suo personale, ma anche le imprese di servizi incontrano oggi difficoltà estreme nel reclutare personale qualificato.

5 Conclusioni generali

Oggetto del presente studio era la legittimità e l'efficienza della prassi d'acquisto del materiale d'armamento.

Dalla nostra valutazione complessiva si ricava che armasuisse, quale principale attore in materia di acquisti, è attiva ad alto livello in diversi settori. Si noterà in particolare l'eccellente documentazione dei processi. Va inoltre sottolineato che in un ambiente spesso turbolento, armasuisse ha avviato numerosi provvedimenti nella giusta direzione. La formazione nel settore del diritto degli appalti pubblici è stata incrementata, è stato attuato un sistema di gestione (certificato), introdotta la registrazione del tempo di lavoro ed è in corso la realizzazione di un sistema di controling moderno.

Ciò nonostante, i risultati della presente inchiesta dimostrano che armasuisse non ha ancora raggiunto il suo obiettivo. Gran parte dei problemi non potranno essere risolti unilateralmente da armasuisse, ma richiedono la collaborazione attiva dei suoi partner in seno al DDPS.

Per quanto concerne la valutazione dal punto di vista giuridico, va rilevato che l'acquisto d'armamento è poco fondato sulla concorrenza in numerosi Paesi europei, e la preferenza accordata all'industria nazionale nel quadro di aggiudicazioni mediante trattativa privata costituisce più spesso la regola che non l'eccezione. Esigendo l'applicazione della procedura mediante invito per gli acquisti di materiale di guerra, la legislazione svizzera va oltre le esigenze minime del diritto internazionale degli appalti pubblici.

Dal punto di vista della gestione aziendale, la prassi attuale di acquisto d'armamento di armasuisse è stata misurata al vaglio severo della prassi di imprese industriali di punta in termini di *best practices* (settori della costruzione d'installazioni, dell'elettrotecnica, della costruzione di macchine e d'infrastrutture (trasporti, petrolio, gas ecc.). Dato che l'acquisto d'armamento da parte dello Stato è vincolato a obblighi legali, la prassi d'acquisto non è paragonabile sotto tutti gli aspetti a quella delle imprese private. Tuttavia, l'Amministrazione dispone all'interno del quadro legale di un certo margine di manovra per ottimizzazioni, che il confronto con la prassi di imprese private in materia d'acquisto consente di evidenziare.

Accenniamo qui appresso ai principali problemi per i quali la necessità d'intervento è maggiore dal punto di vista legale e da quello dell'economia aziendale.

Importanza delle aggiudicazioni mediante trattativa privata (situazioni di monopolio)

Nel 2006, armasuisse ha dedicato quasi la metà dei mezzi – ossia quasi 750 milioni di franchi – ad appalti aggiudicati mediante trattativa privata. armasuisse giustifica questa situazione adducendo il gran numero di monopoli, segnatamente nel settore dei lavori di manutenzione.

Preferenza spiccata, talvolta problematica dal punto di vista legale, per la procedura mediante invito

Il principio di base in materia di appalti pubblici, che consiste nel promuovere la concorrenza ove ciò sia possibile, è ben presente nella mente dei collaboratori di armasuisse. D'altronde, la scelta della procedura d'aggiudicazione è regolarmente occasione di divergenze con i rappresentanti del settore Difesa, in quanto questi ultimi considerano la promozione della concorrenza fattore di gran lunga meno importante che non l'acquisto sollecito e compatibile in ampia misura con i sistemi esistenti.

In generale, armasuisse è senza dubbio a favore della concorrenza, ma tuttavia privilegia la procedura mediante invito piuttosto che non la procedura aperta o selettiva. La procedura mediante invito è più flessibile e meno onerosa. Essa presenta inoltre il vantaggio di ridurre il numero degli offerenti a quello dei fornitori sperimentati e d'influenzare la ripartizione regionale degli appalti.

Questa predilezione si manifesta ugualmente attraverso l'interpretazione problematica del diritto degli appalti pubblici. Ne consegue che certi appalti vengono aggiudicati, senza giustificazione soddisfacente, secondo la procedura mediante invito e non una procedura aperta o selettiva, più centrata sulla concorrenza.

È stato d'altronde constatato, in uno dei casi analizzati, che un appalto è stato diviso in due parti allo scopo di evitare una procedura aperta o selettiva e di optare in tal modo per una procedura mediante invito. Un modo di procedere siffatto è decisamente contrario al diritto in materia.

Procedure e criteri di valutazione: trasparenza talvolta insufficiente

In tutte le procedure concorrenziali analizzate, armasuisse è senza dubbio ricorsa a criteri oggettivi e a strumenti di valutazione strutturati. Le nostre conclusioni vertono tuttavia su un'immagine alternante per quanto concerne la trasparenza delle procedure e dei criteri di valutazione. Procedimenti modello si alternano a procedimenti da considerare critici sul piano della trasparenza. I due aspetti seguenti si sono rivelati problematici:

- *informazione lacunosa*: all'inizio della procedura, armasuisse non garantisce sempre una trasparenza sufficiente. In due o tre procedure concorrenziali studiate, i criteri di valutazione e/o lo svolgimento della procedura non sono stati comunicati in misura sufficiente;
- *modifica dei criteri di valutazione durante la procedura*: almeno in due casi, alcuni criteri che non figuravano nel bando di concorso o che vi figuravano in un'altra ponderazione sono stati decisivi per l'aggiudicazione.

Le disposizioni legali non sono ottimali per acquisti d'armamento complessi

Nell'ottica di una procedura legale, non sono tanto gli strumenti e le competenze degli attori ad essere deficitari. Sembra piuttosto che le mancanze debbano essere imputate al fatto che non si vuole abbandonare una prassi convalidata oppure che una situazione contraddittoria non è stata abbastanza chiarita (l'aspirazione a creare una situazione concorrenziale si trova in contraddizione con l'attribuzione di una grande importanza alla compatibilità con i sistemi esistenti).

D'altro lato, le disposizioni attuali relative alla procedura aperta o selettiva mirano piuttosto ad acquisti di prodotti standard e prendono soltanto parzialmente in considerazione l'acquisto di materiale d'armamento complesso. Conflitti possono insorgere soprattutto per i progetti di piccola portata, tra, da un lato, gli oneri relativamente elevati generati dalla realizzazione di procedure aperte o selettive e, dall'altro, un acquisto ottimale dal punto di vista della gestione aziendale. La soluzione va cercata non tanto in una regolamentazione ulteriore, quanto nella chiarificazione delle norme in vigore e nella loro applicazione. Si tratterebbe perciò, per quanto concerne la revisione in corso del diritto degli appalti pubblici, di esaminare direttive che siano vincolanti e verificabili, senza essere troppo formaliste, e che permettano una flessibilità sufficiente per un acquisto economico di materiale d'armamento complesso. Gli sforzi della Commissione europea sono rivolti in questa direzione: chiarire l'interpretazione delle norme esistenti ed esaminare l'opportunità di una revisione della direttive sugli appalti pubblici al fine di sviluppare la concorrenza in materia di acquisti d'armamento.

Una tutela giurisdizionale assai limitata

Nel settore degli acquisti d'armamento, la Confederazione spende miliardi di franchi senza che gli offerenti respinti abbiano la possibilità di chiedere un esame concreto della procedura d'aggiudicazione conformemente alla legislazione sugli appalti pubblici. È possibile soltanto una denuncia presso il DDPS o presso le commissioni di controllo del Parlamento (meri ricorsi informali), oppure eventualmente una denuncia presso la Commissione della concorrenza per violazione del diritto dei cartelli (abuso di posizione dominante in materia di acquisti). Né l'una né l'altra danno diritto a un esame concreto dei fatti. Di fronte al volume finanziario e nell'interesse di un dibattito appropriato ai problemi in questione, una verifica della tutela giurisdizionale nel quadro della revisione in corso del diritto degli appalti pubblici s'impone.

Basi strategiche insufficienti

L'acquisto d'armamento deve altresì tener conto di obblighi derivanti dalla politica di difesa e dalla politica estera che possono divergere dal diritto degli appalti pubblici (mantenimento di una base industriale indigena, forniture provenienti da Stati in guerra). A livello di leggi, le condizioni preliminari corrispondenti sono relativamente poco regolamentate e ciò per buoni motivi. Se però mancano direttive chiare anche a un livello inferiore per la concretizzazione di queste norme poco regolamentate, si corre il rischio che casi paragonabili non siano trattati allo stesso modo. Inoltre, l'agire dello Stato rischia di essere imprevedibile e indecifrabile. Dal punto di vista legale, la prassi d'acquisto non è definita in maniera sufficientemente rigorosa a livello strategico (e non legale).

La verifica della «compatibilità sul piano della politica estera» dell'importazione di materiale militare proveniente da certi Paesi viene perciò effettuata caso per caso a

uno stadio molto avanzato del processo. A differenza dei controlli delle esportazioni di materiale militare, non esiste nessuna direttiva chiara sulle verifiche corrispondenti. La verifica effettuata a uno stadio molto avanzato del processo di pianificazione e di acquisto può di fatto far privilegiare i bisogni dell'esercito a scapito di considerazioni di politica estera.

Anche le direttive strategiche per le decisioni che riguardano il mantenimento della base industriale indigena (indispensabile dal punto di vista della politica di sicurezza) sono insufficienti. L'acquisto di un sistema d'istruzione dei piloti di aviogetti (PC 21) ne è un esempio. L'ordinanza pertinente (OAPub) è stata completata con una deroga affinché l'appalto possa essere assegnato direttamente a un fornitore svizzero. Ma la deroga lascia un margine di valutazione importante che nessuna direttiva strategica emessa dal dipartimento o dal capo dell'armamento può delimitare. Nel presente caso, ci si chiede non solo se la deroga sia stata interpretata in maniera adeguata ma anche se essa sia applicabile.

La gestione politica e finanziaria da parte del Parlamento non è ottimale

Il Parlamento non può intervenire in maniera vincolante in un progetto d'acquisto se non a uno stadio molto avanzato del processo, dopo che in esso è già stato investito molto lavoro preliminare. È ovvio, dal punto di vista della gestione aziendale, che questa situazione non è ottimale e che la concessione di fondi tramite crediti quadro, indipendentemente da un progetto concreto, garantirebbe al DDPS maggior flessibilità e sicurezza in termini di pianificazione. Ciò eviterebbe inoltre al Parlamento dibattiti su dettagli tecnici che non rientrano nelle sue competenze primarie.

Dal punto di vista della gestione aziendale, la gestione finanziaria tramite crediti quadro pluriennali costituirebbe un procedimento pertinente e inoltre adeguato alle competenze del Parlamento. Tuttavia, la decisione d'acquisto relativa al materiale militare di un fornitore determinato non è di natura puramente tecnica o commerciale. È questo un motivo per cui la soluzione della gestione finanziaria tramite crediti quadro pluriennali implica che l'Amministrazione fondi le sue decisioni d'acquisto su criteri e direttive quanto più trasparenti e concrete. Finora, il DDPS non ha elaborato basi vincolanti siffatte.

Malgrado alcuni miglioramenti, la documentazione che il DDPS mette a disposizione del Parlamento quale base per le sue decisioni relative alle spese d'armamento sono ancora poco chiare e difficilmente comprensibili, soprattutto per le persone non addette ai lavori.

Basi strategiche insufficienti per acquisti economici

Sul piano strategico, l'acquisto d'armamento è attualmente caratterizzato da numerose situazioni di monopolio o di quasi monopolio, una forte concentrazione su un numero limitato di fornitori e una quota elevata di acquisti realizzati in Svizzera. Dal punto di vista di una gestione moderna degli acquisti, è opportuno reagire a una situazione siffatta elaborando una strategia chiara in materia di acquisti, la quale limiti l'insorgenza di monopoli dovuti a costrizioni indotte dal sistema e, in caso di monopoli inevitabili, definisca a monte norme all'insegna della trasparenza. Queste basi, in particolare strategie differenziate in materia di gruppi di prodotti, mancano in ampia misura in seno ad armasuisse. Esse sono indispensabili affinché armasuisse non si trovi impreparata di fronte a una situazione di monopolio e possa garantire un acquisto economico anche in un contesto strategico impegnativo. Aggiungiamo

tuttavia che il centro incaricato degli acquisti non può elaborarli se non in collaborazione con i suoi partner in seno al DDPS.

Tempi di elaborazione troppo lunghi e costi di processo elevati

Inoltre, dall'assenza di strategie in materia di acquisti consegue che armasuisse tratti i diversi progetti in maniera troppo poco differenziata. Troppi progetti strategicamente differenziati vengono realizzati in base allo stesso modello e con gli stessi costi elevati. Le risorse sono utilizzate in gran parte per progetti più semplici e strategicamente meno importanti, venendo in seguito a mancare per la realizzazione di progetti strategicamente essenziali.

Rispetto alle imprese di punta del settore privato, i processi d'acquisto di armasuisse sono lunghi e onerosi. Esperienze tratte dall'industria mostrano che le due grandezze sono correlate: un processo d'acquisto meno lungo permette di ridurre i costi di processo fino al 25 per cento.

Un'organizzazione di processo complessa e una forte gerarchizzazione delle competenze decisionali

Sempre in relazione a queste imprese del settore privato, i progetti di armasuisse analizzati presentano un'organizzazione dettagliata e talvolta complessa. La direzione di progetto è maggiormente gerarchizzata e la responsabilità globale (prodotti/costi/termini) non spetta al responsabile del progetto. Oltre agli inconvenienti in termini d'efficacia (procedure decisionali più lunghe, tendenza al coinvolgimento eccessivo delle capacità in termini di tempo e di capacità specializzate dei livelli superiori), sembra che ciò contribuisca a far sì che, in seno ad armasuisse, la responsabilità venga spostata verso l'alto, mentre in caso di errore, i superiori gerarchici cercano i colpevoli nella parte gerarchica inferiore. Ciò instaura ai livelli inferiori una cultura che non ammette errori e che attribuisce eccessiva importanza alla sicurezza.

Il livello molto elevato delle specificazioni nei capitolati d'onere incide sui costi

Il livello delle specificazioni nei capitolati d'onere è in generale troppo elevato. Le imprese di punta del settore privato, conscie del fatto che le specificazioni e il capitolato d'onere incidono in ampia misura sui costi d'acquisto, rimettono in questione le specifiche in maniera molto più sistematica; esse snelliscono di conseguenza il capitolato d'onere e lo congelano a uno stadio precoce del processo. Esigenze nuove e modificate (funzionalità, quantità ecc.) possono esservi integrate. Con la constatazione di conformità alle truppe, gli utenti si trovano in una posizione di forza in una fase molto avanzata del processo, e ciò rafforza viepiù la tendenza ad adottare modifiche che fanno aumentare i costi. Ne consegue che i progetti non possono essere trattati in maniera sufficientemente mirata. I capitolati d'onere troppo specifici restringono considerevolmente il ventaglio di soluzioni disponibili sul mercato che soddisfino le esigenze.

Ci si può rallegrare del fatto che, data la forte pressione finanziaria, il numero di auspicci attuato è meno importante che in passato e del fatto che l'utente è sistematicamente confrontato con le conseguenze di eventuali modifiche sul fronte dei costi.

Forte ponderazione della qualità nella valutazione

Nelle imprese di punta del settore privato, le decisioni riguardanti gli acquisti dipendono chiaramente dai costi e dai criteri commerciali, dopo l'adempimento delle

esigenze minime (funzionalità, esigenze tecniche, qualifiche dei fornitori). In tale caso, l'aggiudicazione avviene sulla sola base del prezzo. Da parte sua, armasuisse tiene conto, nella maggior parte delle decisioni, di criteri qualitativi che vanno oltre le esigenze minime. Questo sorpasso viene premiato con costi più proporzionati ed evita l'esaurimento del budget disponibile. L'importanza attribuita al fattore qualità si esprime anche in valutazioni molto onerose (test di verifica, prove) destinate a colmare ogni possibile carenza e ad adeguare un prodotto in misura ottimale all'impiego da parte della truppa. Occorre tuttavia sottolineare che la prevalenza (seppur non ancora sufficientemente sistematica) data attualmente alla dimensione dei costi e al rigore budgetario frenano le decisioni fondate esclusivamente sulla qualità.

Gestione: direttive e controlling insufficientemente fondati sui costi

Le risorse necessarie per la realizzazione dei diversi progetti non sono stabilite per ogni progetto in base a un'analisi (fondata su una strategia in materia di acquisti) e assegnati in seguito dalla gestione, ma, al contrario, si parte dalle risorse esistenti (personale e crediti) per ripartirle tra i progetti. Inoltre, la gestione (direzione) non dispone di obiettivi chiari per ogni progetto concernenti la durata e i costi. Pertanto, l'utilizzazione massima dei crediti e delle risorse continua ad essere il pilastro principale della gestione, in particolare nel contesto della struttura d'incentivazione esistente (gestione finanziaria a un livello superiore, riduzione del personale).

Si sta già elaborando, e in parte attuando, un sistema di controlling efficace. Ma esso non contiene indicatori significativi per quanto concerne gli acquisti, che permettano di misurare lo stato di avanzamento o il grado di realizzazione di obiettivi importanti. Si deplora inoltre l'assenza di una prospettiva globale di tutto il processo degli acquisti d'armamento che tenga in considerazione i costi del capitale. L'utilizzazione degli elementi esistenti e dei risultati corrispondenti del sistema di controlling è insoddisfacente. Anziché servire al pilotaggio strategico, dal punto di vista della gestione aziendale, il sistema viene utilizzato, come abbiamo detto più sopra, per ottimizzare il budget e le risorse di personale. Pertanto, la prassi attuale non sfrutta l'importante potenziale del sistema e rimette in questione gli oneri considerevoli comportati dal rilevamento dei dati.

Cambiamenti profondi nel settore del personale: una sfida importante

armasuisse dispone di collaboratori motivati e qualificati. Esiste tuttavia una penuria di acquirenti strategici e *supply chain manager* (manager della catena logistica) con conoscenze tecniche e di gestione aziendale nonché esperienza nel settore industriale internazionale. A ciò si aggiunga il fatto che le diverse qualifiche tecnologiche non coincidono con il portafoglio degli acquisti, in piena evoluzione. Tendenzialmente, i collaboratori qualificati nei settori tradizionali sono troppi e troppo pochi nei settori nuovi (sistemi gestionali).

Le esigenze dei servizi incaricati degli acquisti dovrebbero aumentare in futuro, mentre l'attrattiva di armasuisse sul mercato del lavoro scema, almeno finché la congiuntura sarà buona. Vista la struttura d'età, i cambiamenti profondi nel settore del personale costituiscono per armasuisse una sfida maggiore di quella rappresentata dalla riduzione di effettivi prevista dal dipartimento.

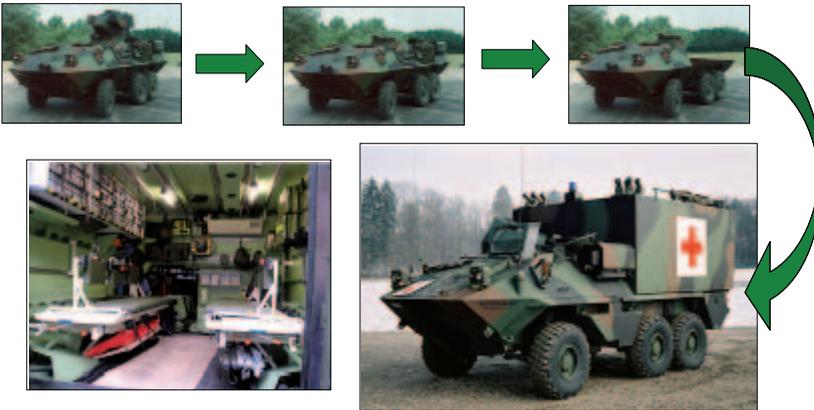
Breve presentazione dei progetti d'acquisto esaminati

Trasformazione del blindato ruotato del tipo PIRANHA in veicolo sanitario 6x6

Per il salvataggio e l'evacuazione di pazienti dal campo di battaglia, da un luogo sinistrato o da zone pericolose in occasione di impieghi sussidiari in Svizzera o all'estero, l'esercito necessita di un veicolo sanitario fuoristrada che offra una protezione dalle schegge. Quest'ultimo è stato ottenuto con la trasformazione dei cacciacarri in esubero, con la partecipazione del fornitore iniziale (situazione di monopolio). Il mandato di progetto è stato assegnato il 31 dicembre 2002. Le prime conclusioni, che riguardano la sistemazione dell'abitacolo, sono state tratte in stretta collaborazione con la truppa a partire dalla primavera del 2003 sulla base di un modello in legno (cfr. la *figura 17*),

Figura 17

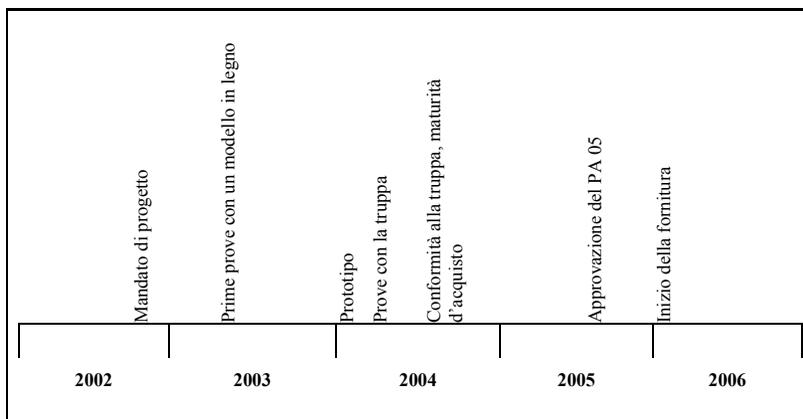
Trasformazione del blindato ruotato del tipo PIRANHA in veicolo sanitario 6x6



Fonte: P. Stucki, armasuisse

Questa procedura ha permesso di concretizzare le esigenze del servizio sanitario sin dal prototipo, fabbricato e finanziato dall'impresa MOWAG SARL, che lo ha fornito nel marzo del 2003 (è la ragione per cui non è stato richiesto nessun credito PC&PA). Dopo i test presso la truppa (tra marzo e agosto 2004), nel settembre del 2004 è stata dichiarata l'idoneità per la truppa e l'acquisto è stato iscritto nel programma d'armamento 2005. Alla fine del 2005, il Parlamento ha approvato un credito di 38 milioni di franchi.

Scadenzario del progetto di trasformazione del blindato ruotato



Fonte: rappresentazione del CPA

Sistema radio tattico a onde corte SE-240

L'SE-240 è un componente importante della rete integrata di telecomunicazioni militari. Esso garantisce la comunicazione (voce e dati) su distanze importanti (da 20 a 200 km circa). La protezione e la mobilità dei collegamenti per la trasmissione vocale e la trasmissione di dati costituiscono le novità principali del sistema rispetto ai vecchi apparecchi. L'SE-240 permette il crittaggio e il cambiamento permanente delle frequenze, chiamato anche salti di frequenza, al fine della protezione dalle intemperie (cfr. la *figura 19*).

Figura 19

Sistema radio tattico a onde corte SE-240 (potenza 125 W)



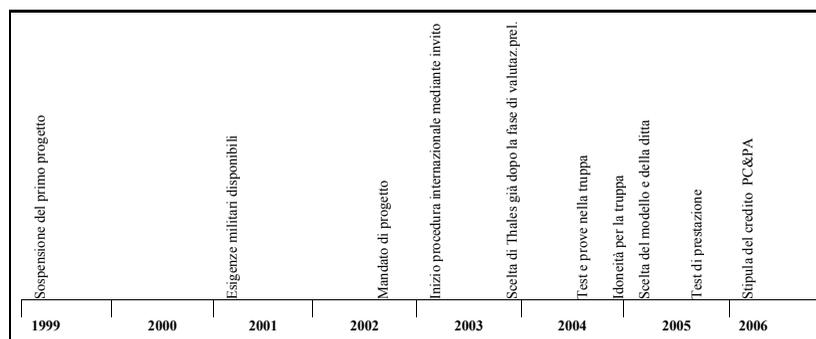
Fonte: armasuisse (opuscolo informativo sul programma d'armamento 2005)

La concezione della radiofonia a onde corte risale al 1992. I progetti corrispondenti sono stati sospesi nel 1999 (credito d'impegno PC&PA di 800 000 fr.), in quanto l'acquisto non doveva essere effettuato prima delle riforme di Esercito XXI.

Il processo d'acquisto è stato avviato nel 2002 mediante un mandato di progetto dello Stato maggiore di pianificazione. Un credito d'impegno di 2,5 milioni di franchi, stanziato per i lavori di valutazione e la sperimentazione, era stato esaurito. Nel quadro di una procedura mediante invito, varata nel marzo del 2003 a livello internazionale, erano state depositate nove offerte. L'impresa Thales era stata scelta dopo la valutazione preliminare (dicembre 2003), rinunciando a una valutazione in condizioni di concorrenza. La valutazione – prove e test dettagliati del sistema scelto – si è svolta principalmente nel 2004 ed è terminata nel febbraio del 2005 con il rapporto di valutazione e la scelta del modello (eccettuati gli acquisti secondari come le antenne). Nel quadro del programma d'armamento 2005, il Parlamento ha approvato l'acquisto di 480 unità di SE-240 e stanziato un credito d'impegno di 65 milioni di franchi. IL PA 07 prevede l'acquisto successivo di 628 unità di SE-240 per i collegamenti radio per i dati del SIC FT.

Figura 20

Scadenario del progetto di sistema radio SE-240



Fonte: rappresentazione del CPA

Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri (SIC FT)

Con l'introduzione di un sistema d'informazione e di condotta delle forze terrestri, l'esercito si congeda da un'epoca in cui la rappresentazione permanente della situazione e la trasmissione degli ordini venivano effettuate mediante carte ricoperte da lucidi, per mezzo di carta d'imballaggio e feltri. Grazie a un'immagine complessiva della situazione, ottenuta in tempo quasi reale, il sistema permette uno scambio d'informazioni più preciso e rapido a tutti i livelli gerarchici. Il sistema deve poter essere utilizzato nei posti di comando stazionari e mobili. Questo il motivo per cui, oltre al materiale informatico e al software, parte dei costi sono dovuti all'installazione sui veicoli (cfr. la *figura 21*).

Figura 21

SIC FT



Fonte: presentazione in occasione della giornata degli ufficiali dello Stato maggiore generale dell'esercito, 16.11.2006, colonnello SMG Gerold Meyer, capo dei sistemi di condotta e dei sistemi speciali

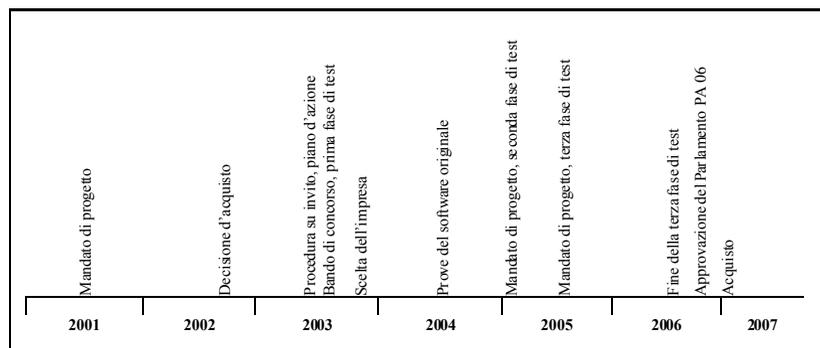
Una storia complessa, che risale agli inizi degli anni Novanta, rende difficile datare con precisione il varo del processo d'acquisto del SIC FT. Dopo due insuccessi negli anni Novanta – sviluppo in Svizzera, seguito da test del SIC dell'esercito francese – nel novembre del 2002 si decideva di acquistare un sistema già in servizio e di adattarlo ai bisogni dell'esercito svizzero nel quadro di una fase di test (connessione di sistemi esistenti, interfaccia utente, installazione sui veicoli). Nel giugno del 2003, armasuisse ha emanato un bando, nel quadro di una procedura mediante invito (11 offerenti), per la realizzazione della prima fase di test su un totale delle quattro previste. Dopo una valutazione sulla carta delle offerte depositate, veniva scelto, in dicembre, il sistema della ditta spagnola Amper Programs (imprenditore generale Thales Suisse). Al termine della seconda fase di test (gennaio 2005), si chiedeva, nel quadro del programma d'armamento, l'acquisto del sistema per una parte dell'esercito. Nel suo messaggio, il Consiglio federale indica che altri test saranno effettuati nel 2006 e 2007 e precisa: «In questo progetto complesso, non è possibile perfezio-

nare una maturità d'acquisto nella sua accezione consueta. La rapidità dello sviluppo nei settori informatici e della comunicazione richiedono adattamenti costanti e comportano necessariamente leggere differenze di configurazione all'interno del sistema di condotta. Il modo di procedere scelto è quello applicato abitualmente per la realizzazione di progetti civili nei settori dell'informatica e della telecomunicazione. Esso permette di ridurre i rischi legati al progetto.»

Con il programma d'armamento 2006, le Camere federali hanno approvato, poco dopo la fine della terza fase di test (ottobre 2006), un credito di 424 milioni di franchi. Questo credito finanzia, oltre allo sviluppo e alle licenze di software, il materiale corrispondente e soprattutto l'installazione sui veicoli. Nel programma d'armamento 2007, un nuovo credito di 278 milioni di franchi è richiesto per la seconda tappa del progetto SIC FT. Una volta terminato, il SIC FT dovrebbe costare tra l'1,5 e i 2 miliardi di franchi (budget PC&PA, inclusa l'estensione delle capacità di telecomunicazione corrispondenti).

Figura 22

Scadenario del progetto SIC FT



Fonte: rappresentazione del CPA

Motore fuoribordo

Il motore fuoribordo viene utilizzato all'esercito principalmente montato su traghetti per il trasporto di persone e di materiale. Per la sua utilizzazione militare flessibile in diverse località, esso deve essere semplicemente trasportabile (per via terrestre) (cfr. la *figura 23*).

Figura 23

Motore fuoribordo

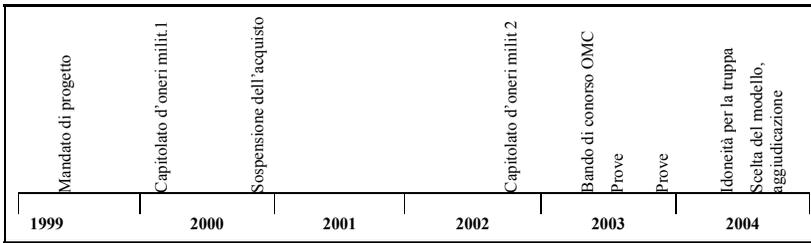


Fonte: F. Aeschimann, armasuisse

L'idea di acquistare un nuovo motore fuoribordo nasce nel 1999 nel quadro di un mandato di progetto. Nessuna delle proposte presenti allora sul mercato soddisfacevano le esigenze della truppa e l'acquisto venne allora sospeso fino al 2000. Quando sul mercato comparvero motori più potenti, il capitolato d'onerivvenne rivisto e un bando venne indetto nel febbraio del 2003 (procedura selettiva secondo le regole dell'OMC). Dopo i test completi effettuati nell'estate del 2003 e nell'inverno 2003/2004, l'appalto venne assegnato alla fine di luglio del 2004. In seguito, nel quadro di una procedura mediante invito, sono stati effettuati acquisti di equipaggiamento, segnatamente veicoli e supporti per il trasporto, per un importo equivalente al 20 per cento del volume totale di acquisti di quasi tre milioni di franchi.

Figura 24

Scadenario del progetto del motore fuoribordo



Fonte: rappresentazione del CPA

Elenco degli interlocutori

Laboratori

Veicolo sanitario

Eschler Heinz, S+T, garanzia della qualità

Frei Daniel, Base logistica dell'esercito

Hammerich Thomas, Stato maggiore delle Forze terrestri, pianificazione, progetti, test

Hunziker Pascal, servizi commerciali dei sistemi terrestri leggeri e delle munizioni, armasuisse

Stucki Peter, settore specializzato Sistemi terrestri leggeri, armasuisse

Zollinger Frank, Stato maggiore di pianificazione dell'esercito, Pianificazione dell'esercito dell'armamento, sistemi delle Forze terrestri

SE 240

Heer Max, capo del sottoprogetto Qualità, armasuisse

Hunziker Theo, capo del sottoprogetto Tecnica SE-240, armasuisse

Imboden Paul, capo del sottoprogetto Servizi commerciali, armasuisse

Loosli Markus, responsabile di progetto, armasuisse

Röthlisberger Bruno, Base logistica dell'esercito, capo del sottoprogetto Gestione logistica integrata

Röthlisberger Peter, Base d'aiuto alla condotta dell'esercito, capo del sottoprogetto Impiego ed esercizio militare

Waber Urs, Stato maggiore di pianificazione dell'esercito, capo sostituto della Pianificazione dell'esercito e dell'armamento/capo del settore Sistemi e rete di condotta

Wyss Bruno, capo del sottoprogetto Tecnica della radio tattica, armasuisse

SIC FT

Abgottspon Kurt, capo del progetto SIC FT dal 1.10.2006, armasuisse

Bürgin Urs, capo del progetto Commercio in seno al SIC FT, armasuisse

Eggerschwiler Urs, Base d'aiuto alla condotta dell'esercito

Eichenberger René, Stato maggiore di pianificazione dell'esercito, Pianificazione dell'esercito e dell'armamento, Sistemi e rete di condotta

Isler Rolf, capo del progetto SIC FT fino al 30.9.2006 (pensionato)

Meyer Gerold, Colonnello EMG, Stato maggiore delle Forze terrestri

Wettstein Hannes, direttore UFCTI, armasuisse

Motore fuoribordo

Aeschmann Fritz, settore specializzato 632, Settore tecnico, armasuisse

Girard Jean-Pierre, Stato maggiore di pianificazione, Pianificazione dell'esercito e dell'armamento, Sistemi delle Forze terrestri

Meister Heinz, settore specializzato 733, settore Qualità, armasuisse

Neuenschwander Fritz, settore specializzato 633, Servizi commerciali, armasuisse

Altri interlocutori

Böhler Jürgen, capo Controlli all'esportazione/Prodotti industriali, Segreteria di Stato dell'economia

Bossi Fabio, capo Centro di competenza degli acquisti pubblici, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

Boutellier Roman, professore, Dipartimento Management, Technology, Economics, Innovations- und Technologiemanagement, Politecnico federale di Zurigo

Bühler Stephan, UFAVM, capo sostituto del settore specializzato Sistemi terrestri pesanti (responsabile dell'istruzione condotta di sistema), armasuisse

Departement Management, Technology, Economics, Innovations- und Technologiemanagement, Politecnico federale di Zurigo

Ebener Thomas, auditor Ispettorato delle finanze, armasuisse

Emch Peter, capo Diritto e affari internazionali, DDPS, armasuisse

Fetz Marco, Commissione degli acquisti della Confederazione, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

Hossli Stefan, capo Stato maggiore del DDPS

Hubler Alexander, Diritto e affari internazionali, DDPS, armasuisse

Imhof Peter, UFCTI, capo del settore Sistemi di condotta, armasuisse

Kropf Rudolf, direttore Servizi centrali/capo sostituto dell'armamento, armasuisse

Liechti Heinz, colonnello SMG, capo della pianificazione generale e della pianificazione degli investimenti, SMP dell'esercito

Lyoth Peter, direttore UFAVM, armasuisse

Markwalder Alfred, capo dell'armamento, armasuisse

Marro Heinz, esperto in tecnica commerciale/acquirente, veicoli di trasporto, materiale del genio, materiale di salvataggio e di protezione ABC, armasuisse

Mathys Andreas, capo Sistemi d'armi e veicoli, armasuisse

Messerli Heinz, capo sostituto dell'Ispettorato finanziario, armasuisse

Nordmann Claude, UFCTI, capo Sistemi GE, armasuisse

Rosch Marcel, SMPEs, capo del settore Pianificazione del materiale d'armamento

Rothenbühler Stephan, relatore armasuisse/RUAG in seno allo Stato maggiore del DDPS

Schwarz Ulrich, controllore, settore specializzato Sistemi terrestri leggeri, armasuisse

Sommerhalder Richard, UFAVM, capo sostituto del settore specializzato Eliminazione e progetti speciali, armasuisse

Sonderegger Martin, capo unità aziendale Sistemi terrestri e munizioni, armasuisse
von Gunten Thomas, controllore, UFCTI, armasuisse

Walser Hans-Peter, colonnello SMG, capo della Pianificazione dell'esercito e dell'armamento, esercito svizzero

Wettstein Hannes, direttore UFCTI, armasuisse

Wyss Othmar, capo sostituto, Relazioni economiche bilaterali, Segreteria di Stato dell'economia

Zysset Bruno, capo dell'Ispettorato delle finanze, armasuisse

Crediti d'armamento

In generale, nel *programma d'armamento* sono iscritti:

- il materiale dell'esercito che sarà acquistato per la prima volta e la cui scelta del tipo ha conseguenze rilevanti per l'esercito o la Confederazione;
- i progetti che superano i limiti finanziari del budget annuale per l'equipaggiamento personale e il fabbisogno di rinnovamento nonché del budget per le munizioni d'istruzione e la gestione delle munizioni.

In generale, sono iscritti nel *preventivo per l'equipaggiamento personale e i bisogni d'ammodernamento (BEFR)*:

- l'equipaggiamento personale e l'armamento dei militari;
- gli acquisti sostitutivi e successivi di materiale dell'esercito nonché le revisioni e le modifiche globali;
- materiale dell'esercito acquistato per la prima volta ma di importanza finanziaria secondaria.

In generale, sono iscritti nel *budget per le munizioni d'istruzione e la gestione delle munizioni (BMIGM)*:

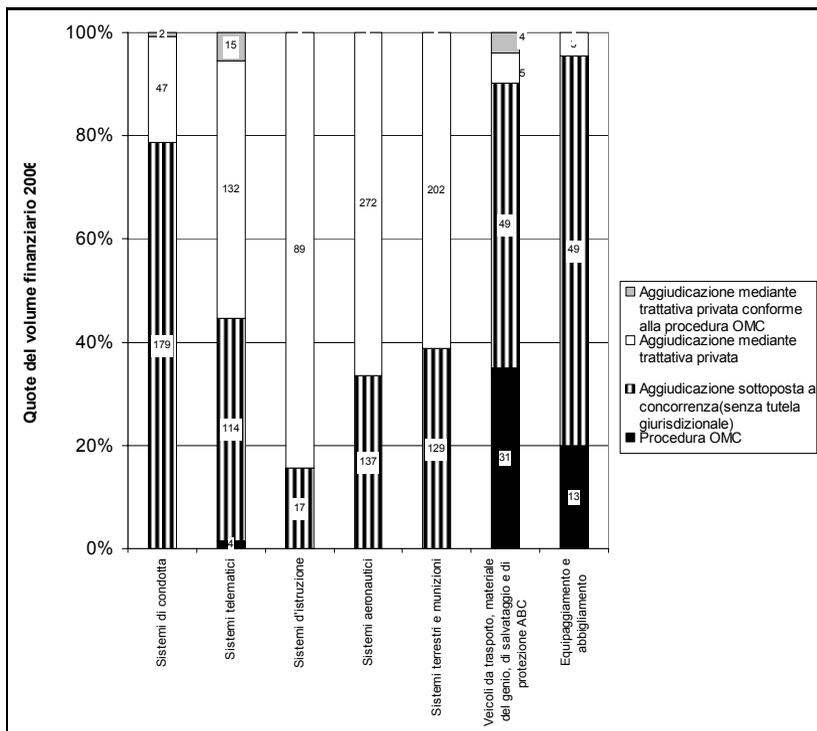
- le munizioni che devono essere acquistate o rinnovate per l'impiego e l'istruzione;
- le munizioni che sono sorvegliate, revisionate o immagazzinate nel quadro dei concetti specifici alle armi;
- il materiale dell'esercito messo fuori servizio e che richiede costi di smaltimento;
- le munizioni per i tiri fuori servizio che sono messe a disposizione contro fattura e il cui ricavo è conteggiato nel BMI con effetto attenuativo delle spese (ad eccezione del principio del prodotto lordo).

In generale, sono iscritti nel *budget per il materiale di ricambio e la manutenzione (BMR&M)*:

- i pezzi di ricambio, il fabbisogno di manutenzione e le prestazioni per garantire la prontezza d'impiego materiale durante l'utilizzazione;
- gli acquisti sostitutivi di gruppi e sottogruppi complessivi riparabili nonché le installazioni di manutenzione e di verifica;
- le prestazioni nel quadro del servizio delle modifiche, della gestione delle configurazioni e della gestione del materiale.

Fonte: H.-P. Walser, capo della Pianificazione dell'esercito e dell'armamento, Stato maggiore di pianificazione dell'esercito

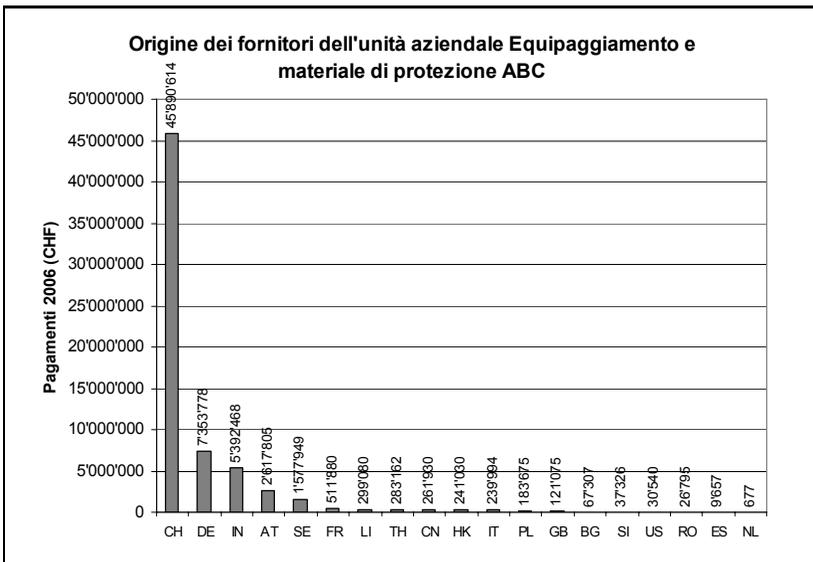
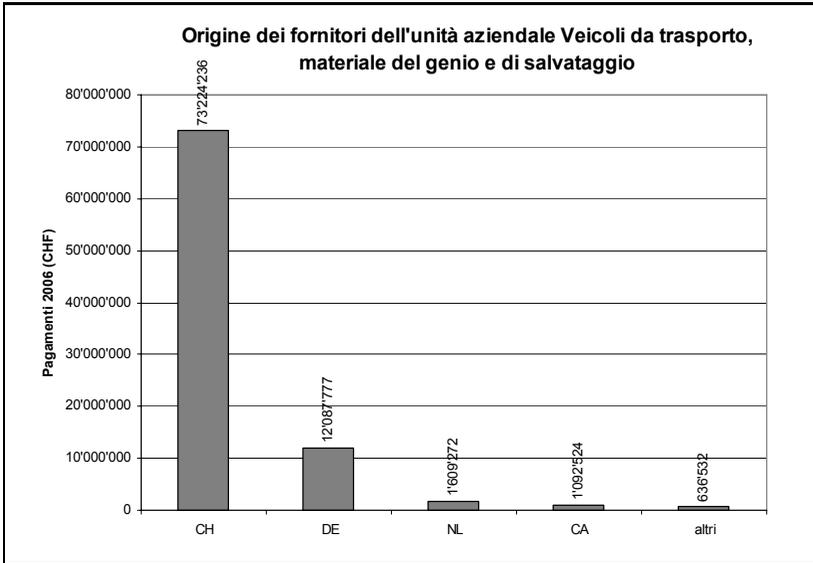
Volumi finanziari 2006 secondo procedure di aggiudicazione nelle unità aziendali (in mio. di fr.)



Osservazione: nel grafico non si è tenuto conto dei progetti classificati, per un volume complessivo di circa 63 milioni di franchi.

Fonte: CPA in base al MIS di armasuisse

Ripartizione geografica degli acquisti per unità aziendali selezionate



Fonte: rappresentazione del CPA in base alle indicazioni di armasuisse

Esempio di strategia globale in materia di acquisti

1. Entwicklungstrends	.....
2. Vision	.....
3. Mittelfristige Ziele: 1998 – 2001	.....
3.1. Quantitative Ziele	.....
3.2. Qualitative Ziele	.....
4. Kernfähigkeiten	.....
5. Strategie	.....
5.1. Dimensionen der Beschaffungsstrategie	.....
5.2. Beschaffungssortiment	.....
5.3. Beschaffungsportfolio	.....
5.4. Differenzierte „Normstrategien“	.....
5.5. Commodity-Strategien	.....
6. Strategiebausteine	.....
7. Resultierende Anforderungen	.....
7.1. Anforderungen an den zentralen Einkauf	.....
7.2. Anforderungen an internen Kunden	.....
7.3. Anforderungen an die Lieferanten	.....
8. Strategische Erfolgsfaktoren	.....
9. Umsetzung	.....
9.1. Commodity-Strategien	.....
9.2. Konzepte, Methoden, Tools	.....

Impressum

Realizzazione dello studio

Christoph Bättig

Hedwig Heinis (impaginazione)

Perizia esterna

Zellweger Management Consulting AG, Pfäffikon (Th. Zellweger, K. Gertschnig)

Il CPA ringrazia gli uffici federali coinvolti nello studio per la loro collaborazione e per la fiducia accordata. I ringraziamenti vanno in particolare a tutti gli interlocutori che hanno partecipato ai colloqui, risposto alle nostre domande e messo a disposizione i documenti loro richiesti. Un grazie particolare anche a Thomas von Gunten dell'Ufficio federale dei sistemi di condotta, telematici e d'istruzione per il suo aiuto prezioso e la valutazione dei dati disponibili. Infine, il CPA ringrazia Thomas Zellweger e Kurt Gertschnig, della Zellweger Management Consulting AG, per la loro collaborazione fruttuosa.

Lingua originale del rapporto: tedesco