
Progetto "analisi delle procedure d'acquisto nel DDPS"

Raccomandazioni del gruppo di accompagnamento

5 giugno 2020

1 Introduzione

Il 23 ottobre 2019 la Deloitte Consulting SA Svizzera è stata incaricata di analizzare le procedure d'acquisto all'interno del DDPS e di formulare adeguate raccomandazioni.

Parallelamente, è stato creato un gruppo di accompagnamento formato da persone esterne alla Confederazione e rappresentanti dell'industria e del mondo scientifico nonché da conoscitori dell'esercito e think tank. Il suo compito era quello di esaminare a fondo, con un approccio integrale, il tema degli acquisti, di riflettere criticamente sui risultati e sulle raccomandazioni della Deloitte e di presentare le proprie raccomandazioni al capo del DDPS.

Il gruppo di accompagnamento ha discusso degli acquisti in seno al DDPS nell'ambito di tre riunioni. In occasione di questi incontri sono stati consultati anche esperti dell'Aggruppamento Difesa e di armamento per la spiegazione delle basi vigenti. A ogni riunione i rappresentanti della Deloitte hanno presentato lo stato di avanzamento dell'analisi esterna. Al gruppo di accompagnamento è stato inoltre chiesto di fornire una valutazione scritta su alcuni temi specifici, tra cui in particolare la responsabilità della condotta e la delega, l'intera procedura d'acquisto dalla pianificazione all'introduzione dei beni acquistati, la maturità per l'acquisto e la collaborazione tra il DDPS e altre agenzie per gli acquisti nonché con l'industria degli armamenti.

Le seguenti raccomandazioni all'attenzione del capo del DDPS e le relative spiegazioni sono un condensato delle discussioni e dei contributi scritti del gruppo di accompagnamento.

2 Raccomandazioni all'attenzione del capo del DDPS

2.1 Dialogo sulle capacità

Un passaggio dagli odierni progetti d'acquisto, contenuti nei programmi d'armamento annuali e fortemente basati sul sistema e sulle finanze, a un dialogo incentrato sulle capacità tra il DDPS e il Parlamento mediante messaggi sull'esercito a cadenza quadriennale dovrebbe essere attuato gradualmente nonché in stretta collaborazione con le Commissioni della politica di sicurezza. L'Amministrazione deve elaborare i documenti necessari, redigendoli in modo che possano essere compresi anche da persone esterne all'ambito militare e siano in linea con la politica di sicurezza. Inoltre, le capacità dovrebbero essere coerentemente orientate ai relativi compiti costituzionali e previsti dalla legge.

Il gruppo di accompagnamento ritiene che il messaggio sull'esercito debba concentrarsi su un dialogo sulle capacità ed essere presentato solo ogni quattro anni, contemporaneamente al limite di spesa per l'esercito. Ciò garantisce una maggiore sicurezza di pianificazione e rappresenta un'opportunità per il sistema complessivo «sicurezza della Svizzera». Il messaggio sull'esercito dovrebbe descrivere concretamente lo sviluppo delle capacità nei successivi quattro anni e, allo stesso tempo, tenere d'occhio l'orizzonte a più lungo termine (otto anni o anche di più), fatti salvi gli eventuali aggiustamenti periodici dovuti al costante mutamento delle minacce e dei pericoli. I messaggi sull'esercito dovrebbero essere armonizzati con i rapporti sulla politica di sicurezza, periodicamente aggiornati, sia per quanto riguarda i tempi sia a livello di contenuti. Ciò consentirebbe di evidenziare il ruolo e le capacità dell'esercito nel relativo contesto generale della politica di sicurezza. Le capacità dell'esercito devono essere sistematicamente orientate ai rispettivi compiti costituzionali. Il gruppo di accompagnamento è consapevole che un simile cambiamento di paradigma comporta anche dei rischi. Nel contempo, tuttavia, un dialogo sulle capacità tra il DDPS, il Consiglio federale e il Parlamento permette alle istanze politiche di adempiere meglio alla loro responsabilità di dirigere strategicamente l'orientamento dell'esercito. L'attuazione del nuovo approccio andrebbe affrontata gradualmente e in stretta collaborazione con le Commissioni della politica di sicurezza (CPS), al fine di spiegare adeguatamente le opportunità offerte dal cambiamento di paradigma auspicato nonché di formare approfonditamente e coinvolgere da vicino i membri delle CPS. I documenti necessari devono essere sviluppati congiuntamente e adattati alle specifiche esigenze dei parlamentari in materia di informazione. Un possibile punto di partenza per un dialogo sulle capacità tra il DDPS, il Consiglio federale e il Parlamento potrebbe essere costituito da rapporti come quello sul futuro delle truppe di terra e quello sulla difesa aerea del futuro (rispettivamente «Zukunft der Bodentruppen» e «Luftverteidigung der Zukunft», *non disponibili in italiano*), che tuttavia devono essere presentati in modo esauriente, conciso e comprensibile a tutti.

2.2 Definizione di competenze e responsabilità chiare

I processi, come pure i compiti, le competenze e le responsabilità in materia di acquisti dovrebbero essere organizzati in modo tale da impedire che una serie di garanzie reciproche ostacoli l'innovazione e il rapido avanzamento dei progetti. Ciò implica che i progetti possono essere eventualmente interrotti qualora risulti evidente che, in termini di tempo e di risorse finanziarie, gli obiettivi non possono essere raggiunti.

I processi esistenti sono fondamentalmente buoni e risultano adatti per l'acquisto di sistemi complessi come aerei da combattimento o beni standard in grandi quantità (per es. armi leggere o veicoli per il trasporto di persone) e in modo efficiente nonché evitando rischi insostenibili. Tuttavia, in alcuni processi i compiti, le competenze e le responsabilità devono essere definiti con maggiore precisione affinché risulti ancora più chiaro chi è responsabile di cosa. Il Comando dell'esercito ha l'obbligo di documentare in modo trasparente le capacità indispensabili per l'adempimento dei compiti dell'esercito – costituzionali e previsti dalla legge – e le conseguenti necessità in materia di armamento. Spetta al Consiglio federale e al Parlamento mostrare, anche alla popolazione, che cosa si deve realizzare e dove sono necessari tagli per motivi finanziari, considerando anche le possibili conseguenze sulla protezione e sulla sicurezza delle persone e delle infrastrutture in Svizzera. Il Comando dell'esercito, il DDPS, il Consiglio federale e il Parlamento devono attenersi a questi ruoli e assumersene la responsabilità. Lo sviluppo delle capacità dell'esercito non deve essere subordinato a priori all'aspetto della fattibilità finanziaria, che oggi risulta predominante. Ai responsabili deve essere concessa una maggiore libertà nello svolgimento dei progetti, che spesso subiscono ritardi a causa di una tolleranza di errore pari a zero e della costante tendenza a fornirsi garanzie reciproche. Il gruppo di accompagnamento riconosce che una maggiore tolleranza di errore e la possibilità di interrompere i progetti, qualora gli obiettivi non potessero essere raggiunti, comportano dei rischi. Una sfida è rappresentata dalla tendenza a creare scandali attorno ai progetti d'acquisto della Confederazione e dell'esercito quando si verificano intoppi nella loro realizzazione. Per una maggiore tolleranza di errore serve il necessario sostegno politico, anche quando la politica o i media non sono a favore. Ciò non significa tuttavia che si possano commettere errori in continuazione. In particolare, una volta che la maturità per l'acquisto è stata raggiunta, ossia dopo che un bene d'armamento è stato ordinato, gli errori non possono più essere tollerati.

2.3 Maturità per l'acquisto

In futuro si dovrebbe rinunciare all'uso della «maturità per l'acquisto» come criterio per stabilire quando presentare i progetti d'acquisto al Parlamento nel quadro di un messaggio sull'esercito. La maturità per l'acquisto rimane invece un criterio importante per decidere a partire da quale momento i sistemi possono essere ordinati e non è più possibile né modificare i requisiti militari e tecnici né sviluppare ulteriormente i sistemi da introdurre.

Se i progetti d'acquisto vengono presentati solo quando la maturità per l'acquisto è stata raggiunta, si impedisce un apporto veloce e flessibile di sistemi alla truppa e si corre il rischio che gli acquisti effettuati siano ben presto superati dai rapidi progressi della tecnologia. Per questo si dovrebbe rinunciare ad applicare il criterio della maturità per l'acquisto per stabilire quando i progetti d'armamento possono essere presentati al Parlamento ai fini degli acquisti. Sarebbe invece necessario informare in modo aperto e trasparente il Parlamento sullo stato dello sviluppo delle capacità al momento dei dibattiti parlamentari, sugli ostacoli presenti e sui possibili rischi. Tuttavia, nel corso del processo d'acquisto deve esserci un momento in cui si stabilisce che un bene d'armamento è maturo per l'acquisto, ossia al più tardi quando viene effettuato l'ordine. Da questo momento in poi, i requisiti militari e tecnici non dovrebbero più essere modificati e il sistema da acquistare non dovrebbe più essere ulteriormente sviluppato. In caso contrario si rischia uno sviluppo continuo che può ritardare l'introduzione presso la truppa e provocare un aumento dei costi.

2.4 Processo d'acquisto

I miglioramenti dell'attuale processo d'acquisto dovrebbero essere avviati in primo luogo all'interno dell'Amministrazione stessa, al fine di aumentare la flessibilità nello svolgimento di progetti complessi e di ridurre la durata del processo.

La flessibilità può essere aumentata utilizzando, per i progetti meno complessi, processi adattati che consentano uno svolgimento più semplice. Una maggiore flessibilità si potrebbe inoltre ottenere applicando in modo meno restrittivo i valori soglia OMC, che all'estero vengono talvolta applicati in maniera molto più flessibile quando si tratta di dotare le proprie forze armate di materiale. I processi d'acquisto sarebbero più flessibili se venissero acquistati più prodotti COTS¹ e MOTS² o materiali d'armamento che sono già stati introdotti presso altre forze armate e che si sono dimostrati efficaci. Il gruppo di accompagnamento sostiene la raccomandazione di sviluppare scenari HERMES³ specifici e una «corsia preferenziale» per garantire il rapido svolgimento di determinati progetti d'acquisto. Nel quadro della collaborazione tra l'Aggruppamento Difesa e armasuisse, la gestione è affidata a entrambe le unità organizzative, con una ripartizione delle responsabilità. Il gruppo di accompagnamento non ritiene opportuna la creazione di un servizio sovraordinato per la gestione globale dei progetti d'acquisto a livello operativo. Occorre tuttavia mirare a rafforzare la direzione centralizzata nel quadro delle organizzazioni già esistenti in seno al DDPS.

2.5 Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza

È necessario esaminare in modo approfondito le possibilità offerte dalla base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB) come pure da altri potenziali partner (imprese, università, scuole universitarie, think tank) e dalla cooperazione con l'estero nell'ambito dello sviluppo di approcci innovativi per gli acquisti nonché nel campo delle soluzioni di integrazione e della manutenzione.

Le opportunità offerte dalla STIB nonché da altri partner sono menzionate solo in modo marginale nel rapporto della Deloitte. In quest'ambito esiste sicuramente un potenziale per migliorare gli acquisti, soprattutto per quanto riguarda le soluzioni di integrazione e la manutenzione. Occorre puntare a fare in modo che, laddove necessario dal punto di vista della sicurezza e fattibile sul piano tecnico, la Svizzera sia il più possibile autonoma nella manutenzione dei sistemi. Proprio l'attuale crisi dovuta al coronavirus ha dimostrato quanto la Svizzera sia dipendente e quanto possa essere importante riuscire a procurarsi in tempi rapidi i beni di consumo di cui si ha urgentemente bisogno o anche altri materiali tra cui, per esempio, i pezzi di ricambio. In questo contesto, la collaborazione con l'industria svizzera riveste una grande importanza. Tuttavia, il coinvolgimento precoce dell'industria, per esempio per individuare soluzioni che possano essere attuate rapidamente, può anche causare problemi, in quanto le imprese in questione non sono poi più autorizzate a presentare offerte. Per quanto riguarda la cooperazione con l'estero, nel gruppo di accompagnamento sono state espresse opinioni divergenti. Sussistono dubbi sul fatto che gli acquisti effettuati attraverso la cooperazione internazionale o tramite canali di cooperazione multinazionale possano essere svolti meglio e in modo più rapido. In generale, a livello internazionale (per es. all'interno della NATO o dell'UE) è di nuovo in aumento la tendenza a prendere le distanze da un simile approccio, poiché l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che i progetti d'acquisto multinazionali tendono a durare più a lungo e a diventare ancora più costosi. Nel complesso, la cooperazione è più che altro uno strumento utilizzato soprattutto tra Paesi con valori simili e un orientamento analogo in materia di politica di sicurezza, e non dovrebbe essere limitata alle società di armamento straniere. La cooperazione deve essere inserita in un contesto politico e in primo luogo deve essere legata

¹ Commercial off-the-shelf, ossia prodotti di serie perfettamente identici che di solito vengono assemblati e venduti in grandi quantità.

² Modifiable off-the-shelf, un prodotto di un fornitore esterno che è stato costruito specialmente per le specifiche militari.

³ HERMES è il metodo di gestione dei progetti utilizzato dal DDPS per i progetti nel settore degli acquisti e della messa fuori servizio. Per rispondere alla varietà dei progetti, HERMES propone diversi scenari. Ogni singolo scenario è orientato alla realizzazione di progetti con una caratteristica specifica.

a progetti specifici. Soprattutto nel settore dell'alta tecnologia, la pretesa di voler fare tutto da soli è piuttosto illusoria, in particolare per motivi finanziari.

2.6 Attuazione delle raccomandazioni per il miglioramento delle procedure d'acquisto

Le modifiche da apportare secondo i risultati dell'analisi delle procedure d'acquisto non dovrebbero essere affidate alla linea gerarchica, bensì andrebbero attuate a livello di Dipartimento.

Le raccomandazioni della Deloitte e quelle del gruppo di accompagnamento servono ad affrontare le sfide nel settore degli acquisti e a colmare le lacune individuate, per esempio per quanto riguarda la definizione di responsabilità chiare. La creazione di una nuova organizzazione (per es. per la gestione operativa degli acquisti) non è una soluzione in tal senso. Occorre invece attuare in modo ancora più coerente la ripartizione dei ruoli tra l'Aggruppamento Difesa e armasuisse definita nelle istruzioni concernenti la collaborazione tra i settori dipartimentali Difesa e armasuisse (Weisungen über die Zusammenarbeit der Departementsbereiche Verteidigung und armasuisse, ZUVA). Se si vuole affrontare con successo la questione, è indispensabile trarne le debite conseguenze per l'attuazione delle raccomandazioni elaborate nel corso dell'analisi delle procedure d'acquisto. Tale attuazione va infatti definita in modo mirato a livello di Dipartimento (DDPS).

3 Composizione del gruppo di accompagnamento

Toni Eder, SG-DDPS (moderazione)

Ex consigliere nazionale Adrian Amstutz, UDC BE

Dott. Dominique Andrey, comandante di corpo a riposo

Armin Berchtold, CEO Gruppo Securitas, vicepresidente Commissione dell'armamento

Ex consigliera nazionale Corina Eichenberger, PLR AG

Dott. Fritz Gantert, presidente Società svizzera tecnica e armata (STA)

Lukas Hupfer, amministratore delegato think tank foraus

Prof. dott. Andreas Wenger, direttore CSS PFZ