

## **Inchiesta amministrativa nel DDPS**

### **DTA 2020**

(Difesa terra-aria 2020)

**Rapporto dell'incaricato dell'inchiesta, Kurt Grüter, Berna  
all'attenzione del Consigliere federale Guy Parmelin, capo del DDPS**

#### **Sintesi**

Il 22 marzo 2016 il Consigliere federale Guy Parmelin ha sospeso il progetto «Difesa terra-aria 2020» (DTA 2020). Due giorni dopo ha ordinato un'inchiesta amministrativa sui due progetti parziali DTA 2020 a media gittata e DTA 2020 a breve gittata. L'inchiesta è stata assegnata a Kurt Grüter, ex direttore del Controllo federale delle finanze, con l'incarico di esaminare l'avvio del progetto, la definizione dei requisiti militari, la procedura d'armamento, l'organizzazione di progetto, le stime dei costi, la gestione dei rischi e la politica di comunicazione.

#### **Che cosa è il DTA?**

Un moderno sistema di difesa contraerea è costituito essenzialmente di tre componenti: i sensori, gli effettori (per es. missili) e il centro di condotta (centro tattico / comando e direzione degli impieghi).

Il progetto DTA 2020 dell'Esercito svizzero consiste in un sistema di difesa dotato di due sistemi parziali con differenti gittate per gli effettori. La media gittata è operativa su una distanza da 20 a 50 km; la breve gittata («dell'ultimo miglio») copre una distanza di 3 km.

I sensori comprendono sensori radar e sensori elettroottici. Il centro tattico, ubicato nella centrale d'impiego della difesa aerea o in un impianto di comando, comprende le funzionalità (postazioni di lavoro) per l'intera direzione degli impieghi del sistema parziale a media gittata e del sistema parziale a breve gittata del DTA 2020, a prescindere che si tratti di una direzione degli impieghi centrale o decentralizzata. Il centro tattico è stazionario. Per «centro di sistema» si intendono le funzionalità per l'impiego e l'esercizio dei sensori e degli effettori ad esso assegnati.

Per riassumere, il sistema DTA 2020 è pertanto costituito dei sistemi parziali a media e a breve gittata e del centro tattico. I due sistemi parziali comprendono ciascuno sensori, effettori e un centro di sistema.

L'incaricato dell'inchiesta ha constatato sulla base delle verifiche che l'avvio, l'organizzazione e lo svolgimento del progetto erano conformi alle istruzioni e ai regolamenti del caso. La gestione dei rischi era adeguata al progetto ed efficace.

I requisiti militari erano già stati definiti in un documento di base del 9 settembre 2010. Tra le esigenze figuravano tra l'altro la capacità di interconnessione dei sensori e degli effettori (missile, velivolo da combattimento), una direzione degli impieghi centralizzata con assegnazione degli obiettivi e l'appoggio al sistema di condotta delle Forze aeree. L'integrazione della difesa terra-aria e della difesa aria-aria in un unico dispositivo era uno degli obiettivi della DTA. Un altro aspetto importante nell'elaborazione del progetto era rappresentato dalle interfacce con i sistemi periferici. I requisiti militari non sono stati fundamentalmente modificati durante lo svolgimento del progetto, ma sono stati perfezionati sulla base dei risultati dei test. Quest'ultimi sono stati confrontati con le capacità prestazionali dei prodotti e dei sistemi disponibili sul mercato. Se si vogliono evitare sviluppi in proprio bisogna eventualmente rinunciare ad alcuni requisiti militari.

L'integrazione della DTA nei sistemi esistenti è particolarmente complessa e impegnativa. Come menzionato più sopra, la DTA è un sistema costituito di missili, sensori, di centri di sistema e di un centro tattico. Originariamente era prevista una valutazione a tappe delle diverse componenti seguita da una valutazione finale delle prestazioni dell'intero sistema. Alla fine del 2015 è stata conclusa la valutazione dei missili, comprendente la controversa scelta preliminare del modello; nel marzo 2016 si sono svolti i test dei sensori; di seguito sarebbe stata valutata la connessione con il sistema di condotta. Nel settembre 2016 era prevista la decisione dell'acquisto da parte del capo del Dipartimento, in vista di un acquisto del sistema nel quadro del Programma d'armamento 2017.

Sono state oggetto di controversie l'idoneità d'utilizzo con qualsiasi tempo del missile tedesco IRIS-T SL e la gittata del prodotto inglese CAMM-ER. Ambedue i missili sono stati valutati dall'impresa generale, che nel suo rapporto di verifica ha concluso che per nessuno dei due missili poteva essere decretato un «no go». Tuttavia sono state rilevate limitazioni prestazionali da tenere sott'occhio. Tale giudizio è stato condiviso in parte da rappresentanti delle Forze aeree. Durante la riunione dell'organo di sorveglianza del 19 gennaio 2016 è stato deciso, con un voto contrario, di proporre in una prima fase l'acquisto di IRIS-T SL nel quadro del Programma d'armamento 2017. In una seconda fase, nel quadro del Programma d'armamento 2020, era previsto di completare, se necessario, il progetto parziale DTA 2020 a media gittata con un missile a guida radar. Successivamente il progetto globale DTA 2020 sarebbe stato eventualmente completato con un sistema parziale a breve distanza. La decisione del 19 gennaio 2016 non concerneva l'acquisto, bensì la procedura dell'eventuale acquisto. In seguito alla decisione del 22 marzo 2016 del Consigliere federale Guy Parmelin di sospendere il progetto, i test sul campo con i sensori in corso in Svizzera sono stati interrotti.

Fino alla decisione popolare del 18 maggio 2014 concernente la legge sul Fondo Gripen, la DTA 2020 era un progetto che a causa del Gripen non si riteneva fosse finanziabile. Per la protezione di sei settori e sei oggetti, nel Masterplan 2013 erano previsti 500 milioni per il sistema complessivo. Dopo la bocciatura da parte del popolo della legge sul Fondo Gripen, l'acquisizione del sistema DTA 2020 è stata anticipata di due anni. Per far fronte a questa nuova situazione, in primo luogo nel dicembre 2014 il mandato di progetto originario dell'8 luglio 2013 è stato suddiviso in tre mandati parziali: prolungamento della durata di utilizzazione del sistema di cannoni DCA di calibro medio da 35 mm, valutazione del DTA 2020 a media gittata e avvio del progetto DTA 2020 a breve gittata. Nella sessione primaverile 2016 il Parlamento ha approvato, nel quadro

del Programma d'armamento supplementare 2015, 98 milioni di franchi per il prolungamento della durata di utilizzazione. Il limite di spesa di 500 milioni di franchi per il sistema complessivo DTA 2020 è stato elevato a 700 milioni di franchi per il sistema parziale a media gittata. In secondo luogo, a causa della mancanza di risorse dell'autorità incaricata dell'acquisto un'impresa generale è stata incaricata della preparazione dell'acquisto. In terzo luogo, è stato stabilito che al momento dei dibattiti parlamentari sul Programma d'armamento il progetto doveva esser maturo per l'acquisto. Infine, è stata incrementata la frequenza delle sedute del gruppo di progetto e istituito un gruppo di lavoro ristretto. Assegnando l'incarico a un'impresa generale, il DDPS era consapevole dell'eventualità che si creassero conflitti d'interesse, a cui intendeva tuttavia porre rimedio a livello contrattuale o processuale.

La stima dei costi in un progetto d'armamento è un compito arduo. L'acquisto è tutelato dal segreto d'affari. Indicazioni più precise possono essere fornite unicamente al momento della scelta del modello sulla base dell'offerta del produttore. Fin dalle fasi iniziali i partecipanti al progetto erano consapevoli che l'attuale sistema DCA, costato diversi miliardi di franchi nel corso degli anni, non poteva essere sostituito con 500 milioni di franchi. Con il «design to cost» si mirava a una capacità parziale e l'intenzione era quella di realizzare il sistema complessivo in modo modulare in diverse fasi. Le offerte con stime dei costi approssimative presentate nell'estate del 2015 hanno evidenziato che con 700 milioni di franchi è possibile acquistare due sistemi parziali a media gittata. Per un ulteriore sistema parziale si prevedono costi supplementari pari a circa 100 milioni di franchi. Il Messaggio sull'esercito 2016 del 24 febbraio 2016 menziona il sistema DTA 2020 a media gittata, con costi pari a 700 milioni di franchi per la prima fase. Complessivamente nel messaggio sono stati preventivati 1,1 miliardi di franchi per la «media gittata». È certo che con i 500 milioni di franchi definiti nel Masterplan 2013 non sarebbe stato possibile realizzare una configurazione finale con sei settori e sei oggetti.

La comunicazione interna ed esterna è il tallone d'Achille del progetto DTA 2020. Evidentemente l'esercito e armasuisse non sono riusciti a convincere il consigliere federale Guy Parmelin della validità del progetto. Per l'incaricato dell'inchiesta è politicamente comprensibile che il capo del DDPS volesse crearsi una visione d'insieme della difesa aerea, in particolare per quanto riguarda i nuovi aerei da combattimento. La comunicazione sarebbe dovuta avvenire in modo più tempestivo e attivo. Nel quadro dei principi di condotta, informare il proprio superiore è altresì un compito che spetta ai collaboratori. Sebbene tutte le informazioni rilevanti siano giunte presso la Segreteria generale, il capo del DDPS ha avuto l'impressione, in qualità di persona politicamente responsabile, di non disporre del medesimo livello d'informazione dei media. L'informazione dei decisori politici è stata tematizzata nel gruppo di progetto ed erano stati pianificati dei provvedimenti. A causa della concatenazione di più eventi ciò non è stato possibile o è avvenuto in ritardo. Le discussioni di allora in merito al Gripen e alle esperienze con il mantenimento del valore degli autocarri Duro non hanno di certo aiutato.

Sulla base dell'inchiesta sono state formulate diverse raccomandazioni. Fin dall'inizio un sistema composto da diversi moduli deve essere illustrato alla politica e all'opinione pubblica come sistema complessivo nella sua configurazione finale. Lo stesso vale per i costi finali previsti. Per convincere la politica e l'opinione pubblica della validità di un progetto d'armamento, occorre evitare diverse stime dei costi con differenti prestazioni

di sistema. In caso di grandi progetti è consigliabile informare, nel quadro di rapporti regolari sullo stato dei lavori, in merito alle prestazioni, ai costi finali previsti, alle tappe fondamentali, alle opportunità e ai rischi. La trasparenza crea fiducia.

I requisiti militari vanno formulati dal richiedente. Occorre verificare se è possibile richiedere un secondo parere indipendente. Nel caso non fosse possibile, devono essere sottoposte delle varianti dei requisiti militari.

A fronte del progresso tecnologico e della situazione di minaccia in costante mutamento, occorre velocizzare il processo d'acquisto. È necessario verificare come abbreviare il processo di inizializzazione e come definire la maturità per l'acquisto. Ciò presuppone tuttavia una certa disponibilità ad affrontare rischi da parte dei decisori e un carattere vincolante sul piano politico. Devono essere eseguiti diversi test dispendiosi in termini di tempo o è sufficiente il principio di Pareto (legge 80/20)? Il credito d'armamento deve essere approvato sulla base di prodotti e sistemi concreti e testati o la politica decide in modo strategico sulla base dei requisiti militari e affida l'attuazione operativa all'esercito e alle autorità incaricate dell'acquisto?

Occorre verificare la distinzione tra responsabilità per i risultati e responsabilità per le procedure. È corretto che sia il richiedente a definire i requisiti militari. Può tuttavia essere responsabile per i risultati se le procedure sono state stabilite dall'autorità incaricata dell'acquisto?

La politica deve essere inclusa tempestivamente nel processo d'acquisto di importanti progetti d'armamento. Già con la richiesta di crediti PCPA (progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto) le competenti commissioni di vigilanza e specialistiche devono potersi confrontare con il progetto.

La preparazione dell'acquisto è un compito sovrano. In linea di principio tali compiti sono da garantire con le proprie risorse. Il DDPS (armasuisse e la Base d'aiuto alla condotta) ottengono o mettono a disposizione le risorse necessarie. Il personale è la risorsa più importante, un fornitore di prestazioni. Per la valutazione di un nuovo aereo da combattimento occorre risolvere la questione delle risorse.

L'incaricato dell'inchiesta ringrazia i partecipanti per la collaborazione costruttiva e aperta. Le informazioni e i documenti sono stati messi prontamente a disposizione.

Berna, 22 settembre 2016